

UU OTONOMI KHUSUS BAGI PAPUA: MASALAH LEGITIMASI DAN KEMAUAN POLITIK

Muridan S. Widjojo dan Aisah Putri Budiatri

Abstract

The Law 21/2001 on Special Autonomy for Papua has been issued for 10 years. It has failed to perform significant improvements in both politics and socio-economic domains. The authors argue that the law has a political defect since it was designed and born. This paper focuses on the process of the making and on the legitimacy of the law. Moreover the paper also shows that the socio-economic developments driven by the government since the implementation of the law do not succeed in compensating the political conflict which has been deeply rooted and intermingled in Papua. The regional governments (provinces and districts) have also failed to divert the protracted political stalemate to welfare issues. Instead of being a middle way for Papua Conflict, the law itself has become a part of the conflict.

Keywords: *Papua, Special Autonomy Law, political conflict, political legitimacy, political will*

Abstrak

UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus untuk Papua telah disahkan selama 10 tahun. Namun, UU tersebut gagal menghasilkan kemajuan signifikan dalam domain politik dan sosial ekonomi. Penulis berargumen bahwa hukum memiliki kekurangan sejak didesain dan disahkan. Tulisan ini memfokuskan pada proses pembuatan dan legitimasi undang-undang. Lebih lanjut, tulisan ini menunjukkan bahwa pembangunan sosial ekonomi yang diprakarsai oleh pemerintah sejak implementasi Undang-Undang Otsus Papua tidak berhasil meredam konflik politik yang telah mengakar dan kompleks di Papua. Pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) juga gagal mengalihkan fokus dari isu politik menjadi isu kesejahteraan masyarakat. Dalam kenyataannya, UU Otsus tersebut bukan menjadi penengah dalam konflik Papua, melainkan menjadi bagian dari konflik.

Kata kunci: Papua, UU Otonomi Khusus, konflik politik, legitimasi politik, kemauan politik

Pengantar

Artikel ini membahas, pertama, aspek politik yang menyangkut proses politik pembuatan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus (UU Otsus) bagi Papua, kadar legitimasi dan pengaruhnya pada implementasi UU tersebut. Di dalamnya diuraikan mengenai proses kelahiran UU Otsus yang menjelaskan kelemahan Otsus dari segi legitimasi politiknya. Sisi ini penting mengingat pengaruhnya besar pada kemauan politik pemerintah untuk secara konsisten melaksanakan seluruh amanat UU Otsus; dan lebih jauh lagi penerimaan dan dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan UU Otsus. Penulis artikel ini menemukan bahwa Otsus Papua yang diasumsikan menjadi “jalan tengah” bagi penyelesaian

konflik Papua ternyata memiliki cacat politik bawaan sejak ia dikandung dan dilahirkan.

Kedua, dibahas pula aspek sosial ekonomi dari pelaksanaan UU Otsus. Selama ini pelaksanaan UU Otsus (2002–2011) lebih banyak diukur dengan menggunakan indikator sosial ekonomi, misalnya ketenagakerjaan, pendidikan, dan kesehatan. Ternyata di bidang-bidang ini, implementasi Otsus Papua juga senasib dengan bidang-bidang yang bersifat politis. Hasil-hasilnya tidak signifikan dan tidak mampu menjadi penyeimbang bagi konflik politik yang sudah mendalam dan meluas di Papua. Meskipun dana Otsus relatif berlimpah, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) tidak mampu mengkanalisasi kebuntuan politik akibat konflik yang bertahun-tahun dengan program

pembangunan sosial ekonomi. Alih-alih menjadi “jalan tengah” penyelesaian konflik Papua, Otsus Papua sedang berubah menjadi bagian masalah yang rumit di dalam kerumitan konflik lama Papua. Pelaksanaan UU Otsus Papua cenderung mandek di jalan buntu politik.

Proses Kelahiran UU Otonomi Khusus

Konflik tanah Papua telah berlangsung lebih dari lima dekade. Tim Kajian Papua LIPI, yang bekerja sejak 2004, menghasilkan *Road Map Papua* pada 2008, yang menunjukkan empat akar masalah Papua.¹ Pertama, proses integrasi wilayah Papua ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dipandang oleh pimpinan dan pendukung Papua Merdeka masih bermasalah. Akibatnya, sejak 1964, gerakan menuntut kemerdekaan muncul, baik secara politik maupun dengan perlawanan bersenjata (TPN/OPM) dan bertahan hingga hari ini. Dalam kaitan dengan tuntutan kemerdekaan ini terjadi operasi militer dan kebijakan represif lainnya yang berturut-turut dan menimbulkan akar masalah yang kedua, yakni kekerasan negara dan tuduhan pelanggaran hak asasi manusia. Suasana konflik yang berkepanjangan juga menciptakan akar masalah ketiga, kegagalan pembangunan terutama di bidang pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi rakyat; dan keempat, marginalisasi dan efek diskriminatif terhadap orang asli Papua akibat pembangunan ekonomi, konflik politik, dan migrasi massal ke Papua yang mulai intensif sejak 1970.²

Negara telah menjalankan banyak upaya untuk meredam konflik Papua, mulai dari pendekatan represif dengan kekuatan militer hingga pendekatan pembangunan ekonomi. Orde Baru di bawah Presiden Soeharto menempatkan Papua (Irian Jaya saat itu) sebagai daerah operasi militer (DOM). Kebijakan DOM ini dihentikan oleh Presiden B.J. Habibie pada 1998. Meskipun demikian, pendekatan keamanan yang represif tetap digunakan. Intensitasnya bergantung pada tingkat resistensi politik di Papua dan soliditas

pemerintah pusat di Jakarta yang berkembang pada saat itu. Misalnya, pada paruh kedua 1998 hingga paruh pertama 2000, pemerintah lebih akomodatif, persuasif, dan kurang represif. Pada kurun 2001 hingga 2004 pemerintah cenderung lebih represif, dan seterusnya. Hingga 2011, pendekatan keamanan juga masih berlangsung. Sebagai ilustrasi, jumlah pasukan TNI di Tanah Papua diperkirakan mencapai 14.842 orang.³

Sementara pendekatan keamanan tetap dipertahankan, terjadi perubahan skema pendekatan pemerintah untuk meredam konflik. Berbeda dengan Orde Baru, Era Reformasi yang diawali oleh Pemerintahan Habibie (1998–1999) mengandalkan pemberian otonomi. Habibie menilai bahwa perjuangan kelompok separatis Irian Jaya untuk melepaskan diri dari Indonesia dapat mengganggu stabilitas politik dan ekonomi hingga menghambat pelaksanaan reformasi. Oleh karena itu, Presiden Habibie mengajukan penyelesaian konflik Provinsi Irian Jaya melalui mekanisme demokrasi dengan pemberian otonomi daerah sesuai UUD, Ketetapan MPR, UU (DPR), dan peraturan daerah.⁴

Pendekatan otonomi terbentuk setelah Presiden Habibie bertemu dengan wakil masyarakat Irian Jaya yang disebut “Tim 100” dalam kerangka Dialog Nasional pada 26 Februari 1999. Dialog Nasional merupakan respons pemerintah terhadap aksi masyarakat Papua yang menuntut kemerdekaan termasuk pengibaran bendera Bintang Kejora pada masa reformasi 1998, sekaligus menanggapi tekanan komunitas-komunitas internasional yang menuntut Indonesia menyelesaikan persoalan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Dorongan internasional tersebut di antaranya termasuk surat dari Kongres Amerika Serikat tertanggal 22 Mei 1998 dan surat dari Robert F. Kennedy Memorial tertanggal 27 Mei 1998 yang ditujukan kepada Presiden Habibie.⁵

Dalam Dialog Nasional tersebut, Tom Beanal, ketua Tim 100, menyatakan keinginan Rakyat Papua untuk memerdekakan diri dari

¹ Muridan S. Widjojo, “Komunikasi Konstruktif dan Road Map Papua”, dalam Majalah *Tempo*, 4 Oktober 2010, dalam <http://www.majalah.tempointeraktif.com>, diunduh pada 10 April 2012.

² Muridan S. Widjojo (Ed.), *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future* (Jakarta: LIPI, YOI, TIFA, 2009).

³ Poengky Indarti dkk., *Sekuritisasi Papua*, (Jakarta: Imparsial, 2011), hlm. 112.

⁴ Bacharuddin Jusuf Habibie, *Detik-Detik yang Menentukan*, (Jakarta: THC Mandiri, 2006), hlm.134–135

⁵ Adriana Elisabeth dkk., *Trust Building dan Rekonsiliasi di Papua*, (Jakarta: LIPI Press, 2006), hlm. 52.

