

SATU SETENGAH TAHUN OTSUS PAPUA

Refleksi dan Prospek



Agus Sumule

Penerbit Yayasan ToPanG

**Satu Setengah Tahun Otsus Papua
Refleksi dan Prospek**

Copyright © 2003, Agus Sumule
Penerbit Yayasan ToPanG,
Jalan Cenderawasih C-65, Manokwari, Papua 98314
e-mail: topang@manokwari.wasantara.net.id
Foto sampul: Agus Sumule
Setting: Agus Sumule

Pertama kali diterbitkan dalam Bahasa Indonesia
Oleh Penerbit Yayasan ToPanG
Manokwari, 2003

Hak cipta dilindungi Undang-undang.
Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh
isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Selama tahun 2001, bersama-sama dengan banyak rekan, saya terlibat dalam proses pengumpulan berbagai data dan informasi, ikut serta dalam diskusi-diskusi, dan menyusun berbagai dokumen, dalam rangka memperjuangkan agar undang-undang mengenai otonomi khusus bagi Provinsi Papua benar-benar mengakomodasi sebanyak mungkin aspirasi masyarakat Papua. Puji Tuhan, draf Rancangan UU Otsus Papua berhasil disusun di Papua, dibahas dan ditetapkan oleh DPR RI dan pemerintah pusat di Jakarta, dan efektif diberlakukan sejak 1 Januari 2002. Panggilan dan kewajiban moral saya sekarang adalah ikut serta bersama-sama dengan pihak-pihak lain untuk memberikan saran-saran, dengan berpedoman pada undang-undang tersebut, agar Otsus Papua bisa berhasil dilaksanakan dan membawa kemaslahatan bagi masyarakat Papua.

Walaupun buku ini saya tulis untuk konsumsi masyarakat luas pada umumnya (termasuk para politisi dan birokrat), yang sudah barang tentu memiliki latar belakang yang beragam, saya menilai bahwa buku ini juga bisa menjadi suatu pengantar bagi para mahasiswa dan pihak-pihak lain yang ingin memiliki pemahaman awal tentang masalah-masalah pembangunan dan pemerintahan pada umumnya, khususnya di Provinsi Papua, terutama dalam era Otsus.

Saya mengucapkan banyak terimakasih kepada Bapak Prof. Dr. Ir. Frans Wanggai, Rektor Universitas Negeri Papua,

atas pengertian dan izin beliau sehingga saya dapat menenggalkan tugas-tugas saya di kampus dalam waktu yang cukup lama selama tahun 2001, dan selama beberapa bulan di tahun 2002, supaya saya bisa menyelesaikan sejumlah artikel yang telah dan sementara dalam proses publikasi, serta memberikan seminar tentang Otonomi Khusus Papua kepada sejumlah masyarakat akademis dan kalangan Kedutaan Besar Republik Indonesia di Australia. Saya juga mengucapkan banyak terimakasih kepada Bapak Ir. Frans Wospakrik, M.Sc., Rektor Universitas Cenderawasih, yang telah banyak memberikan bimbingan, terutama ketika beliau memimpin Tim Asistensi Otsus Papua.

Ucapan terima kasih yang sama saya sampaikan kepada Bapak Gubernur dan Bapak Wakil Gubernur Provinsi Papua yang melibatkan saya sebagai salah seorang anggota Tim Asistensi Otsus Papua, dan memberikan dukungan sehingga saya bisa melaksanakan tugas sebagai *visiting fellow* di Australian National University, Canberra, selama kurang lebih tiga bulan. Waktu tersebut saya gunakan untuk menyusun sebagian dari isi buku ini.

Banyak pihak yang sudah membantu ketika saya terlibat sebagai anggota dalam Tim Asistensi Otsus Papua. Mereka adalah rekan-rekan sesama anggota Tim Asistensi, para dosen di Uncen Jayapura dan Unipa Manokwari, teman-teman pegiat LSM, rohaniwan, pejabat dan petugas pemerintah, pengusaha dan wirausahawan, rekan-rekan wartawan di Jayapura dan di Jakarta, lembaga-lembaga donor internasional, dan banyak lagi yang lain. Gagasan-gagasan yang dimasukkan dalam buku ini pun, banyak disarikan dari

diskusi-diskusi yang saya lakukan dengan mereka. Saya tidak ingin berlaku tidak adil dengan lalai menyebut salah satu nama saja. Tetapi saya yakin, semua perorangan dan lembaga itu, ketika membaca bagian ini, pasti bisa mengetahui dan merasakan rasa terimakasih saya yang dalam kepada mereka.

Anak-anak saya, Ruth, Rhein dan Benny Sumule, dan istri saya Nora Lawalata Sumule, selalu dengan penuh pengertian merelakan saya pergi meninggalkan mereka dalam waktu yang cukup lama – terutama pada tahun 2001. Mudah-mudahan buku ini bisa membuat mereka bangga dan mengetahui bahwa pengorbanan mereka tidak sia-sia.

Terimakasih, Tuhan Yesus!

Kampus “Ilmu Pengetahuan untuk Kemanusiaan”
Universitas Negeri Papua, Manokwari
Minggu Kedua, Mei 2003

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	1
1 PENDAHULUAN	1
• Latar Belakang	1
• Refleksi Terhadap Judul	2
• Peluang untuk Menciptakan Perubahan	5
• Pentingnya Melakukan Refleksi	7
• Tujuan Penulisan	9
• Organisasi Buku	10
2 CAPAIAN POSITIF SETAHUN SETENGAH PELAKSANAAN OTSUS	14
• Konsistensi Memperjuangkan Pemberlakuan Otsus Secara Utuh	14
• Meningkatnya Kesadaran Rakyat tentang Peluang Hukum untuk Memperjuangkan Hak-haknya	16
• Sikap Pro-Aktif Masyarakat Sipil Memanfaatkan Peluang	18
• Inisiatif Penyusunan Draf Rancangan Perdasus/Perdasi	20
3 CATATAN “LAMPU KUNING” PELAKSANAAN OTSUS SATU SETENGAH TAHUN PERTAMA	24
• Struktur APBD yang Timpang	24

•	Pembagian Dana Otsus “60% dan 40%” antar Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota	27
•	Lambannya Upaya Penyusunan Peraturan-peraturan Pelaksanaan	29
4	KRITIK TERHADAP RAPBD 2002 YANG KURANG MEMPEROLEH PERHATIAN	35
•	Pendahuluan	35
•	Persoalan Legal-Formal RAPBD Provinsi Papua	40
•	Alokasi Pendanaan untuk Membiayai Program-program Prioritas	44
•	Sejauh Mana RAPBD Provinsi Papua Mencerminkan Pemihakan dan Pemberdayaan terhadap Orang-orang Asli Papua	48
•	Keterlibatan Pemerintah Kabupaten/Kota dan <i>Stakeholder</i> Lainnya	49
•	Apa Yang Harus Dilakukan?	53
5	MENCEGAH PELAKSANAAN OTSUS YANG MUDARAT	57
•	Pendahuluan	57
•	Tata Pemerintahan yang Baik	58
•	Mensinergikan Pemihakan dan Pemberdayaan Orang Asli Papua	74
•	MRP yang Berdaya	80
•	Pemberdayaan Masyarakat dan Kelembagaan Adat	85
•	Konsultasi <i>Stakeholder</i>	88
•	Prioritas Pelaksanaan Pemerintahan dan Pembangunan	90

	• Pengawasan	91
	• Jangan Pernah Berhenti Berdialog	93
6	SOAL INPRES NOMOR 1 TAHUN 2003	99
	• Status Pasal-pasal Tertentu UU No. 45/1999 menurut UU No. 21/2001	100
	• Pasal 76 UU No. 21/2001 versus Keengganan Membentuk MRP	103
	• Inpres 1/2003 dan Tantangan Membangun Kepercayaan (<i>Trust Building</i>)	106
	• Reaksi Masyarakat Internasional	109
	• Apa yang Sebaiknya Dilakukan Sekarang?	111
7	POST SCRIPTUM: BAGAIMANA PROSPEK OTSUS PAPUA KE DEPAN?	119
	Lampiran 1. Rangkuman Isu-isu Pembangunan dalam UU No. 21 tahun 2001 Yang Perlu Dijabarkan Lebih Lanjut dalam APBD Provinsi Papua	123
	Lampiran 2. Keputusan Gubernur Provinsi Papua Nomor 117 Tahun 2002 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2002	131

PENDAHULUAN**Latar Belakang**

Materi dasar buku ini diambil dari dua sumber: (1) catatan-catatan lepas yang saya buat sebagai refleksi pribadi terhadap pelaksanaan Otsus pada tahun 2002 sampai beberapa bulan paruh pertama tahun 2003, dan (2) Orasi Ilmiah yang dipaparkan pada Dies Natalis dan Wisuda Sarjana STIE Ottow dan Geissler Jayapura pada tanggal 26 Oktober 2002 yang bertopik “Pelaksanaan dan Antisipasi Dampak Negatif Otonomi Khusus di Provinsi Papua”.

Refleksi pribadi saya lakukan karena saya berpendapat, bahwa evaluasi terhadap pelaksanaan Otonomi Khusus (Otsus) Papua merupakan suatu keharusan sebagai bagian dari upaya bersama berbagai elemen masyarakat sipil Papua agar pelaksanaan Otsus tidak keluar dari relnya, yaitu UU No. 21 tahun 2001. Selain itu, tidak bisa dipungkiri bahwa Otsus merupakan persoalan penting yang banyak dikritisi oleh berbagai pihak di Papua dewasa ini – termasuk dibahas dalam berbagai media cetak dan elektronik yang terbit di Papua.

Selain itu, ketika diminta untuk menyampaikan Orasi Ilmiah oleh Pimpinan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Ottow dan Geissler, saya juga menangkap nuansa tuntutan masyarakat ilmiah dan kaum intelektual Papua pada

umumnya tentang perlunya dibangun sikap kritis-objektif terhadap pelaksanaan Otsus Papua. Sikap kritis-objektif yang dimaksud itu sudah barang tentu adalah dalam rangka memastikan bahwa Otsus, baik secara konsep, kebijakan, program maupun kegiatan, haruslah terus menerus diarahkan untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada sang subjek, yaitu rakyat Provinsi Papua, dan secara lebih khusus orang-orang asli Papua. Kekritisan seperti ini sangat penting, karena yang dipertaruhkan adalah nasib dan masa depan sejumlah besar umat manusia ciptaan Tuhan di Tanah Papua.

Dalam kaitan itu, pada awal pemaparan dalam buku ini, saya perlu menyampaikan penghargaan kepada STIE Ottow dan Geissler Jayapura yang merupakan institusi pendidikan tinggi pertama yang telah mengambil prakarsa secara formal untuk secara kritis mengundang perdebatan tentang pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Apalagi hal tersebut dilakukan dalam Dies Natalis dan Wisuda yang merupakan salah satu upacara ilmiah paling bergengsi dalam perjalanan suatu perguruan tinggi. Mudah-mudahan langkah ini merupakan awal dari suatu proses berkesinambungan yang akan diikuti oleh berbagai institusi ilmiah dan kelompok-kelompok masyarakat di Papua, bahkan di tempat-tempat lain.

Refleksi Terhadap Judul

Kalau kita menyimak judul buku ini, kita tentu sepakat bahwa ada dua sub-topik penting yang terkandung di dalamnya. Yang pertama, melalui topik ini diharapkan akan

ada suatu penilaian objektif tentang sejauh mana Otsus Papua telah dilaksanakan sebagaimana seharusnya, yaitu sesuai dengan penggarisan UU No. 21/2001. Yang kedua, diharapkan bisa diidentifikasi hal-hal yang harus dilakukan dan dikembangkan agar prospek pelaksanaan Otsus Papua lebih cerah dan berhasil di masa-masa mendatang.

Soal prospek ini penting untuk dibahas, karena telah terbentuk pendapat di sementara kalangan bahwa selama setahun ini hasil-hasil pelaksanaan Otsus masih jauh dari harapan masyarakat. Misalnya, Mingguan JUBI dalam edisi khususnya No. 23 tahun 04, 23 Desember 2002 – 5 Januari 2003 menulis begini di halaman depan:

“Otsus Papua Terbelenggu: Setelah setahun diberlakukan, Otonomi Khusus belum menyentuh persoalan Papua. Perdebatan mencolok justru soal bagi-bagi anggaran, siapa yang bertanggung jawab mengelolanya, sampai siapa menduduki apa. Akankah tahun kedua Otonomi Khusus akan bernasib sama ...?”.

Hal yang kurang lebih sama juga dilaporkan oleh harian Kompas pada tanggal 13 Maret 2003 dalam artikel yang berjudul “Pemerintah, Otsus Papua, dan Korupsi”.¹ Ada pendapat bahwa “[S]elama setahun ini, pelaksanaan Otsus baru terlihat pada munculnya puluhan mobil yang tergolong mewah untuk mendukung pekerjaan dinas ... di pemerintah provinsi maupun kabupaten kota.” Ada juga kritik lain yang dimuat dalam artikel yang sama, bahwa Otsus membuat “... makin seringnya para pejabat, baik di tingkat provinsi,

kabupaten dan kota, melakukan perjalanan dinas ke Tanah Jawa. Atau kalau tidak, pergi ke Manado ...". Kritik yang lain lagi, bahwa Otsus membuat "... banyak pejabat yang sekolah lagi. Apa memang dana otonomi khusus itu berlebih sehingga *dong* juga perlu sekolah... Kenyataan itu berbeda dengan program bebas uang sekolah yang didengungkan pemerintah sendiri. Sebab sampai saat ini tetap saja *kitorang pu* anak-anak sekolah masih bayar, sementara pegawai pemerintah provinsi banyak yang sekolah." Kesimpulannya? "... otonomi khusus itu sama sekali belum dinikmati masyarakat".

Memang tahun 2002 adalah tahun pertama dan tahun transisi, dan karenanya wajar apabila ada kekurangan-kekurangan dalam pelaksanaan Otsus Papua. Bahkan bisa juga terjadi sudah banyak program pembangunan yang dilaksanakan dengan menggunakan dana Otsus, tetapi belum dikomunikasikan dengan baik, sehingga masyarakat belum mengetahuinya. Tetapi, setidaknya komentar Mingguan Jubi dan artikel Kompas di atas menggarisbawahi satu soal penting tentang adanya kekuatiran bahwa sebagian penyelenggara pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di Papua, baik birokrat dan politisi, masih belum mematuhi dengan sepenuhnya prinsip-prinsip dasar pelaksanaan Otsus. Saya berharap buku ini bisa membantu semua pihak terkait untuk lebih memahami apa itu Otsus Papua dan prinsip-prinsip apa saja yang terkandung di dalamnya.

Dalam kaitan itulah dua sub-topik buku ini sesungguhnya adalah dua sisi dari mata uang yang sama. Artinya,

membahas Otsus Papua tidak cukup dengan sekedar merefleksi hal-hal apa yang dilaksanakan dan hal-hal apa yang tidak dilaksanakan. Lebih dari itu, kita juga dituntut untuk menginventarisasi dan menyarankan faktor-faktor kritis apa saja yang harus diperhatikan dan dilaksanakan dengan benar, dan bagaimana faktor-faktor itu ditangani agar Otsus sungguh-sungguh memiliki prospek yang cerah bagi kemaslahatanⁱⁱ masyarakat Papua, terutama penduduk aslinya. Itulah yang diusahakan untuk dikupas dalam buku ini. Tetapi, sebelum itu saya akan memulai dengan memberikan semacam pengantar singkat tentang peluang-peluang sosial, ekonomi dan politik yang terkandung di dalam UU No. 21/2001 untuk menciptakan perubahan mendasar di kalangan rakyat Papua.

Peluang untuk Menciptakan Perubahan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus (Otsus) bagi Provinsi Papua telah disahkan oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 21 November 2001. Secara efektif undang-undang tersebut mulai berlaku di Provinsi Papua pada tanggal 1 Januari 2002. Ada banyak hal mendasar yang dikandung oleh undang-undang itu yang menjanjikan perubahan apabila digunakan secara arif untuk menjawab pergumulan rakyat Papua selama ini.

Berbagai hak rakyat Papua dimuat secara tegas – hak-hak yang di waktu lalu telah diabaikan, atau bahkan sering dihadapi dengan kekerasan apabila diperjuangkan. Ada

pengakuan terhadap keluhuran jatidiri orang Papua dan nilai-nilai yang mereka anut. Ada pernyataan tentang jaminan konstitusi Republik Indonesia bagi keberagaman. Ada pengakuan tentang kekhasan orang-orang asli dan kebudayaan Papua. Ada pengakuan bahwa pemerintahan selama ini kurang sekali berpihak kepada rakyat Papua – termasuk tidak memberikan penghormatan dan perlindungan yang layak terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) orang-orang asli Papua. Ada pengakuan bahwa hak-hak orang Papua terhadap hasil sumberdaya alam dan pembangunan telah diabaikan. Ada pula pengakuan terhadap keunggulan cara-cara damai yang ditempuh oleh orang Papua dalam memperjuangkan hak-haknya. Dan karena itu, ada tekad untuk memberlakukan kebijakan khusus di Papua dengan berpedoman pada nilai-nilai dasar kemanusiaan universal.

Disahkannya UU No. 21/2001 adalah suatu peristiwa fenomenal. Ia fenomenal bukan karena isinya luar biasa dan tidak dikenal sebelumnya – karena sesungguhnya isi undang-undang itu adalah pengembalian dan pengakuan terhadap hak-hak dasar orang Papua yang selama ini diabaikan. Ia menjadi fenomenal karena sekarang secara resmi dan legal kedudukan dan hak-hak masyarakat Papua diakui secara khusus dalam suatu undang-undang yang mengikat semua pihak di Indonesia. Karenanya, tidak heran bahwa banyak pihak berharap undang-undang ini akan membawa perubahan ke arah kesejahteraan dan kebajikan rakyat Papua. Dan itu adalah harapan yang wajar. Sebab, bukankah filosofi, jiwa, semangat dan isi Undang-undang Nomor 21 tahun 2001

- baik pada batang tubuhnya, maupun penjelasannya, memuat harapan-harapan itu dengan kental?

Tetapi, benarkah perubahan yang sesungguhnya, yaitu perubahan yang membawa kemaslahatan bagi semua orang Papua, bahkan seluruh penduduk Papua, bisa dicapai dengan sekedar memiliki Undang-undang Nomor 21 tahun 2001? Saya berangkat dari suatu pemahaman bahwa undang-undang adalah produk hukum – tidak lebih, tidak kurang. Ia memuat cita-cita. Ia menampilkan ukuran-ukuran dan patokan-patokan ideal. Sesempurna-sempurnanya suatu undang-undang, ia hanya akan menjadi macan kertas kalau berbagai faktor lain tidak diciptakan dan diberdayakan agar mampu berfungsi untuk merealisasikan filosofi, jiwa, semangat dan isi Undang-undang tersebut.

Hal yang sama juga berlaku bagi Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Undang-undang ini jelas mengandung banyak potensi kebajikan. Tetapi potensi itu tidak akan pernah berwujud dan dinikmati dalam bentuk kebajikan yang sesungguhnya bagi masyarakat Papua kalau sejumlah hal penting diabaikan.

Pentingnya Melakukan Refleksi

Tepatkah berbicara tentang penilaian terhadap pelaksanaan Otsus Papua, padahal Otsus itu sendiri baru berjalan selama setahun lebih?

Menurut hemat saya, penilaian terhadap pelaksanaan Otsus Papua sangat penting dan harus dilakukan, sepanjang penilaian itu diberikan secara proporsional dan objektif.

Analogi penilaian 100 hari pertama kinerja kepresidenan di Amerika Serikat bisa digunakan untuk lebih memahami mengapa penilaian awal seperti ini sangat penting.

Sejak masa kepresidenan D.K. Eisenhower pada tahun 1933, telah diinstitusikan penilaian publik terhadap prestasi yang dicapai oleh seorang Presiden Amerika dalam masa 100 hari pertama pemerintahannya. Selama 100 hari itu publik memantau secara ketat kepribadian, gaya memimpin, proses pengambilan keputusan, dan pelaksanaan program-program strategis. Apabila seorang Presiden Amerika mampu bekerja dan memimpin secara baik, terarah, dan profesional selama 100 hari pertama, maka publik menilai ia akan mampu untuk memimpin pemerintahannya selama sisa dari 1.460 hari atau empat tahun yang merupakan masa jabatannya tersebutⁱⁱⁱ. Dengan perkataan lain, 100 hari pertama pemerintahan merupakan suatu masa kritis di mana kepercayaan rakyat harus dapat dibangun dan diperoleh.

Satu setengah tahun Otsus Papua, yang masih memerlukan perjalanan panjang, bisa diidentikkan dengan 100 hari suatu administrasi pemerintahan Amerika Serikat di bawah kepemimpinan presiden yang baru. Sebagaimana selama 100 hari itu seorang Presiden Amerika Serikat berusaha membangun kepercayaan rakyatnya, demikian pula satu tahun perjalanan Otsus hendaknya diupayakan untuk membangun kepercayaan rakyat Papua terhadap Otsus itu sendiri dan para penyelenggaranya.

Sikap kritis rakyat terhadap Otsus, dengan demikian, haruslah dipandang sebagai bagian dari kesadaran rakyat Papua bahwa Otsus adalah milik mereka, dan bahwa rakyat

ingin berperan sebesar-besarnya di dalamnya. Peranan seperti itu hanya dapat dilakukan dengan baik apabila ada rasa percaya terhadap pelaksanaan Otsus yang sejak awal secara mantap telah mulai bertumbuh dan ditumbuhkan di dalam diri masyarakat.

Tujuan Penulisan

Saya menulis buku ini setidaknya-tidaknyanya dengan dua tujuan di dalam benak saya. Yang pertama, melalui buku ini saya berharap akan tersedia informasi yang gampang diakses oleh publik pada umumnya, khususnya masyarakat Papua, tentang apa seyogyanya Otsus itu, sejauh mana prinsip-prinsip dasar Otsus telah digunakan pada tahun 2002, dan hal-hal apa saja yang telah dicapai dan tidak dicapai. Diterbitkannya buku ini diharapkan akan memberikan lebih banyak referensi kepada masyarakat untuk memahami dinamika Otsus Papua, di samping ketersediaan informasi yang berasal dari sumber-sumber lain – baik sumber pemerintah maupun non pemerintah.

Kedua, saya berharap bahwa buku ini akan merangsang berkembangnya perdebatan ilmiah di kalangan masyarakat pada umumnya tentang hal-hal apa saja yang harus dilakukan oleh semua pihak yang terkait dengan Otsus Papua: pemerintah pusat, pemerintah provinsi, kabupaten/kota, parlemen (baik di pusat maupun di provinsi Papua), lembaga-lembaga swadaya masyarakat, kelompok-kelompok masyarakat sipil, tokoh-tokoh masyarakat, dan lain sebagainya, agar Otsus bisa benar-benar memberikan manfaat

sesuai cita-cita ketika ia mulai diperdebatkan di Papua. Apabila buku ini bisa menjadi alat yang kecil untuk mendorong rekan-rekan lain melahirkan lebih banyak gagasan dan tulisan tentang Otsus Papua, saya beranggapan bahwa buku ini telah mencapai tujuannya.

Organisasi Buku

Buku ini saya bagi dalam 7 bab. Dalam Bab 1 saya menjelaskan latar belakang dan alasan-alasan penulisan buku ini, serta manfaat-manfaat apa saja yang saya harapkan dapat diperoleh masyarakat luas dari penerbitan buku ini.

Bab 2 dan 3 berisi hasil-hasil refleksi: hasil-hasil positif yang telah dicapai selama tahun pertama sebagaimana dimuat dalam Bab 2, dan catatan-catatan “lampu kuning” saya terhadap pelaksanaan Otsus Papua tahun 2002 seperti yang dimuat dalam Bab 3. Bab-bab ini ditulis dengan harapan bahwa hal-hal yang baik pada tahun pertama akan terus dipertahankan bahkan dikembangkan, dan hal-hal yang masuk kategori “lampu kuning” perlu segera diperbaiki. Untuk lebih memperjelas soal “lampu kuning” itu saya memuat kembali komentar saya mengenai Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Provinsi Papua tahun 2002 yang saya tulis pada bulan-bulan awal tahun 2002. Saya menilai bahwa hal-hal yang saya kemukakan itu masih relevan untuk diperhatikan dalam penyusunan RAPBD-RAPBD mendatang. Pembaca dapat membaca komentar-komentar tersebut dalam Bab 4.

Bab 5 berisi sejumlah gagasan untuk meningkatkan performan dan hasil-hasil pelaksanaan Otsus Papua di tahun 2003 dan tahun-tahun mendatang. Beberapa hal strategis dibahas dalam Bab tersebut, mulai dari perlunya menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) di Papua, sampai perlunya kita selalu mengedepankan dialog sebagai cara-cara penyelesaian masalah.

Bab 6 berisi analisis tentang akibat diterbitkannya Instruksi Presiden (Inpres) No. 1/2003. Sejak Inpres tersebut diterbitkan, berbagai sikap pro dan kontra telah berkembang di kalangan masyarakat Papua. Para pemerhati Papua di tingkat nasional dan internasional juga memberikan perhatian yang umumnya menyayangkan kebijakan tersebut. Di dalam bab ini saya mengemukakan pandangan saya tentang *fallacy* dari sejumlah anggapan yang melatarbelakangi penerbitan Inpres tersebut. Menurut hemat saya, bahwa kalau yang diinginkan oleh pemerintah pusat dari pemekaran provinsi Papua adalah semata-mata kesejahteraan seluruh rakyat Papua, maka yang ditempuh seharusnya adalah segera menyelesaikan Peraturan Pemerintah mengenai pembentukan MRP, sehingga melalui MRP dan DPRP dapat dimulai proses dialog demokratis dan partisipatif oleh rakyat Papua sendiri mengenai pemekaran provinsinya pada saat yang tepat di masa mendatang. Pada bab ini juga dimuat saran kepada para tokoh masyarakat dan pimpinan pemerintahan di Papua untuk berdialog dan mencari jalan tengah terhadap kontroversi ini. Masih lebih baik orang-orang Papua sendiri yang mencari jalan keluar,

ketimbang membiarkan orang lain menentukan apa yang terbaik bagi orang Papua.

Bab 7 berisi kesimpulan dan himbauan. Memang ada banyak alasan untuk bersikap kuatir dan mempersoalkan efektivitas Otsus Papua pada masa awal penerapannya. Bahkan Gubernur Solossa pun memberikan catatan-catatannya sendiri^{iv}. Tetapi, yang paling penting sekarang adalah melakukan koreksi dengan memperbaiki hal-hal yang keliru, dan memastikan bahwa para birokrat dan pejabat yang bertanggung jawab mewujudkan kehidupan rakyat yang lebih baik haruslah mereka yang mampu/kapabel, jujur, bersedia berdialog, dan bersih dari korupsi. Kita juga masih punya waktu untuk terus berupaya memberikan pemahaman kepada elemen-elemen tertentu di pusat tentang posisi dan arti strategis Otsus Papua tidak saja bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat Papua dalam berbagai bidang, tetapi juga bagi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kita masih punya satu setengah tahun untuk memperbaiki kinerja pelaksanaan Otsus Papua sebelum evaluasi formal terhadapnya dilakukan pada awal tahun 2005.