Indonesia. Tim 100 menyatakan, “Kami sudah cukup menderita; kami sebenarnya sudah merdeka pada tanggal 1 Desember 1961; kedaulatan kami dirampas oleh Republik Indonesia; kami sebagai bangsa tidak diakui dan martabat kami diinjak-injak; segala hal ini terbukti dalam sejumlah besar pelanggaran hak-hak asasi orang Papua. Segalanya itu menjadi dasar nyata untuk menyatakan bahwa sekarang sudah cukup, dan kepercayaan masyarakat Papua pada Pemerintah Indonesia sudah tidak ada lagi.”⁶

Menghadapi tuntutan merdeka, Menteri Sekretaris Negara Akbar Tandjung mereduk-sinya dengan menyatakan bahwa pada intinya aspirasi Masyarakat Papua adalah otonomi dan pembangunan, bukan kemerdekaan.⁷ Untuk meredakan kuatnya tuntutan di daerah, termasuk Papua, Pemerintahan Habibie merumuskan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Solusi yang ditawarkan oleh UU tersebut adalah desentralisasi, yaitu kontrol administrasi dan pengelolaan sumber daya lokal dijalankan oleh pemerintahan daerah tingkat kabupaten/kota.⁸

Khusus sebagai reaksi atas tuntutan merdeka Tim 100, ditambah dengan meningkatnya intensitas kegiatan pro-merdeka di Papua, Pemerintah Habibie menelurkan UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Dengan SK Presiden, Habibie juga menetapkan dua gubernur bagi Provinsi Irian Jaya bagian Tengah dan Barat, yakni Abraham Atururi dan Herman Monim yang sebelumnya menjabat Wakil-wakil Gubernur Irian Jaya. Kedua gubernur baru tersebut dilantik secara diam-diam di Jakarta pada 11 Oktober 1999.

⁶ Rangkuman bebas dari wakil-wakil Bangsa Papua Barat, “Pernyataan Politik Bangsa Papua Barat kepada Pemerintah Republik Indonesia”, Jakarta, 26 Februari 1999 dalam Theo P.A. van den Broek ofm dan J. Budi Hernawan ofm, *Memoria Passionis di Papua: Kondisi Hak Asasi Manusia dan Gerakan Aspirasi Merdeka Gambaran 1999*, (Jakarta: Sekretariat Keadilan dan Kedamaian (SKP) Keuskupan Jayapura dan Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP) Jakarta, 2001), hlm. 68.

⁷ Sekretariat Keadilan dan Perdamaian Keuskupan Jayapura, *Kondisi Hak Asasi Manusia di Tanah Papua serta Perkembangan Gerakan Aspirasi Merdeka*, (Jayapura: Sekretariat Keadilan dan Perdamaian Keuskupan Jayapura, 2000).

⁸ Rodd McGibbon, *Aceh and Papua: Is Special Autonomy the Solution?*, (Washington: East-West Centre, 2004), hlm. 9.

Kedua kebijakan tersebut diambil oleh pemerintahan Habibie dimaksudkan untuk mendekatkan Masyarakat Papua dengan pemerintah.⁹

Sebaliknya, masyarakat Papua yang kritis justru menilai bahwa kebijakan ini diambil dengan maksud untuk memecah belah dan menguasai Papua seperti yang selama ini biasa dilakukan oleh pemerintah. Penolakan diwujudkan dengan aksi unjuk rasa Orang Papua di berbagai kota di Papua, yaitu Jayapura, Nabire, Timika, dan Sorong sejak 13 Oktober hingga puncaknya massa menduduki kantor Gubernur Papua pada 16 Oktober 1999. Pada hari yang sama DPRD Tingkat I Irian Jaya juga mengadakan sidang istimewa untuk membahas kebijakan pemekaran wilayah Irian Jaya dan pelantikan dua gubernur baru. DPRD Irian Jaya memutuskan juga untuk menuntut pencabutan UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pemekaran Wilayah Irian Jaya dan pembatalan keppres tentang pengangkatan dua gubernur. Jadi dalam hal pemekaran tersebut, elemen masyarakat Papua dan parlemen Provinsi Irian Jaya memiliki satu pandangan yang sama, yakni menolak pemekaran Irian Jaya yang dinilai memecah belah rakyat Papua.¹⁰

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI hasil Pemilu 1999 segera merumuskan kebijakan baru tentang Papua. MPR RI mensahkan Tap MPR RI Nomor IV tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999–2004 yang menetapkan bahwa, “...integrasi bangsa dipertahankan di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan daerah Otonomi Khusus yang diatur dengan undang-undang...” Tap MPR tersebut juga menyatakan batas waktu 1 Mei 2001 untuk penyelesaian UU Otonomi Khusus Papua. Menurut S.P. Morin, anggota DPR wakil dari Provinsi Papua, ide otonomi khusus tersebut awalnya dibicarakan untuk ditetapkan hanya di Provinsi Aceh. Baru

⁹ Theo van den Broek dan Budi Hernawan, *Memoria Passionis di Papua: Kondisi Hak Asasi Manusia dan Gerakan Aspirasi Merdeka: Gambaran 1999*, (Jayapura: Sekretariat Keadilan dan Perdamaian, 2001), hlm. 44. Lihat juga Buku Agus Sumule (Ed.), *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 13.

¹⁰ Broek dan Hernawan, *op.cit.*, hlm. 44. Lihat juga Buku Agus Sumule, *op.cit.*, hlm. 13.

setelah perdebatan panjang yang melibatkan politisi-politisi Papua termasuk J.P. Solossa, Ruben Gobay, dan Tony Rahail, otonomi khusus akhirnya diberlakukan juga untuk Papua.¹¹

MPR RI hasil Pemilu 1999 menetapkan Abdurrahman Wahid menjadi presiden yang kemudian cenderung memilih pendekatan lebih akomodatif terhadap aspirasi penduduk Papua. Untuk merespons trauma dan mengatasi ingatan buruk Penduduk Papua terhadap nama “Irian Jaya”, Wahid menyetujui permintaan berbagai kalangan di Papua untuk mengubahnya menjadi “Papua”. Tidak hanya itu, Presiden Wahid juga meminta maaf atas pelanggaran HAM yang dilakukan oleh TNI (atau ABRI) pada 1 Januari 2000. Langkah berani yang lain, dia mengizinkan pengibaran Bendera Bintang Kejora, mendukung Kongres Rakyat Papua 2000, dan menemui beberapa pemimpin pro-Papua merdeka terkemuka termasuk Theys Eluay.¹²

Pendekatan yang akomodatif dan progresif oleh Presiden Wahid juga tampak dari upayanya mendorong UU Otsus Papua. Pada April 2001, Gubernur Papua Jacobus P. Solossa menyerahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Otonomi Khusus serta rekomendasi Forum Kajian RUU Khusus menuju Papua Baru kepada Presiden Wahid. Forum yang digagas oleh kelompok elite dan intelektual Papua tersebut merumuskan keinginan masyarakat Papua untuk mendapatkan kesetaraan, keadilan, dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM).¹³

Ide Otsus ini telah didiskusikan secara terbatas di Papua terutama oleh kalangan akademisi dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sejak sebelum Kongres Rakyat Papua II yang diselenggarakan pada 29 Mei–4 Juni 2000. Forum Kerja Sama Lembaga Swadaya Masyarakat (Foker LSM), dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Cenderawasih (FISIP Uncen), dan staf Pemerintah Daerah Provinsi Irian Jaya mengembangkan versi mereka masing-masing mengenai otonomi

khusus. Individu dan lembaga tersebut memiliki peranan penting dalam penyusunan draf RUU Otsus yang diusulkan Papua kepada pemerintah pusat. Poin penting yang menjadi prinsip penting bagi otonomi khusus adalah “Otonomi Khusus digunakan tidak dalam rangka memamatkan aspirasi merdeka yang telah disuarakan oleh berbagai lapisan Rakyat Papua. Otsus digunakan justru dalam rangka meletakkan dan menyalurkan aspirasi merdeka ke dalam format politik yang legal, damai, dan bermartabat demi penyelesaian tuntas masalah kerakyatan Papua.”¹⁴

Pembicaraan tentang Otsus secara formal baru dimulai ketika J.P. Solossa diangkat sebagai Gubernur Papua pada November 2000. Sebelum Solossa menjadi Gubernur, belum ada pemimpin Papua yang secara sungguh-sungguh mendorong Otsus. Fredy Numbery yang merangkap jabatan gubernur dengan posisi Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara pada 1999 tidak memungkinkan berkonsentrasi menyusun rancangan kebijakan Otsus. Begitu juga dengan Musiran Darmosuwito yang ditetapkan pemerintah pusat sebagai pejabat gubernur. Darmosuwito lebih berfokus pada persiapan pemilihan gubernur. Dengan demikian, Solossa merupakan Gubernur Papua yang berjasa atas lahirnya UU Otsus.¹⁵

Solossa kemudian melangsungkan beberapa pertemuan di Jakarta pada Desember 2000 dengan melibatkan Ketua DPRD Irian Jaya Nathaniel Kaiway, mantan Gubernur Irian Jaya Barnabas “Bas” Suebu, Rektor Uncen Frans Wospakrik, Menteri Muda Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia Manuel Kaisepo, Pembantu Rektor Uncen bidang Akademik Isaak Ajomi, pegiat HAM dan rohaniwan Karel Phil Erari, August Kafiar, dan beberapa figur lainnya. Melalui pertemuan itu, Frans Wospakrik, Rektor Uncen, terpilih sebagai ketua tim yang beranggotakan sejumlah intelektual Papua untuk menyusun draf RUU Otonomi Khusus Papua.¹⁶

Tim Otsus mulai bekerja dengan menyusun matriks yang membandingkan empat dokumen rancangan otonomi khusus yang disiapkan oleh Pemerintah Provinsi, Foker LSM, Uncen

¹¹ Sumule, *Ibid.*, hlm. 14.

¹² Syamsul Hadi, *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007), hlm. 131–132.

¹³ “RUU Otonomi Khusus Irja Diterima Gus Dur”, dalam <http://www.berita.liputan6.com>, diunduh pada 9 Maret 2012.

¹⁴ Sumule, *op.cit.*, hlm. 16.

¹⁵ Yohanis Anton Raharusun, *Daerah Khusus dalam Perspektif NKRI*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2009), hlm. 201.

¹⁶ Sumule, *op.cit.*, hlm. 17.

di Jayapura dan Unipa di Manokwari. Uncen kemudian mengembangkan dokumen sederhana untuk memancing diskusi atas masukan dan saran dari Masyarakat Papua, termasuk dari tokoh masyarakat, tokoh adat, tokoh perempuan, tokoh pemuda, dan wakil suku. Tim kecil yang berasal dari akademisi dan aktivis LSM pun dibentuk dan dikirim ke setiap ibu kota kabupaten untuk menampung beragam masukan Orang Papua. Masukan tersebut digunakan untuk mengembangkan dua buah dokumen yang sedang disiapkan oleh tim, yakni tulisan akademik “Pokok-Pokok Pikiran yang Melatarbelakangi Penyusunan Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri”, dan “Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri”.¹⁷

Dalam proses penyusunan draf Otsus tersebut, tim yang terbentuk kemudian mengadakan Forum Kajian Otonomi Khusus Mencapai Papua Baru pada 28–29 Maret 2001 di Jayapura. Forum ini melibatkan dua wakil dari tiap unsur masyarakat (perempuan, pemuda, masyarakat adat, termasuk Panel Dewan Papua) untuk membicarakan hak-hak dasar orang Papua. Guna menyempurnakan penyusunan draf ini maka tim tersebut juga melakukan komunikasi informal dengan tokoh masyarakat Papua, khususnya dengan pihak-pihak yang prokemerdekaan. Setelah serangkaian proses tersebut maka draf final RUU dan dokumen akademik kemudian dipersidangkan secara khusus oleh DPRD Provinsi Irian Jaya pada 22 April 2001 dan menghasilkan dukungan politik formal berupa Keputusan No. 118.¹⁸

Setelah serangkaian proses penyusunan draf Otsus di Papua, Gubernur Papua, dan Wakil Ketua DPRD menyerahkan RUU Otsus kepada presiden dan DPR RI. Namun demikian, terdapat dua hambatan yang menghadang proses legislasi draf RUU Otsus versi kelompok intelektual Papua ini. Pertama, pada 29 Maret 2001 saat forum kajian berlangsung di Papua, Departemen Dalam Negeri telah memasukkan draf RUU Otsus sebagai usulan pemerintah ke

DPR. Padahal sebelumnya, Gubernur Papua telah menyampaikan upaya penyusunan draf RUU Otsus oleh timnya di Papua kepada Mendagri. Kedua, posisi Presiden Abdurrahman Wahid di ujung tanduk setelah DPR menyampaikan memorandum akibat penyalahgunaan dana Bulog-Brunei.¹⁹ Posisi Wahid sebagai presiden dianggap penting memengaruhi lahirnya UU Otsus karena dia dikenal memiliki pemikiran dan kebijakan yang progresif terhadap Papua.²⁰

Langkah penting Gubernur Papua untuk memperoleh dukungan pemerintah dan DPR dijalankan melalui beberapa pertemuan dengan Susilo Bambang Yudhoyono (Menkopolsoskam 23 Agustus 2000–1 Juni 2001), Agum Gumelar (Menkopolsoskam 1 Juni–9 Agustus 2001), Ketua DPR Akbar Tanjung dan semua pimpinan fraksi di DPR RI.²¹ Tidak hanya di Jakarta, Wakil Ketua DPRD Papua John Ibo di Papua juga menekan pemerintah dan DPR RI melalui gagasannya melaksanakan referendum jika draf RUU Otsus versi Orang Papua ditolak.²² Dampaknya, pada 10 Mei Badan Musyawarah DPR RI memutuskan bahwa draf RUU Tim dari Papua yang akan digunakan dalam pembahasan UU Otsus. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pun kemudian membentuk Pansus RUU Otsus yang diketuai oleh Sabam Sirait pada 19 Juli 2001. Pansus kemudian bekerja bersama pemerintah selama tiga bulan sampai akhirnya terumuskan draf RUU Otsus.²³

Sebelum UU Otonomi Khusus ditetapkan oleh Pemerintahan Wahid, posisi Wahid sebagai

¹⁹ Presiden Abdurrahman Wahid diganjar hak angket oleh DPR terkait dengan kasus dana Yanatera Bulog dan sumbangan Sultan Brunei Darussalam. Panitia khusus untuk menginvestigasi kasus Yanatera Bulog-Brunei kemudian dibentuk oleh DPR RI. Melalui hasil investigasi, Pansus menyatakan bahwa ada indikasi kuat keterlibatan Wahid di dalam kasus angket tersebut. Abdurrahman Wahid dinilai telah melakukan pelanggaran terhadap haluan negara, yaitu melanggar Pasal 9 UUD 1945 tentang Sumpah Jabatan dan Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dalam <http://www.mpr.go.id>, diunduh pada 26 September 2011.

²⁰ Sumule, *op.cit.*, hlm. 32–33.

²¹ *Ibid.*, hlm. 33–34.

²² “DPR Dukung RUU Otonomi Khusus untuk Papua”, dalam <http://perpustakaan.bappenas.go.id>, diunduh pada 16 Maret 2012.

²³ Widjojo (Ed.), *Papua Road Map...*, *op.cit.*, hlm. 27.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 22–28.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 28–32.

presiden digantikan oleh wakilnya, Megawati Soekarno Putri. Besarnya tekanan Orang Papua yang menuntut keadilan hingga kemerdekaan turut memengaruhi sikap Presiden Megawati yang pada akhirnya merespons dengan menandatangani UU Nomor 21 Tahun 2001 pada 21 November 2001.²⁴ Beberapa kejadian penting yang melatarbelakangi penandatanganan Otsus di antaranya adalah Musyawarah Besar (Mubes) Papua pada 23 Februari 2000 dan Kongres Rakyat Papua II (KRP II) pada 29 Mei–4 Juni 2000. Pasca-KRP II, pemerintah pusat sangat cemas dengan perkembangan kehidupan sosial politik di Papua. Kekhawatiran itu diwujudkan dalam Nota Dinas Direktur Jenderal Kesbang dan Linmas Depdagri 8 Juni 2000 yang meminta sejumlah unsur aparat keamanan menangani permasalahan Papua.²⁵ Hal ini juga berdampak pada ditandatanganinya UU Otsus oleh Presiden Megawati. UU Otonomi Khusus yang diusulkan sejak Pemerintahan Wahid akhirnya diberlakukan. Kelahiran Otsus menjadi titik balik bagi pemerintah dalam melindungi hak-hak penduduk asli Papua dan melibatkan mereka secara aktif, baik sebagai penerima manfaat maupun sebagai pelaku pada perubahan sosial di Papua.

Strategi kebijakan penyelesaian konflik Papua yang dilakukan oleh pemerintah RI pasca-Orba cenderung menghindari pendekatan represif, lebih akomodatif namun tidak didesain dengan baik. Presiden Habibie berusaha membuka peluang dialog dengan pemimpin Papua, tetapi gagal karena tidak disiapkan format dialog yang dapat menghasilkan kesepakatan politik baru antara pemimpin Papua dengan pemerintah. Dialog yang dibayangkan rezim Habibie rupanya masih serupa dengan pola Orde Baru yang cenderung seremonial paternalistik, yakni forum untuk menyampaikan keluhan terhadap pemimpin. Presiden Wahid dengan pendekatan pribadi juga membuka ruang dialog yang lebih luas dan kebijakan yang akomodatif namun memiliki kelemahan yang sama dengan Habibie, yakni tidak merancang format dialog yang mengarah pada pembuatan kesepakatan

politik baru. Format dialog yang dibentuk seharusnya mampu menempatkan pemerintah dan pemimpin Papua yang mendapatkan legitimasi untuk duduk bersama dan merumuskan kesepakatan-kesepakatan perdamaian di Papua. Dengan demikian, dialog tidak hanya membahas hal tentang Papua, tetapi juga berakhir dengan kesepakatan politik yang mengikat dan mendapat legitimasi yang kuat.