Catatan Akhir

ⁱ Lihat juga artikel lain pada harian Kompas, 'KKN Menghambat Otonomi Khusus Papua', Sabtu, 10 Mei 2003, yang dapat diakses di <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0305/10/daerah/304448.htm>

ⁱⁱ Kemaslahatan dapat pula diartikan dengan kebaikan, kebajikan, faedah, dan manfaat.

ⁱⁱⁱ Informasi lebih jauh mengenai hal ini dapat dibaca dalam *Newshour Extra* tertanggal 25 April 2001 yang berjudul 'Why 100?', yang dapat

diakses di http://www.pbs.org/newshour/extra/features/jan-june01/100_days.html Selain itu, untuk memperoleh gambaran yang berimbang mengenai kritik terhadap penggunaan konsep 100 hari secara tidak proporsional dapat dibaca pada tulisan Amando Doronilla, '100-day Notion Irrelevant to Macapagal Presidency', dapat diakses di http://www.inq7.net/nat/2001/may/14/nat_6-1.htm

^{iv} Untuk informasi lengkap, baca 'Wawancara Khusus dengan Gubernur Papua Drs. J.P. Solossa, M.Si.: Refleksi Setahun Pemerintahan Otonomi Khusus Papua', *Jubi*, No. 23, tahun 04, 03 Desember 2002 – 5 Januari 2003, halaman 12 – 13.

CAPAIAN POSITIF SETAHUN SETENGAH TAHUN PELAKSANAAN OTSUS

Konsistensi Memperjuangkan Pemberlakuan Otsus Secara Utuh

Selama kurang lebih satu tahun pelaksanaan Otsus Papua ada beberapa hal positif yang saya catat. Yang pertama, adalah semangat dan upaya serius yang ditunjukkan oleh pimpinan daerah, dalam hal ini Gubernur dan Wakil Gubernur, serta sejumlah pimpinan dan anggota DPR Provinsi Papua, yang terus menerus memperjuangkan agar Otsus dapat diterapkan secara utuh dan konsekuen. Perjuangan duet kepemimpinan eksekutif provinsi tersebut sebenarnya telah dimulai sejak akhir tahun 2000, segera sesudah mereka dipilih untuk memimpin provinsi Papua (waktu itu masih resmi bernama Irian Jaya).ⁱ Dan kini, sesudah UU No. 21/2001 disahkan, konsistensi untuk memperjuangkan pemberlakuan Otsus secara utuh di Papua, terutama dalam kaitannya dengan mencari jalan keluar terhadap hambatan-hambatan di tingkat pusat, masih terlihat dengan jelas.

Sayang sekali bahwa hingga kini masih ada pihak-pihak yang meragukan bahwa UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, apabila dilakukan dengan benar,

utuh, konsekuen dan bertanggung jawab, justru akan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesiaⁱⁱ. Misalnya, sebagaimana dikutip harian Kompas, seorang pejabat Depdagri menyatakan, bahwa "... rentang kendali pusat terhadap daerah akan lebih baik dengan pemecahan Provinsi. UU Otonomi Khusus justru bisa memberi jalan bagi rakyat Papua untuk membentuk cikal bakal negara."ⁱⁱⁱ Mereka mengira bahwa ada udang di balik batu, yaitu bahwa UU No. 21/2001 akan menyebabkan terjadinya separatisme di Provinsi Papua. Padahal UU ini disusun dan disahkan dalam semangat reformasi, demokratisasi, dan keberagaman sebagaimana yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945, dan pembahasannya melibatkan DPR RI dan pemerintah pusat. Artinya, kalau memang UU Otsus Papua berpotensi menyebabkan terjadinya separatisme, berarti telah terjadi suatu kejahatan yang sangat besar terhadap negara, dan karenanya yang harus diperiksa terlebih dahulu adalah para anggota DPR RI dan pejabat interdepartemental yang terlibat dalam pembahasannya, termasuk Presiden Republik Indonesia yang menandatangani UU tersebut.

Memang tidak mudah untuk mengubah paradigma pihak-pihak tertentu yang sudah berpola dan berurat-akar terhadap Papua dan orang-orang Papua. Mereka ini seolah-olah tidak percaya bahwa orang-orang Papua, yang walaupun minoritas karena berkebudayaan Melanesia di tengah-tengah begitu banyak suku bangsa Indonesia yang berkebudayaan Melayu, juga bisa menjadi orang-orang Indonesia yang patriotis. Orang-orang seperti inilah yang terus menerus melekatkan stigma tertentu pada orang Papua dan menjadikannya sebagai

pembenaran untuk terus-menerus melakukan tindakan-tindakan diskriminatif dan represif.

Oleh karena itu, upaya Gubernur, Wakil Gubernur, dan sejumlah pimpinan dan anggota DPR Provinsi, yang terus menerus tanpa lelah memperjuangkan agar semua hambatan politis-makro terhadap pelaksanaan Otsus Papua dapat diselesaikan merupakan langkah positif yang perlu didukung, dan diberikan apresiasi.

Meningkatnya Kesadaran Rakyat tentang Peluang Hukum untuk Memperjuangkan Hak-haknya

Hal kedua yang secara positif menonjol dalam pelaksanaan Otsus selama setahun ini adalah semakin bertumbuhnya pemahaman dan kesadaran rakyat Papua tentang adanya ruang dan peluang hukum untuk memperjuangkan hak-hak mereka secara damai. Walaupun begitu, harus diakui bahwa semakin meningkatnya pemahaman sebagaimana yang dimaksud tersebut masih terbatas pada kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki akses yang lebih baik ke informasi, yaitu mereka yang berada di daerah perkotaan atau sekitar perkotaan.

Salah satu hal yang patut dicatat dalam kaitan ini adalah keterlibatan pihak-pihak independen (terutama LSM dan institusi keagamaan) yang secara kritis-objektif bersedia melakukan pendidikan publik tentang UU No. 21/2001 dan proses penyusunannya kepada rakyat Papua. Padahal, keterlibatan mereka sebenarnya bukan tanpa resiko – terutama resiko berkurangnya kepercayaan masyarakat

kepada institusi mereka apabila Otsus Papua ternyata gagal membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Di Manokwari, misalnya, LP3BH (Lembaga Penelitian, Pengkajian, dan Pengembangan Bantuan Hukum) Manokwari, sebuah lembaga swadaya masyarakat, bersedia menerima penugasan dari Bupati Manokwari untuk melakukan pendidikan publik tentang Otsus Papua^{iv}. Yan Chris Warinussy, S.H. (Direktur Eksekutif) dan Ir. Sahat Saragih (salah seorang pendiri) menandakan bahwa adalah kewajiban LP3BH untuk memberikan pendidikan publik tentang produk-produk hukum yang langsung terkait dengan kehidupan rakyat Papua. “Masih lebih baik orang Papua menolak Otsus karena mereka mengerti isi UU No. 21/2001, ketimbang menerima tetapi mereka sama sekali tidak memahami hak dan kewajiban mereka sebagaimana diatur dalam UU tersebut,” jelas mereka.

Dengan upaya-upaya seperti ini, secara bertahap pemahaman masyarakat Papua tentang peluang-peluang perbaikan secara mendasar melalui penerapan Otsus mulai dapat dibangun secara komprehensif. Andaikata saja lebih banyak pemerintah kabupaten/kota yang mengambil inisiatif, maka tentu lebih banyak lagi masyarakat Papua yang memahami tentang peluang-peluang hukum yang tersedia di dalam UU No. 21/2001 untuk memperjuangkan hak-hak mereka.

Sikap Pro-aktif Masyarakat Sipil Memanfaatkan Peluang

Hal ketiga, adalah sikap pro-aktif dan inisiatif yang diambil oleh sejumlah masyarakat sipil, baik secara perseorangan maupun dalam bentuk organisasi non-pemerintah, untuk memanfaatkan peluang yang terkandung dalam UU No. 21/2001 dalam rangka perlindungan hak-hak orang-orang asli Papua pada khususnya, dan penegakan hak-hak asasi manusia pada umumnya.

Beberapa yang sempat dicatat, misalnya, inisiatif sejumlah tokoh perempuan untuk memulai diskusi tentang keterwakilan perempuan asli Papua dalam MRP. Salah satunya adalah Forum Kajian Pemberdayaan Perempuan Papua (FKP3) yang menyelenggarakan lokakarya pada tanggal 26 dan 27 Februari 2002 – hanya dua bulan sesudah pemberlakuan Otsus Papua secara resmi – dengan melibatkan wakil-wakil perempuan Papua guna menjangkau opini mereka tentang keterlibatan perempuan sebagai anggota Majelis Rakyat Papua (MRP). Walaupun hingga kini MRP masih tidak jelas kapan dibentuk, FKP3 terus konsisten mendorong berlangsungnya proses demokrasi untuk menghasilkan wakil-wakil perempuan Papua yang benar-benar representatif, kapabel, dan berintegritas tinggi untuk menduduki paling tidak sepertiga dari kursi-kursi MRP. Inisiatif seperti ini juga sudah mulai dilakukan juga oleh sejumlah tokoh agama dan tokoh adat, tetapi dalam skala dan intensitas yang lebih kecil dan terbatas dibandingkan kaum perempuan Papua.

Selain itu, saya juga mencatat upaya penting yang dilakukan oleh sejumlah individu dan organisasi pegiat HAM. Misalnya, Kontras Papua, bersama-sama dengan beberapa lembaga pegiat perlindungan HAM, telah memulai proses penyusunan draf produk hukum yang mengatur pembentukan Perwakilan Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia (Komnas HAM) di Papua. Pada saat buku ini dicetak, teman-teman pegiat HAM Papua sudah melakukan pertemuan dengan Komnas HAM di Jakarta untuk mendiskusikan tentang struktur dan rincian tugas Perwakilan Komnas HAM Papua.

Dalam bidang pengelolaan keuangan yang berasal dari Otsus, Foker LSM (Forum Kerjasama Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat) Papua telah menyelenggarakan suatu lokakarya pada tanggal 26 dan 27 Maret 2002 di Jayapura untuk membahas RAPBD 2002 yang telah dimasukkan oleh pemerintah Provinsi ke DPR Provinsi Papua. Lokakarya itu menyajikan banyak masukan yang bermutu dalam rangka memperbaiki RAPBD 2002 tersebut. Foker LSM kemudian membukukan masukan-masukan tersebut dan menyerahkannya ke DPR Provinsi. Apakah DPR Provinsi kemudian menggunakan masukan Foker LSM Papua ketika membahas RAPBD 2002 yang diajukan oleh pemerintah, saya kurang mengetahui.

Selain itu, pada akhir bulan April 2002, Pusat Penelitian Pemberdayaan Fiskal dan Ekonomi Daerah (P3FED) Universitas Negeri Papua menyelenggarakan sebuah lokakarya di Biak untuk menyusun pokok-pokok pikiran tentang pemberdayaan hak-hak masyarakat adat Papua dalam

eksploitasi sumberdaya alam. Hasil dari lokakarya yang melibatkan wakil-wakil masyarakat adat, beberapa pemerintah kabupaten dan provinsi, serta beberapa ahli kebudayaan Melanesia ini, telah dibukukan dan diserahkan kepada Gubernur dan Pimpinan DPR Provinsi Papua untuk digunakan dalam penyusunan Perdasus/Perdasi mengenai perlindungan hak-hak masyarakat adat Papua.

Inisiatif Penyusunan Draft Rancangan Perdasus/Perdasi

Hal positif keempat, adalah adanya inisiatif beberapa instansi pemerintah – dalam batas-batas tertentu – untuk mulai mengejawantahkan mandat UU No. 21/2001 dalam bentuk upaya awal penyusunan draft Rancangan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) atau Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi). Walaupun semestinya harus lebih banyak lagi draft Rancangan Perdasus/Perdasi yang disusun oleh lebih banyak instansi pemerintah, sepantasnyalah penghargaan diberikan kepada instansi-instansi tertentu yang telah mulai menata diri agar lebih mampu memberikan pelayanan kepada rakyat Papua dalam era Otsus.

Misalnya, Dinas Pendidikan dan Pengajaran Provinsi Papua telah mulai menyusun Draft Rancangan Peraturan Daerah mengenai Pendidikan di Provinsi Papua. Sejauh ini bisa disimpulkan bahwa ada kesungguhan yang ditunjukkan oleh Dinas P dan P untuk membuka diri dan menerima masukan berbagai pihak dalam upaya menata sistem pendidikan di Provinsi Papua. Hal yang sama juga dilakukan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Papua yang melibatkan

sejumlah LSM untuk ikut serta membahas Draft Rancangan Peraturan Daerah mengenai Pembangunan Kehutanan di Provinsi Papua.

Selain itu patut dicatat upaya salah satu biro di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Papua yang membidangi hukum dan perundang-undangan. Biro ini telah menyiapkan paling tidak 26 buah draf rancangan peraturan daerah. Hanya saja mutu draf-draf tersebut seyogyanya ditingkatkan. Salah satu faktor penyebabnya adalah biro tersebut tidak melakukan studi secara mendalam untuk memahami dengan baik semua aspek penting yang terkait dengan topik yang ingin diakomodasi dalam draf Rancangan Perdasus/Perdasi tertentu. Selain itu tidak dilakukan konsultasi secara baik dengan kelompok-kelompok masyarakat yang nantinya menjadi subyek dari produk hukum tersebut.

Saya mendengar bahwa draf Perdasus/Perdasi yang disusun biro tersebut sementara dikonsultasikan dengan para ahli untuk diperbaiki dan ditingkatkan mutunya. Mudah-mudahan tidak dilupakan, bahwa selain berkonsultasi dengan para ahli, konsultasi dengan masyarakat pun harus dilakukan, sebelum rancangan Perdasi/Perdasus itu diajukan ke DPR Provinsi. Konsultasi dengan masyarakat ini akan meminimalkan peluang suatu rancangan Perdasus ditolak, atau suatu Perdasi diminta untuk ditinjau kembali, oleh MRP (lihat Pasal 20 ayat 1 huruf c, dan Pasal 21 ayat 1 huruf b UU No. 21 tahun 2001).

Catatan Akhir

ⁱ Saya telah menulis sebuah artikel yang akan dipublikasi oleh The Journal of Pacific History yang berjudul “*Swimming Against the Current: The Drafting of the Special Autonomy Bill for the Province of Papua and Its Deliberation in the Indonesia National's Parliament*”. Artikel tersebut merangkum proses dan dinamika penyusunan RUU Otsus Papua yang dilakukan di Papua dan bagaimana RUU itu diperjuangkan agar bisa diadopsi oleh DPR RI sebagai Usul Inisiatif, termasuk perdebatan di DPR RI, dan pembahasan DPR RI dengan pihak pemerintah. Terjemahannya dapat dibaca dalam sebuah buku yang saya edit, berjudul *Mencari Jalan Tengah: Otonomi Khusus Papua*, yang akan diterbitkan oleh Penerbit Gramedia, Jakarta pada awal paruh ke-2 tahun 2003.

ⁱⁱ Lihat misalnya ‘Pusat Masih Ragu’, *Cenderawasih Pos* 17 Januari 2003. Dalam artikel tersebut Ketua DPR Provinsi Papua John Ibo dikutip menyatakan keprihatinannya karena “... belum disahkannya MRP itu dikaitkan dengan adanya sinyalemen bahwa Provinsi Papua ingin merdeka atau melepaskan diri dari NKRI terkait dengan isi UU Otsus yang dinilai seakan-akan ingin membentuk negara sendiri.” Bandingkan juga dengan komentar Mendagri Hari Sabarno seperti dikutip dari artikel ‘MRP Masih Terbentur Agenda: Mendagri Bantah Halang-halangi atau Hambat Pengesahannya’ *Radar Sorong*, 27 Desember 2002, hal. 1 dan 2: “... Ketika Cenderawasih Pos (Grup Radar Sorong) menjelaskan bahwa karena MRP tersebut belum disahkan maka jalannya Otsus pincang, Mendagri Hari Sabarno membantah bahwa tidak benar kalau Otsus tidak jalan hanya karena MRP belum disahkan. Karena buktinya dana Otsus sebesar Rp 1,3 triliun diberikan oleh pemerintah pusat.” Tanggapan John Ibo lainnya dapat dibaca dalam ‘Rancangan MRP Ngendap di Depdagri: Pemda Papua telah Mengirim Draf Usulan MRP ke Pusat, Tapi Belum Ada Realisasi. Diduga Sengaja Ditahan’, *Jubi*, No. 23 Tahun 04, 30 Desember 2002 – 5 Januari 2003, halaman 14.

ⁱⁱⁱ Baca selengkapnya masalah ini dalam ‘Menelusuri Redaksi Sebuah Instruksi’, *Kompas* 23 Februari 2003, dapat diakses di <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0302/fokus/142615.htm>

^{iv} Sayangnya inisiatif melaksanakan sosialisasi sampai ke tingkat rakyat di distrik dan kampung baru terjadi di satu-dua kabupaten/kota saja. Mudah-mudahan di tahun ke-2 pelaksanaan Otsus, akan lebih banyak Bupati/Walikota yang melakukan sosialisasi dengan melibatkan pihak independen. Harus dihindari munculnya kesan di masyarakat bahwa pemerintah hanya lebih sibuk dengan menggunakan dana Otsus, tetapi upaya serius untuk memberikan pendidikan publik tentang hak-hak rakyat sebagaimana yang dijamin dalam UU No. 21/2001 justru sangat kurang memperoleh perhatian.

3

CATATAN “LAMPU KUNING” PELAKSANAAN OTSUS SATU SETENGAH TAHUN PERTAMA

Struktur APBD yang Timpang

Selain beberapa kemajuan yang telah dikemukakan dalam Bab 2, juga dicatat hal-hal yang apabila tidak diantisipasi sejak awal berpotensi membuat Otsus Papua bergeser dari cita-citanya. Saya ingin membahas hal ini dengan terlebih dahulu mencermati struktur APBD Provinsi Papua 2002. Te-lah terhadap struktur APBD merupakan pendekatan awal yang tepat dan relatif mudah untuk menilai pelaksanaan Otsus, karena pada akhirnya apapun program Otsus yang ingin dilakukan haruslah tercermin dalam anggaran pemerintah.

Pada Lampiran 1 terdapat sebuah tabel yang berisi isu-isu pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan yang diturunkan dari setiap pasal yang terkandung dalam UU No. 21/2001. Setiap isu pembangunan itu masih perlu dirinci lagi menjadi program-program dan kegiatan-kegiatan. Yang menjadi pertanyaan adalah seberapa jauh APBD Provinsi Papua 2002 mengakomodir isu-isu pembangunan tersebut? Sayang sekali, tidak banyak (hanya sekitar 10 persen) yang secara spesifik dan langsung tertera dalam APBD. Selebihnya tidak terprogramkan di tahun 2002.

Nampaknya birokrasi kita masih cenderung bekerja dengan gaya *business as usual* – artinya masih banyak program pembangunan pada tahun anggaran 2002 yang cenderung sama dengan tahun-tahun sebelumnya, tetapi dengan pengalokasian dana yang lebih besar. Hal ini berarti pula bahwa ada ketimpangan pengalokasian dana Otsus karena tidak disebar secara proporsional untuk menjawab sekomprensif mungkin kompleksitas permasalahan pembangunan, pemerintahan, kemasyarakatan, dan pemenuhan hak-hak dasar orang-orang Papua, terutama masalah-masalah yang justru menjadi alasan mengapa Otsus harus diberlakukan. Sebagian di antaranya adalah:

- (1) penyelesaian pelanggaran HAM – termasuk pengalokasian dana untuk mempersiapkan pembentukan perwakilan Komnas HAM, Peradilan HAM dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, serta kompensasi bagi para korban pelanggaran HAM dan keluarganya;
- (2) pengakuan dan pemberdayaan hak-hak masyarakat adat – termasuknya di dalamnya penguatan dan pengembangan kapasitas lembaga-lembaga adat;
- (3) penguatan proses demokrasi pada masyarakat sipil – termasuk pengalokasian anggaran yang memadai untuk menunjang proses diskusi di masyarakat mengenai proses pemilihan anggota MRP;
- (4) penataan hubungan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat terutama dalam kaitannya dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah pusat di Provinsi Papua dengan kekhususan, seperti dalam bidang

- pertahanan, keamanan, hubungan luar negeri, keagamaan, fiskal dan moneter;
- (5) pembukaan *desk* Pemerintah Provinsi Papua di Kedutaan-kedutaan Besar Republik Indonesia terutama di negara-negara yang memiliki kemiripan kebudayaan dengan Papua seperti negara-negara di Pasifik Selatan, serta di negara-negara maju yang berpotensi memberikan manfaat sosial dan ekonomi kepada Papua;
 - (6) penataan tugas-tugas Kepolisian Republik Indonesia di Provinsi Papua – termasuk di dalamnya penataan kurikulum pendidikan kepolisian di Papua, dan rekrutmen orang-orang asli Papua untuk menjadi perwira Kepolisian Republik Indonesia di Provinsi Papua;
 - (7) rekrutmen dan pengembangan kapasitas orang-orang asli Papua untuk menduduki profesi hakim dan jaksa;
 - (8) pengembangan kewirausahaan yang secara spesifik menargetkan orang-orang asli Papua untuk menjadi pengusaha-pengusaha handal;
 - (9) penelitian dan pengembangan peraturan-peraturan daerah strategis secara partisipatif, seperti peraturan daerah mengenai pengelolaan kependudukan dan pembatasan migrasi masuk, peraturan daerah mengenai penyelenggaraan pembangunan kesehatan dan gizi yang bermutu dan merata, peraturan daerah mengenai perlindungan dan pemberdayaan hak-hak masyarakat adat dalam eksploitasi sumberdaya alam, peraturan daerah mengenai pengolahan lanjutan sumberdaya alam di Provinsi Papua, peraturan daerah mengenai

- perlindungan lingkungan hidup dan pembangunan yang berkelanjutan, dan sebagainya;
- (10) penyelenggaraan Sensus Penduduk Provinsi Papua yang secara khusus diarahkan untuk mengumpulkan berbagai karakteristik sosial-ekonomi dan kebudayaan khas Papua untuk perencanaan pembangunan yang lebih sesuai dengan keadaan masyarakat;
 - (11) pembatasan migrasi masuk sebagai bagian dari kewajiban pengelolaan pertumbuhan penduduk yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi atas dasar kebijakan afirmatif bagi orang-orang asli Papua;
 - (12) dan masih banyak yang lain.

Pembagian Dana Otsus “60% dan 40%” antar Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota

Dalam kaitannya dengan APBD 2002, hal lain yang perlu dicermati adalah pengalokasian Dana Otonomi Khusus dengan proporsi 60% dikelola Pemerintah Provinsi dan 40% dikelola Pemerintah Kabupaten, yang diatur dalam Keputusan Gubernur Provinsi Papua Nomor 900/2697/SET tentang Petunjuk Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2002 (Lampiran 2).

Tampaknya ada pemahaman di kalangan pemerintahan sejumlah kabupaten/kota, dan bahkan anggota DPR Provinsi Papua, bahwa dana Otsus pun harus dibagi-bagi seperti pembagian dana pembangunan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana yang diatur dalam UU No. 25/1999.

Pemahaman seperti ini jelas keliru, karena yang seharusnya dilakukan, sebagaimana yang terkandung dalam bagian penjelasan UU No. 21/2001, adalah melakukan konsultasi para pihak (konsultasi *stakeholder*). Seharusnya, instansi teknis Pemerintah Provinsi melakukan konsultasi dan koordinasi dengan instansi teknis tingkat Kabupaten/Kota, ditambah dengan berbagai unsur masyarakat profesi, lembaga swadaya masyarakat, wakil rakyat, dan sebagainya. Kemudian para *stakeholder* tersebut bersama-sama menetapkan bidang-bidang apa saja yang karena sifatnya, dan karena adanya faktor-faktor kritis tertentu, akan lebih efektif dan efisien dilaksanakan oleh pemerintah Provinsi. Dengan menggunakan cara yang sama, perlu ditetapkan bidang-bidang apa yang justru lebih efektif dan efisien apabila dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota. Bahkan, pemerintah pun harus menyerahkan tanggung jawab pelaksanaan program-program pembangunan tertentu kepada masyarakat profesi, LSM, atau langsung kepada kelompok-kelompok masyarakat, kalau memang mereka ternyata lebih mampu dan lebih efektif dan efisien menjalankan program-program pembangunan tersebut dibanding apabila dilakukan oleh birokrasi.

Oleh karena itu, diharapkan bahwa pengalokasian APBD 2003 Provinsi Papua tidak lagi menggunakan persentase. Membagi-bagi uang rakyat seperti itu jelas tidak sesuai dengan isi, jiwa dan semangat UU No. 21/2001. Selain itu, akan sulit dipantau dan dikontrol apakah dana yang dibagi-bagi seperti itu benar-benar digunakan untuk mewujudkan

isi Otsus, atau digunakan untuk keperluan lain yang sama sekali tidak ada kaitannya dengan Otsus Papua.

Lambannya Upaya Penyusunan Peraturan-peraturan Pelaksanaan

Tabel 1 dan 2 memberikan gambaran tentang besarnya tantangan yang dihadapi untuk mengejawantahkan UU No. 21/2001 dalam bentuk peraturan-peraturan pelaksanaannya. Padahal yang dimuat dalam kedua tabel itu hanyalah aspek-aspek yang secara eksplisit diwajibkan oleh UU No. 21/2001 untuk dioperasionalkan dalam bentuk Perdasus atau Perdasi. Masih banyak aspek lain yang secara tersirat termaktub dalam UU tersebut yang membutuhkan Perdasus/Perdasi tertentu.