Selama ini, pemerintah pusat membuat kebijakan akomodatif yang bersifat *ad-hoc* dan reaktif. Ketika reaksi para pemimpin Papua menunjukkan arah yang tak diharapkan, pemerintah kembali menggunakan pendekatan keamanan dan kembali menjadi represif. Habibie menerbitkan UU 45/1999 yang berdampak pada pemekaran di Papua setelah Dialog Nasional gagal. Sementara itu, Presiden Wahid tidak lagi mampu membendung langkah aparat keamanan di Papua setelah hasil Kongres Rakyat Papua II 2000 secara eksplisit menuntut pemisahan diri dari Republik Indonesia. Baik presiden dan elite politik di sekitarnya menyadari bahwa tuntutan rakyat Papua untuk merdeka relatif kuat dan dominan. Terdapat ketakutan yang cukup kuat di Jakarta mengenai ancaman disintegrasi Papua mengingat pengalaman Timor Timur. Semua kebijakan dan strategi didasari oleh paradigma separatisme tersebut dengan tujuan agar wilayah Papua tidak terlepas dari NKRI.

Dari rangkaian proses pembuatan UU Otsus dan berbagai perumusan kebijakan lainnya, terlihat pola lama di mana partisipasi pemimpin oposisi Papua, terutama pihak utama yang berkonflik, yaitu pemimpin Papua promerdeka, tidak dilibatkan dalam pembuatan kebijakan baru yang dianggap dapat menyelesaikan konflik Papua. Belum terlihat upaya pemerintah untuk mengambil langkah dan kebijakan yang bersifat rekonsiliatif yang memungkinkan komunikasi dialogis antara pemerintah dan pemimpin oposisi Papua. Para pelopor pembuatan UU Otsus seperti Jacob Solossa atau Frans Wospakrik dapat dikatakan sebagai pihak ketiga bukan pihak-pihak utama di dalam konflik Papua. Kelompok-kelompok pro-Papua merdeka tetap melihat bahwa proses pembuatan UU Otsus bukan hasil kesepakatan politik mereka dengan pemerintah. Oleh karena itu, mereka tidak

²⁴ Joost W. Mirino, "Jalan Tengah Dua Ekstrem", dalam <http://www.suaraperempuanpapua.org>, diunduh pada 10 Maret 2012.

²⁵ Theo P.A. van den Broek ofm, dkk., *Memoria Passionis di Papua: Kondisi Sosial Politik dan Hak Asasi Manusia Gambaran 2000*, (Jakarta: LSPP, 2001), hlm. 153, 168, dan 175.

memiliki keterikatan moral dan komitmen politik untuk menjalankannya.

Pada kurun waktu penyusunan UU Otsus Papua, unsur negara juga tidak memiliki satu sikap terhadap proses UU Otsus. Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Koordinator Politik Sosial dan Keamanan sebagai mesin birokrasi politik pemerintah yang paling dominan selama ini tidak diakomodasi aspirasinya di dalam UU Otsus Papua yang terlihat dari ditolaknya rancangan dari Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dan diterimanya draf RUU versi Papua sebagai satu-satunya yang dijadikan bahan pembahasan di DPR RI. Hal ini riskan karena sikap, perilaku, dan kebijakan-kebijakan politik terhadap Papua ditentukan oleh kedua lembaga tersebut. Risiko terburuknya adalah bahwa kedua lembaga tersebut tidak merasa memiliki dan tidak berkomitmen untuk melaksanakan UU Otsus tersebut. Resistansi diam-diam akan terjadi bila substansi di dalam UU Otsus tersebut dianggap hanya mewakili “kepentingan Papua”.

Konteks Politik dan Legitimasi UU Otsus

UU Otsus Papua memberikan konsesi sosial ekonomi sangat besar, terutama dalam pembagian hasil SDA, prioritas pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi orang asli Papua. Tidak hanya pendekatan sosial ekonomi, UU Otsus juga memberikan konsesi politik dan HAM yang sangat luas. Salah satu yang paling unik adalah Majelis Rakyat Papua (MRP) yang diharapkan berfungsi sebagai lembaga perwakilan orang asli Papua. Selanjutnya, masih ada peluang pendirian partai politik lokal, pengakuan hak adat, pengadilan HAM dan bahkan komisi kebenaran dan rekonsiliasi. Dengan penetapan UU 21/2001 maka Otsus Papua menjadi harapan baru penyelesaian konflik di Tanah Papua atau populer dengan istilah “jalan tengah”.

Meskipun demikian, pelaksanaan UU Otsus ini berhadapan dengan pelbagai tantangan, terutama kurangnya kepercayaan pemerintah pusat dan juga masyarakat Papua secara utuh.²⁶ Dalam pelaksanaannya selama ini, UU Otsus hanya menimbulkan rasa saling curiga dan beda pendapat

²⁶ Yulia Sugandi, *Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Papua*, (Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung, 2008), hlm. 3.

antara pemerintah pusat dengan rakyat Papua.²⁷ Sejak awal penyusunan UU Otsus hingga setelah ditetapkan, pemerintah pusat memperlihatkan ketidakseriusannya menjalankan otonomi khusus di Papua. UU Otsus yang memberikan konsesi politik yang begitu besar dikhawatirkan menjadi jembatan untuk Papua merdeka atau mengancam integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Oleh karena itu, pemerintah terdorong mengeluarkan beberapa kebijakan yang justru bertentangan dengan UU 21/2001.

Jika kita mundur ke belakang, pada tahap penyusunan RUU Otsus Papua, pemerintah pusat memang terlihat tidak mendukung aktivitas Jacob Solossa untuk mengakomodasi kepentingan Orang Papua di dalamnya. Pemerintah pusat, dalam hal ini Depdagri, justru menyusun draf RUU Otsus tandingan yang dibentuknya sendiri tanpa berkonsultasi secara intensif dengan rakyat Papua. Hal itu dilakukan bahkan setelah Solossa memberitahu Depdagri tentang kegiatan penyusunan draf RUU Otsus Papua. Hal ini tentu tidak sejalan dengan semangat Tap MPR RI No. IV Tahun 2000 yang menyatakan bahwa penyusunan RUU tersebut harus secara sungguh-sungguh memperhatikan aspirasi masyarakat.²⁸

Draf RUU Otsus versi Depdagri itu pun sempat dimasukkan ke DPR sebagai usul inisiatif dari pemerintah pusat, mendahului tim dari Papua yang masih membahas rancangannya di dalam Forum Kajian di Papua pada 29 Maret 2001. Depdagri mencoba memanfaatkan aturan yang berlaku di DPR bahwa RUU yang pertama dimasukkan akan diperlakukan sebagai referensi utama dalam pembahasan, sementara dokumen-dokumen lain digunakan sebagai referensi sekunder. Tindakan tersebut menunjukkan bahwa Depdagri berusaha mendahulukan kepentingan pemerintah pusat dan mencoba meminggirkan draf yang disusun Tim Papua. Meskipun demikian, ternyata pemerintah pusat tidak memiliki satu suara. Setelah proses lobi Solossa dan timnya, baik Susilo Bambang Yudhoyono maupun Agum Gumelar (Menkopolsoskam) secara terbuka mendukung penggunaan draf

²⁷ “Pemerintah Pusat Kurang Komunikatif”, dalam <http://suara-perempuanpapua.org>, diunduh pada 19 Maret 2012.

²⁸ Sumule, *op.cit.*, hlm. 32.

Tabel 1. Variasi Dukungan Fraksi di DPR RI terhadap Isu-isu Kontroversial

Isu yang dinilai Kontroversial	Fraksi					Total (dari skor tertinggi 10)
	Golkar	PDIP	Reformasi	PKB	TNI/Polri	
Nama Papua	2	1	1	2	0	6
Bendera	0	1	2	2	0	5
Lagu	2	1	0	2	0	5
Sistem bikameral parlemen-Provinsi	2	0	0	1	0	3
Partai politik lokal	2	0	0	2	0	4
Pelurusan sejarah	1	0	0	0	0	1
Penyelesaian masalah HAM	2	2	2	2	0	8
Peradilan adat	2	2	2	2	2	10
Fiskal	2	1	1	2	1	7
Polisi Papua	2	0	2	2	0	6
Total (dari skor tertinggi 20)	17	8	10	17	3	

Keterangan: Skor 2: didukung, skor 1: agak didukung, skor 0: tidak memperoleh dukungan

Sumber: Agus Sumule (Ed.), *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 39.

RUU Tim Papua dalam proses pembahasan di DPR RI.²⁹

Upaya meminggirkan draf RUU Otsus versi Papua yang telah dilakukan oleh beberapa kelompok pemerintah gagal. Draft RUU Otsus Tim Papua masuk sebagai materi utama pembahasan DPR RI. Namun demikian, tentu tidak semua substansi draf RUU versi Tim Papua mendapat dukungan penuh fraksi di DPR. Terdapat beberapa isu politik strategis di dalam draft tersebut yang dinilai kontroversial dan merupakan agenda terselubung dari kelompok Papua promoter. Berikut merupakan tabel yang menggambarkan dukungan fraksi terhadap isu-isu yang dinilai kontroversial.