Tabel 1. Topik-topik Perdasus yang secara eksplisit tertera dalam UU No. 21/2001

Referensi	Topik
Pasal 2	Perdasus mengenai Lambang Daerah Provinsi Papua dalam bentuk Bendera dan Lagu Daerah
Pasal 4 ayat 3	Perdasus mengenai kewenangan-kewenangan khusus Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus
Pasal 4 ayat 4 dan 5	Perdasus mengenai kewenangan-kewenangan khusus Kabupaten dan Kota di Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus
Pasal 4 ayat 9	Perdasus mengenai tatacara pemberian

	pertimbangan Gubernur mengenai perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Provinsi Papua
Pasal 11 ayat 3	Perdasus mengenai tatacara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur
Pasal 19 ayat 3	Perdasus mengenai keanggotaan dan jumlah anggota MRP
Pasal 20 ayat 2	Perdasus mengenai tugas dan wewenang MRP
Pasal 21 ayat 2	Perdasus mengenai hak MRP
Pasal 23 ayat 2	Perdasus mengenai kewajiban MRP
Pasal 34 ayat 7	Perdasus mengenai pembagian lebih lanjut secara adil dan berimbang penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus antara Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan memberikan perhatian bagi daerah-daerah tertinggal, yaitu yang berasal dari: <ul style="list-style-type: none"> a. bagi hasil sumber daya alam, pertambangan minyak bumi dan pertambangan gas alam, serta b. penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan, antara Provinsi dan Kabupaten/Kota.
Pasal 38	Perdasus mengenai pemanfaatan sumberdaya alam di Provinsi Papua
Pasal 66	Perdasus mengenai pemberian perhatian dan penanganan khusus bagi pengembangan suku-

	suku yang terisolasi, terpencil, dan terabaikan di Provinsi Papua.
Pasal 67	Perdasus mengenai pengawasan sosial

(Catatan: Perdasus adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang in No. 21/2001)

Tabel 2. Topik-topik Perdasi yang secara eksplisit tertera dalam UU No. 21/2001

Referensi	Topik
Pasal 24 ayat 2	Perdasi mengenai Tata Cara Pemilihan MRP
Pasal 26 ayat 3	Perdasi mengenai Perangkat Provinsi Papua
Pasal 27 ayat 3	Perdasi mengenai Pengaturan Kebijakan Kepegawaian di Provinsi Papua
Pasal 29 ayat 3	Perdasi mengenai tata cara pemberian pertimbangan dan persetujuan MRP terhadap Perdasus
Pasal 32 ayat 2	Perdasi mengenai fungsi, tugas, wewenang, bentuk dan susunan keanggotaan Komisi Hukum Ad Hoc
Pasal 35 ayat 6	Perdasi mengenai ketentuan pelaksanaan bantuan luar negeri
Pasal 36 ayat 1	Perdasi mengenai perubahan dan perhitungan APBD
Pasal 36 ayat 3	Perdasi mengenai tata cara penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi, perubahan dan perhitungannya serta pertanggungjawaban dan pengawasannya.

(Catatan: Perdasi adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan)

Sesudah lebih dari setahun pelaksanaan Otsus Papua, belum satupun Rancangan Perdasus maupun Perdasi yang rampung disusun, baik oleh Pemerintah Provinsi, maupun oleh DPRP dengan menggunakan hak usul inisiatif yang dimilikinya. Padahal pasal 75 UU No. 21/2001 menegaskan bahwa “Peraturan pelaksanaan yang dimaksud Undang-Undang Otonomi Khusus ini ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun sejak diundangkan”. Ketika buku ini dirampungkan, kita sudah lebih dari lima bulan melewati ulang tahun pertama UU No.21/2001 diundangkan. Sulit dibayangkan bahwa semua Rancangan Perdasus dan Perdasi yang diperlukan itu bisa disusun dalam waktu yang sangat pendek (kurang dari tujuh bulan), kecuali gaya dan ritme kerja serta pembagian tanggung jawab diubah total.

Lamban dan lambatnyanya penyusunan peraturan-peraturan pelaksanaan UU No. 21/2001 juga sekaligus menunjukkan bahwa sesungguhnya kita sementara menyia-nyiakan kesempatan dan peluang untuk merancang sendiri hampir semua aspek pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan agar sedapat mungkin sesuai dengan kekhasan sosial-budaya, politik dan ekonomi di Papua. Salah satu keunikan UU No. 21/2001 adalah bahwa peraturan pelaksanaannya cukup dalam bentuk Peraturan Daerah, baik Perdasus maupun Perdasi, dan tidak membutuhkan Peraturan Pemerintah

Pusat sebagaimana undang-undang yang draf-nya pun harus dimasukkan dari Papua.

Adakah cara untuk mempercepat proses penyusunan Perdasus/Perdasi tetapi dengan mutu yang memadai? Semestinya kita bisa bercermin pada proses penyusunan draf Rancangan UU Otonomi Khusus yang disusun di Papua pada awal tahun 2001, yang lengkapnya disebut Rancangan Undang-undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri. Draf RUU tersebut bisa rampung dalam waktu kurang dari 3 bulan, termasuk dokumen-dokumen akademiknya. Hal itu bisa dicapai bukan semata-mata karena RUU itu dikerjakan oleh masyarakat akademis dan sejumlah intelektual Provinsi Papua. Yang membuat RUU itu bisa rampung dalam waktu singkat dengan kualitas yang dipuji banyak pihak adalah karena penyusunannya tidak semata-mata menjadi urusan kaum birokrasi dan politisi, tetapi urusan seluruh rakyat Papua, siapa pun dia.

Semestinya, semangat bekerjasama dengan seluruh elemen masyarakat Papua seperti ini harus terus ditumbuhkembangkan oleh instansi-instansi pemerintah dan DPR Provinsi Papua supaya Rancangan Perdasus dan Perdasi bisa segera dirampungkan dalam waktu yang tidak terlalu lama, dan dengan mutu dan representasi yang tinggi karena melibatkan seluruh elemen masyarakat Papua. Tetapi kalau kerjasama seperti ini tidak dilakukan, maka saya pesimis berbagai Perdasus/Perdasi akan rampung disusun. Dan, izinkan saya untuk mengingatkan bahwa akibatnya bisa fatal

bagi kesinambungan pemberlakuan UU No. 21/2001 di tahun-tahun mendatang.

KRITIK TERHADAP RAPBD 2002 YANG KURANG MEMPEROLEH PERHATIAN

(Catatan pengantar: Tulisan pada bab ini pernah saya presentasikan dalam bentuk sebuah makalah yang berjudul “Tinjauan Kritis Terhadap RAPBD 2002 Berdasarkan UU No. 21/2001” dalam sebuah lokakarya yang diselenggarakan Foker LSM Papua pada tanggal 26 dan 27 Maret 2002. Makalah itu kemudian diterbitkan bersambung oleh mingguan JUBI beberapa waktu kemudian. Saya memuatnya kembali dalam buku ini, karena saya menilai bahwa tulisan ini memiliki banyak hal yang masih relevan untuk diperhatikan dalam pembahasan dan penetapan anggaran pembangunan di Provinsi Papua di waktu mendatang).

Pendahuluan

Pada tanggal 22 Oktober 2001, DPR RI menetapkan Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. RUU tersebut kemudian disahkan sebagai Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2001 pada tanggal 21 November 2001. Secara efektif UU tersebut mulai berlaku di Provinsi Papua pada tanggal 1 Januari 2002.

Pada tanggal 21 Januari 2002, Gubernur Provinsi Papua menyampaikan Sambutan dan Pengarahan kepada para pejabat tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota se Provinsi

Papua dalam acara Sosialisasi Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dalam kesempatan tersebut, Gubernur menyampaikan lima kata kunci yang merupakan faktor-faktor penentu keberhasilan pelaksanaan Undang-undang Nomor 21 tahun 2001. Kelima kata kunci itu adalah:

- (1) Keberpihakan kepada orang-orang asli Papua – yaitu bahwa semua program pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan dalam era Otsus Papua harus memberi manfaat langsung bagi orang-orang asli Papua sampai di tempat-tempat yang terpencil;
- (2) Pemberdayaan orang-orang asli Papua – yaitu bahwa keberpihakan harus dilakukan berbarengan dengan pemberdayaan sedemikian rupa sehingga dalam waktu yang tidak terlalu lama orang-orang asli Papua akan berperan dan berprestasi sama dengan semua penduduk yang di Republik Indonesia;
- (3) Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih di semua tingkatan pemerintahan di Provinsi Papua – yaitu bahwa Otonomi Khusus hanya akan memberikan manfaat apabila semua aparat pemerintahan (eksekutif dan legislatif) bekerja secara jujur, profesional, transparan dan demokratis;
- (4) Partisipasi – yaitu bahwa semua pihak yang berkompeten, termasuk unsur-unsur masyarakat, perlu terlibat secara proporsional dan demokratis dalam semua tingkatan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Secara khusus, Gubernur telah meminta para Kepala Dinas dan Instansi Teknis Provinsi untuk secara

partisipatif melibatkan dinas/instansi teknis di tingkat Kabupaten/Kota dalam perencanaan dan pelaksanaan berbagai aspek pembangunan dan pemerintahan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 21 tahun 2001. Yang tidak kalah pentingnya adalah keterlibatan unsur-unsur masyarakat seperti para tokoh masyarakat, tokoh-tokoh adat, perempuan, pemuda, mahasiswa, agama, pegiat LSM, kelompok-kelompok profesi, bahkan berbagai kelompok yang ada di masyarakat, dalam perencanaan dan pelaksanaan tersebut.

- (5) Pengawasan – yaitu bahwa pengawasan hukum, politik dan sosial perlu sungguh-sungguh diberlakukan sebagai bagian yang integral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan kita. Gubernur menegaskan bahwa harus dihindari sejauh mungkin kemungkinan terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme, bahkan semua bentuk inefisiensi pembangunan lainnya dalam pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua.

Sebagai salah satu langkah strategis pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua, Pemerintah Provinsi Papua telah memasukkan Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) Provinsi Papua tahun 2002 ke Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Papua. Salah satu tujuan yang ingin dicapai dari RAPBD tersebut sudah barang tentu adalah bagaimana mencapai kesejahteraan masyarakat Provinsi Papua dengan menggunakan UU No. 21 tahun 2001 sebagai dasar hukum, dengan menggunakan isi Sambutan dan Pengarahan Gubernur Provinsi Papua pada tanggal 21 Januari

2001 -- yang sebagian di antaranya telah dikemukakan di atas – sebagai salah satu pedoman penyusunan RAPBD 2002 tersebut.

Tim Asistensi Otonomi (Otsus) Khusus Provinsi Papua, yang terdiri dari sejumlah intelektual Papua, telah bekerja secara intensif selama tahun 2001 untuk mendukung Rakyat dan Pemerintah Provinsi Papua dan Dewan Perwakilan (DPR) Republik Indonesia dalam penyusunan dan pembahasan RUU Otsus Provinsi Papua. Walaupun Tim ini resmi tidak lagi eksis karena tugas-tugas yang diemban telah dirampungkan, sebagai salah satu mantan anggota Tim tersebut, saya merasa memiliki kewajiban moral untuk memberikan tinjauan kritis mengenai RAPBD Provinsi Papua tahun 2002.

Saya telah mempelajari dengan sungguh-sungguh, dan berusaha seobjektif mungkin, menilai isi RAPBD tersebut. Saya berpendapat bahwa apabila tidak dilakukan perubahan maka cita-cita pemberlakuan Otsus di Provinsi Papua tidak akan dicapai. Bahkan RAPBD tersebut berpotensi menjadi sumber instabilitas dan konflik – baik konflik horizontal (antarakyat atau antardaerah kabupaten/kota) maupun vertikal (antara rakyat dengan pemerintah, maupun antar pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah provinsi). Hal ini dapat dibuktikan dengan telah munculnya berbagai reaksi negatif dari kalangan sementara partai politik, pemerintah kabupaten/kota tertentu, mahasiswa, lembaga-lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat pada umumnya.

Kondisi di atas sudah barang tentu sangat tidak kondusif bagi upaya kita bersama untuk mensosialisasikan Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 kepada berbagai komponen rakyat Papua. Bahkan, apabila keadaan ini terus berlangsung, maka saya dan semua rekan mantan anggota Tim Asistensi akan diposisikan pada posisi yang sulit untuk terus terlibat dalam kegiatan-kegiatan sosialisasi di masa mendatang. Bahkan, bukan tidak mungkin RAPBD yang kurang mengakomodir isi Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tersebut akan semakin memberikan `legitimasi' bagi pihak-pihak tertentu untuk menolak pemberlakuan Otonomi Khusus di Provinsi Papua.

Sudah barang tentu semua pihak setuju, bahwa refleksi kemampuan UU No. 21 tahun 2001 untuk memberdayakan masyarakat Papua adalah pada APBD. Dengan demikian, penting bagi RAPBD yang ada sekarang ini benar-benar memuat amanat UU No. 21 tahun 2001 tersebut.

Tulisan ini memuat tinjauan kritis saya terhadap isi RAPBD. Ada beberapa hal yang menjadi sorotan, yaitu: (1) aspek-aspek legal-formal RAPBD tersebut; (2) aspek-aspek yang seharusnya menjadi prioritas program pembangunan dalam RAPBD tersebut; (3) aspek-aspek keberpihakan kepada orang asli Papua, pemerataan serta pemberian prioritas kepada daerah-daerah tertinggal di Provinsi Papua; dan (4) masalah inkonsistensi dan duplikasi dalam program/proyek sebagaimana yang dicantumkan dalam RAPBD.

Pada bagian akhir ini saya akan menyampaikan sejumlah saran untuk perbaikan RAPBD 2002 tersebut.

Persoalan Legal-Formal RAPBD Provinsi Papua

Pasal 34 ayat 7 UU No. 21/2001 menyatakan bahwa

“... Pembagian lebih lanjut penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5), dan huruf e antara Provinsi Papua, Kabupaten, Kota atau nama lain diatur secara adil dan berimbang dengan Perdasus, dengan memberikan perhatian khusus pada daerah-daerah yang tertinggal ...”.

Yang dimaksud dalam kutipan tersebut sebagai ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5) adalah penerimaan yang berasal dari bagi hasil sumberdaya alam minyak bumi sebesar 70 persen dan gas bumi 70 persen. Di samping itu, yang dimaksud dengan huruf e Pasal 34 ayat 7 UU No. 21/2001 adalah

“...Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan ...”

Ada tiga kata kunci (syarat) yang tidak bisa diabaikan dari kutipan Pasal 34 ayat 7 UU No. 21/2001. Pertama, sumber-sumber dana tersebut harus dibagi antar Provinsi Papua, Kabupaten dan Kota. Kedua, pembagian tersebut haruslah diatur secara adil dan berimbang dengan memberikan

perhatian khusus kepada daerah-daerah yang tertinggal. Ketiga, Pengaturan secara adil dan berimbang itu haruslah dalam bentuk Peraturan Daerah Khusus (Perdasus).

Hal yang disebutkan di atas inilah yang merupakan salah satu persoalan legal-formal serius karena tidak dipenuhi dalam penyusunan RAPBD Provinsi Papua tahun 2002. Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 menegaskan bahwa Rancangan Perdasus disusun oleh Eksekutif dan Legislatif, namun sebelum dapat dilaksanakan perlu memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Majelis Rakyat Papua (MRP). Hingga saat ini MRP belum terbentuk, dan karenanya Perdasus untuk pemanfaatan sumber dana sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 34 ayat 7 belum dapat ditetapkan oleh DPRD dan Eksekutif. Dengan demikian, pembahasan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan DPRD mengenai pemanfaatan sumberdana yang berasal dari pendanaan dalam rangka Otsus hanya dapat diartikan sebagai persiapan dan pematapan rancangan, yang masih harus memperoleh persetujuan dari MRP sebelum dapat digunakan. Apabila keseluruhan atau bagian-bagian dari pemanfaatan sumber dana Otsus tersebut tidak disetujui oleh MRP, maka sudah barang tentu RAPBD perlu diperbaiki kembali.

Saya merasa penting untuk menegaskan hal ini, karena diperoleh kesan yang sangat kuat bahwa pembahasan RAPBD yang sekarang ini berlangsung di DPRD bukanlah suatu kegiatan yang dilakukan secara paralel sambil menunggu terbentuknya MRP. Setidak-tidaknya format RAPBD tersebut, baik untuk Anggaran Rutin maupun Anggaran Pembangunan, tidak menunjukkan hal tersebut. Kalau

pembahasan itu dilanjutkan dengan pengesahan oleh DPRP, maka itu berarti bahwa Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua telah dilanggar oleh Pemerintah dan DPR Provinsi Papua sendiri.

Selain itu, hasil pemantauan saya menunjukkan, bahwa pembahasan dalam rangka menghasilkan RAPBD ini tidak melibatkan berbagai *stakeholder* yang seharusnya diikutsertakan dalam rangka menghasilkan suatu RAPBD yang adil dan berimbang, dengan memberikan perhatian pada daerah-daerah terpencil. RAPBD yang adil dan berimbang tentu tidak mungkin dapat disusun oleh instansi teknis Provinsi semata-mata. Pemerintah dan Parlemen Provinsi perlu melibatkan pemerintah dan parlemen Kabupaten/Kota dan berbagai unsur masyarakat yang berkompeten, karena mereka yang sesungguhnya memahami dengan lebih baik apa yang menjadi kebutuhan masyarakat Papua.

Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah tidak dimasukkannya Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 dalam konsideran RAPBD. Walaupun mungkin ada pihak yang berkilah bahwa hal tersebut 'terlupakan', tetapi hal ini sebenarnya berimplikasi bahwa sebenarnya masih ada keengganan untuk mendalami dengan sungguh-sungguh isi dan amanat Undang-undang Nomor 21 tahun 2001. Secara legal formal, kealpaan ini adalah suatu persoalan yang serius – karena dengan demikian patut dipertanyakan apa dasar hukum yang digunakan oleh pihak Eksekutif untuk memanfaatkan dana yang berasal dari pendanaan Otsus Papua?

Hal yang terakhir adalah sebutan sumber-sumber keuangan yang digunakan dalam RAPBD. Seyogyanya semua sumber pendanaan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34 Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 disebutkan dalam RAPBD Provinsi Papua tahun 2002. Dengan demikian, rakyat Papua dapat mengetahui dengan jelas seberapa besar kontribusi masing-masing sumber tersebut terhadap RAPBD tahun 2002. Tetapi, hal ini tidak dilakukan. Bahkan, DAK (Dana Alokasi Khusus) sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 dicampuradukkan dengan sumber dana Penerimaan Khusus dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana yang disebut dalam Pasal 34 ayat 3 huruf e Undang-undang tersebut.

Hal yang disebutkan di atas tersebut memiliki implikasi legal-formal yang mendasar. Pertama, dengan mencampur aduk keduanya, DAK kehilangan arti yang sebenarnya dalam RAPBD kita. Pengertian DAK sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 34 ayat 3 huruf f UU Nomor 21 tahun 2001 sesungguhnya secara mendasar telah berubah dibandingkan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999. DAK pada Undang-undang Nomor 25 tersebut tidak mencantumkan kata-kata "...dengan memberikan prioritas kepada Provinsi Papua ..." sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 34 ayat 3 huruf f UU Nomor 21 tahun 2001. Artinya, DAK dalam era Otsus sekarang nilainya harus lebih besar dari DAK yang dialokasikan menurut Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 pada tahun anggaran 2001 lalu. Sayangnya, DAK yang 'lebih' seperti ini tidak ditaksir jumlahnya dan tidak

dimasukkan dalam RAPBD Provinsi Papua tahun 2002 – dan hanya disebut dengan simbol “u.p.”.

Kedua, sebutan “DAK-Otsus” sebagaimana yang tercantum dalam hampir semua mata anggaran Pembangunan RAPBD Provinsi Papua tahun 2002 tidak memiliki dasar hukum. Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 sama sekali tidak mengenal istilah DAK-Otsus. Kalau ditinjau dari jumlah anggarannya maka tampaknya yang dimaksud dengan DAK-Otsus dalam RAPBD adalah Penerimaan Khusus dalam rangka Otonomi Khusus yang penggunaannya tidak bisa diatur sebagaimana penggunaan DAK di waktu lalu.

Alokasi Pendanaan untuk Membiayai Program-program Prioritas

Pasal 34 ayat 3 huruf e Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 menegaskan seperti berikut ini:

Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan (*garis bawah untuk penekanan oleh saya*).

Kutipan di atas menegaskan bahwa pendidikan dan kesehatan harus menjadi yang terutama dalam penggunaan dana yang diperoleh untuk keperluan pelaksanaan Otsus di Provinsi

Papua. Tetapi hal tersebut tidak tercermin dalam RAPBD Provinsi Papua sebagaimana yang terlihat dari Tabel 3.

Tabel 3. Alokasi Anggaran Pembangunan untuk setiap Sektor sebagaimana yang tercantum dalam RAPBD Provinsi Papua tahun 2002

Sektor	Alokasi (Rp)	Persentase (%)
a. Industri	730.000.000	0,06
b. Pertanian dan Kehutanan	123.785.649.200	10,13
c. Sumberdaya Air dan Irigasi	41.000.000.000	3,36
d. Tenaga Kerja	7.800.000.000	0,64
e. Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan Daerah dan Koperasi	32.480.000.000	2,66
f. Transportasi	262.495.000.000	21,49
g. Pertambangan dan Energi	24.000.000.000	1,96
h. Pariwisata dan Telekomunikasi Daerah	4.950.000.000	0,41
I. Pembangunan Daerah dan Pemukiman	33.805.000.000	2,77
j. Lingkungan Hidup dan Tataruang	7.700.000.000	0,63
k. Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pemuda dan Olahraga	230.385.033.000	18,86
l. Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	-	-

m. Kesehatan, Kessos, Wanita, Anak dan Remaja	189.800.000.000	15,54
n. Perumahan dan Permukiman	9.254.200.000	0,76
o. Agama	5.419.000.000	0,44
p. Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	39.588.987.000	3,24
q. Hukum	5.000.000.000	0,41
r. Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	155.779.319.055	12,75
s. Politik, Penerangan, Komunikasi, Media Massa	12.600.000.000	1,03
t. Keamanan dan Ketertiban Umum	2.160.000.000	0,18
u. Bantuan Pembangunan Daerah Bawahan	32.785.000.000	2,68
Jumlah	1.221.517.188.255	100

Pada Tabel 3 terlihat bahwa yang memperoleh alokasi terbesar adalah sektor Transportasi, yaitu mencapai 21.49 persen. Sub-Sektor Pendidikan hanya memperoleh dana sebesar 15,07 persen – sesudah dikurangi sub-sub sektor Kebudayaan Nasional, Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pemuda dan Olahraga. Demikian pula Sub-Sektor Kesehatan hanya memperoleh 14,5 persen – sesudah dikurangi sub-sub sektor kesejahteraan sosial, wanita, anak dan remaja. Hal ini bertentangan dengan isi Pasal 34 ayat 3 huruf e Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 yang

mengatakan bahwa pembiayaan pendidikan dan kesehatan harus memperoleh prioritas.

Yang juga terlihat tidak proporsional pada Tabel 3 adalah alokasi anggaran untuk sektor industri yang hanya sebesar 0,06 persen. Hal ini tidak mencerminkan semangat Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 yang menginginkan adanya perubahan mendasar dalam struktur perekonomian Provinsi Papua, dari sekedar suatu kawasan penghasil bahan baku yang berasal dari eksploitasi sumberdaya alam (SDA) menjadi suatu kawasan yang ekonominya berbasis industri dari pengolahan lanjutan kegiatan-kegiatan eksploitasi SDA tersebut (baca Pasal 39 UU No. 21/2001 dan bagian penjelasannya).

Peningkatan alokasi dari Anggaran Pembangunan secara mencolok untuk membiayai Aparatur Pemerintahan dan Pengawasan juga terlihat tidak proporsional. Tabel 1 menunjukkan bahwa Sektor Aparatur Pemerintahan dan Pengawasan menyerap 12,75 persen dari keseluruhan Anggaran Pembangunan, atau mendekati 156 milyar rupiah. Padahal, dalam Anggaran Rutin saja sudah dialokasikan dana sebesar lebih dari 714 milyar rupiah untuk membiayai berbagai birokrasi, termasuk kegiatan-kegiatan rutinnnya. Kalau kedua sumber ini dijumlahkan, maka akan diperoleh angka lebih dari 870 milyar rupiah. Artinya, kurang lebih 45 persen dari keseluruhan RAPBD tahun 2002 digunakan untuk membiayai kegiatan birokrasi. Hal ini jelas tidak sehat dan sama sekali jauh dari semangat untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan profesional di Provinsi Papua.

Sejauh Mana RAPBD Mencerminkan Pemihakan dan Pemberdayaan Orang-orang Asli Papua

Pada bagian awal tulisan ini telah dikutip intisari dari Pidato Gubernur Provinsi Papua pada tanggal 21 Januari 2001. Dalam pidato itu secara tegas dikemukakan bahwa setiap program pembangunan di Provinsi Papua harus mampu menunjukkan dengan jelas keberpihakannya bagi orang-orang Papua, dan harus dilakukan dalam kerangka pemberdayaan orang-orang asli Papua.

Dalam Sub-sektor Pendidikan dan Kesehatan, misalnya, pemihakan dan pemberdayaan dimaksud salah satunya haruslah dalam bentuk mengurangi beban pembiayaan rakyat serendah-rendahnya untuk sektor Pendidikan dan Kesehatan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 56 ayat 3 dan Pasal 59 ayat 3 Undang-undang Nomor 21 tahun 2001. Dengan perkataan lain, harus ada alokasi anggaran yang bertujuan untuk mensubsidi secara langsung biaya-biaya pendidikan dan kesehatan yang selama ini dipikul oleh rakyat. Sayangnya, RAPBD Provinsi Papua tahun 2002 tidak mencantumkan hal tersebut dalam proyek-proyeknya. Tidak ada anggaran yang dialokasikan untuk secara khusus memberikan subsidi bagi para peserta didik di Provinsi Papua, khususnya anak-anak Papua asli, agar orang tua mereka tidak perlu lagi mengeluarkan uang mereka sendiri yang sudah sangat terbatas itu untuk membeli buku tulis, alat tulis, buku-buku pelajaran, pakaian seragam, sepatu dan lain-lain.

Hal yang sama juga terjadi pada pengalokasian anggaran untuk pembangunan kesehatan. Tidak terlihat dengan jelas berapa besar dana yang dialokasikan agar orang-orang asli Papua tidak perlu lagi mengeluarkan dana untuk membiayai pengobatan mereka di fasilitas kesehatan pemerintah.

Selain contoh-contoh yang dikeluarkan di atas, perlu pula dikemukakan di sini bahwa masih belum tercermin secara jelas dalam RAPBD ini upaya-upaya yang secara sengaja direncanakan oleh Pemerintah Provinsi untuk memberdayakan orang-orang Papua asli di dalam setiap proyek pada setiap sektor pembangunan. Analisis isi (*content analysis*) yang dilakukan terhadap judul-judul proyek pada hampir semua sektor/sub-sektor sebagaimana yang tercantum dalam RAPBD membuat saya terpaksa menyimpulkan bahwa sulit untuk menyatakan bahwa proyek-proyek tersebut memang dirancang dan diarahkan untuk pemberdayaan orang Papua asli, karena tidak jelas siapa yang akan menjadi resipien (penerima manfaat) langsung dari proyek-proyek tersebut.

Keterlibatan Pemerintah Kabupaten/Kota dan *Stakeholder* Lainnya

Salah satu masalah mendasar dengan proses penyusunan RAPBD Provinsi Papua tahun 2002 adalah bahwa usulan-usulan kegiatan pembangunan seperti yang terlihat dalam proyek-proyek tersebut sangat sedikit atau bahkan sama sekali tidak melibatkan *stakeholder* non-Pemerintah Provinsi yang seharusnya diikutsertakan.

Perlu digarisbawahi bahwa yang dimaksud dengan Pemerintahan Provinsi Papua di dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tidak saja terbatas pada pemerintahan tingkat Provinsi, tetapi juga pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota bahkan sampai ke kampung-kampung. Dengan demikian penting untuk selalu diupayakan agar Kabupaten/Kota tidak sekedar menjadi objek/sasaran dalam perencanaan dan pelaksanaan Pembangunan. Menjadikan daerah bawahan hanya sebagai sasaran adalah salah satu kelemahan pemerintahan Orde Baru yang seharusnya tidak boleh terjadi lagi dalam masa reformasi sekarang ini. Kita harus berusaha, supaya “Jayapura” pada masa reformasi, apalagi pada masa Otsus Papua, tidak menjadi seperti “Jakarta” pada masa Orde Baru.