Berdasarkan Tabel 1, fraksi yang paling mendukung aspirasi rakyat Papua dalam draft RUU Otsus adalah Fraksi Golkar dan Fraksi PKB. Dukungan penuh tersebut mencerminkan sikap Presiden Abdurrahman Wahid dan jajaran kabinetnya. Sebaliknya, Fraksi TNI/Polri hampir tidak memberikan dukungan kecuali pada isu peradilan adat, dan memberikan sedikit dukungan pada isu fiskal. Sikap resisten fraksi ini mewakili kelompok konservatif di Jakarta yang sangat khawatir dengan instrumentalisasi Otsus sebagai jembatan untuk pemisahan diri dari NKRI. Sementara itu, Fraksi PDIP dan Reformasi

menempatkan diri di tengah-tengah antara mendukung dan tidak mendukung beberapa aspek yang dinilai kontroversial di dalam RUU tersebut.

Secara umum dari Tabel 1 dapat dilihat bahwa dukungan yang paling besar diberikan pada aspek-aspek yang jauh dari nilai-nilai politis separatistis di dalamnya seperti peradilan adat, penyelesaian masalah HAM dan fiskal. Di lain pihak, beberapa hal yang dinilai mengandung nilai separatisme dan diperkirakan berdampak pada disintegrasi termasuk pelurusan sejarah, sistem bikameral parlemen provinsi, partai politik lokal, bendera, dan lagu daerah mendapat dukungan rendah dari fraksi-fraksi di DPR RI. Hal tersebut memperlihatkan sensitivitas terhadap ancaman separatisme masih tinggi dalam proses penyusunan draft RUU Otsus ini. Prasangka tersebut muncul meskipun draft RUU ini disusun oleh kelompok-kelompok intelektual Papua yang berasal dari universitas dan LSM. Meskipun terdapat beberapa isu yang dinilai kontroversial dan ditolak oleh fraksi di DPR, hampir seluruh aspek di dalam Tabel 1 tetap diakomodasi di dalam UU Otsus.³⁰

²⁹ *Ibid.*, hlm. 33.

³⁰ Sepuluh aspek yang kontroversial tersebut adalah nama Papua, bendera, lagu, sistem bikameral dalam parlemen provinsi (Majelis Rakyat Papua), partai politik lokal, pelurusan sejarah, penyelesaian masalah HAM, peradilan adat, fiskal, dan polisi Papua. Lihat UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua.

Meskipun seluruh aspek kontroversial itu diakomodasi, tetap diperlukan peraturan tambahan termasuk peraturan perundangan, keputusan presiden, peraturan pemerintah, peraturan daerah khusus (perdasus), peraturan daerah provinsi (perdas), dan peraturan daerah kabupaten/kota untuk mengimplementasikannya. Di dalam prosesnya hingga 2012 masih banyak pasal yang tidak dapat diterapkan karena aturan hukum tambahan tersebut belum dibuat. Hingga 2006, hanya terdapat 7 produk hukum dari 86 aturan hukum tambahan yang seharusnya diproduksi.³¹ Kemudian pada 2008, DPRP pun baru membahas 24 perdasi dan perdasus dari 34 yang yang direncanakan.³² Sementara itu, hanya ada satu perdasus yang sudah diberlakukan, yaitu Perdasus No. 1/2007 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus. Itupun belum efektif digunakan dalam pembagian dana Otsus.³³

Selain Perdasus Dana Otsus, perdasus yang seharusnya diutamakan adalah tentang MRP. Tetapi PP dan Perdasus MRP tidak kunjung dibuat. Pembentukan MRP mundur hingga 4 tahun dan baru terbentuk pada 2005.³⁴ Lambatnya pembentukan MRP disebabkan oleh kecurigaan pemerintah bahwa MRP dapat menjadi lembaga *superbody* di Papua. Hari Sabarno, Menteri Dalam Negeri saat itu, menyatakan MRP dikhawatirkan memiliki wewenang berlebihan dan terlalu politis.³⁵ Dikhawatirkan MRP akan menjadi lembaga politik yang dapat menjadi sarana pemisahan diri dari Republik Indonesia. Hal ini jelas bertentangan dengan semangat pembentukan MRP yang justru akan membuat rakyat Papua dapat terlibat secara sehat ke dalam dinamika politik. MRP dibuat untuk mengakhiri trauma marginalisasi politik, di mana

pemerintah kerap kali membuat kebijakan tanpa mempertimbangkan suara masyarakat Papua.³⁶

Tidak hanya terlambat dibentuk, PP 54/2004 menunjukkan bahwa kewenangan MRP direduksi sebagai “lembaga persetujuan” saja. MRP tidak memiliki kewenangan politik yang sesungguhnya sebagai wakil masyarakat Papua dalam proses perumusan kebijakan.³⁷ Kedudukan MRP tanpa bobot politik ini menjadi perannya tidak berbeda dengan lembaga adat dan masyarakat seperti Dewan Adat (DA), Dewan Persekutuan Masyarakat Adat (DPMA) dan Lembaga Masyarakat Adat (LMA).³⁸ Selain itu, pembentukan MRP juga dikritik karena proses pemilihan anggotanya ditangani dan diawasi sepenuhnya oleh Depdagri dan Direktorat Kesatuan Bangsa (Kesbang) (bekas Direktorat Sosial Politik atau Ditsospol) Provinsi yang dikenal sebagai alat represi politik pada masa Orde Baru.³⁹

Tertundanya pembentukan MRP hingga empat tahun berdampak pada lahirnya beberapa kebijakan yang dinilai bertentangan dengan UU Otsus. Salah satunya adalah Instruksi Presiden (Inpres) No. 1 Tahun 2003 yang merupakan tindak lanjut UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pemekaran Irian Jaya.⁴⁰ Secara substansi, UU 45/1999 sudah ditolak oleh DPRD dan juga masyarakat Papua. Secara prosedur hukum, lahirnya Inpres 1/2003 juga dinilai bermasalah karena bertentangan dengan UU Otsus. Di dalam UU 21/2001 disebutkan bahwa pemekaran Provinsi di Papua harus berdasarkan persetujuan DPRP dan MRP. Sementara itu, saat Inpres diterbitkan, MRP belum terbentuk.⁴¹

Baik secara hukum maupun substansi, Inpres 1/2003 menimbulkan penolakan dari masyarakat Papua, baik yang pro maupun kontra terhadap

³¹ Agung Djojosekarto dkk. (Ed), *Kinerja Otonomi khusus Papua*, (Jakarta: Kemitraan, 2008), hlm. 33–38.

³² “MRP: Antara Politik dan Kultural”, dalam www.tabloidjubi.com, diunduh pada 20 Maret 2012.

³³ Abner Mansai, “Perdasus Perdasi: Penantian Tak Berujung”, dalam www.tabloidjubi.com, diunduh pada 20 Maret 2012.

³⁴ “Ketua MRP: Dana Otsus Dibagi Bukan Disetiap SKPD dan Kelompok Masyarakat”, dalam <http://www.tabloidjubi.com>, diunduh pada 20 Maret 2012.

³⁵ “Mendagri: Majelis Rakyat Papua Jangan Superbody”, dalam <http://www.liputan6.com>, diunduh pada 20 Maret 2012.

³⁶ Muridan S. Widjojo, “Membaca Kekerasan di Timika”, dalam <http://www.unisosdem.org>, diunduh pada 20 Maret 2012.

³⁷ Adriana Elisabeth dkk., *Agenda dan Potensi Damai di Papua*, (Jakarta: LIPI Press, 2005), hlm. 231.

³⁸ Yusman Conoras (Ed.), *MRP Kitong Pu Honai*, (Jayapura: Foker LSM Papua dan New Zealand Agency International Development (NZ Aid), 2008), hlm. 48.

³⁹ Adriana Elisabeth dkk., *Agenda dan Potensi Damai di Papua*, *op.cit.*, hlm. 231.

⁴⁰ Muridan S. Widjojo, “Membaca Kekerasan di Timika”, dalam <http://www.unisosdem.org>, diunduh pada 20 Maret 2012.

⁴¹ “Inpres Pemekaran Papua Bermasalah”, dalam <http://www.politikindonesia.com>, diunduh pada 20 Maret 2012.

Otsus. Inpres ini dinilai taktik Jakarta untuk memecah belah kekuatan Masyarakat Papua dan membentuk elite lokal baru di Papua.⁴² Padahal UU Otsus sendiri mengakui Provinsi Papua sebagai satu teritori politik yang tunggal. Begitu juga Masyarakat Papua yang menyatakan Papua sebagai satu unit politik tunggal yang memiliki kesamaan sejarah.⁴³ Dengan adanya Inpres Pemekaran Provinsi maka keterpecahan antaretnis dan suku di Papua dinilai justru akan semakin besar.⁴⁴ Diterbitkannya Inpres Pemekaran Provinsi juga menimbulkan keraguan yang besar dari Masyarakat Papua atas komitmen pemerintah untuk menjalankan Otsus dengan sungguh-sungguh. Hal ini sesuai dengan pernyataan Marthen Goo dari Jaringan Damai Papua sebagai berikut.