Jadi, pada dasarnya ada dua ekstrim yang harus dihindari dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan atas dasar RAPBD 2002. Ekstrim yang pertama adalah proyek-proyek pembangunan diputuskan dan dikendalikan dari Jayapura (termasuk para pimpro-nya pun berkedudukan di Jayapura). Ekstrim yang kedua adalah mengalokasikan sejumlah besar dana yang berasal dari pendanaan Otsus ke pemerintah kabupaten/kota tanpa disertai dengan suatu mekanisme untuk memastikan bahwa dana itu benar-benar akan digunakan untuk menjalankan amanat Undang-undang Nomor 21/2001.

Saya menyarankan bahwa yang harus dilakukan adalah kombinasi dari kedua ekstrim tersebut di atas. Pendekatan kombinasi adalah dalam bentuk pemerintah provinsi melibatkan instansi-instansi teknis dari pemerintah kabu-

paten/kota, ditambah *stakeholder* lain (lihat alinea di bawah) untuk bersama-sama membahas apa yang seharusnya dilakukan sesuai dengan pengalokasian dana untuk sektor tertentu. Kesepakatan yang dimaksud tidak saja menyangkut program apa yang harus dilakukan, tetapi juga siapa yang melakukan, dan pendanaannya dikendalikan dari mana. Dengan cara seperti ini bisa diidentifikasi proyek-proyek apa saja yang sebaiknya (baca: lebih efisien dan efektif) dikendalikan dari tingkat Kabupaten (dan karena itu harus masuk dalam RAPBD Kabupaten/Kota yang bersangkutan), dan proyek-proyek apa yang akan jauh lebih efektif dan efisien dikendalikan dari tingkat Provinsi.

Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah melibatkan elemen-elemen masyarakat yang berkompeten (LSM, Yayasan, lembaga-lembaga keagamaan, lembaga-lembaga profesi, dll) di dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan yang sumbernya berasal dari pengalokasian khusus dalam rangka pelaksanaan Otsus. Pendekatan ini pada dasarnya adalah pelaksanaan amanat dari Undang-undang Nomor 21 tahun 2001, sebagaimana yang tercantum dalam bagian Umum dari Penjelasan Undang-undang tersebut, yang berbunyi sebagai berikut:

... [dengan memungkinkan terciptanya] partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan ...”

Hal-hal yang dikemukakan di atas hanya dapat dicapai apabila masing-masing instansi teknis di tingkat Provinsi Papua (Biro, Dinas, Badan, dll) melakukan apa yang dikenal dengan istilah “konsultasi *stakeholder*”. Ada banyak manfaat yang dapat diperoleh dari konsultasi *stakeholder* seperti ini. Yang pertama adalah, konsultasi *stakeholder* akan menolong semua pihak untuk memastikan bahwa apa yang direncanakan dan dilaksanakan benar-benar mencerminkan semangat dan isi Undang-undang Nomor 21 tahun 2001.

Yang kedua, konsultasi seperti ini memungkinkan terjadinya pengawasan yang efektif – sesuatu hal yang harus merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan proses pelaksanaan proyek-proyek yang dibiayai dari Dana Otsus. Kecenderungan-kecenderungan untuk terjadinya inefisiensi penggunaan dana Otsus, termasuk di dalamnya dalam bentuk korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), akan relatif efektif dapat diawasi dan dihindari apabila dilakukan proses konsultasi *stakeholder* seperti yang dimaksud di atas.

Yang ketiga, konsultasi *stakeholder* adalah alat yang efektif untuk menciptakan rasa memiliki dan meningkatkan tanggung jawab bersama antar berbagai unsur di pemerintahan, parlemen dan masyarakat terhadap keberhasilan program Otsus. Otsus Papua yang berdaya adalah Otsus Papua yang diterima dan dihargai oleh rakyat Papua sendiri. Dan, salah satu cara untuk mencapai hal tersebut adalah dengan memastikan terjadinya konsultasi *stakeholder*.

Apa yang harus dilakukan?

Menyadari tentang pentingnya dana Otsus digunakan secara tertib, benar dan tepat sejak awal, maka disarankan kepada Pemerintah Provinsi dan DPRD Papua untuk mempertimbangkan pokok-pokok berikut ini.

Pokok 1: Prioritaskan segera pembentukan MRP

Agar Dana Otsus dapat digunakan pada tahun 2002 ini, tidak ada cara lain yang konsisten dengan isi Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 kecuali memprioritaskan pembentukan MRP. Segera sesudah MRP terbentuk, maka Eksekutif dan Legislatif dapat memasukkan rancangan rencana pemanfaatan dana otsus tersebut (sebagai bagian dari RAPBD 2002) kepada MRP untuk dibahas. Apabila MRP menyetujuinya, maka rancangan tersebut dapat langsung disahkan oleh DPRD untuk kemudian digunakan untuk melaksanakan program-program. Sebaliknya, apabila MRP tidak menyetujui, maka sudah barang tentu rancangan tersebut masih harus diperbaiki.

Pokok2: Sementara proses pembentukan MRP berlangsung, rancangan rencana pemanfaatan Dana Otsus harus dibahas ulang dengan melakukan konsultasi stakeholder secara baik

Pembentukan MRP akan memakan waktu, dan karenanya perlu dilakukan kegiatan perencanaan penggunaan keuangan

yang berasal dari pendanaan Otsus secara secara paralel. Dengan cara seperti ini maka kita tidak perlu kehilangan waktu percuma, dan dana Otsus untuk tahun 2002 tetap dapat digunakan sesuai peruntukannya. Perencanaan keuangan Otsus untuk tahun 2002, sementara menunggu pembentukan MRP, seharusnya dapat dilakukan secara baik karena tersedia waktu lebih banyak untuk melakukan konsultasi *stakeholder*.

Pokok 3: Kegiatan pembangunan tahun anggaran 2002 tetap dapat dilaksanakan sesuai jadwal dengan membatasi diri pada sumber-sumber anggaran sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999

Pertanyaan yang penting diajukan adalah bagaimana dengan pemanfaatan dana yang berasal dari sumber-sumber sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 1999, seperti yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), DAU (Dana Alokasi Umum), DAK (Dana Alokasi Khusus), dan sumber-sumber lain yang sah?

Sudah barang tentu, sumber-sumber dana ini tetap dapat dilakukan perencanaan dan penggunaannya sesuai dengan prosedur yang selama ini berlaku dan tidak perlu menunggu pembentukan MRP terlebih dahulu. Besar anggaran itu pun memadai untuk melakukan kegiatan-kegiatan pembangunan pada tahun 2002, karena pasti lebih besar dari Rp 776,667,986,364 (anggaran Provinsi Papua tahun 2001).

Pokok 4: Pastikan bahwa amanat Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 dalam setiap pasalnya terakomodir dalam perencanaan anggaran pembangunan pada tahun 2002

Pada Lampiran 1 termuat isu-isu pembangunan yang saya coba sarikan dari setiap pasal dan penjelasan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001. Saya sarankan agar pihak-pihak yang membahas RAPBD Provinsi Papua tahun 2002 untuk menggunakan daftar tersebut sebagai *check-list* untuk memastikan bahwa isu-isu pembangunan tersebut terakomodasi dalam RAPBD tersebut.

Pokok 5: Berikan perhatian pada upaya-upaya perbaikan ketersediaan data dan informasi yang benar-benar mencerminkan keadaan yang sebenarnya sebagai prasyarat utama perencanaan pembangunan Papua

Salah satu masalah pokok pembangunan di Provinsi Papua adalah kelangkaan data dan informasi yang benar-benar dapat dipercaya – apalagi yang menyangkut berbagai informasi sosial, ekonomi dan kebudayaan penduduk asli Papua. Tentu kita masih ingat bahwa Sensus Penduduk 2000 tidak dapat dilakukan di paling tidak 4 Kabupaten di Provinsi Papua: Puncak Jaya, Paniai, Jayawijaya dan Yapen Waropen. Selain itu, cukup banyak orang asli Papua di Kabupaten/Kota lain yang menolak untuk dicacah pada sensus tersebut. Karena itu saya menyarankan agar dilakukan Sensus

Penduduk Papua pada tahun 2002 dengan menggunakan kuesioner yang lebih tajam mengukur variabel-variabel yang memungkinkan kita untuk memperoleh pemahaman yang lebih jelas dan mendalam tentang keadaan orang-orang asli Papua pada khususnya dan penduduk Papua pada umumnya. Dengan demikian, kita akan memperoleh data yang jauh lebih dapat dipercaya dan akan sangat bermanfaat bagi perencanaan pembangunan di masa mendatang.

MENCEGAH PELAKSANAAN OTSUS YANG MUDARAT¹

Pendahuluan

Bab ini menjelaskan tentang hal-hal yang menurut saya perlu diantisipasi karena merupakan kunci untuk memastikan bahwa Otsus dilaksanakan secara benar di Papua. Ada delapan hal pokok, yaitu:

1. menciptakan tata pemerintahan yang baik;
2. mensinergikan dua semangat dasar Undang-undang Nomor 21/2001, yaitu pemihakan dan pemberdayaan orang asli Papua;
3. membentuk MRP (Majelis Rakyat Papua) yang berdaya;
4. memberdayakan masyarakat adat dan memperkuat kelembagaan-kelembagaan adat Papua;
5. pemerintah, parlemen dan MRP melakukan konsultasi *stakeholder* di dalam proses pengambilan keputusan-keputusan yang menyangkut kehidupan rakyat banyak;
6. menetapkan prioritas pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan;
7. melakukan pengawasan; dan
8. semua pihak, baik yang berada di Provinsi Papua, maupun di Pusat, bahkan seluruh rakyat Indonesia, untuk terus mengedepankan dialog dan mengupayakan jalan-jalan

damai untuk mencari penyelesaian menyeluruh dan bermartabat bagi masalah-masalah di Provinsi Papua.

Tata Pemerintahan yang Baik

Keberhasilan pelaksanaan Otsus Papua dalam jangka pendek, menengah, dan panjang, ditentukan dengan sejauh mana tata pemerintahan yang baik (*good governance*)ⁱⁱ bisa diciptakan dan ditumbuhkembangkan di Provinsi Papua. Rakyat Papua membutuhkan pemerintahan yang dicirikan oleh transparansi, akuntabilitas, dan demokrasi. Pemerintahan di Provinsi Papua, mulai dari tingkat provinsi, kabupaten/kota, distrik, sampai di kampung harus mampu bekerja secara profesional karena sistem dan para pelaksananya kapabel dan memiliki integritas yang tinggi. Hanya melalui tata pemerintahan yang baik maka Otsus dapat membawa kebajikan bagi penduduk di seluruh Provinsi Papua.

Pada Bagian Umum Penjelasan Undang-undang Nomor 21/2001 ditandaskan bahwa pemerintahan di Provinsi Papua haruslah dicirikan dengan:

“... (a) [terdapatnya] partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan; (b) [dilaksanakannya] ... pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada

khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan (c) [terselenggaranya] ... pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat.

Kutipan di atas jelas menunjukkan bahwa sejak Otsus diberlakukan, pemerintahan di Provinsi Papua sudah tidak bisa dijalankan seperti di waktu lalu lagi. Tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa harus terjadi kelahiran kembali seluruh jajaran pemerintahan di Provinsi Papua – mulai dari tingkat provinsi, kabupaten/kota, sampai ke kampung-kampung, supaya harapan-harapan sebagaimana yang termuat UU No. 21/2001 dipenuhi.

Sudah barang tentu hal ini bukanlah persoalan gampang. Bahkan, harus dikatakan bahwa soal pelik ini bukan hanya persoalan Provinsi Papua saja, tetapi di semua jajaran pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia. Dalam beberapa tahun belakangan ini saya mengasuh mata kuliah Pengembangan Kelembagaan bagi mahasiswa Penyuluhan Pertanian di Fakultas Pertanian dan Teknologi Pertanian Universitas Negeri Papua, Manokwari. Salah satu topik yang wajib untuk didiskusikan adalah birokrasi. Sesudah memastikan bahwa para mahasiswa memahami dengan baik dasar-dasar teori birokrasi, kepada setiap angkatan saya selalu menanyakan pendapat mereka tentang birokrasi di Indonesia pada umumnya, dan khususnya di

Papua. Saya meminta para mahasiswa membandingkan hasil pengamatan mereka dengan birokrasi ideal menurut Max Weber.ⁱⁱⁱ

Adalah menarik, bahwa jawaban yang diberikan oleh para mahasiswa tersebut dari tahun ke tahun tidak terlalu bervariasi, dan dapat dikelompokkan ke dalam tiga kecenderungan berikut ini:

- Birokrasi adalah suatu organisasi yang sangat tambun, karenanya banyak pegawai negeri yang menganggur di kantor.^{iv}
- Para birokrat lebih menuntut dilayani oleh masyarakat ketimbang melayani masyarakat; dan
- Korupsi, kolusi dan nepotisme di kalangan birokrasi kita benar-benar memprihatinkan – mulai dari soal kendaraan dinas yang lebih banyak dipakai untuk urusan keluarga; harta, kekayaan dan gaya hidup yang di luar batas kewajaran pegawai negeri^v; sampai ke soal penerimaan pegawai dan pengangkatan pejabat publik yang lebih banyak karena kedekatan primordial ketimbang kemampuan dan prestasi.

Di lain pihak, pemerintahan bukan hanya birokrasi. Pemerintahan (*governance*) Papua juga berarti DPRP Papua, DPR Kabupaten/Kota, dan tidak berapa lama lagi: Majelis Rakyat Papua (MRP). Hal ini secara tegas dimuat dalam Bab V UU No. 21/2001 mengenai Bentuk dan Susunan Pemerintahan di Provinsi Papua^{vi}.

Dengan demikian jelaslah, bahwa kalau berbicara tentang tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di Provinsi Papua, maka yang dimaksud tidak hanya birokrasi (Gubernur,

Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil Walikota, para kepala Dinas, Badan, Kantor, dan semua pegawai negeri), tetapi juga institusi dan anggota DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota, serta DPRD. Bahkan karena Trias Politica adalah prinsip pemerintahan yang dianut, maka para penegak hukum seperti hakim, jaksa dan polisi, termasuk Tentara Nasional Indonesia (TNI), juga haruslah merupakan bagian dari pemerintahan yang bersih di Papua.

Mengkritisi kinerja DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan/atau kota di Provinsi Papua akan lebih tepat apabila dimulai dari menilai sejauh mana para wakil rakyat ini mampu untuk melaksanakan tiga fungsinya secara baik, yaitu fungsi pengawasan, legislasi dan *budgetting*. Ketika orde baru masih berkuasa, dua fungsi yang disebut terakhir lebih banyak diperankan oleh eksekutif. Fungsi pengawasan, walaupun dilakukan, lebih bersifat pro-forma dan mandul. Tetapi, keadaan telah berubah. Reformasi sudah hampir lima tahun berjalan. Karena itu sudah selayaknyalah apabila DPRD di Papua lebih mampu memainkan fungsi-fungsi pembuatan legislasi dan penganggaran (*budgetting*), di samping terus menerus meningkatkan kemampuan pengawasannya. Hal ini penting, karena setahu saya belum pernah ada inisiatif oleh DPRD di seluruh Provinsi Papua, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, untuk mendalami suatu permasalahan pemerintahan atau pembangunan tertentu dan menerjemahkannya ke dalam konsep (*draft*) peraturan daerah yang disodorkan ke eksekutif untuk diperdebatkan, diperkaya, lalu ditetapkan dan dilaksanakan oleh eksekutif dan pihak-pihak lain yang berkompeten.

Sesungguhnya DPR di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota di Papua memiliki potensi yang sangat besar untuk mulai memenuhi fungsi-fungsi legislasinya secara berdaya. DPR juga pasti mampu untuk mengajukan Rencana Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) Provinsi Papua menurut versinya sendiri. Yang diperlukan sederhana saja: (1) kemauan dan komitmen untuk menjadi DPR yang `baru', DPR yang `berbeda', dalam era Otsus Papua ini; dan (2) memanfaatkan potensi yang ada di Papua untuk mendukung DPR menjalankan fungsi-fungsinya.

Persoalan birokrasi pada umumnya, termasuk di Provinsi Papua, adalah rendahnya mutu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Mutu yang rendah ini disebabkan oleh berbagai faktor – di antaranya: kurangnya disiplin, pengawasan yang mandul, rendahnya profesionalisme, dan lemahnya integritas diri. Karena rakyat Papua pada dasarnya sementara berlomba dengan waktu, pendekatan yang digunakan haruslah mampu menjawab sebanyak mungkin masalah-masalah yang dikemukakan tersebut di atas dalam waktu yang relatif singkat. Karenanya, perlu dicari terobosan segera sehingga pemecahan masalah-masalah birokrasi yang ada sekarang tidak berlarut-larut dan berkembang menjadi lebih besar, lebih kompleks, dan lebih sulit diselesaikan di waktu mendatang. Dari mana kita harus memulai?

Ada empat kemungkinan pemecahan masalah yang ingin saya usulkan: (1) merasionalisasi pegawai daerah; (2) merekrut para pejabat publik secara transparan atas dasar kemampuan dan integritas diri, termasuk melakukan rekrutmen dari sumber non-birokrasi; (3) meningkatkan profesionalisme dan

disiplin kerja, serta menjalankan pengawasan yang bermartabat; dan (4) menciptakan parlemen yang berdaya.

(1) Rasionalisasi pegawai

Seorang pejabat pemerintah Provinsi Papua yang membidangi masalah pemerintahan memberitahukan kepada saya bahwa menurut taksirannya Pemerintah Provinsi Papua (hanya di tingkat provinsi saja) pada akhir tahun 2001 telah kelebihan sekitar 2000 orang pegawai. Secara formal hal ini tampaknya merupakan akibat dari pemberlakuan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 – sehingga hampir semua pegawai instansi pusat di daerah diserahkan kepada daerah otonom. Tetapi, secara finansial keadaan ini jelas memberatkan kemampuan keuangan daerah, karena setiap bulannya pemerintah provinsi harus menyisihkan lebih 2 milyar rupiah untuk membayar gaji dan tunjangan pegawainya yang menganggur secara tak kentara ini.

Ada empat pendekatan yang bisa digunakan untuk memecahkan masalah ini. Pertama, meredistribusi pegawai yang berlebih ini pada daerah yang membutuhkan. Misalnya, beberapa waktu lalu telah diresmikan pembentukan 14 (empat belas) kabupaten baru di Provinsi Papua sesuai dengan UU No. 26/2002. Sudah barang tentu pemerintah kabupaten-kabupaten baru tersebut memerlukan pegawai. Sebaiknya, para pegawai yang berlebihan di tingkat provinsi direlokasi ke kabupaten-kabupaten tersebut.

Pendekatan kedua adalah dengan melaksanakan suatu studi yang mengidentifikasi secara cermat kebutuhan tenaga untuk jenis-jenis keahlian/profesi tertentu yang masih

diperlukan untuk memajukan masyarakat Papua. Kemudian, pemerintah menyeleksi dan melatih ulang para pegawai yang berlebih itu agar terampil melaksanakan keahlian/profesi yang dibutuhkan. Misalnya, profesi penyuluh ekonomi masih kurang dimiliki di Provinsi Papua. Yang sudah banyak dihasilkan selama ini barulah para penyuluh teknis yang memfasilitas peningkatan produksi fisik masyarakat. Tetapi, peningkatan produksi tidak selalu serta merta mengakibatkan peningkatan pendapatan tunai masyarakat. Apalagi persoalan meningkatkan produksi sama sekali berbeda dengan persoalan mengatur keuangan dengan cermat demi peningkatan kesejahteraan keluarga. Itu sebabnya, penyuluh ekonomi (ada juga yang menyebutnya dengan istilah penyuluh ekonomi rumah tangga - *household economics extension officer*) sebenarnya sangat diperlukan dalam rangka meningkatkan ketrampilan ratusan ribu rumah tangga di Papua untuk mengelola keuangan keluarga mereka secara baik dan bertanggung jawab. Hal yang sama juga cocok dilakukan untuk menjawab kebutuhan akan profesi-profesi lain yang SDM-nya masih terbatas, seperti guru, pendamping koperasi, tenaga administrasi di kantor-kantor masyarakat adat, dan sebagainya.

Pendekatan ketiga adalah pendekatan yang sudah lumrah dilakukan di lingkungan perusahaan-perusahaan swasta dan di banyak pemerintah di dunia, yaitu menawarkan pensiun dini ketika terjadi kelebihan tenaga pegawai. Hal ini pun memungkinkan untuk dilakukan oleh pemerintah di Provinsi Papua. Apabila Otsus berjalan baik maka akan tercipta peluang kerja/berusaha yang sangat besar di sektor

swasta/non pemerintah – dan jika pegawai negeri bersedia untuk ‘banting stir’ dengan bergerak sebagai wirausahawan, maka sudah barang tentu penghasilan yang diperolehnya akan lebih tinggi ketimbang ketika masih sebagai pegawai negeri. Oleh karena itu, agar berhasil, program pensiun dini ini perlu dikemas sedemikian rupa sehingga menarik – termasuk pemberian bonus, pelatihan ketrampilan pra-pensiun, dan sebagainya.

Pendekatan keempat, adalah merekrut pegawai kontrak. Dengan cara ini, pemerintah akan lebih mampu mengontrol jumlah pegawai sesuai dengan kebutuhan. Artinya, apabila para pegawai tersebut sudah tidak diperlukan lagi, maka kontrak mereka tidak perlu diperpanjang. Selain itu, rekrutmen pegawai dengan cara kontrak efektif untuk menegakkan disiplin. Apabila ada pegawai kontrak yang bermasalah, tidak diperlukan prosedur yang panjang untuk memberhentikannya dan menggantinya dengan orang lain yang memang sungguh-sungguh ingin menjadi pegawai pemerintah yang baik.

Uraian di atas pada dasarnya menandakan bahwa perlu diteliti kembali seberapa jauh pengangkatan pegawai-pegawai baru masih dibutuhkan dalam jumlah besar di lingkungan pemerintah provinsi atau kabupaten/kota di Papua. Karenanya, sebelum pegawai baru direkrut, perlu terlebih dahulu dilakukan analisis yang cermat dan mendalam untuk mengetahui secara benar kualitas dan kuantitas pegawai yang ada. Perlu dipertanyakan secara kritis apakah pegawai yang ada sekarang ini telah bekerja dengan seharusnya untuk melayani masyarakat, atau yang sementara berlangsung

adalah pengangguran tak kentara. Kalau hal kedua-lah yang terjadi, maka sebenarnya suatu perlakuan yang tidak adil sementara dialami oleh kebanyakan rakyat Papua, sebab untuk sejumlah kecil orang (baca: birokrat/pegawai negeri) diberikan subsidi dalam bentuk gaji dan tunjangan lain, sementara rakyat, yang jumlahnya jauh lebih banyak, tidak pernah memperoleh keistimewaan seperti itu.

(2) Rekrutmen pejabat publik secara transparan dan didasarkan pada kelayakan dan kemampuan.

Belakangan ini, terutama di tingkat nasional, dikenal istilah *fit-and-proper test* (uji kelayakan dan kepatutan) sebagai salah satu metoda untuk merekrut pejabat-pejabat publik tertentu. Tujuannya adalah agar diperoleh orang-orang yang paling layak dan paling mampu untuk menduduki jabatan tersebut, sehingga kemampuan dan hasil kerjanya pun dapat maksimal demi kesejahteraan rakyat.

Ada baiknya metoda seperti itu juga diberlakukan di Provinsi Papua dalam rangka menjangkir putra-putri Papua yang paling layak dan paling mampu untuk menduduki jabatan-jabatan publik di pemerintahan. Sudah sering terjadi bahwa seseorang ditempatkan pada jabatan pemerintahan tertentu bukan karena kemampuannya lebih baik dari yang lain, tetapi semata-mata karena pangkatnya lebih tinggi, atau pernah mengikuti kursus penjenjangan administrasi tertentu, atau malah karena memiliki hubungan primordial dengan pejabat-pejabat tertentu. Argumentasi yang biasa dikemukakan apabila ada yang mempersoalkan, adalah: "Dia *'kan* lebih senior!" Tetapi ketika digali lebih mendalam apa

yang dimaksud dengan senioritas itu, maka umumnya yang dimaksud adalah bahwa yang bersangkutan lebih tua usianya dibandingkan kandidat yang lain, atau lebih dahulu diangkat menjadi pegawai. Padahal, apa hubungan usia yang lebih tua dengan kemampuan yang lebih baik? Bahkan, siapa yang bisa mengatur kapan ia lahir sehingga membuatnya lebih unggul dari orang lain?

Cara-cara ini lazim terjadi di masa lalu. Akibatnya, banyak jabatan publik yang dijabat oleh orang yang sama sampai belasan tahun. Malahan ada yang memegang jabatan pimpinan pada suatu instansi teknis yang sama, di tempat yang sama, di Papua, sampai lebih dari 20 tahun! Dari segi manajemen pemerintahan yang baik, ini adalah hal yang sangat sulit diterima akal sehat, sebab: (1) tidak mungkin ia adalah manusia super jenius sehingga tidak ada lagi orang lain yang mampu menggantikannya; (2) tidak mungkin ia adalah manusia yang terus menerus memiliki ide cemerlang untuk menciptakan pembaruan; dan (3) hampir pasti orang seperti ini sulit bebas dari ikatan KKN karena lamanya ia memegang jabatan tersebut – entah karena ia memang suka melakukannya, atau karena terpaksa.

Jadi, kalau memang yang diinginkan adalah terciptanya tata pemerintahan yang baik di Provinsi Papua, maka semestinya yang menjadi ukuran paling utama dalam rekrutmen pejabat publik (kepala dinas, kepala badan, kepala kantor, atau pimpinan lain di pemerintahan, termasuk para pejabat di bawahnya) adalah kelayakan dan kemampuan seseorang. Soal golongan lebih tinggi, atau pernah mengikuti kursus penjenjangan, adalah hal-hal penting – tetapi sama

sekali tidak boleh menggantikan kelayakan dan kemampuan teknis serta integritas seseorang yang harus lebih baik dari semua kandidat yang lain. Sebab, yang dijadikan taruhan adalah pelayanan terbaik bagi masyarakat. Sekali salah memilih orang, maka kepentingan orang banyak-lah yang dikorbankan.

Rekrutmen sebagaimana dimaksud di atas dapat dilakukan dengan cara mengumumkannya/mengiklankannya melalui media massa (umumnya melalui surat kabar atau majalah). Dengan begitu, bukan saja mereka dari kalangan birokrasi yang dapat melamar untuk menduduki jabatan publik tersebut, tetapi dari mana saja, termasuk langsung dari masyarakat. Hal ini lumrah dilakukan di banyak negara, termasuk di negara tetangga seperti Papua New Guinea. Filosofinya sederhana: jabatan publik tidak hanya dapat dijabat oleh birokrat semata-mata. Kaum profesional non-pemerintah pun dapat memenuhi tanggung jawab itu dengan baik sepanjang ia memiliki kemampuan untuk itu. Misalnya, siapa yang lebih cocok dan kapabel untuk menjadi Kepala Kantor Pariwisata: seorang pamong praja dan/atau birokrat karir yang tidak pernah memiliki pengalaman mengenai pariwisata, atau seorang pimpinan perusahaan pariwisata yang telah makan asam garam mengembangkan industri tersebut selama puluhan tahun?

(3) Meningkatkan profesionalisme dan disiplin kerja, disertai dengan pengawasan

Berlakunya Otsus di Provinsi Papua mengakibatkan dimilikinya sejumlah kewenangan yang tidak ada di masa sebelumnya, termasuk sebagaimana yang diberikan oleh otonomi `biasa' seperti diatur dalam Undang-undang Nomor 22 dan 25 tahun 1999 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Meningkatnya kewenangan seharusnya sejalan dengan meningkatnya kemampuan birokrasi untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Kalau tidak, maka Otsus Papua hanya sekedar menciptakan harapan dan mimpi-mimpi yang tidak pernah akan berwujud dalam bentuk hal-hal nyata yang langsung dapat dinikmati rakyat. Dengan demikian, tidak ada pilihan lain yang dimiliki, kecuali meningkatkan profesionalisme, kedisiplinan dan integritas para birokrat (baca: pegawai negeri) di Papua.

Apa yang dimaksud dengan birokrat yang profesional? Ada dua aspek yang saling terkait di sini. Pertama, kemampuan seorang pegawai negeri/ birokrat, atas dasar kemampuan dan ketrampilan yang dimilikinya, untuk memberikan kontribusi bermutu sehingga performan unit/instansinya meningkat. Semakin berkualitas kontribusi yang diberikannya, maka dikatakan bahwa orang tersebut semakin profesional. Hal yang kedua adalah pembayaran dalam bentuk gaji dan tunjangan lain yang diberikan oleh pemerintah sebagai akibat dari kontribusi yang diberikan oleh pegawai/birokrat tersebut.

Harus diakui, bahwa gaji dan tunjangan lain yang diterima oleh birokrat/pegawai negeri di Indonesia, termasuk di Papua, jauh lebih rendah dibandingkan dengan yang diterima oleh para pegawai negeri di negara-negara tetangga. Tetapi, saya percaya, bahwa dalam era Otsus ini, gaji dan tunjangan para pegawai negeri harus dapat dinaikkan ke tingkat yang lebih wajar. Yang perlu dilakukan adalah mengefisienkan penggunaan anggaran pemerintah untuk belanja rutin dan pembangunan, menggali sumber-sumber penerimaan (pajak dan non pajak) baru, dan mengalokasikan proporsi yang rasional dari kontribusi yang akan diterima dari sektor gas dan minyak. Dengan cara seperti ini, maka seluruh birokrat/pegawai negeri akan memperoleh manfaat – dan bukan hanya dinikmati oleh segelintir orang yang konon bisa memperoleh ‘tambahan’ karena mengelola proyek-proyek pemerintah.

Dengan demikian, maka tepatlah apabila segera dimulai penyusunan strategi peningkatan profesionalisme, integritas, dan disiplin para birokrat Papua, dan segera pula memberlakukannya. Tentang apa yang bisa dilakukan untuk meningkatkan profesionalisme para birokrat, sudah banyak teori yang dikembangkan untuk itu. Saya juga sudah mengemukakan beberapa langkah praktis di atas. Karena itu, saya hanya ingin mengemukakan satu usul saja, yaitu perlunya membangun dan mengembangkan *resource centres* (pusat-pusat sumberdaya) untuk memungkinkan para pegawai/birokrat kita meningkatkan pengetahuan dan ketrampilannya secara mandiri.

Banyak birokrat/pegawai negeri yang sesudah lulus dari lembaga pendidikan tidak lagi mengembangkan kemampuan dirinya dengan menambah pengetahuan dan ketrampilan yang terkait dengan pekerjaannya secara mandiri. Bahkan, instansi di mana mereka bekerja pun tidak merangsang timbulnya susana belajar mandiri seperti ini. Padahal, apabila kemampuan diri birokrat/pegawai tersebut bertambah, yang pertama kali akan memperoleh manfaat adalah instansi itu sendiri.

Oleh karena itu, saya mengusulkan agar pemerintah provinsi, maupun kabupaten/kota agar membuka beberapa *resource centre* bagi para pegawai di lingkungan masing-masing. Setiap *resource centre* berfungsi untuk melayani kebutuhan beberapa instansi pemerintah yang memiliki kemiripan bidang/lingkup tugas. Agar dapat berfungsi dengan baik, setiap *resource centre* perlu dilengkapi dengan perpustakaan yang memadai, yang terdiri dari sumber-sumber informasi seperti buku, diktat, modul, majalah, jurnal, video, audio, *slides*, dan internet, yang memungkinkan para pegawai untuk mengakses informasi terbaru tentang bidang keahlian yang ditekuninya. Selain itu, *resource centre* juga perlu dilengkapi dengan sejumlah narasumber (*resource person*), yaitu para pakar dalam bidang-bidang yang dibutuhkan oleh instansi tersebut. Para narasumber inilah yang ditugaskan untuk menganalisis kebutuhan dan perilaku belajar/pengembangan kemampuan diri para pegawai, serta menjawabnya melalui penyelenggaraan dan pemfasilitasian program-program dan kegiatan-kegiatan belajar mandiri. *Resource centre* juga

perlu secara berkala menyelenggarakan seminar dan lokakarya yang memungkinkan para pesertanya (baca: birokrat/pegawai) untuk belajar secara interaktif dengan cara bertukar pikiran dengan para narasumber maupun sesama pegawai.

Peningkatan kemampuan dan ketrampilan pegawai dengan cara mengembangkan *resource centre* jauh lebih hemat (*cost-effective*) dibandingkan mengalokasikan dana yang besar bagi sejumlah kecil pejabat/pegawai untuk mengambil program pendidikan gelar, baik S-1, S-2 maupun S-3. Hal ini tidak berarti bahwa saya tidak menyetujui program beasiswa pendidikan yang diberikan kepada sejumlah pegawai untuk memperoleh gelar. Ini program yang baik yang perlu dilanjutkan – tentu dengan catatan bahwa mereka yang sudah memperoleh gelar itu harus diarahkan untuk bisa memanfaatkan pengetahuannya bagi kemajuan Papua sebaik mungkin. Yang saya maksudkan adalah selain mengalokasikan dana untuk keperluan studi S-1, S-2 dan S-3 di atas, pemerintah harus mengalokasikan lebih banyak dana lagi untuk memberikan kesempatan kepada semua pegawai untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan mereka. Tidak ada cara yang lebih tepat untuk mencapai tujuan itu kecuali membangun pusat-pusat sumberdaya (*resource centres*).

(4) Menciptakan Parlemen yang Berdaya di Provinsi Papua

Yang diperlukan oleh DPR di Provinsi Papua dewasa ini, baik DPR provinsi maupun DPR kabupaten/kota, adalah upaya-upaya strategis agar mereka lebih berdaya dan mampu

melaksanakan fungsi-fungsinya secara baik, yaitu fungsi pengawasan, penganggaran (*budgetting*), dan legislasi. Tantangan yang dihadapi di Papua, terutama dalam era Otsus, tidak menjadi lebih sedikit, tetapi lebih banyak, beragam dan kompleks. Sulit bagi parlemen untuk menyelesaikan masalah-masalah itu sendiri. Bahkan, cara-cara konvensional yang selama ini dipakai, misalnya dengar pendapat (*hearing*), kunjungan kerja ke lapangan, atau studi banding, tidak akan mampu mengantisipasi dinamika sosial-ekonomi dan politik yang berubah begitu cepat dalam Otsus. Belum lagi apabila yang dipersoalkan adalah bagaimana parlemen dapat mengimbangi eksekutif dan dunia swasta dalam mengembangkan kebijakan-kebijakan politik dan pembangunan demi kemajuan rakyat Papua.

Cara yang paling mungkin dilakukan segera adalah membentuk Tim-Tim Ahli. Tim ahli seperti ini pada dasarnya adalah *'think-tank'*, kelompok pemikir, yang bertugas memberikan saran-saran atas dasar telaah ilmiah kepada para anggota parlemen tersebut. Idealnya setiap anggota parlemen memiliki *think-tank*-nya sendiri, sebagaimana di negara-negara maju. Tetapi mungkin itu terlalu mahal untuk sekarang ini. Oleh karena itu, saya mengusulkan agar setidaknya-tidaknya setiap komisi di parlemen (provinsi maupun kabupaten/kota) memiliki *think-tank* dimaksud. Bila perlu *think-tank* itu lebih dari satu jumlahnya untuk setiap komisi, sehingga komisi dimaksud tidak hanya terpaku pada satu macam analisis saja. Para anggota *think-tank* bisa direkrut dari perguruan tinggi,

kelompok-kelompok profesi, wartawan, LSM, atau individu, bahkan pihak-pihak lain yang dinilai mampu.

Cara seperti ini tidak akan mengakibatkan para anggota DPR kehilangan independensinya. Sebab, pada akhirnya keputusan untuk menggunakan atau tidak menggunakan hasil analisis tersebut tetap berada di tangan mereka. Yang diharapkan adalah bahwa sebelum parlemen membuat keputusan atau memberikan pandangan/saran/ pengawasan kepada eksekutif, swasta, atau pihak-pihak lain, mereka telah memiliki semua informasi yang diperlukan, dan informasi itu berdasar telaah ilmiah yang bisa dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Mensinergikan Pemihakan dan Pemberdayaan Orang Asli Papua

Pokok penting kedua untuk mencegah Otsus Papua yang mudarat adalah persoalan bagaimana kita bisa mensinergikan dengan baik dua semangat dasar Undang-undang No. 21/2001, yaitu pemihakan [kepada,] dan pemberdayaan [terhadap], orang-orang asli Papua.

Kiranya telah menjadi kesepakatan bersama, bahwa akibat berbagai ketimpangan, kesalahan dan pelecehan yang terjadi di waktu lalu, yang telah menempatkan orang-orang asli Papua berada pada posisi pinggiran, mewajibkan diberlakukannya pemihakan secara bermartabat sebagaimana yang dimuat dalam UU No. 21/2001. Tujuannya adalah agar semua ketertinggalan dan keterbelakangan yang selama ini terjadi bisa dikurangi dan dihilangkan dengan lebih cepat dan

strategis. Meminjam kata-kata Gubernur Solossa^{vii}, pemihakan yang dimaksudkan adalah pemihakan yang memberdayakan, karena "...[apabila tidak] akan menjadi bumerang bagi kita di waktu mendatang ...". Lebih jauh beliau menandaskan, "...Kita berharap bahwa melalui pemihakan dan pemberdayaan yang direncanakan secara baik dan mantap, maka dalam waktu yang tidak terlalu lama, orang-orang asli Papua akan berperan dan berprestasi sama dengan semua penduduk yang lain di Republik ini ...".

Keberpihakan sebagaimana yang dimaksud di atas tidak muncul begitu saja dari suatu kevakuman. Keberpihakan tersebut adalah suatu konsekuensi logis dari proses reformasi yang sementara berlaku di Indonesia, yaitu munculnya suatu kesadaran bahwa memang selama lebih dari 30 tahun telah terjadi pengabaian, bahkan pelecehan, terhadap hak-hak dasar orang-orang asli Papua – walaupun mereka adalah bagian dari rakyat suatu negara yang disebut Indonesia yang memiliki nilai-nilai luhur Pancasila. Hal ini diakui pada bagian pertimbangan Undang-undang Nomor 21/2001 butir f dan g yang dikutip berikut ini:

- bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan

penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua;

- bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua.

Kedua hal yang disebutkan di atas dan sejumlah hal lain seperti yang termuat dalam bagian pertimbangan adalah alasan-alasan dan latar belakang mengapa perlu diberlakukan suatu kebijakan khusus di Provinsi Papua. Dan salah satu penciri utama kebijakan khusus itu adalah keharusan diterapkannya secara konsekuen keberpihakan kepada orang-orang asli Papua dalam dimensi ekonomi, sosial, kebudayaan, dan politik.

Diperlukan kepala yang dingin dan hati yang terbuka untuk memahami secara lebih mendalam mengapa keberpihakan seperti ini memang wajar dan harus dilakukan. Sebab, jika tidak, maka hal ini bisa berkembang – entah disengaja atau tidak disengaja – menjadi isu-isu sosial dan politik yang justru akan memecah-belah masyarakat, yaitu bahwa ada proses diskriminasi yang terjadi terhadap mereka yang bukan orang-orang asli Papua. Pemelintiran fakta seperti ini biasanya dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak mau mengerti bahwa keberpihakan terhadap orang-orang asli Papua justru akan memberikan manfaat jangka panjang dan

berkesinambungan bagi semua orang di Provinsi Papua di masa mendatang.

Ada sebuah teladan untuk menggambarkan hal ini. Untuk dapat berlaga di suatu gelanggang pertandingan, semua atlet memerlukan persiapan dan latihan yang sungguh-sungguh. Persiapan dan latihan itulah yang menentukan apakah seorang atlet bisa memperoleh medali atau tidak. Persoalannya ada sejumlah atlet yang tidak memperoleh/diberikan kesempatan dan dukungan yang memadai untuk mempersiapkan diri secara baik sehingga dapat bertarung secara *fair* dengan para atlet yang lain. Tetapi, atlet ini dipaksa bertanding. Aturan-aturan yang diterapkan dalam pertandingan itu serbasama dan berlaku ketat untuk siapa saja. Sudah jelas siapa yang akan tertinggal jauh dan kalah dalam lomba itu.

Bagaimana memecahkan masalah seperti ini? Bagaimana agar atlet yang terlambat dilatih dan terlambat dipersiapkan itu tidak terus menerus kalah? Apa yang harus dibuat agar dalam waktu segera ia bisa memperoleh kesempatan untuk bertarung secara *fair* dan memiliki peluang yang sama besar untuk menang? Sudah barang tentu jawabannya bukanlah meminta semua atlet yang lain berhenti berlatih dan bertanding demi menunggu kawannya yang tertinggal ini. Yang harus dilakukan adalah mencari terobosan-terobosan dan teknik-teknik baru untuk memacu kemampuan atlet yang tertinggal tadi, sehingga dalam waktu yang tidak terlalu lama ia bisa mengejar rekan-rekannya yang lain.

Kurang lebih seperti itulah inti dari semangat pemihakan kepada orang-orang asli Papua seperti yang terkandung dalam

UU No. 21/2001. Yang diamanatkan bukanlah diskriminasi yang mematikan hak-hak orang-orang non-asli Papua. Yang diberikan adalah suatu ruang legal-politik bagi terobosan-terobosan baru agar orang-orang asli Papua dapat dengan relatif lebih cepat, dan lebih sesuai dengan kebudayaan mereka, mengembangkan dengan baik dan bermartabat potensi yang telah dikaruniakan Tuhan. Dengan perkataan lain, pemihakan yang ingin dicapai adalah suatu pemihakan yang memberdayakan, dan bukannya pemihakan yang mengancam – baik terhadap orang-orang asli Papua sendiri maupun terhadap orang-orang non-asli Papua.

Keberpihakan bisa menciptakan konflik apabila ada pihak tertentu yang menikmati keistimewaan yang berlebihan, yang karenanya mengakibatkan hak pihak lain. Sebaliknya, keberpihakan akan menjadi sumber kebajikan yang sehat, apabila yang diberdayakan adalah potensi yang dimiliki secara eksklusif oleh pihak yang ingin diberdayakan, dan karenanya tidak akan terlalu banyak merugikan hak-hak pihak yang lain. Prinsip seperti inilah yang ingin saya usulkan kepada pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Papua untuk mereka pertimbangkan ketika merancang program-program keberpihakan terhadap orang-orang asli Papua.

Ada kecenderungan bahwa upaya-upaya pemberdayaan orang-orang asli Papua cenderung masih terbatas pada pada hal-hal yang sifatnya urbansentris dan formal. Misalnya, yang dipertanyakan adalah berapa banyak orang-orang asli Papua yang diterima sebagai pegawai negeri sipil, pegawai perusahaan-perusahaan swasta, memperoleh kesempatan berusaha di sektor formal, dan sebagainya. Saya tidak

menafikan pentingnya masalah ini, sebab sebagaimana banyak orang lain, saya pun sangat prihatin melihat sedikitnya orang-orang asli Papua terlibat dalam sektor-sektor formal tertentu. Kita lihat saja bank-bank di Provinsi Papua, berapa banyak orang asli Papua yang dipekerjakan? Hal yang sama dapat kita jumpai pada banyak pekerjaan lain – bahkan, termasuk pekerjaan yang ‘remeh-temeh’ dan tidak membutuhkan ketrampilan tinggi. Tetapi yang ingin ditegaskan di sini adalah bahwa sementara sebanyak mungkin terobosan diupayakan agar orang-orang asli Papua dapat diserap oleh berbagai sektor modern di daerah perkotaan, kita tidak boleh lengah dan melupakan fakta penting bahwa ada jauh lebih banyak orang asli Papua yang tinggal di daerah-daerah pedesaan terpencil yang juga membutuhkan perhatian yang sama, atau bahkan lebih. Sebab, kalau yang dimaksud dalam pemihakan adalah hanya sekedar merebut posisi-posisi formal saja, maka kita hanya menjawab masalah untuk sejumlah kecil orang Papua – dan bukan keseluruhan orang-orang asli Papua.

Yang seharusnya dilakukan segera adalah mengidentifikasi hal-hal apa saja yang karena sifatnya memang merupakan milik eksklusif oleh orang-orang asli Papua. Banyak pihak sering menyebut hal ini dengan “mulai dari apa yang mereka miliki”. Hal-hal eksklusif itulah yang kemudian dilindungi, diberdayakan dan dikembangkan sehingga menjadi sumber kekuatan bagi orang Papua – baik dalam pengertian ekonomi maupun sosial-kebudayaan. Contoh paling jelas dan berhasil dilakukan pada masa kepemimpinan Gubernur Bas Suebu di tahun 1980-an adalah mengkhususkan penerimaan peserta

PIR Kelapa Sawit di Manokwari pada beberapa tahun awal hanya untuk orang-orang asli Papua, khususnya mereka yang berasal dari suku besar Arfak yang merupakan masyarakat adat di mana PIR Kelapa Sawit itu dibangun. Belakangan baru diberikan kesempatan kepada sejumlah kecil petani transmigran asal Jawa dan Nusa Tenggara Timur. Sekarang kita bisa menyaksikan sendiri hasil dari pemihakan tersebut. Hampir seluruh masyarakat Arfak yang menjadi petani plasma di PIR Kelapa Sawit Prati telah memiliki rumah-rumah tembok permanen yang merupakan hasil dari keringat dan kerja keras mereka sendiri.

Mestinya pendekatan pemihakan kepada orang-orang asli Papua seperti inilah yang lebih banyak dikembangkan – yaitu pemihakan yang memungkinkan sebanyak mungkin orang-orang asli Papua memperoleh manfaat secara bersama-sama.

MRP yang Berdaya

Pokok ketiga, adalah bagaimana menciptakan suatu MRP (Majelis Rakyat Papua) yang berdaya. Kita harus berbangga hati, karena hanya Provinsi Papua yang memiliki badan seperti ini. Bukan tidak mungkin MRP akan menjadi model bagi daerah-daerah lain di Indonesia, bahkan di banyak bagian dunia, tentang bagaimana orang-orang asli (*indigenous people*) diberdayakan dalam suatu negara modern.

Apabila diberdayakan dengan baik dan benar, maka MRP pasti akan dapat memenuhi tugas, kewajiban dan kewenangannya sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal

5 ayat 2 Undang-undang Nomor 21 tahun 2001, yaitu "... dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama ...". Sebaliknya, apabila MRP tidak diberdayakan, atau tidak memberdayakan diri, maka kekuatiran masyarakat bahwa lembaga ini tidak lebih dari stempel karet pemerintah dan DPRP akan benar-benar terjadi.

Ada dua hal praktis yang bisa dan harus dilakukan sekarang. Pertama, perlu dilakukan lobi terus menerus ke pemerintah pusat sehingga Rancangan Peraturan Pemerintah mengenai MRP yang telah dimasukkan sejak pertengahan tahun 2002 disahkan dan diserahkan kembali ke Provinsi Papua. Kedua, hendaknya berbagai elemen masyarakat adat, agama dan perempuan segera memulai dan/atau melanjutkan proses diskusi untuk dapat menyepakati bagaimana caranya memilih wakil-wakil mereka secara demokratis. Masyarakat adat, agama, dan perempuan Papua harus memanfaatkan peluang ini dengan sebaik-baiknya. Apabila MRP bisa dibentuk dengan baik dan benar, dan anggota-anggotanya adalah orang-orang yang representatif, memiliki kapabilitas dan berintegritas tinggi, maka inilah titik awal dari suatu proses di mana orang-orang asli Papua sungguh-sungguh menjadi tuan di tanahnya sendiri. Ketiga persyaratan itulah yang ingin didiskusikan lebih lanjut.

Representasi berarti keterwakilan – yaitu setiap anggota MRP harus memiliki konstituen yang jelas. Anggota MRP tidak mewakili partai politik. Wakil-wakil partai politik

tempatnyadi DPR Provinsi maupun DPR Kabupaten/Kota. MRP mewakili orang-orang asli Papua dan bertanggung jawab mewujudkan perlindungan dan pengembangan hak-hak orang-orang asli Papua. Karena itu, harus dihindari seawal mungkin adanya anggota MRP yang tidak jelas keterwakilannya. Ia harus dikenal oleh, dan mengenal dengan baik, konstituennya (rakyat yang diwakilinya). Lebih dari pada itu, ia harus terus berupaya untuk menjaga agar hubungan dengan konstituennya itu terus menerus ditingkatkan. Hal-hal praktis yang bisa dilakukan di antaranya adalah bahwa setiap anggota MRP harus berupaya untuk sering kembali ke daerah/komunitas darimana ia berasal agar dapat terus merasakan dan menjiwai pergumulan masyarakat yang diwakilinya, dan bukannya lebih banyak melancong di Jayapura, Jakarta atau kota-kota besar lain di nusantara ini, atau bahkan di luar negeri.

Soal kapabilitas mengacu pada penguasaan kemampuan teknis. Seorang anggota MRP tidak cukup berbekal status sebagai seorang wakil masyarakat. Menjadi anggota MRP berarti bahwa seseorang itu paling tidak harus juga memiliki kemampuan-kemampuan berikut ini:

- Memahami dengan baik masalah, tantangan dan peluang pembangunan orang-orang asli Papua dalam kaitannya dengan konteks sosial-politik lokal, nasional dan global, sehingga mampu dengan seksama menguji Rancangan-Rancangan Perdasus yang dimasukkan oleh DPR dan Gubernur. Hanya dengan memiliki kemampuan seperti ini MRP bisa dengan tepat dan taktis menerima, menolak,

atau meminta Rancangan Perdasus yang dimasukkan itu diperbaiki.

- Memiliki kemampuan berdiplomasi dan berintegritas, terutama ketika harus membahas hal-hal sensitif, seperti soal lambang-lambang Provinsi Papua (bendera dan lagu), penyelesaian masalah-masalah HAM, klarifikasi sejarah Papua dalam NKRI, perlindungan dan penghargaan terhadap hak-hak masyarakat adat, perlindungan HAM, pelaksanaan kewenangan-kewenangan pemerintah pusat di Papua dengan kekhususan, dan sebagainya.
- Mampu untuk memahami arti dan implikasi angka-angka yang tertera dalam rancangan anggaran yang diajukan oleh DPRP dan Gubernur, terutama untuk memastikan bahwa rancangan anggaran tersebut benar-benar sesuai dengan amanat UU No. 21/2001, yang di antaranya adalah untuk memberdayakan status sosial-ekonomi dan memantapkan kebudayaan orang-orang asli Papua, serta penyelesaian berbagai masalah di waktu lalu.
- Mampu untuk mendengarkan, menampung dan mengolah masukan, saran, keluhan, bahkan protes yang disampaikan oleh para konstituen untuk diteruskan ke pihak-pihak yang berkompeten, dan memastikan bahwa hal-hal tersebut benar-benar ditindaklanjuti. Selain itu, setiap anggota MPR harus mampu pula untuk menjelaskan dengan baik dan benar setiap keputusan yang diambil sehingga rakyat sungguh-sungguh merasa bahwa suara mereka telah didengar, dan bahwa mereka secara substansial dilibatkan dalam setiap proses

pengambilan keputusan yang berdampak pada kehidupan mereka.

Selain persyaratan representasi dan kapabilitas, maka kualifikasi terakhir yang harus dimiliki oleh setiap anggota MRP adalah integritas diri yang kukuh. Rakyat Papua menginginkan para anggota MRP bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Rakyat berharap bahwa kepentingan merekalah yang akan selalu menjadi kepentingan anggota MRP, dan bukan sebaliknya. Lebih dari itu, setiap anggota MRP haruslah menjadi suri teladan bagi seluruh rakyat Papua, baik dalam statusnya sebagai tokoh publik maupun dalam kehidupan pribadi dan keluarganya.

Apakah persyaratan-persyaratan yang dikemukakan di atas berarti bahwa menuntut terlalu banyak dari seorang anggota MRP? Semestinya tidak, karena itulah alasannya mengapa yang menjadi anggota MRP adalah wakil-wakil adat, wakil-wakil perempuan, dan wakil-wakil agama. Para wakil adat diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang apa yang sebetulnya menjadi pergumulan masyarakat Papua yang selama ini terpinggirkan, yang nota-bene adalah masyarakat adat, dan cara-cara apa yang seyogyanya ditempuh untuk menjawab pergumulan tersebut sesuai dengan nilai-nilai budaya Papua. Para wakil perempuan diharapkan bisa berbicara dari hati nurani dan mengangkat berbagai masalah yang selama ini luput dari penilaian kaum laki-laki. Para wakil agama diharapkan dapat memberikan panduan moral dan spiritual dalam setiap keputusan yang diambil dan berdampak terhadap orang-orang asli Papua, bahkan seluruh penduduk provinsi Papua.

Pemberdayaan Masyarakat dan Kelembagaan Adat

Pokok yang berikut, adalah soal pentingnya memberdayakan masyarakat adat dan memperkuat kelembagaan-kelembagaan adat Papua. Ini soal yang sangat penting paling tidak karena dua alasan. Pertama, UU No. 21/2001 secara serius menempatkan posisi masyarakat adat Papua dan hak-haknya pada tempat yang layak. Kedua, tidak ada satu orang asli Papua pun, termasuk mereka yang hidup di kota-kota dan memiliki pendidikan dan status sosial yang tinggi, yang bukan anggota masyarakat adat. Artinya, persoalan masyarakat adat adalah persoalan seluruh orang asli Papua. Adat-istiadat Papua adalah jati diri dan identitas kepapua-an itu sendiri. Dengan demikian, tanggung jawab pelestarian adat itu sudah barang tentu ada pada masyarakat adat dan kelembagaan adatnya, dan harus merupakan pergumulan semua orang asli Papua.