“Dalam Otsus itu, pemerintah tidak konsisten untuk jalankan itu. Justru malah, pemerintah terlibat dalam proses penghancuran Otsus. Dan itu yang terjadi. Misalnya dari ketika undang-undang diterbitkan lalu lahir lagi pemekaran-pemekaran yang bertentangan dengan konstitusi.” (Marthen Goo, 30 Mei 2012)

Lebih jauh lagi, pemerintah pusat kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 77 Tahun 2007. PP tersebut disahkan pada saat Raperdasus Lambang Daerah Papua sedang diusulkan oleh Papua kepada pemerintah pusat. Di dalam raperdasus tersebut dinyatakan bendera Bintang Kejora, Simbol Burung Mambruk, dan lagu “Hai Tanahku Papua” sebagai lambang-lambang daerah, diadopsi dari lambang-lambang yang biasa digunakan oleh OPM dan dinilai makar oleh pemerintah pusat.⁴⁵ Raperdasus tersebut pun ditolak oleh pemerintah pusat. Setelahnya, pemerintah menerbitkan PP 77/2007 yang intinya pada Pasal 6 ayat 4 PP tersebut melarang penggunaan simbol berupa bendera, lagu, dan logo yang terkait dengan separatisme.

⁴² Jusach Eddy Hosio, *Nilai Politis Provinsi Iriabara bagi NKRI: Implementasi Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*, (Yogyakarta: Laksbang, 2006), hlm. 81.

⁴³ International Crisis Group, “Dividing Papua: How Not to Do It?”, *ICG Asia Briefing Paper*, 9 April 2003, hlm. 1.

⁴⁴ Tim Sekretariat Keadilan dan Perdamaian (SKP) Keuskupan Jayapura, *Memorian Passionis di Papua: Potret Sosial, Politik dan HAM Sepanjang 2004*, (Jayapura: SKP Keuskupan Jayapura, 2006), hlm. 23.

⁴⁵ “OPM Manfaatkan Kelemahan PP No. 77 Tahun 2007”, dalam <http://www.okezone.com>, diunduh pada 21 Maret 2012.

Dengan demikian, usulan Bintang Kejora sebagai salah satu lambang daerah pun gagal diwujudkan dalam perdusus.⁴⁶

Paradigma separatisme yang menjadi *mind-set* dominan pemerintah membuatnya khawatir secara berlebihan dan mengartikan secara kaku bendera Bintang Kejora sebagai ekspresi makar. Kelompok promerdeka memang menggunakan Bintang Kejora dan lambang yang terkait lainnya sebagai simbol perlawanan. Namun, jika penggunaan simbol ini direpresi secara keras oleh pemerintah maka nilai sakral lambang-lambang itu semakin tinggi dan semakin memperkuat semangat perlawanan kelompok promerdeka. Upaya MRP di bawah kepemimpinan Agus Alua untuk mengadopsi lambang-lambang tersebut dalam raperdasus justru dapat menimbulkan efek desakralisasi dan memunculkan semangat rekonsiliasi. Dengan kata lain, kepupuan yang eksklusif mengalami inkorporasi ke dalam keindonesiaan yang inklusif. Secara bertahap nilai politis dan konflikual direduksi dan menjadikan bendera Bintang Kejora sebagai lambang kultural Papua.

PP 77/2007 menjadi justifikasi legal untuk melakukan represi terhadap penggunaan simbol-simbol yang dinilai menjadi ekspresi separatisme. Pemerintah percaya kelompok promerdeka akan takut, misalnya, mengibarkan Bintang Kejora dengan adanya PP 77/2007. Sebaliknya, kelompok promerdeka semakin bersemangat mengibarkan Bintang Kejora. Berdasarkan catatan KontraS, sejak diterbitkan hingga pertengahan 2008, lebih dari 50 orang Papua ditangkap dan menjadi tersangka makar akibat mengibarkan Bintang Kejora. Jumlah tersebut belum termasuk insiden yang tidak dapat teridentifikasi.⁴⁷

Pembuatan draf RUU Otsus Papua versi Depdagri, penolakan beberapa aspek kontroversial oleh fraksi-fraksi di DPR, penundaan pembentukan MRP dan diproduksinya kebijakan yang bertentangan dengan UU Otsus serta semangat yang menyertainya memperlihatkan bahwa legitimasi moral dan politik tidak sepenuhnya diberikan oleh pemerintah. Pada praktiknya, Otsus Papua merupakan harapan tinggi yang

⁴⁶ “Pemerintah Pusat Kurang Komunikatif”, *op.cit.*

⁴⁷ Dalam <http://www.kontras.org>, diunduh pada 22 Maret 2012.

diberikan oleh negara, namun juga dihambat pelaksanaannya oleh kebijakan dan keputusan pemerintah sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa ketakutan pemerintah bahwa UU Otsus menjadi “jembatan emas” menuju kemerdekaan Papua sangat berpengaruh di dalam proses pembuatan kebijakan untuk Papua.⁴⁸

Ironi Otsus tidak berhenti di sini. Legitimasi Otsus tidak hanya absen pada sisi pemerintah semata, tetapi juga pada sisi masyarakat Papua. Meskipun draf RUU Otsus berasal dari Papua, elemen-elemen masyarakat pendukung Papua Merdeka tidak mendukung Otsus Papua. Sejak awal penyusunan draf RUU Otsus hingga implementasinya, demo-demo dan pernyataan penolakan rakyat Papua terus mengalir. Kelompok promerdeka yang merasa memiliki saham atas perlawanan di Papua merasa tidak dilibatkan di dalam pembuatan UU Otsus. Orang-orang yang berjasa dalam pembuatan UU Otsus, seperti Jacob Solossa dan Frans Wospakrik tidak dipandang mewakili kelompok Papua promerdeka. Mereka tetap dianggap sebagai pihak ketiga atau bahkan sebagai pihak yang mewakili pemerintah atau negara Indonesia. Solossa saat itu menjabat sebagai Gubernur Papua dan Wospakrik menjabat sebagai Rektor Universitas Cenderawasih.

Aksi dan unjuk rasa yang diprakarsai kelompok promerdeka terus mewarnai proses penyusunan draf RUU Otsus oleh Tim Papua. Puncaknya terjadi pada 28 dan 29 Maret 2001 pada saat Forum Kajian Otsus membuat konsultasi publik di Gelanggang Olah Raga (GOR). Sekitar 500 orang berdemonstrasi. Seusai upacara pembukaan, massa demonstran tak dapat dikendalikan dan memaksakan diri masuk ke dalam GOR. Intinya mereka menolak Otsus dan bahkan menolak diskusi tentang Otsus. Setelahnya, pengunjuk rasa diberi waktu bicara dan diminta untuk mendengarkan penjelasan dari Tim Uncen di dalam forum. Meskipun berakhir damai, pengunjuk rasa menolak tawaran dan meninggalkan forum diskusi tersebut.⁴⁹

Aksi penolakan terus berlangsung. Sosialisasi UU tersebut dihadapkan pada unjuk rasa dari masyarakat Papua sendiri. Penolakan disebabkan

oleh ketiadaan keterlibatan perwakilan Orang Papua dari kelompok promerdeka di dalam tim penyusun draf Otsus.⁵⁰ Meskipun tim penyusun draf RUU Otsus melakukan serangkaian diskusi dan sosialisasi dengan masyarakat Papua, sebagian besar pihak yang dilibatkan di dalam tim penyusunan UU Otsus berasal dari kelompok intelektual dan akademisi yang dianggap tidak menjadi bagian perlawanan di Papua, dengan kata lain tidak menjadi bagian dari pihak yang berkonflik. Dari daftar anggota Tim Asisten Pembahasan RUU Otonomi Khusus Irian ditemukan 36 nama: 24 orang (66,7%) akademisi, 5 orang (13,8%) tokoh masyarakat/agama dan cendekiawan, 6 orang (16,7%) staf pemerintah daerah, dan aktivis LSM 1 orang (2,8%).⁵¹

Belum genap satu bulan UU Otsus disahkan, tokoh terkemuka Papua, Theys Hiyo Eluay ditemukan tewas di Koya Tengah, Kecamatan Muara Tami, Jayapura, setelah diculik dan dibunuh oleh tujuh orang tentara.⁵² Saat itu, pemerintah bahkan menuduh bahwa orang Papua merupakan pihak yang harus bertanggung jawab atas pembunuhan Theys.⁵³ Hal ini menyulut kemarahan masyarakat terhadap pemerintah dan semakin menurunkan kepercayaan mereka terhadap itikad baik pelaksanaan Otsus.