Karena itu sudah saatnya sekarang lembaga-lembaga adat membebaskan diri dari kooptasi pihak mana pun dan sungguh-sungguh menjadi badan yang melindungi dan memperjuangkan anggotanya. Lembaga adat seperti ini hanya bisa berfungsi apabila ia betul-betul: (1) diakui oleh dan merepresentasi anggotanya; (2) memiliki wibawa dan karisma sehingga dihargai oleh anggotanya dan mampu mengatur berbagai urusan adat; (3) rapi administrasi dan tinggi kapabilitasnya sehingga bisa bernegosiasi dengan baik dengan pihak luar; dan (4) memperjuangkan persoalan-

persoalan hakiki yang menjadi pergumulan sebagian terbesar anggotanya.

Khusus mengenai tantangan yang dihadapi oleh masyarakat adat dan lembaga-lembaganya di Papua pada masa sekarang, ada baiknya dikutip hasil penelitian Howard, McGibbon dan Simon^{viii} pada bulan November sampai Desember 2001 di berbagai tempat di Papua sebagai berikut:

Masyarakat adat di berbagai tempat di Papua sekarang terlibat dalam pengambilan keputusan mengenai pembangunan dan kemajuan masyarakat, dan karena itu mereka membutuhkan suatu visi yang dapat diterapkan pada konteks politik riil di mana mereka berada. Atas dasar fakta tersebut, adalah penting untuk mempertimbangkan sejauh mana struktur dan kompleksitas sistem-sistem politik tradisional dapat memungkinkan, atau [sebaliknya] membatasi, efektivitas suatu kelompok masyarakat adat dalam konteks masa kini. (*halaman 8, terjemahan oleh saya*)

Kutipan ini pada dasarnya menekankan tentang pentingnya kelompok-kelompok masyarakat adat di Papua untuk menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan akibat modernisasi, tetapi tanpa harus mengkrompomikan nilai-nilai luhur yang dianutnya.

Khusus mengenai langkah praktis yang dapat dilakukan untuk menata administrasi dan melengkapi staf lembaga-lembaga adat di Papua, saya mengusulkan agar para pegawai negeri yang berlebihan di tingkat provinsi atau

kabupaten/kota di Papua (lihat catatan akhir nomor vi pada bab ini) dialokasikan untuk bekerja di kantor-kantor lembaga masyarakat adat. Penting untuk ditekankan di sini adalah bahwa para pegawai negeri itu hanya menjadi pegawai pada kantor Lembaga Masyarakat Adat (LMA), dan bukan memimpin LMA tersebut. Semua kebijakan dan operasionalisasi kegiatan LMA sehari-hari harus ditentukan dan dijalankan oleh para pimpinan dan anggota masyarakat adat itu sendiri. Para pegawai negeri yang diperbantukan di LMA hanya melaksanakan tugas-tugas administratif sesuai arahan para pimpinan LMA. Bahkan, untuk mencegah kooptasi, sebaiknya pimpinan dan anggota LMA-lah yang mengusulkan kepada pemerintah tentang pegawai negeri siapa yang ingin direkrutnya untuk menjadi staf administrasi di LMA mereka.

Apabila gagasan ini diterima, saya yakin pasti banyak di antara para pegawai negeri di Papua yang akan dengan senang hati memilih opsi ini, yakni bekerja di kampung (baca: lembaga masyarakat adat) sendiri. Cara seperti ini akan memberikan manfaat ganda: administrasi lembaga-lembaga masyarakat adat diperbaiki, lembaga-lembaga masyarakat adat tidak perlu mengeluarkan ongkos untuk menggaji para pegawai negeri ini karena sudah dibayar oleh pemerintah provinsi atau kabupaten/kota, dan soal pengangguran tak kentara bisa mulai dipecahkan. Sudah barang tentu diperlukan pengaturan mengenai sistem promosi bagi si pegawai negeri tersebut, sehingga ia tetap berpeluang untuk mengembangkan kariernya di tempat lain. Selain itu, diperlukan pula pemantauan dan pengawasan yang

jelas dan tegas, sehingga pengangguran tidak kentara di kalangan pegawai negeri di Papua yang ingin dipecahkan dengan cara ini tidak justru berkembang menjadi pengangguran total di kampung masing-masing.

Konsultasi *Stakeholder*

Pokok kelima adalah soal pentingnya pemerintah, parlemen, dan MRP, melakukan konsultasi *stakeholder* dalam proses pengambilan keputusan-keputusan yang menyangkut kehidupan rakyat banyak. Apa itu *stakeholder*, atau lebih tepat: siapakah *stakeholder* itu? *Stakeholder* adalah mereka yang berkepentingan dengan suatu kebijakan/program/kegiatan publik tertentu. Para *stakeholder* itu dapat dikelompokkan menjadi dua: *stakeholder* primer dan *stakeholder* sekunder. *Stakeholder* primer adalah mereka yang langsung didampaki oleh, atau terkait langsung dengan, program tertentu. *Stakeholder* sekunder adalah mereka yang tidak didampaki atau terkait secara langsung, tetapi memiliki peranan atau kemampuan untuk membantu dalam proses pemecahan masalah dan pengambilan keputusan. Di Papua dibutuhkan konsultasi dengan *stakeholder* primer maupun sekunder^{4x}.

Perlu ditekankan di sini, bahwa bahwa konsultasi *stakeholder* sebenarnya hanyalah istilah modern untuk proses musyawarah yang sudah menjadi bagian dari tradisi dan adat istiadat orang Papua turun temurun. Masyarakat Papua pada dasarnya adalah masyarakat egaliter dan demokratis – dan karenanya adalah hal yang wajar apabila

pengambilan keputusan ketika mereka berada dalam alam modern pun harus mencerminkan semangat egalitarian dan demokrasi yang masih terus dipegang hingga saat ini. Sayangnya, ada tanda-tanda bahwa konsultasi *stakeholder* ini mulai diabaikan justru ketika Otsus baru mulai dilaksanakan. Kiranya tidak terlalu terlambat untuk memperbaiki hal ini.

Dalam pada itu, kita juga harus berhati-hati sehingga konsultasi *stakeholder* tidak berkembang menjadi suatu ritus sosial-politik yang hanya punya nama mentereng tetapi tidak punya substansi yang membawa kemaslahatan. Apa yang bisa dilakukan?

Salah satu syarat paling mendasar agar konsultasi yang setara dan sebenarnya dapat dilakukan adalah memastikan bahwa semua *stakeholder* memiliki akses yang sama ke sumber-sumber informasi. Hal inilah yang harus diwujudkan dalam era Otsus di Papua apabila posisi rakyat benar-benar ingin diberdayakan. Semua dokumen publik harus dapat diakses oleh masyarakat dengan mudah – dan apabila ada kelompok masyarakat yang karena rendahnya pendidikan sulit memahami informasi tertulis, maka adalah kewajiban pemerintah (termasuk dengan meminta bantuan LSM-LSM) untuk menyederhanakan informasi tersebut dalam bentuk lain agar dapat dipahami selengkap mungkin oleh masyarakat (Khusus mengenai manfaat akses ke informasi sebagai prasyarat pengawasan dapat dibaca dalam sub-bab mengenai pengawasan dalam Bab ini).

Selain akses masyarakat ke informasi, konsultasi *stakeholder* perlu diinstitusikan sebagai suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap instansi pemerintah. Hal ini

penting untuk merangsang, bahkan memaksa, setiap pimpinan instansi agar bersedia berbicara dan mendengar masyarakat. Dan, cara yang paling efektif adalah dengan mengaturnya dalam bentuk Peraturan Daerah (entah Perdasus atau Perdasi), untuk kemudian diimplementasikan melalui Keputusan Gubernur atau Bupati/Walikota. Pimpinan instansi yang tidak atau gagal melaksanakan konsultasi *stakeholder* secara benar, pada dasarnya tidak layak untuk menjadi pemimpin dalam era Otsus Papua, karena ia jelas-jelas tidak mau mendengarkan rakyat yang seharusnya ia layani dengan baik.

Banyak cara yang bisa digunakan. Konsultasi *stakeholder* bisa dilakukan dalam bentuk rapat dengan mengundang para *stakeholder* ke kantor pemerintah. Bisa juga melalui dialog interaktif di pusat-pusat pertemuan masyarakat (seperti di rumah ibadah, balai-balai desa, gedung-gedung pertemuan, pasar, dan sebagainya). Cara lain yang murah, walaupun agak terbatas jangkauannya, adalah dengan melakukan dialog interaktif di radio. Akan sangat baik dan menolong apabila setiap instansi sebelum, sementara, dan pada akhir pelaksanaan tugasnya melakukan dialog interaktif dengan rakyat, sehingga instansi tersebut dapat mendengar langsung apa masalah dan harapan yang dimiliki oleh rakyat.

Prioritas Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan

Hal berikut adalah prioritas pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Hal ini sangat terkait dengan soal anggaran pembangunan yang telah dibahas sebelumnya.

Saya juga telah menjelaskan program-program apa saja yang harus diperhatikan sejak awal karena justru merupakan persoalan-persoalan mendasar rakyat Papua sehingga mengakibatkan Otsus Papua diberlakukan (lihat sub-bab “Pendahuluan: Telaah Struktur APBD” pada Bab 3).

Perlu kiranya ditekankan sekali lagi, bahwa wujud paling nyata dari pelaksanaan Otsus adalah seberapa jauh pelaksanaan program pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Papua benar-benar mengejawantahkan isi UU No. 21/2001, serta membawa dampak positif yang signifikan sampai ke rakyat di tingkat yang paling bawah dan paling terpencil. Karena itu, penting bahwa semua program pemerintahan dan pembangunan dalam era Otsus Papua dijalankan dengan berpedoman pada Undang-undang Nomor 21/2001 secara konsekuen. Untuk menjarang dan mengidentifikasi program dan kegiatan yang paling mendesak untuk dilakukan (dan karenanya harus ditetapkan sebagai prioritas) tidak bisa dengan cara lain kecuali melalui konsultasi *stakeholder* sebagaimana yang sudah dikemukakan dalam sub-bab terdahulu.

Pengawasan

Ada pepatah asing yang mengatakan: *“Power Tends to Corrupt, Absolute Power Corrupts Absolutely”*. Pepatah ini mengandung kata-kata bijaksana yang penting. Selama kita masih berada di dunia, selama itu pula selalu terjadi kecenderungan penyalahgunaan kewenangan atau kekuasaan (*power*) terhadap publik oleh sekelompok orang (baca:

birokrat dan politisi). Sejak reformasi berlangsung di Indonesia, kita jarang mendengar penuturan tentang birokrasi yang benar-benar mengutamakan kepentingan rakyat. Yang lebih sering kita dengar adalah birokrasi yang tidak efisien dan korup. Demikian halnya dengan para politisi. Karena itulah pengawasan harus menjadi bagian integral dari keseluruhan penyelenggaraan Otsus di Provinsi Papua. Dan rakyat, melalui pengawasan sosialnya, memiliki kekuatan yang sangat penting untuk itu.

Otsus juga berarti transparansi. Sudah bukan saatnya lagi ada dokumen pembangunan yang hanya menjadi rahasia pihak tertentu. Semestinya setiap kali anggaran disahkan, entah anggaran di tingkat provinsi atau kabupaten/kota, semua dokumen yang terkait dengan rencana penggunaan anggaran tersebut, baik anggaran rutin maupun pembangunan, disebarluaskan kepada berbagai lapisan masyarakat, dan bukannya dibiarkan tertumpuk di kantor-kantor pemerintah. Kalau masyarakat memiliki dokumen seperti itu, mereka pasti bisa melakukan pengawasan secara baik sehingga tujuan Otsus dapat dicapai dengan lebih baik pula.

Salah satu langkah kecil yang semestinya menjadi keharusan dalam era Otsus ini adalah agar setiap proyek pembangunan, apalagi yang pendanaannya jelas-jelas berasal dari sumber pendanaan Otsus, harus dilengkapi dengan papan informasi yang berisi tentang apa yang akan dibangun – termasuk spesifikasinya, siapa pelaksananya, siapa yang akan memperoleh manfaat dan berapa orang, berapa biaya yang digunakan, kapan dimulai, kapan selesai, dan kepada siapa

rakyat dapat menyampaikan pengaduannya apabila ditemui kesalahan dalam pelaksanaan proyek tersebut.

Salah satu cara lain adalah dengan membentuk apa yang disebut dan dibentuk oleh teman-teman pegiat LSM di Manokwari sebagai FIP3: Forum Independen Pemantau Pelaksana Pembangunan. Salah satu gagasan yang dimiliki adalah dengan membuat kuesioner-kuesioner yang disebar sampai ke tingkat kampung. Kuesioner-kuesioner ini tidak dibuat seragam, tetapi dikembangkan spesifik untuk setiap proyek yang dilaksanakan di kampung tersebut. Kuesioner spesifik tersebut dibuat sesederhana mungkin, sehingga siapa pun di kampung, sepanjang ia bisa membaca dan menulis, bisa mengisi kuesioner tersebut.

Data-data yang diperoleh dari pengisian kuesioner itu kemudian dikompilasi dan dikelompok-kelompokkan, dan seterusnya disusun dalam bentuk dokumen untuk dilaporkan ke publik, pemerintah, dan parlemen, termasuk MRP. Manfaatnya adalah selain untuk pengontrolan, juga merupakan masukan yang sangat berharga dan orisinal (karena berasal langsung dari masyarakat) bagi perbaikan pelaksanaan kegiatan pembangunan di masa mendatang.

Jangan Pernah Berhenti Berdialog

Akhirnya, saya ingin menyatakan bahwa UU No. 21/2001 pada dasarnya berisi ajakan bagi semua pihak untuk terus mengupayakan dialog. Salah satu bagian dari Penjelasan Umum undang-undang itu berbunyi begini,

“... [P]enetapan suatu undang-undang otonomi khusus bagi Provinsi Irian Jaya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat ... merupakan suatu langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua ...”
(garis bawah oleh saya sebagai penekanan)

Dengan perkataan lain, Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 sendiri mengakui tentang keterbatasan yang dimilikinya. Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 barulah suatu langkah awal. Tetapi, langkah itu adalah langkah penting, karena suatu dasar yang kukuh harus bisa diletakkan untuk melaksanakan berbagai upaya agar masalah-masalah Papua bisa diselesaikan secara bermartabat. Kerangka dasar ini tidak bisa diletakkan oleh pemerintah sendiri. Karena masalah-masalah yang harus diselesaikan adalah masalah-masalah rakyat, maka rakyat harus dilibatkan di dalam pembuatan dan peletakan kerangka dasar itu. Itu sebabnya, dialog menjadi sangat penting: dialog sebagai bagian integral dari upaya peletakan kerangka dasar itu, dan dialog sebagai metoda untuk menyelesaikan masalah ketika kerangka dasar itu telah benar-benar kukuh dibangun.

Karena itu, dialog tidak akan pernah menghasilkan apa-apa tanpa ada kesediaan salah satu pihak untuk menganggap pihak lain sebagai mitra yang setara. Dialog mensyaratkan para pihak untuk salingmendengar pendapat,

salingmenghargai gagasan, dan salingmenghargai pergumulan. Dialog yang sejati hanya akan ada apabila ada rasa percaya yang tercipta antarpihak tersebut. Dialog yang sejati hanya akan memberikan hasil yang menolong semua pihak apabila terjadi antarkawan, antarsahabat, dan bukan antarmusuh. Di sinilah pentingnya negara, yang diwakili oleh penyelenggaranya, yaitu pemerintah baik di pusat maupun di daerah Papua sendiri, untuk menganggap rakyat Papua sebagai mitra yang sejajar dan tidak lagi sebagai subordinat seperti di waktu lalu.

Catatan akhir:

ⁱ Mudarat berarti sesuatu yang tidak menguntungkan; rugi; kerugian; tidak berhasil; gagal; merugikan; tidak berguna.

ⁱⁱ Menurut badan dunia ESCAP, pemerintahan yang baik (*good governance*) memiliki 8 (delapan) ciri utama, yaitu: partisipatif, berorientasi pada konsensus, akuntabel, transparan, responsif, efektif dan efisien, merata, inklusif, dan tunduk pada hukum. Pemerintahan yang baik akan selalu berusaha untuk menekan semua bentuk korupsi sekecil mungkin. Selain itu, pandangan mereka yang minoritas pun diperhatikan, dan suara mereka yang paling rentan (paling tertindas, paling termarginalisasi, paling terisolir) pun didengar. Pemerintahan yang baik bersikap responsive terhadap kebutuhan masyarakat pada masa sekarang dan masa akan datang. Lebih jauh mengenai topik ini, kunjungi situs <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

ⁱⁱⁱ Pendapat Max Weber ini dapat dijumpai pada banyak buku teks yang membahas tentang Teori Birokrasi. Tetapi, untuk mereka yang ingin mempunyai gambaran awal, saya sarankan untuk membaca buku karangan Anthony Giddens yang berjudul *Sociology*, terbitan tahun 1989, oleh Polity Press, khususnya topik 'Bureaucracy' pada halaman 277 sampai 282.

^{iv} Dalam ilmu sosial keadaan ini disebut *disguised unemployment*, atau pengangguran tak kentara, yang justru memberikan beban sosial kepada masyarakat yang jauh lebih besar daripada pengangguran yang sebenarnya. Masalahnya, masyarakat harus terus menerus membiayai para penganggur tak kentara di birokrasi ini dengan berbagai pajak dan non-pajak yang ditarik pemerintah. Itu sebabnya sering ada kritik bahwa birokrasi kita sebaiknya tidak tambun. Tabel berikut memberikan contoh mengenai hal ini.

Contoh Instansi	Belanja Gaji & Tunjangan (Rp)
Rumah Sakit Umum Daerah, Abepura	2.048.125.000
Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Papua	10.650.569.000

Sumber: RAPBD Provinsi Papua 2001

Tabel di atas memberikan gambaran yang menarik. Di satu pihak, ada instansi yang 24 jam setiap hari harus memberikan pelayanan intensif kepada ratusan anggota masyarakat, tetapi hanya membelanjakan sekitar 2 milyar rupiah setahun untuk membayar gaji dan tunjangan lain bagi pegawai-pegawainya yang berjumlah 156 orang. Tetapi, di lain pihak, ada instansi lain yang membelanjakan lebih dari 10 setengah milyar rupiah setahun untuk keperluan gaji dan tunjangan lain dari 555 orang pegawainya, walaupun cakupan pelayanan instansi tersebut kepada masyarakat luas di seluruh Papua pada dasarnya terbatas. Kesimpulan apa yang bisa diambil dari fenomena ini? Yaitu bahwa pasti sementara terjadi pengangguran tidak kentara pada instansi yang menghabiskan lebih dari 10 setengah milyar rupiah tersebut. Hal ini tidak saja menjadi persoalan Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Papua, tetapi saya yakin terjadi pula di banyak instansi pemerintah di tingkat Provinsi maupun kabupaten/kota.

^v Kecurigaan seperti ini kadang-kadang sulit dibantah kalau kita mengkritisi anggaran pemerintah. Contohnya, alokasi anggaran untuk pembelian komputer jenis PC yang tertera dalam RAPBD Pemerintah

Provinsi Papua pada tahun 2002. Ada instansi yang mengalokasikan Rp 26 juta untuk membeli satu set komputer. Anehnya, instansi yang sama ini juga mengalokasikan Rp 34 juta untuk satu buah komputer pada proyek lainnya. Padahal, sebetulnya dengan sekitar 15 juta rupiah bisa diperoleh satu unit komputer lengkap (sudah dilengkapi dengan *modem* dan *CD-Writer*) plus *printer*, *scanner*, dan ongkos kirim. Bagaimana kalau yang direncanakan untuk dibeli adalah alat-alat yang harganya ratusan juta atau miliaran rupiah – berapa besar selisih anggaran yang dialokasikan dari harga alat yang sebenarnya? Mungkin, ada benarnya sinyalemen Prof. Sumitor Djojohadikoesoemo, bahwa 1/3 (sepertiga) dari anggaran pembangunan kita habis dikorupsi oleh birokrasi.

^{vi} Bab ini dibagi ke dalam empat bagian, yaitu: (1) Umum, (2) Badan Legislatif, (3) Badan Eksekutif, dan (4) Majelis Rakyat Papua. Karena itu kurang tepat anggapan sementara pihak bahwa MRP tidak memiliki posisi yang signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua. Tentang adanya kekuatiran bahwa para anggota MRP nanti mungkin tidak mampu berfungsi efektif menjalankan tugas-tugas yang diamanatkan rakyat Papua dan undang-undang kepadanya adalah suatu *concern* yang *legitimate*, suatu keprihatinan yang masuk akal (baca misalnya tulisan Bruder Theo van der Broek yang berjudul *Mengatasi Keterpecahan yang Melumpuhkan*, yang diterbitkan pada tahun 2002 oleh Sekretariat Keadilan dan Perdamaian Keuskupan Jayapura dan Lembaga Studi Pers dan Pembangunan). *Concern* seperti ini juga sama *legitimate*-nya ketika ditujukan ke eksekutif dan DPRP. Tetapi, yang jelas MRP adalah bagian dari pemerintahan resmi di Provinsi Papua. Karena itu, adalah tugas semua pihak untuk mengusahakan agar MRP tidak menjadi stempel karet, tetapi benar-benar mampu dan efektif dalam melindungi hak-hak orang asli Papua sebagaimana yang diamanatkan undang-undang kepadanya.

^{vii} Untuk memperoleh informasi yang lebih lengkap, baca Sambutan dan Pengarahan Gubernur Provinsi Papua pada tanggal 21 Januari 2002, yang disampaikan kepada para pejabat tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota se Provinsi Papua dalam acara Sosialisasi Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

viii Lebih jauh, baca Howard R., McGibbon R., dan Simon, J. 2001. *Resistance, Recovery, Reempowerment: Adat Institutions in Contemporary Papua*. Jakarta: CSSP dan USAID/Indonesia

ix Untuk mengetahui lebih jauh tentang apa itu *stakeholder*, konsultasi *stakeholder*, dan peranannya dalam pemerintahan dan pembangunan, serta bagaimana mengidentifikasi *stakeholder*, baca tulisan Kathleen Slattery yang berjudul *A Strategic Framework for Stakeholder Consultation and Communication: The ISPE™ Methodology*, dapat diakses di http://www.ip3.org/publication2002_009.htm

SOAL INPRES NOMOR 1 TAHUN 2003

Pada tanggal 27 Januari 2003 Presiden Megawati Soekarnoputri mengeluarkan Instruksi Nomor 1 tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 45 tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Instruksi Presiden (Inpres) ini langsung memicu reaksi, baik di Papua maupun di tingkat nasional. Ada yang menerimanya dengan sukacita, tetapi tidak sedikit yang menolaknya. Hampir tidak ada hari selama bulan Februari dan Maret 2003 di mana soal Inpres 1/2003 ini tidak diperdebatkan di media massaⁱ.

Bagi mereka yang bersikap pro, pembentukan provinsi-provinsi baru melalui Inpres 1/2003 dianggap terobosan dan cara jitu untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakatⁱⁱ. Kesejahteraan masyarakat dengan demikian akan meningkat. Tetapi bagi yang kontra, Inpres 1/2003 dianggap melecehkan UU No. 21/2001 tentang Otsus Provinsi Papuaⁱⁱⁱ. Masalahnya, sesuai pasal 76 UU No. 21/2001, untuk membentuk provinsi-provinsi baru terlebih dahulu harus diperoleh persetujuan dari MRP dan DPRP. Padahal MRP hingga saat ini masih belum bisa dibentuk karena pemerintah pusat masih belum mengeluarkan peraturan pemerintah (PP), walaupun draf PP tersebut sudah dimasukkan oleh pemerintah Provinsi Papua sejak bulan Juli 2002. Bahkan

tidak sedikit yang berpendapat bahwa dikeluarkannya Inpres 1/2003 adalah upaya terselubung untuk memandulkan pelaksanaan Otsus Papua. Pasalnya, begitu Provinsi Papua terpecah menjadi tiga provinsi dengan “Irian Jaya” diadopsi kembali sebagai prefiks nama provinsi-provinsi baru itu, maka otomatis objek UU No. 21/2001 menjadi kabur. Pada saat itu praktis sudah tidak ada lagi Provinsi Papua. Dan ketika ada rakyat Papua yang berusaha memperjuangkan hak-haknya sesuai isi UU No. 21/2001, bukan tidak mungkin jawaban yang diperoleh adalah, “Maaf, sekarang sudah tidak ada lagi Provinsi Papua. Karena itu, kami tidak perlu tunduk pada ketentuan-ketentuan di dalam UU Otsus Papua!”

Status Pasal-pasal Tertentu UU No. 45/1999 menurut UU No. 21/2001

Argumen yang biasa digunakan oleh pemerintah pusat adalah bahwa pembentukan provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah tidak perlu tunduk kepada UU No. 21/2001 karena pembentukan provinsi-provinsi itu sudah lebih dahulu diatur dalam UU No. 45/1999^{iv}. Dengan perkataan lain, pembentukan provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah sebagaimana yang diinstruksikan untuk dipercepat sesuai Inpres No. 1/2003 tidak perlu menunggu rekomendasi MRP dan DPRP. Lain halnya apabila masih ada provinsi-provinsi lain yang perlu dibentuk di luar Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah. Pada keadaan seperti itulah baru diperlukan pertimbangan MRP dan DPRP. Tetapi, tepatkah argumentasi seperti itu?

Menurut saya, pertanyaan mendasar yang perlu terlebih dahulu dijawab adalah bagaimana status UU No. 45/1999 dengan berlakunya UU No. 21/2001? Salah satu langkah yang seharusnya dilakukan, tetapi sayangnya tidak pernah muncul dalam berbagai perdebatan mengenai status UU No. 45/1999 selama ini, adalah dengan mempelajari catatan-catatan resmi proses pembahasan RUU tentang Otsus bagi Provinsi Papua di DPR RI untuk memeriksa apakah status UU No. 45/1999 juga dibicarakan, dan apakah ada kesepakatan tertentu yang diambil oleh pihak DPR RI dan pemerintah pusat mengenai UU tersebut.

Risalah pembahasan RUU Otsus Papua menunjukkan bahwa status UU No. 45/1999 dibicarakan pada Rapat ke-8 Pansus DPR RI tentang Otsus Papua, yang berlangsung pada hari Sabtu 20 Oktober 2001, dari jam 14:00 WIB sampai 22:30 WIB di Ruang Rapat Pansus D Gedung Nusantara II DPR RI. Rapat itu dipimpin oleh Drs. Ferry Mursyidan Baldan, dan dihadiri oleh 21 dari 50 orang anggota Panitia Kerja Pansus DPR RI, dan para pejabat eselon I interdepartemen dan staf mewakili pemerintah pusat.

Sebagaimana tertera dalam risalah^v rapat ke-8 itu, Drs. Antonius Rahail dari Fraksi KKI mengusulkan agar dimasukkan suatu klausul, bahwa dengan berlakunya UU Otsus Papua maka

“... UU No. 45 tahun 1999 (Lembaran Negara Nomor 173) dan UU Nomor 5 tahun 2000 (Lembaran Negara Nomor 72) dinyatakan tidak berlaku kecuali ketentuan-ketentuan mengenai pembentukan Kabupaten Painie [sic],

Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kabupaten Sorong ...” (halaman 1206).

Tetapi Prof. Dr. Abdul Gani, S.H., Dirjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Kehakiman dan HAM yang mewakili pemerintah pusat, menganggap bahwa usulan itu tidak perlu dimasukkan secara eksplisit ke dalam UU Otsus Papua, karena sudah terpenuhi secara otomatis. Selengkapnya Prof. Dr. Abdul Gani, S.H. menyatakan,

“... [Yang] kita bicarakan ini memang menyangkut nasib orang, nasib daerah, [dan hal-hal] yang lainnya, dan [karena itu kita] harus lebih arif ... Kalau kita lihat apa yang sudah ditentukan, maka tanpa disebut secara eksklusif[pun] apa yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 45 tahun 1999 itu sudah tereduksi dengan ketentuan umum tanpa [perlu] diatur sedikitpun. Artinya, banyak ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 45 tahun 1999 itu yang sudah tidak berlaku lagi dan sudah diatur di sini. ... [M]aka Provinsi yang lain itu sudah dianggap tidak ada oleh undang-undang ini.” (halaman 1207).

Risalah menunjukkan bahwa pendapat Prof. Dr. Abdul Gani, S.H. itu didukung oleh Ketua Pansus Sabam Sirait (halaman 1208). Untuk memastikan bahwa pasal-pasal tertentu UU No. 45/1999 tidak akan menjadi masalah di kemudian hari, Drs. Antonius Rahail menyatakan,

“... [P]ada malam hari ini ... [kita sudah] mendengar penjelasan dari Pemerintah, [dan] pada dasarnya kita sudah sejalan, sudah sependapat sikap kita terhadap Undang-undang Nomor 45 tahun 1999 ...” (halaman 1208).

Pasal 76 UU No. 21/2001 versus Keengganan Membentuk MRP

Apabila risalah pembahasan UU No. 21/2001 dipelajari dengan seksama, mestinya Inpres No. 1/2003 tidak akan diterbitkan. Dan, kalau pemerintah pusat memang berkepentingan dengan pemekaran Provinsi Papua, maka seharusnya yang dipercepat adalah proses pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Pemerintah mengenai Pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP), sehingga gagasan pemekaran provinsi Papua dapat dibicarakan secara partisipatif dan demokratis oleh rakyat Papua sendiri dengan dasar pasal 76 UU No. 21/2001.

Tetapi, justru yang muncul di media massa adalah keengganan pemerintah pusat membentuk MRP sesegera mungkin dengan berbagai alasan. Salah satu alasan yang menonjol adalah kekuatiran bahwa MRP akan menjadi *super body* yang akan menghambat proses pelaksanaan Otsus Papua^{vi}. MRP dikuatirkan akan menjadi jauh lebih kuat dari lembaga Gubernur dan DPR Provinsi Papua. Bahkan, ada tuduhan lain, bahwa keberadaan MRP berpotensi serius menjadi ancaman bagi keutuhan NKRI apabila elemen-elemen pro kemerdekaan Papua menjadi berhasil duduk

sebagai anggota. Saya ingin menunjukkan *fallacy* dari kedua argumen tersebut.

MRP tidak akan pernah menjadi *super body*, karena UU No. 21/2001 tidak memungkinkannya menjadi *super body*. Sebagai bagian dari sistem pemerintahan di Provinsi Papua, DPR Provinsi Papua, Gubernur, dan MRP memiliki tugasnya sendiri-sendiri dan harus mampu bekerja sama demi kemaslahatan seluruh rakyat Papua. Mandat MRP, sebagaimana yang didefinisikan oleh UU No. 21/2001 adalah "... memiliki kewenangan tertentu [catatan penulis: bukan kewenangan tidak terbatas sebagaimana yang diimplikasikan dalam istilah *super body*] dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua ...". Perlindungan seperti ini perlu karena UU No. 21/2001 sendiri mengakui adanya berbagai pengingkaran hak-hak orang asli Papua selama ini, sebagaimana yang termaktub dalam bagian "Menimbang" huruf f dan g^{vii}.

Mungkin yang dikuatirkan oleh sementara petinggi negara ini adalah klausul-klausul di dalam UU No. 21/2001 yang memberikan tugas dan wewenang kepada MRP untuk "... memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap hal-hal tertentu (lihat pasal 20 dan Pasal 29 ayat 1 UU No. 21/2001); memberikan hak kepada MPR untuk "meminta peninjauan kembali terhadap Perdasi dan Keputusan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua" (pasal 21 ayat 1 huruf b); atau juga memberikan hak kepada MRP untuk ikut serta berperan di dalam mengatur pemanfaatan dana-dana yang diperoleh karena pemberlakuan Otsus Papua (Pasal 34 ayat 7).

Kalau demokratisasi adalah salah satu inti reformasi di Indonesia, maka sebetulnya tidak ada yang luar biasa dengan kewenangan-kewenangan MRP sebagaimana yang diatur dalam UU No. 21/2001. Demokratisasi memberikan peranan sebesar-besarnya kepada rakyat untuk berperan di dalam pengambilan berbagai keputusan yang menyangkut dirinya. Di Papua, MRP adalah salah satu wujud prinsip demokratisasi itu. Dengan demikian, apabila Gubernur dan DPR Provinsi Papua bekerja dengan selalu mendengar dan mengakomodasi aspirasi masyarakat dan rakyat Papua, maka tidak perlu ada kekuatiran bahwa MRP akan bertindak dengan tidak sewenang-wenang, misalnya dengan tidak menyetujui Rancangan Perdasus, dan sebagainya. Sebaliknya, jika ada anggota MRP yang justru tidak mampu bekerja dengan jujur dan baik, pasti orang-orang asli Papua sendirilah yang mencopotnya, karena konstituen setiap anggota MRP sangat jelas: mewakili masyarakat adat, atau masyarakat agama, atau perempuan.

Kekuatiran bahwa MRP bisa menjadi kendaraan politik elemen-elemen pro kemerdekaan di Papua juga adalah sesuatu yang berlebihan dan tidak masuk akal^{viii}. UU No. 21/2001 sudah memiliki mekanisme seleksi, sehingga bisa diperoleh orang-orang asli Papua yang patut dan layak menjadi anggota MRP. Salah satu persyaratannya sudah tertera di dalam Pasal 23 ayat 1 huruf a, yaitu “mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Papua.”

Jangan-jangan sikap kuatir yang berlebih-lebihan dari elemen-elemen pemerintah pusat ini sebetulnya adalah bentuk lain dari ketidakpercayaan mereka terhadap orang-orang Papua – siapa pun orang Papua itu. Dan kalau memang benar demikian, maka hal ini sebetulnya adalah salah satu pengejawantahan dari kecurigaan yang sudah begitu lama dipelihara dan dipupuk oleh elemen-elemen tertentu negara kepada orang-orang asli Papua. Misalnya, salah satu dokumen yang dihasilkan oleh Departemen Dalam Negeri pasca penyelenggaraan Kongres II Papua memasukkan sejumlah nama tokoh Papua, mulai dari mantan Gubernur, rohaniwan, sampai jenderal, ke dalam apa yang disebut sebagai Konspirasi Papua Merdeka Pasca Kongres 2000^{ix}. Implikasinya adalah, kalau tokoh-tokoh Papua yang jelas-jelas sudah terbukti begitu lama berbakti kepada Ibu Pertiwi dan merupakan bagian dari sistem politik NKRI ternyata masih dicurigai, lantas bagaimana nasib rakyat Papua biasa?

Inpres 1/2003 dan Tantangan Membangun Kepercayaan (*Trust Building*)

Yang harus selalu diingat, bahwa Otsus Papua adalah alat rekonsiliasi. Kalau kita membaca bagian “Menimbang” UU No. 21/2001 akan terlihat jelas pengakuan Negara tentang berbagai kesalahan dan pelanggaran terhadap hak-hak orang asli Papua yang terjadi dalam waktu yang sangat lama di waktu lalu. Otsus diharapkan bisa menjembatani pihak-pihak yang berseberangan. Kalau diberikan kesempatan, Otsus seharusnya bisa menciptakan rekonsiliasi itu. Tetapi

rekonsiliasi tidak mungkin terjadi serta merta. Ia memerlukan waktu. Dan yang harus dihindari adalah timbulnya kecurigaan terus menerus, karena kalau itu yang terjadi tidak akan pernah ada rekonsiliasi atas dasar saling percaya.

Beberapa hari sesudah Inpres 1/2003 diterbitkan, dan ketika *foto-copy*-nya mulai marak beredar, sejumlah individu Papua bertemu di Jayapura. Sebagian di antara mereka berasal dari luar Jayapura karena diundang untuk menghadiri peringatan Hari Penginjilan 5 Februari 2003 dan penancangan membangun budaya damai di Papua. Mereka bukanlah pejabat tinggi atau politisi, tetapi akademisi dan intelektual yang terlibat dalam penyusunan draf RUU Otsus pada tahun 2001. Mereka berusaha untuk mengetahui latar-belakang dikeluarkannya Inpres tersebut, serta mencoba memperkirakan apa saja dampak Inpres tersebut andaikata tetap dipaksakan untuk diimplementasikan.

Salah seorang peserta diskusi, seorang pendeta dan tokoh gereja yang disegani, menyampaikan isi hatinya seperti berikut ini, "Apakah masih ada tempat bagi orang Papua di dalam Republik [Indonesia]? Kita sudah mencoba dengan sekuat tenaga dan dengan seluruh daya kita untuk menjadi orang-orang Indonesia yang baik. Kita berusaha mewujudkan amanat rakyat, seperti dalam Tap MPR, dengan menyusun draf RUU Otsus Papua agar masalah-masalah Papua bisa diselesaikan, dan agar NKRI tetap utuh. Tetapi, sepertinya seluruh upaya kita itu tidak dihargai. ...".

Salah satu kesimpulan yang terus muncul dalam diskusi tersebut, dan diskusi-diskusi sesudahnya, adalah bahwa

kepercayaan rakyat Papua terhadap pemerintah pusat akan memudar dengan cepat akibat diterbitkannya Inpres 1/2003. Padahal secara struktural rasa percaya itu telah dicoba untuk dibangun melalui proses penyusunan draf RUU Otsus di Papua, dan dengan memperjuangkannya di Jakarta, walaupun dengan susah payah.

Pada bagian akhir Bab 5 buku ini dikemukakan tentang pentingnya mengedepankan dialog secara terus menerus dalam mencari solusi atas berbagai masalah di Papua. Dialog damai tidak akan menghasilkan buah-buah kemaslahatan kalau tidak ada rasa percaya yang terbangun antarpihak-pihak yang berbeda pendapat dan bersengketa. Dengan perkataan lain, syarat paling mendasar bagi penyelesaian masalah-masalah Papua secara damai di dalam NKRI adalah terbangunnya rasa percaya rakyat Papua yang kukuh kepada Pemerintah – dan itu sebenarnya bisa dicapai dengan penerapan Otsus secara baik, benar, utuh dan konsekuen. UU No. 21/2001 sendiri menegaskan hal itu. Di dalam bagian penjelasan UU dikatakan, bahwa penetapan dan penerapan UU Otonomi Khusus merupakan “... suatu langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya masalah-masalah di Provinsi Papua”.

Reaksi Masyarakat Internasional

Beberapa waktu sesudah RUU Otsus Papua disahkan, Papua dikunjungi oleh sejumlah duta besar Negara-negara sahabat, di antaranya para dubes yang tergabung dalam Uni Eropa dan Dubes Amerika Serikat. Kebetulan saya hadir dalam pertemuan-pertemuan tersebut, dan karenanya dapat mengikuti dengan baik pemaparan dari para dubes tersebut. Selain menyatakan dukungan Negara mereka masing-masing bagi kedaulatan dan integritas NKRI, hal yang menonjol dalam setiap penyampaian para Dubes tersebut adalah keinginan pemerintah mereka masing-masing untuk melihat UU No. 21/2001 segera diterapkan secara *full-force* di Papua. Mereka juga menyampaikan komitmen untuk membantu, salah satunya dalam bentuk rencana Komisi Eropa menyediakan dana dan bantuan teknis bagi pemberdayaan birokrasi di Papua^x.

Karena itu tidaklah mengherankan ketika timbul berbagai keprihatinan organisasi-organisasi internasional terhadap Inpres No. 1/2003. International Crisis Group (ICG) yang berpusat di Brussel mengeluarkan Indonesia Briefing tanggal 9 April 2003 yang berjudul "*Dividing Papua: How Not To Do It*"^{xi}. Lembaga studi kebijakan internasional yang sangat berpengaruh ini menyimpulkan bahwa Inpres No. 1/2003 ternyata menyebabkan lebih banyak ketegangan dan kekacauan dibandingkan berbagai kebijakan pemerintah sebelumnya mengenai Papua.

ICG menilai bahwa motivasi yang sesungguhnya yang melatarbelakangi dikeluarkannya Inpres No. 1/2003 adalah

melemahkan pergerakan kemerdekaan Papua. Tetapi fakta di lapangan menunjukkan bahwa ketimbang melemahkan, Inpres ini justru semakin meningkatkan ketidakpuasan dan ketidakpercayaan kolektif masyarakat Papua terhadap pemerintah pusat. Apabila terus dipaksakan, maka hal ini akan bermuara pada keengganan kelompok-kelompok moderat di Papua untuk bekerjasama dengan pemerintah.

Reaksi terbaru adalah dari Center for Preventive Action, Council on Foreign Relations (CFR), yang berkedudukan di New York, Amerika Serikat. *Think-tank* independen dan berpengaruh di tingkat internasional ini menerbitkan suatu laporan yang berjudul "Indonesia Commission: Peace and Progress in Papua".^{xiii} UU Otsus Papua yang diimplementasi secara penuh dan konsekuen, menurut lembaga ini, merupakan pemecahan masalah yang memenangkan semua pihak (*win-win solution*). Dan, agar hal ini dapat terjadi, diperlukan dua hal. Pertama, Otsus Papua hendaknya dipandang oleh orang-orang Papua sebagai bentuk demokratisasi dan bukannya suatu mekanisme untuk menutup (*foreclose*) atau mematikan konsep merdeka. Sebaliknya, penguasa Indonesia perlu memperlakukan Otsus Papua sebagai alat untuk memenuhi keprihatinan dan keinginan legal orang-orang asli Papua, ketimbang memandangnya sebagai jembatan untuk mencapai kemerdekaan politik.

CFR berpendapat bahwa Otsus harus segera diimplementasikan secara penuh dan efektif, dan mendesak pemerintah Indonesia untuk menunda rencana memekarkan Provinsi Papua menjadi tiga provinsi. Sejalan dengan isi UU

Otsus, CFR menyatakan bahwa semua bentuk penataan Provinsi Papua harus dikonsultasikan dengan MRP – dan karenanya MRP harus segera dibentuk.

Yang menarik dari laporan CFR ini adalah gagasan mereka secara terinci tentang perlunya menggalang dukungan dana dan bantuan teknis internasional bagi pelaksanaan Otsus Papua secara benar dan utuh. Di dalam laporan itu telah diidentifikasi organisasi-organisasi donor dan negara-negara mana saja yang dapat dimintai partisipasinya. CFR juga memberikan sejumlah rekomendasi yang berkaitan dengan pemberdayaan pemerintahan, peningkatan ekonomi, keamanan, pembangunan sosial, serta keadilan dan rekonsiliasi.

Apa Yang Sebaiknya Dilakukan Sekarang?

Menurut ICG, pemerintah pusat memiliki tiga pilihan sehubungan dengan telah diterbitkannya Inpres No. 1/2003. Pertama, membatalkan Inpres tersebut – suatu hal yang nampaknya sulit terjadi, karena itu berarti pemerintah pusat akan kehilangan muka. Kedua, memberlakukan Inpres tersebut walaupun telah ditentang secara terbuka – hal yang juga sulit dilaksanakan, karena mereka yang pro-pemekaran memerlukan waktu untuk membuktikan bahwa rakyat Papua benar-benar menyetujui langkah tersebut. Ketiga, secara sengaja menunda pelaksanaan isi Inpres sampai sesudah Pemilu 2004, atau bahkan lebih lama lagi, sehingga Otsus tetap dapat dijalankan.

Mungkin yang sementara terjadi sekarang ini adalah pilihan ketiga, seperti yang dikemukakan oleh ICG di atas. Tetapi, menurut hemat saya, apa pun pilihan itu, pemain utamanya tetap masih pemerintah pusat, sementara rakyat Papua tidak lebih dari sekedar objek keputusan-keputusan politik. Meminjam istilah Drs. Herman Monim, salah seorang mantan Wakil Gubernur Provinsi Irian Jaya, "... kita sedang diadu domba ..."xiii Karena itu, akan jauh lebih baik apabila pemerintah, politisi, tokoh-tokoh masyarakat, dan rakyat Papua sendirilah yang menentukan apa yang terbaik bagi dirinya dengan mencoba memetik semua manfaat dari semua produk hukum yang ada, termasuk dari Inpres No. 1/2003.

Kalau kita menumpang-tindihkan UU No. 21/2001 dan Inpres No. 1/2003, setidaknya-tidaknya ada dua hal yang konsisten satu sama lain. Pertama, kedua produk hukum itu memungkinkan terjadinya pemekaran provinsi Papua. Yang menjadi perbedaan adalah soal proses dan prosedur pemekaran. Kedua, baik UU No. 21/2001 maupun Inpres No. 1/2003 sama-sama mencita-citakan kesejahteraan dan kemaslahatan rakyat Papua. Yang menjadi persoalan, adalah yang satunya melihat pentingnya mempertahankan Papua yang utuh dan bersatu sehingga sumberdaya dan kekayaan alam yang tidak tersebar merata itu bisa dimanfaatkan untuk seluruh rakyat Papua, sementara yang lain memandang sebaiknya Provinsi Papua yang besar ini dipecah sehingga pelayanan kepada masyarakat bisa dipercepat.

Karena itu, langkah-langkah yang sebaiknya ditempuh diusulkan seperti berikut ini. Pertama, sudah saatnya

dilakukan pertemuan antarberbagai unsur masyarakat Papua, termasuk dengan melibatkan pihak pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan parlemen, untuk menjembatani berbagai perbedaan pendapat sehubungan dengan diterbitkannya Inpres No. 1/2003. Pada pertemuan seperti ini sebaiknya hadir para tetua yang dihormati oleh seluruh masyarakat Papua dan bisa menjadi penengah, misalnya bapak Isak Hindom.

Kedua, apabila dalam pertemuan tersebut disepakati bahwa diperlukan semacam “lembaga antara” yang menjembatani Provinsi dan Kabupaten/Kota yang sekarang sudah berjumlah 28 buah ini, sehingga penggunaan dana Otsus dari berbagai sumber bisa lebih efektif dan langsung dinikmati sebanyak-banyaknya oleh rakyat seluas-luasnya, maka ada peluang-peluang di dalam UU No. 21/2001 yang bisa dimanfaatkan. Misalnya, Gubernur Provinsi Papua bisa saja menunjuk sejumlah koordinator yang bertugas, atas nama Gubernur, mengkoordinasi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan pada suatu wilayah yang terdiri dari beberapa kabupaten tertentu. Hal ini sudah dilakukan di beberapa provinsi di Indonesia.

Peluang lain adalah memanfaatkan celah yang tersedia pada Pasal 11 UU No. 21/2001. Ayat (1) pasal 11 tersebut berbunyi “Pemerintah Provinsi Papua dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai Kepala Eksekutif yang disebut Gubernur” (*garis bawah untuk penekanan oleh penulis*). Ayat (2) berbunyi “Gubernur dibantu oleh Wakil Kepala Daerah yang disebut Wakil Gubernur”. Perhatikan, bahwa walaupun pada ayat (1) dinyatakan bahwa hanya bisa ada

satu orang Gubernur di Provinsi Papua, ayat (2) tidak menyebut jumlah Wakil Gubernur (Wagub) sama sekali. Artinya, sebenarnya dimungkinkan bagi Provinsi Papua untuk memiliki lebih dari satu Wagub.

Mungkin ini adalah jalan tengah dan damai yang paling bisa diterima berbagai pihak untuk saat ini, sementara kita menunggu pembentukan MRP. Namun harus dipastikan, bahwa para Wagub itu benar memiliki kekuasaan eksekutif tertentu dan tidak sekedar simbol, misalnya dengan memenuhi syarat-syarat berikut ini:

- ❖ Para Wagub dipilih melalui proses politik tertentu yang memungkinkannya memperoleh legitimasi rakyat dan Gubernur Provinsi Papua;
- ❖ Para Wagub berkedudukan di kota-kota tertentu di Papua, alias tidak semuanya berkumpul di Jayapura seperti di waktu lalu; dan
- ❖ Para Wagub diberikan kewenangan yang nyata dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bidang pembangunan tertentu, termasuk dalam hal mengkoordinasi perencanaan, pelaksanaan, dan pengelolaan dana untuk membiayai pembangunan bidang-bidang tertentu tersebut.

Yang harus selalu diingat adalah bahwa lembaga Wagub ini tidak boleh dibuat menjadi tambun akibat penuh dengan birokrat. Kalau itu yang terjadi, maka dana Otsus yang luar biasa banyaknya akan terserap untuk membiayai birokrasi. Organisasi kantor para Wagub harus dibuat seramping mungkin sehingga memudahkannya untuk bergerak dengan lincah. Lebih dari pada itu, para Wagub harus diberikan mandat dan kewenangan untuk menempuh segala cara yang

legal agar para bupati/walikota dan para kepala distrik di dalam wilayah kerjanya bekerja secara baik, sehingga pelayanan pemerintahan benar-benar sampai ke tingkat yang paling bawah.

Kalau usul seperti ini diterima, kita bisa mengoptimalkan kembali seluruh penyelenggaraan Otsus di Provinsi Papua. Sekaligus tersedia cukup waktu dan ruang sosial-politik yang memadai bagi pihak-pihak yang berwenang untuk secara terencana dan sistematis mempersiapkan pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi baru pada waktunya, yaitu ketika telah ada “ ... persetujuan MRP dan DPRP setelah [MRP dan DPRP] memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.” (Pasal 76 UU No. 21/2001).

Catatan Akhir

ⁱ Hariian pagi nasional terbesar Kompas, misalnya, mendedikasikan seluruh rubrik FOKUS pada hari Minggu 23 Februari 2003 untuk membahas Soal Inpres 1/2003 dalam kaitannya dengan Otsus Papua. Sebuah artikel dalam rubric FOKUS itu, yang berjudul ‘Menelusuri Redaksi Sebuah Instruksi’, menunjukkan dengan gamblang berbagai kejanggalan Inpres 1/2003, baik dalam hal proses penyusunannya maupun redaksinya. Informasi selengkapnya kunjungi situs <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0302/23/fokus/142615.htm> Selain itu, Hariian sore nasional Suara Pembaruan dalam Tajuk Rencananya pada tanggal 27 Februari 2003 menghimbau pemerintah untuk melakukan tiga langkah koreksi. “Pertama, bekukan dan tunda

pelaksanaan Inpres No. 1/2003. ... Kedua, percepat pembentukan MRP. Ketiga, DPR patut segera membahas status UU No. 45/1999." Suara Pembaruan juga menyatakan, "Jelas, Presiden Megawati Soekarnoputri patut memperlihatkan sikap kepemimpinan yang konsekuen dalam menangani situasi di Papua. Jangan asal menandatangani sebuah dokumen yang disodorkan di mejanya tanpa menelitinya secara saksama."

ⁱⁱ Lihat misalnya artikel J.R.G Djopari yang berjudul 'Pemekaran Papua Positif bagi Rakyat Papua', dimuat dalam Sinar Harapan tanggal 5 Maret 2003, <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0303/05/opi02.html>

ⁱⁱⁱ Hingga kini belum pernah ada seorang pun ahli Hukum Tata Negara Indonesia yang membenarkan dikeluarkannya Inpres No. 1/2003. Lihat misalnya artikel 'Inpres No. 1/2003 tentang Papua, Preseden Buruk' pada harian Kompas Jumat 21 Maret 2003 yang memuat pendapat Dr. Satya Arinanto, atau pendapat Dr. Indra J. Pialang dalam tulisan 'Inpres Pemekaran Papua Abaikan Karya Akademis' yang dimuat harian Sinar Harapan pada tanggal yang sama. Prof. Harun Rasjid pun menyatakan hal yang sama dalam salah satu wawancara di TVRI.

^{iv} Pendapat itu misalnya disampaikan oleh Dirjen Otda Depdagri Oentarto yang dikutip menyatakan bahwa, "... Inpres pemekaran Papua merupakan implementasi UU No. 45/1999 yang tidak pernah dibatalkan denganlahirnya UU No. 21/2001. Persetujuan MRP dan DPRP hanya dibutuhkan pada pembentukan provinsi baru setelah lahirnya undang-undang otonomi khusus Papua ..." (Kompas 8 Februari 2003, 'Pemekaran Papua Tidak Salah Otonomi Khusus', dapat diakses di <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0302/08/daerah/120096.htm>)

^v Semua referensi mengenai risalah pembahasan RUU tentang Otsus Papua, termasuk dalam kaitannya dengan status UU No. 45/1999, dapat dibaca dalam buku *Proses Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tahun 2002.

^{vi} Lihat misalnya salah satu artikel harian Suara Karya pada tanggal 15 April 2003 yang berjudul 'Mendagri Nilai MRP Bahayakan Stabilitas Keamanan di Papua.' Harian Papua Post tanggal 18 April menurunkan berita yang berjudul 'Pusat Sadari 'Superbody' di Dalam UU Otsus',

yang nampaknya dikemukakan secara terbuka oleh Mendagri ketika berkunjung ke Timika pada tanggal 12 April.

^{vii} Bunyi bagian pertimbangan huruf f selengkapnya adalah “bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua”. Huruf g berbunyi, “bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua”.

^{viii} Isi tulisan Harsanto Drs. Adi Soekamto, M.M., seorang pemerhati masalah sosial politik yang bekerja di Kantor Menko Polkam R.I, yang berjudul ‘Potensi Papua Jadi Timtim Kedua’ (Suara Karya, 16 April 2003), menunjukkan dengan jelas kecurigaan seperti itu. Menurutnya “... Munculnya pro dan kontra MRP, karena ada kekhawatiran bahwa MRP justru dipakai sebagai kepanjangan tangan dari kelompok-kelompok pro kemerdekaan Papua. ... Salah satunya mereka [PDP] akan menggunakan MRP sebagai wahana melicinkan jalannya misi Papua Merdeka. Walaupun beberapa anggota DPRD, LSM, kalangan perguruan tinggi Papua berjanji akan menyortir anggota MRP agar terbebas dari unsur-unsur PDP (waktu audiensi dengan Menko Polkam di lantai VI Kantor Polkam), namun tidak ada jaminan unsur PDP dan pro kemerdekaan Papua tidak masuk MRP.”

^{ix} Lihat Nota Dinas Direktur Jenderal Kesatuan Bangsa kepada Menteri Dalam Negeri No. 578/CD/Kesbang/D IV/VI/2000, tanggal 9 Juni 2000.