Secara simbolik, Otsus pun dikembalikan sebanyak dua kali oleh Masyarakat Papua kepada negara pada 12 Agustus 2005 dan 18 Juni 2010. Pada 2005 tersebut, gelombang protes yang melibatkan lebih dari 13.000 rakyat Papua dimotori oleh Dewan Adat Papua dan organisasi pergerakan mahasiswa. Saat itu massa membawa peti mati sebagai lambang kegagalan Otsus untuk dikembalikan kepada DPRP sebagai wakil dari NKRI. Lima tahun kemudian, Forum Demokrasi (Fordem) kembali mengadakan *long march* dan mengembalikan Otsus kepada DPRP. Aksi pengembalian Otsus terulang setelah sebelumnya MRP bersama rakyat Papua

⁵⁰ “Meski Diprotes, UU Otonomi Khusus Papua Tetap Diberlakukan”, dalam <http://www.tempointeraktif.com>, diunduh pada 22 Maret 2012.

⁵¹ Sumule, *op.cit.*, hlm. 628–631.

⁵² “Solidaritas Nasional untuk Papua mengenai Proses Pengadilan Pembunuhan Theys Eluay”, dalam <http://www.kontras.org> diunduh pada 22 Maret 2012.

⁵³ Benny Giay, *Pembunuhan Theys: Kematian HAM di Tanah Papua*, (Yogyakarta: Galangpress, 2006), hlm. 152.

⁴⁸ Lihat juga Rodd McGibbon, *Aceh and Papua: Is Special Autonomy the Solution?*, *op.cit.*, hlm. 22–25.

⁴⁹ Sumule, *op.cit.*, hlm. 28–30.

Tabel 2. Dana Perimbangan Provinsi Papua menurut UU Otsus Pasal 34

Bagi hasil pajak	Bagi hasil sumberdaya alam	Bagi hasil dana alokasi umum
- 90% dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) - 80% dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan - 20% dari Pajak Penghasilan Orang Pribadi	- 80% dari sektor kehutanan, perikanan dan pertambangan umum - 70% dari minyak bumi dan gas alam	- Dana Alokasi Khusus (DAK) sesuai perundang-undangan dengan prioritas pada Provinsi Papua - 2% dari Dana Alokasi Umum yang ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan - Dana tambahan yang ditetapkan besarnya oleh pemerintah dan DPR berdasarkan usulan provinsi untuk infrastruktur

Sumber: UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

melakukan musyawarah besar (Mubes) selama 2 hari (9–10 Juni 2010) dan menyimpulkan bahwa Otsus terbukti gagal.⁵⁴ Otsus dinilai gagal sebagai solusi terhadap keinginan rakyat Papua untuk memperoleh rasa keadilan.⁵⁵

Aksi-aksi massa yang besar untuk menolak Otsus menunjukkan ada persoalan legitimasi rakyat Papua terhadap UU 21/2001. Rendahnya keterlibatan masyarakat Papua di dalam tim penyusun draf RUU Otsus, kematian Theys Eluay, kebijakan pemerintah yang bertentangan dengan semangat Otsus, dan rendahnya dampak Otsus terhadap perubahan kondisi masyarakat Papua menjadi latar belakang Otsus tidak mendapat legitimasi rakyat. Rakyat Papua tidak percaya bahwa Otsus dapat menyelesaikan persoalan mereka bahkan sejak sebelum UU diterbitkan. Implementasi UU Otsus yang tertunda-tunda dan lambat semakin memperkuat ketidak-yakinan mereka tersebut.

UU Otsus yang seharusnya menjadi jalan tengah yang menampung aspirasi pemerintah sekaligus rakyat Papua justru tidak mendapatkan legitimasi yang utuh. Kandungan UU Otsus yang secara substansi mampu mengakomodasi kepentingan dan harapan orang Papua sebagai bagian dari kerangka Indonesia yang utuh menjadi sia-sia karena legitimasi yang dimilikinya rendah. Legitimasi rendah ini pun berdampak pada komitmen yang rendah untuk secara sungguh-sungguh menerapkan cita-cita Otsus untuk memperbaiki kehidupan rakyat Papua.

⁵⁴ “Tugas Memajukan Kualitas Gerakan Rakyat Papua Saat Ini”, dalam <http://www.gardapapua.org>, diunduh pada 22 Maret 2012.

⁵⁵ Kahar, “Sketsa Paradigma Kepapuaan bagi Penyelesaian Damai–Tanggapan atas Paket Kebijakan SBY, Dialog dalam Bingkai Otsus, UP4B dan NKRI”, dalam <http://www.gardapapua.org>, diunduh pada 23 Maret 2012.

Dengan demikian, Otsus sudah tentu saja berujung pada kegagalan.

Implementasi Otonomi Khusus Papua

Ketika berbicara tentang Otsus Papua dan komitmen pemerintah terhadap kesuksesan implementasi Otsus Papua, pemerintah cenderung menonjolkan besarnya dana Otsus dan peluang untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua. Dengan begitu publik berharap pemerintah akan lebih sungguh-sungguh memperhatikan masalah sosial ekonomi di Papua. Dengan diberlakukannya Otsus maka Papua memiliki pemasukan anggaran baru di samping pendapatan asli provinsi. Pasal 34 UU 21/2001 mengatur dana perimbangan baru secara khusus. Secara umum, ringkasan dana perimbangan Tanah Papua dalam konteks Otsus dijabarkan sebagai berikut.

Berdasarkan Tabel 2, jika benar-benar dipenuhi oleh pemerintah pusat, maka alokasi anggaran di luar pendapatan asli provinsi terbilang sangat besar. Hal ini terlihat juga dari besaran angka dana Otsus yang diperlihatkan sejak 2002 hingga 2011 di Tanah Papua. Hingga 2010, 28 triliun rupiah telah dikucurkan sebagai dana pelaksanaan Otsus Papua.⁵⁶

Tabel 3 memperlihatkan besaran dana Otsus selalu meningkat setiap tahunnya. Dana Otsus dikucurkan mulai dari angka satu triliun rupiah pada 2002 meningkat hingga mencapai tiga triliun rupiah pada 2011. Hanya pada 2009, dana Otsus mengalami penurunan jumlah dibandingkan tahun sebelumnya. Selama ini pemerintah telah mengucurkan dana besar untuk pelaksanaan Otsus yakni lebih dari 18 triliun rupiah. Dengan

⁵⁶ “DPR Desak KPK Usut Penyelewengan Dana Otsus Papua”, dalam <http://www.news.okezone.com>, diunduh pada 23 Maret 2012.

Tabel 3. Dana Otsus dari Tahun ke Tahun

Tahun	Dana Otsus (Rupiah)
2002	1.038.000.000.000
2003	1.539.560.000.000
2004	1.642.617.943.000
2005	1.775.312.000.000
2006	2.913.218.000.000
2007	3.274.230.000.000
2008	3.590.100.000.000
2009	2.609.796.098.000
2010	Tidak diketahui
2011	3.157.000.000.000

Sumber: Dana Otsus 2002–2007: Departemen Keuangan, sesuai tahun dalam dalam Agung Djojosekarto, Rudiarto Sumarwono, Cucu Suryaman (Ed.), *Kinerja Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2008), hlm. 145.

Dana Otsus 2008–2009: www.papuanews.posterous.com

Dana Otsus 2011: www.suaraperempuanpapua.org

Tabel 4. Perbandingan Dana Otsus dengan Tingkat Kemiskinan*

Tahun	Dana Otsus (Triliun Rupiah)	Jumlah Penduduk Miskin (%)
2002	1.038.000.000.000	41,80
2003	1.539.560.000.000	39,03
2004	1.642.617.943.000	38,69
2005	1.775.312.000.000	40,83
2006	2.913.218.000.000	40,40
2007	3.274.230.000.000	40,78

Sumber: BPS 2007 dalam Agung Djojosekarto, Rudiarto Sumarwono, Cucu Suryaman (Ed.), *Kinerja Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2008), hlm. 145.

jumlah dana yang sedemikian besar, sudah seharusnya pelaksanaan pembangunan di Papua dapat berjalan dengan baik.

Dana Otsus yang besar ternyata belum berdampak secara signifikan pada penurunan tingkat kemiskinan masyarakat Papua. Hal ini terlihat dari angka kemiskinan di Provinsi Papua. Sejak diberlakukan pada 2001, Otsus tidak berhasil mengurangi jumlah penduduk miskin di Papua. Keberhasilan mengurangi jumlah penduduk miskin hanya diperlihatkan antara 2002–2004 dan 2007–2008, namun itu pun bukan pengurangan yang signifikan. Setelahnya, jumlah penduduk miskin meningkat dan angkanya cenderung tidak berubah. Berikut merupakan perbandingan antara dana Otsus dengan tingkat kemiskinan di Tanah Papua 2002–2007 dan jumlah penduduk miskin 2007–2010.

Tabel 5. Jumlah Penduduk Miskin di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2007–2010 (per 1000 orang)

Provinsi	2007	2008	2009	2010
Papua	793,4	733,1	760,3	761,6
Papua Barat	266,8	246,5	256,8	256,3

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bapedda) Provinsi Papua, *Papua dalam Angka*, (Jayapura: BPS dan Bapedda Provinsi Papua, 2011), hlm. 573.