^x Sayangnya niat baik Komisi Eropa ini juga dicurigai, paling tidak dalam tulisan Harsanto Adi Soekamto (lihat Catatan Akhir nomor viii di atas). Ia mengatakan bahwa proyek EC ini sesungguhnya adalah upaya terselubung untuk “... mendukung peningkatan SDM di Pemda Papua guna mempersiapkan Papua Merdeka.”

-
- ^{xi} Laporan lengkap dapat diakses pada situs <http://www.crisisweb.org>. Proyek ini dipimpin oleh Laksamana (purn) Dennis C. Blair, dengan David L. Phillips sebagai Direktur.
- ^{xii} Dokumen lengkap berbahasa Inggris dan Indonesia (bukan terjemahan resmi) dapat diakses di <http://www.cfr.org>.
- ^{xiii} Lihat wawancara dengan WPNews, Kamis 6 Maret 2003.

POST SCRIPTUM: BAGAIMANA PROSPEK OTSUS PAPUA KE DEPAN?

Jadi, cerahkah prospek Otsus Papua di tahun-tahun mendatang? Jawabannya bisa ya, bisa juga tidak. Kalau Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dipahami dalam keseluruhannya (tidak sepotong-sepotong) dan dilaksanakan dengan baik, utuh dan konsekuen, maka prospek Otsus sebagai pintu masuk penyelesaian berbagai masalah Papua akan cerah, sekaligus pula integritas NKRI akan semakin kukuh¹.

Tetapi, Otsus Papua pasti akan memiliki prospek yang suram apabila terjadi salah satu saja dari hal-hal berikut ini. Pertama, apabila aparaturnya Pemerintahan Pusat tidak memahami dan/atau tidak mau memahami bahwa Provinsi Papua, secara politis dan hukum, tidak dapat lagi diperlakukan sama seperti dahulu karena status otonomi khusus yang dimilikinya sekarang. Apalagi kalau ketidakpahaman itu berwujud kurangnya dukungan pemerintah pusat kepada sistem pemerintahan di Papua untuk melaksanakan kewenangannya dengan baik sesuai dengan isi undang-undang otonomi khusus ini. Atau, apabila selalu ada kecurigaan elemen-elemen tertentu di Pusat terhadap orang-orang Papua dan Otonomi Khusus Papua, yang dibarengi dengan berbagai manuver politik untuk melumpuhkan penyelenggaraan Otsus Papua. Contoh paling

mutakhir, sebagaimana dilaporkan oleh harian Suara Pembaruan tanggal 3 Mei 2003, adalah tentang rapat intern fraksi salah satu partai besar pada tanggal 1 Mei 2003 di gedung DPR RI. Elemen-elemen tertentu pimpinan fraksi tersebut menghendaki supaya nama Irian Jaya dikembalikan karena mereka khawatir, bahwa "... nama Papua mengarah pada cita-cita merdeka sehingga mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia." Untunglah ada orang-orang seperti Drs. Lukas Karl Degey, yang adalah salah satu ketua partai besar itu, yang dengan sabar selalu mengingatkan agar nama Papua tidak dipermasalahkan lagi, karena sudah masuk dalam UU No. 21/2001ⁱⁱ.

Yang kedua, prospek Otsus Papua pasti suram apabila semua bentuk pelanggaran HAM tidak dihentikan, termasuk apabila pelanggaran-pelanggaran HAM di waktu lalu gagal diselesaikan secara adil dan bermartabat.

Ketiga, prospek Otsus pasti suram apabila kapasitas dan integritas pemerintahan Papua gagal ditingkatkan dan diberdayakan. UU No. 21/2001 pada dasarnya memberikan kesempatan untuk menciptakan perubahan bagi peningkatan berbagai aspek kehidupan masyarakat Papua, dan ruang bagi penataan kembali pemerintahan di Papua terbuka sangat lebar. Persoalannya: apakah perubahan itu mau dilakukan atau tidak; apakah para birokrat dan anggota parlemen provinsi dan kabupaten/kota mau mendengar suara rakyat yang paling terabaikan selama ini; dan apakah KKN di kalangan birokrasi dan parlemen bisa diberantas tuntas dari bumi Papua atau tidak.

Keempat, prospek Otsus pasti suram apabila pemerintah provinsi dan kabupaten/kota gagal mendiseminasi/mengkomunikasikan berbagai informasi mengenai penggunaan dana Otsus sampai ke tingkat paling bawah. Informasi yang didiseminasi itu haruslah sesuai dengan kenyataan.

Kelima, prospek Otsus pasti suram kalau tidak ada tindakan hukum yang dilakukan terhadap para penyelenggara negara (birokrat dan anggota parlemen di tingkat provinsi dan kabupaten/kota) di Papua yang menyalahgunakan kedudukannya dan kewenangannya dengan melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme. Harus ada tindakan tegas yang diambil terhadap mereka. Hanya dengan cara inilah kecurigaan masyarakat luas bahwa dana Otsus telah disalahgunakan dapat dibendung.

Adalah tanggung jawab seluruh jajaran pemerintah, parlemen, dan nantinya MRP, di seluruh pelosok Papua, dengan dukungan seluruh masyarakat sipil Papua, untuk memastikan bahwa faktor-faktor kritis yang disebut di atas tidak terjadi. Kalau hal itu bisa dicapai, maka kita punya alasan kuat untuk optimis dengan Otsus Papua. Dan, Otsus Papua pasti memiliki prospek yang cerah.

Catatan Akhir

ⁱ Sabam Siagian, seorang wartawan dan diplomat senior dan pemerhati perkembangan sosial politik Indonesia dan internasional, membahas hal ini dengan tajam dalam artikelnya yang berjudul 'Papua, Tetap dalam NKRI?', sebagaimana dimuat dalam Suara Pembaruan 3 Mei 2003 (<http://www.suarapembaruan.com/News/2003/05/03/Editor/edi01.htm>). Ia memulai tulisannya dengan mengatakan bahwa peta resmi Indonesia tahun 2003 telah berubah karena Timor Timur serta Sipadan dan Ligitan sudah tidak lagi menjadi wilayah Indonesia. Siagian menyambung, "Menatap peta baru NKRI itu, wajar saja kalau timbul keprihatinan, apakah dalam peta Indonesia yang diterbitkan pada tahun 2013, sepuluh tahun dari sekarang, Aceh dan Papua masih merupakan bagian NKRI? ... Hal ini perlu dikemukakan untuk menandakan bahwa mempertahankan NKRI tidak cukup dengan ancaman ataupun pernyataan yang diucapkan sabagai mantera: Siapa yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia akan ditindak secara tuntas! ... Sekarang saja, setelah UU Otonomi Khusus telah disahkan, maka ketentuan dalam undang-undang itu untuk membentuk Majelis Rakyat Papua belum terlaksana. Bahkan di awal tahun ini tiba-tiba dikeluarkan Inpres No. 1. ... Papua sekarang merupakan fokus perhatian internasional. ... Jangan tambah persoalan yang meningkatkan keresahan masyarakat. Kalau nanti pada tahun 2013 peta RI menunjukkan wilayah tanpa Papua, maka janganlah salahkan intervensi asing atau subversi internasional."

ⁱⁱ Informasi lebih lanjut baca artikel "FPDI-P Setuju Inpres Pemekaran: Kebijakan Pemerintah Soal Papua Maju Mundur", Suara Pembaruan 3 Mei 2003, dapat diakses di <http://www.suarapembaruan.com/News/2003/05/03/Nasional/Nas10.htm>

Lampiran 1. Rangkuman isu-isu pembangunan dalam UU No. 21 tahun 2001 yang perlu dijabarkan lebih lanjut dalam APBD Provinsi Papua

Referensi dalam UU 21	Isu Pembangunan
Pasal 2	Konsultasi, penetapan, sosialisasi dan perbanyakkan lambang-lambang daerah
Pasal 3 ayat 2	Konsultasi mengenai perubahan dan penetapan Kecamatan menjadi Distrik
Pasal 3 ayat 3	Konsultasi mengenai perubahan dan penetapan Desa dan/atau Kelurahan menjadi Kampung atau nama lain
Pasal 3 ayat 4	Konsultasi mengenai pembentukan, pemekaran, penghapusan dan/atau penggabungan kabupaten/kota dan penetapannya
Pasal 3 ayat 5	Konsultasi mengenai pembentukan, pemekaran, penghapusan dan/atau penggabungan Distrik dan penetapannya
Pasal 3 ayat 5	Konsultasi mengenai pembentukan, pemekaran, penghapusan dan/atau penggabungan Kampung dan penetapannya
Pasal 3 ayat 6	Konsultasi mengenai penetapan Kawasan untuk kepentingan khusus

Pasal 4, dan penjelasan	Konsultasi dengan Pemerintah Pusat dan penetapan mengenai pelaksanaan kewenangan Pemerintah Pusat dalam bidang pertahanan, keamanan, luar negeri, agama, dan kewenangan tertentu yang diberlakukan dengan kekhususan di Provinsi Papua
Pasal 5 ayat 2, Pasal 72	Seleksi dan rekrutmen (pemilihan) anggota serta pembentukan Majelis Rakyat Papua
Pasal 19 ayat 4	Biaya operasional MRP dan pembayaran gaji anggota MRP
Pasal 26 ayat 1	Pembentukan Dinas/Instansi baru sesuai kebutuhan Pemerintah Provinsi
Pasal 27 ayat 2	Kebijakan kepegawaian sesuai kebutuhan Provinsi
Pasal 28	Pembentukan partai-partai Politik
Bab VIII (Pasal 29 – 31), Pasal 75	Pembentukan berbagai Peraturan Daerah Khusus (Perdatus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi)
Penjelasan Pasal 32	Pembentukan dan pembiayaan Komisi Hukum AdHoc
Pasal 34 dan 37	Identifikasi potensi Pendapatan Provinsi Papua (pajak dan non pajak)
Penjelasan Pasal 34 ayat 3 huruf f	Penyusunan rencana 25 tahun pembangunan infrastruktur bermutu Provinsi Papua
Pasal 38	Perlindungan dan penguatan masyarakat adat dalam eksploitasi sumberdaya alam
Penjelasan Pasal 38	Pengalokasian sebagian APBD dalam bentuk Dana Abadi

Pasal 39 dan Penjelasan	Pembuatan rencana pengembangan berbagai industri berbasis pengolahan lanjutan hasil-hasil sumberdaya alam Papua
Pasal 40 ayat 2	Pengujian legalitas perizinan/perjanjian berbagai investasi di Provinsi Papua
Pasal 41	Penyertaan modal dalam BUMN dan perusahaan swasta di Provinsi Papua
Pasal 42 ayat 1	Pengembangan perekonomian berbasis kerakyatan di kalangan masyarakat adat/masyarakat asli Papua
Pasal 42 ayat 2	Pengakuan dunia usaha terhadap hak-hak masyarakat setempat
Penjelasan Pasal 42 ayat 4	Dukungan terhadap masyarakat adat untuk melakukan penilaian atas hak-hak mereka terhadap sumberdaya alam untuk diikutsertakan sebagai modal masyarakat dalam kegiatan investasi
Pasal 42 ayat 3	Penyelesaian sengketa antara penanam modal dan masyarakat setempat
Pasal 43 ayat 1	Pengembangan peraturan-peraturan daerah dan pengembangan program-program dalam rangka pengakuan, perlindungan dan pemberdayaan hak-hak masyarakat adat
Pasal 43 ayat 3-5	Penyelesaian masalah-masalah tanah adat
Pasal 44 dan penjelasan	Perlindungan berbagai hak kekayaan intelektual orang asli Papua
Pasal 45 ayat 1	Perlindungan HAM di Provinsi Papua

Pasal 45 ayat 2	Pembentukan perwakilan Komnas HAM , Pengadilan HAM, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
Pasal 46	Klarifikasi sejarah Papua untuk pemantapan persatuan dan kesatuan NKRI, dan perumusan langkah-langkah rekonsiliasi
Pasal 47	Pembinaan HAM kaum perempuan
Pasal 48 ayat 2 dan 3, dan penjelasan	Dukungan pendanaan bagi pelaksanaan keamanan dan ketertiban oleh Kepolisian di Provinsi Papua
Pasal 49 ayat 2	Pengembangan kurikulum muatan lokal bagi pendidikan kepolisian di Provinsi Papua
Pasal 49 ayat 3	Dukungan bagi pendidikan lanjutan perwira polisi dari Provinsi Papua
Pasal 50 ayat 1	Dukungan bagi penyelenggaraan kekuasaan kehakiman/badan peradilan negara di Provinsi Papua
Penjelasan Pasal 50 ayat 1	Pengembangan kerjasama dengan Mahkamah Agung dalam rangka percepatan penyelesaian perkara-perkara kasasi yang berasal dari Provinsi Papua
Pasal 50 ayat 1, pasal 51	Pengembangan peradilan adat, termasuk di dalamnya pengembangan fasilitas peradilan adat dan hakim-hakim adat
Pasal 52	Dukungan bagi penyelenggaraan kekuasaan Kejaksaan negara di Provinsi Papua
Penjelasan Pasal 52	Pengembangan hubungan kerja antara peradilan adat dan peradilan negara
Pasal 53, 54	Dukungan bagi penyelenggaraan pembangunan keagamaan

Pasal 55	Pengembangan peraturan mengenai kewenangan gubernur bagi perizinan penempatan tenaga kerja asing bidang keagamaan
Pasal 56	Penyelenggaraan pendidikan yang bermutu bagi penduduk Papua dengan biaya masyarakat serendah-rendahnya
Penjelasan Pasal 56 ayat 1	Dukungan pembiayaan bagi penyelenggaraan pendidikan tinggi semua disiplin ilmu di Provinsi Papua, baik swasta maupun negeri
Penjelasan Pasal 56 ayat 2	Pengembangan kurikulum institusional dengan standar lokal yang berlaku di Provinsi Papua, baik pada jalur sekolah maupun pada jalur luar sekolah.
Penjelasan Pasal 56 ayat 3	Alokasi pembiayaan seluruh atau sebagian biaya pendidikan bagi putra putri asli Papua pada semua jenjang pendidikan.
Pasal 56 ayat 4, 5 dan bagian penjelasan	Alokasi pendanaan kepada Yayasan-yayasan (YPK, YPPK, YPPGI, Yapis, Yayasan Pendidikan Advent dan yayasan-yayasan lain) yang terlibat dalam penyelenggaraan pendidikan.
Pasal 57 ayat 1	Perlindungan, pembinaan dan pengembangan kebudayaan daerah
Pasal 57 ayat 2	Pemberian peran, termasuk dukungan keuangan, bagi pihak LSM yang terlibat dalam pengembangan kebudayaan
Pasal 58 ayat 1	Pengembangan dan pelestarian keragaman bahasa dan sastra daerah dalam rangka pemantapan jati diri orang Papua
Pasal 58 ayat 2	Pengembangan penggunaan bahasa Inggris sebagai bahasa kedua di semua jenjang pendidikan

Pasal 58 ayat 3	Pengembangan penggunaan bahasa daerah sebagai bahasa pengantar di jenjang pendidikan dasar pada daerah tertentu
Pasal 59 ayat 1	Penetapan standar mutu pelayanan kesehatan di Papua
Pasal 59 ayat 2	Pencegahan penyakit endemis dan/atau yang membahayakan kelangsungan penduduk
Pasal 59 ayat 3 dan bagian penjelasan	Penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang bermutu bagi penduduk Papua dengan biaya serendah-rendahnya – termasuk pembebasan pembiayaan bagi mereka yang tidak mampu
Pasal 59 ayat 4, 5	Alokasi pendanaan bagi penyelenggaraan kesehatan oleh lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, dan dunia usaha
Pasal 60 ayat 1	Perbaikan gizi
Pasal 60 ayat 1	Keterlibatan pihak LSAM dan dunia usaha dalam perbaikan gizi disertai dengan pembiayaan
Pasal 61 ayat 1	Pembinaan, pengawasan dan pengendalian pertumbuhan penduduk
Pasal 61 ayat 2, dan penjelasan	Pengembangan kebijakan afirmatif dalam bentuk pemberian fasilitas khusus bagi orang-orang asli Papua untuk meningkatkan kualitas dan partisipasi penduduk asli Papua dalam pembangunan – termasuk kebijakan kependudukan dalam bentuk pembatasan migrasi masuk dalam kurun waktu tertentu

Pasal 62 ayat 1 dan 2 dan bagian penjelasan	Pengembangan ketrampilan kerja orang asli Papua dalam berbagai keahlian – termasuk di dalamnya pengembangan kebijakan memberikan keutamaan kepada orang asli Papua dalam memperoleh pekerjaan
Pasal 62 ayat 3	Pengembangan kebijakan dan pelaksanaan rekrutmen orang asli Papua untuk bekerja sebagai Hakim dan Jaksa
Pasal 63	Pengembangan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan di Provinsi Papua
Pasal 63	Pengembangan prinsip-prinsip pelestarian lingkungan
Pasal 63	Pengembangan tata ruang wilayah
Pasal 64 ayat 1	Pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu dengan memperhatikan penataan ruang, melindungi sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati, sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, dan keanekaragaman hayati serta perubahan iklim dengan memperhatikan hak-hak masyarakat adat
Pasal 64 ayat 2	Perlindungan keanekaragaman hayati dan proses ekologi terpenting
Pasal 64 ayat 3	Keikutsertaan LSM dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup disertai pembiayaan
Pasal 65 ayat 1, dan bagian penjelasan	Jaminan hidup yang layak bagi penduduk yang menyandang masalah sosial: anak-anak yatim piatu, orang lanjut usia yang memerlukan, kaum cacat fisik dan mental; dan korban bencana alam.

Pasal 65 ayat 2	Keterlibatan LSM dalam pelayanan terhadap penduduk yang menyandang masalah sosial, disertai pembiayaan
Pasal 66	Penanganan khusus pengembangan suku-suku yang terisolasi, terpencil, dan terabaikan
Pasal 67	Penyelenggaraan pengawasan hukum
Pasal 67	Penyelenggaraan pengawasan politik
Pasal 67	Penyelenggaraan pengawasan sosial
Pasal 69	Kerjasama bidang ekonomi, sosial dan budaya dengan Provinsi lain
Pasal 70	Penyelesaian perselisihan akibat kerjasama bidang ekonomi, sosial dan budaya dengan Provinsi lain

Lampiran 2.

Salinan

**KEPUTUSAN GUBERNUR PROVINSI PAPUA
NOMOR 117 TAHUN 2002
Tentang
PEMBAGIAN DANA OTONOMI KHUSUS PROVINSI
PAPUA TAHUN ANGGARAN 2002**

Lampiran : 1 (satu)

GUBERNUR PROVINSI PAPUA,

- Menimbang : a. bahwa untuk memperlancar Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dalam Rangka Pelaksanaan Pembangunan dan Pelayanan kepada Masyarakat di Provinsi Papua, dipandang perlu adanya Pembagian Dana Otonomi Khusus Tahun Anggaran 2002 untuk Kabupaten/Kota.
- b. bahwa untuk maksud tersebut, perlu ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Provinsi Papua.
- Mengingat : 1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-kabupaten Otonom di Propinsi Irian Barat (Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 47);
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60);

3. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 72) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000;
4. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Tahun 2001 135);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 54);
6. Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D);
8. Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 2 Tahun 2002 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2002.

- Memperhatikan:
1. Surat Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 903/2477/SJ tanggal 5 Desember 2001 perihal Pedoman Umum Penyusunan dan Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2002;
 2. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 47/KMK.07/2002 tanggal 21

Pebruari 2002 tentang Tata Cara Penyaluran Dana Otonom Khusus Provinsi Papua.

MEMUTUSKAN

- Menetapkan :
- PERTAMA** : Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2002 sebagai berikut:
1. yang dikelola oleh Pemerintah Provinsi sebesar 60% (enam puluh persen)
 2. yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota sebesar 40% (empat puluh persen) yang dialokasikan sebagai berikut:
 - a. Alokasi dana dalam bentuk bantuan keuangan yang berupa dana cash (fresh money) dan dana pembebasan biaya EBTA untuk SD, SLTP, SMU dan SMK.
 - b. Alokasi dana dalam bentuk bantuan pembangunan yaitu alokasi dana pada program-program tertentu yang telah disepakati oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dengan Provinsi.
- KEDUA** : Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun 2002 untuk Kabupaten/Kota adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Keputusan ini.
- KETIGA** : Alokasi Dana Otonomi Khusus untuk Kabupaten/Kota sebagai mana tersebut pada Diktum KEDUA Keputusan ini, dianggarkan pada Perubahan APBD Kabupaten/Kota masing-masing dalam Tahun Anggaran 2002 ini.

- KEEMPAT : Alokasi Dana Otonomi Khusus dalam bentuk fresh money untuk Kabupaten/ Kota, penggunaannya diarahkan untuk 4 (empat) program prioritas yaitu : sektor pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan pemberdayaan ekonomi rakyat serta untuk pengembangan sektor-sektor lainnya.
- KELIMA : Penyaluran Dana Otonomi Khusus untuk Kabupaten/Kota dilakukan secara triwulanan berdasarkan Droping Dana dari Pemerintah Pusat cq. Departemen Keuangan Republik Indonesia.
- KEENAM : Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Keputusan ini akan diatur dalam Petunjuk Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Anggaran 2002.
- KETUJUH : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dan mempunyai daya laku surut sejak tanggal 1 Januari 2002.

Ditetapkan di: JAYAPURA
pada tgl: 27 AGUSTUS 2002

GUBERNUR PROVINSI PAPUA
CAP/TTD
Drs. J. P. SOLOSSA, M.Si

Untuk salinan yang sah sesuai
dengan yang asli

AN. SEKRETARIS DAERAH PROVINSI PAPUA
KEPALA BIRO HUKUM
CAP/TTD
W. TURNIP, SH

SALINAN Keputusan ini disampaikan kepada Yth:

1. Menteri Dalam Negeri RI di Jakarta;
 2. Menteri Keuangan RI di Jakarta;
 3. Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS RI di Jakarta;
 4. Ketua DPRD Provinsi Papua di Jayapura;
 5. Ketua DPRD Kabupaten/Kota se Provinsi Papua;
 6. Kepala Badan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah Provinsi Papua di Jayapura;
 7. Kepala Badan Pengawasan Daerah Propinsi Papua di Jayapura;
 8. Bupati/Walikota se Papua;
 9. Para Kepala Biro/Dinas/Badan/Kantor se Provinsi Papua;
 10. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah/Badan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah Kabupaten dan Kota se Provinsi Papua;
 11. Kepala Badan Pengawasan Daerah Kabupaten dan Kota se Provinsi Papua.
-

LAMPIRAN : Keputusan Gubernur Provinsi Papua
 Nomor : 117 Tahun 2002, Tanggal: 27 Agustus 2002

**PEMBAGIAN DANA OTONOMI KHUSUS PROVINSI PAPUA
 TAHUN ANGGARAN 2002 UNTUK KABUPATEN/KOTA**

NO	KABUPATEN/ KOTA	BANTUAN RUTIN (FRESH MONEY)	BIAYA PEMBE- BASAN EBTA	BANTUAN PEMBA- NGUNAN	JUMLAH (3+4+5)
1	2	3	4	5	6
1	Kabupaten Jayapura	15.000.000.000	227.691.000	28.983.532.000	44.211.223.000
2.	Kabupaten Yapen Waropen	15.000.000.000	153.515.000	27.025.196.000	42.178.711.000
3.	Kabupaten Biak Numor	15.000.000.000	213.576.000	24.847.432.000	40.061.008.000
4.	Kabupaten Nabire	12.500.000.000	184.235.000	29.230.895.000	41.915.130.000
5.	Kabupaten Manokwari	15.000.000.000	273.404.000	31.430.895.000	46.705.447.000
6.	Kabupaten Sorong	15.000.000.000	186.685.000	33.567.872.000	48.754.557.000
7.	Kabupaten Fakfak	15.000.000.000	136.221.000	15.556.244.000	30.692.465.000
8.	Kabupaten Merauke	12.500.000.000	494.579.000	23.334.440.000	36.329.019.000
9.	Kabupaten Jayawijaya	15.000.000.000	259.011.000	25.732.231.000	40.991.242.000
10	Kabupaten Paniai	15.000.000.000	95.444.000	22.900.537.000	37.995.981.000
11.	Kabupaten Puncak Jaya	15.000.000.000	29.936.000	32.070.843.000	47.100.779.000
12.	Kabupaten Mimika	12.500.000.000	96.204.000	12.966.251.000	25.562.455.000
13.	Kota Jayapura	14.000.000.000	432.178.000	22.628.474.000	37.060.652.000
14.	Kota Sorong	13.500.000.000	311.155.000	21.900.176.000	35.711.331.000
	Jumlah	200.000.000.000	3.093.834.000	352.176.166.000	555.270.000.000

GUBERNUR PROVINSI PAPUA
 CAP/TTD
 Drs. J. P. SOLOSSA, M.Si

Untuk salinan yang sah sesuai dengan yang asli
AN. SEKRETARIS DAERAH PROVINSI PAPUA
KEPALA BIRO HUKUM
CAP/TTD
W. TURNIP, SH

BIODATA PENULIS

Agus Sumule adalah salah seorang anggota Tim Asistensi penyusunan Rancangan Undang-undang Otonomi Khusus Provinsi Papua. Lahir di Makassar pada tanggal 1 Agustus 1963, ia menghabiskan hampir seluruh hidupnya di Papua. Pendidikan Doktor diselesaikannya pada tahun 1994 di Department of Agriculture, the University of Queensland, Australia, dalam bidang Penyuluhan Pertanian.

Dr. Sumule telah menulis sejumlah artikel mengenai Otsus Papua dan dipublikasi secara internasional. Beberapa di antaranya adalah "*Majelis Rakyat Papua and Its Significance in Protecting the Rights of the Indigenous People of Papua*" diterbitkan oleh Development Bulletin, State Society and Governance in Melanesia, Australian National University (ANU) pada bulan Oktober tahun 2002; "*Protection and Empowerment of the Rights of Indigenous People of Papua (Irian Jaya) Over Natural Resources Under Special Autonomy: From Legal Opportunities to the Challenge of Implementation*" dipublikasi sebagai Working Paper No. 36 oleh Resource Management in Asia Pacific, ANU; dan "*Swimming Against the Current: The Drafting of the Special Autonomy Bill for the Province of Papua and Its Deliberation in the Indonesia National's Parliament*", yang dijadualkan untuk dipublikasi oleh the Journal of the Pacific History tahun ini. Dr. Sumule juga mengedit buku "Mencari Jalan Tengah: Otonomi Khusus Papua", akan terbit tahun ini oleh Penerbit Gramedia.

Dr. Sumule telah melakukan sejumlah penelitian untuk lembaga-lembaga konservasi internasional seperti World Wide Fund for Nature (WWF) dan The Nature Conservancy (TNC). Ia menerjemahkan dan mengedit buku dan artikel mengenai suku-suku asli Papua. Buku terakhir yang dieditnya adalah "Amungme: Manusia Utama dari Pegunungan Nemangkawi, Carstensz" karangan Arnold Mampioer (Diterbitkan oleh PT Freeport Indonesia, 2002). Alamat e-mailnya: asumule@manokwari.wasantara.net.id atau agussumule@yahoo.com