Sesuai Tabel 4 dan 5, jumlah penduduk miskin di Papua maupun Papua Barat tidak pernah mengalami penurunan dengan angka yang signifikan meskipun jumlah dana Otsus terus meningkat. Persentase peningkatan jumlah dana Otsus berkisar antara 6% hingga yang tertinggi mencapai 64% pada 2006. Namun demikian, penurunan angka kemiskinan hanya berada pada angka 0,1% hingga yang tertinggi 7,6% pada 2008. Dana Otsus yang mengalami peningkatan tertinggi pada 2006 (64%) bahkan hanya mampu menurunkan angka kemiskinan sebesar 0,43%. Dengan demikian, sedikit sekali dampak pelaksanaan Otsus terhadap upaya mengurangi angka kemiskinan di Papua.

Indikasi keberhasilan penggunaan dana Otsus secara tepat sasaran dapat juga dinilai dari tingkat indeks pembangunan manusia (IPM) Papua. Faktanya, dana Otsus kembali tidak memperlihatkan dampak terhadap perbaikan IPM di Papua dan Papua Barat. Jika dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia,

Tabel 6. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Papua dan Papua Barat 2007–2009

Provinsi	2007	2008	2009
Papua	63,41 (terendah di Indonesia)	67,95 (terendah di Indonesia)	68,58 (terendah di Indonesia)
Papua Barat	67,28 (ke-4 terendah di Indonesia)	64,00 (ke-4 terendah di Indonesia)	64,53 (ke-4 terendah di Indonesia)

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bapedda) Provinsi Papua, *Papua dalam Angka*, (Jayapura: BPS dan Bapedda Provinsi Papua, 2011), hlm. 574.

Tabel 7. Rasio Siswa dan Guru di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2009

SD		SLTP		SMU	
PB	P	PB	P	PB	P
30	33	22	22	29	18
Peringkat Nasional		Peringkat Nasional		Peringkat Nasional	
31	33	27	28	33	21

Sumber: Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional 2010–2014

Papua dan Papua Barat termasuk provinsi dengan tingkat IPM terendah. Selama tiga tahun berturut-turut, Papua merupakan provinsi yang terendah tingkat IPM-nya. Tidak jauh berbeda dengan Papua, Provinsi Papua Barat menduduki peringkat keempat terendah IPM di Indonesia. Secara umum jika dilihat dari tingkat kemiskinan penduduk dan IPM, maka Otsus tidak menunjukkan perubahan yang signifikan di Papua. Situasi ini diperlihatkan di dalam Tabel 6 sebagai berikut.

Kemiskinan menjadi salah satu aspek yang dapat digunakan untuk membuktikan sejauh mana otonomi khusus berdampak bagi perbaikan situasi masyarakat Papua. Tidak hanya kemiskinan, keberhasilan atau kegagalan Otsus juga dapat dinilai dari tiga bidang lain yakni pendidikan, kesehatan, dan ketenagakerjaan. Ketiga bidang pembangunan tersebut termasuk di antara bidang-bidang yang mendapat perhatian khusus dalam pelaksanaan Otsus. Berbeda dengan persoalan ketenagakerjaan yang belum diatur secara khusus oleh perdasus dan perdasi, Papua telah memiliki Perdasi Provinsi Papua Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembangunan Pendidikan di Provinsi Papua. Perdasi ini menjadi landasan implementasi alokasi dana Otsus, minimal 30% untuk bidang pendidikan. Pada praktiknya hingga 2006, alokasi dana pendidikan di kabupaten/kota baru berkisar 12–21% saja.⁵⁷

Upaya meningkatkan kualitas pendidikan di Papua telah dilakukan melalui perbaikan sarana-prasarana pendidikan, pembebasan uang pendaftaran sekolah, dan beasiswa bagi para pelajar.⁵⁸ Jika dilihat dari rasio siswa dan guru maka Papua dan Papua Barat dapat dikatakan tidak memiliki persoalan. Data memperlihatkan bahwa rata-rata rasio siswa dan guru di tingkat Sekolah Dasar (SD), Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), dan Sekolah Menengah Umum (SMU) adalah satu guru untuk 30 siswa. Meskipun berada pada urutan terbawah dibandingkan rasio di provinsi lain untuk tingkat SD, namun angka rasio tersebut masih wajar. Tidak hanya itu, rasio di tingkat sekolah yang lebih tinggi memperlihatkan peningkatan angka yang semakin baik. Berikut merupakan data rasio siswa dan guru di Papua dan Papua Barat tahun 2009.

Meskipun data rasio memperlihatkan seolah-olah tidak ada persoalan antara jumlah guru dengan siswa di Papua, namun itu belum memperlihatkan masalah yang sesungguhnya. Angka rasio tersebut memperlihatkan perbandingan guru dengan jumlah siswa yang bersekolah, bukan dengan jumlah anak usia sekolah. Padahal persoalan nyata di Papua dan Papua Barat adalah rendahnya anak usia sekolah yang mengenyam pendidikan. Banyak Orang Papua yang mengalami putus sekolah atau bahkan tidak pernah mengenyam pendidikan sama sekali. Hal

⁵⁷ Djojosoekarto dkk. (Ed.), *op.cit.*, hlm. 45.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 45, dan 57–58.

Tabel 8. Persentase Tingkat Pendidikan Penduduk 10 Tahun ke Atas di Papua Barat

Tahun	Tidak/belum Pernah Sekolah	SD/MI	SLTP/MTs	SMU/MA/SMK	Perguruan Tinggi	Tidak Bersekolah Lagi
2010	7,6	18,42	4,13	4,76	1,97	63,12
2009	9,45	18,77	4,48	4,16	1,40	61,74
2008	7,03	12,15	5,83	4,99	1,28	68,72

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua Barat, *Papua Barat dalam Angka*, (Manokwari: BPS, 2011), hlm. 146–147.

Tabel 9. Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK) menurut Jenjang Pendidikan di Papua Tahun 2010

Jenjang Pendidikan	APM	APK
SD/MI	76,22	93,27
SMP/MTs	49,62	60,05
SMA/MA	36,06	48,20

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Provinsi Papua dalam Badan Pusat Statistik (BPS) dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bapedda) Provinsi Papua, *Papua dalam Angka*, (Jayapura: BPS dan Bapedda Provinsi Papua, 2011), hlm. 108.

Tabel 10. Dana Otsus dan Dana Kesehatan Provinsi Papua

	2002	2003	2004	2005	2006
Dana Otsus	1.328.300	1.539.560	1.642.617	1.775.312	2.913.218
Dana Kesehatan	87.239	85.191	111.898	62.724	862.383
%	15.9%	18.7%	14.6%	28.3%	33.7%

Ket: dalam juta rupiah

Sumber: Pemprov Papua 2002–2007 dalam Agung Djojosoekarto, Rudiarto Sumarwono, Cucu Suryaman (Ed.), *Kinerja Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2008), hlm. 68.

ini sesuai dengan data yang dipaparkan dalam tabel berikut.

Berdasarkan Tabel 8 dan 9, penduduk usia sekolah menunjukkan tingkat partisipasi pendidikan yang rendah, khususnya pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Di Provinsi Barat, penduduk usia 10 tahun ke atas didominasi oleh siswa yang tidak bersekolah lagi. Sejak 2008 hingga 2010, lebih dari 70% penduduk usia sekolah tidak pernah mengenyam pendidikan atau tidak lagi bersekolah. Semakin tinggi tingkat pendidikan maka semakin rendah tingkat partisipasi masyarakatnya. Fenomena di Papua maupun Papua Barat memperlihatkan tingkat partisipasi tertinggi ada pada tingkat sekolah dasar. Di Provinsi Papua, APM untuk tingkat SD mencapai 76%, sementara APM untuk tingkat SMU tidak mencapai separuhnya, yakni 36%. Situasi ini memperlihatkan bahwa Otsus belum

mampu meningkatkan partisipasi pendidikan yang rendah di Papua.

Tidak hanya itu, rasio siswa dan guru juga tampak tidak bersifat umum berlaku di semua wilayah Papua. Hal ini terbukti dari fakta adanya sekolah-sekolah di Papua yang memiliki jumlah guru terbatas. Sebagai contoh, SD Negeri Yongsu Desoyo saat ini hanya memiliki tiga guru untuk enam kelas. Jika ada guru yang berhalangan, sering kali satu guru kemudian menangani enam kelas sekaligus. Beban besar yang ditanggung oleh guru di Papua itu hanya dihargai oleh dana insentif dari pemerintah sebesar 300 ribu Rupiah yang dibayarkan per tiga bulan.⁵⁹ Situasi ini tentu akan berdampak pada tidak efektifnya proses belajar-mengajar dalam institusi pendidikan di Papua.

⁵⁹ Joost W. Mirino (Ed.), *Dari Kampung ke Kampung: Perjalanan Jurnalistik Suara Perempuan Papua 2*, (Jayapura: Suara Perempuan Papua, 2011), hlm. 37–39 dan 96–97.

Tabel 11. Ketersediaan Fasilitas dan Tenaga Medis di Papua Barat (PB) dan Papua (P)

Tahun	Rumah Sakit Pemerintah		Rumah Sakit swasta		Puskesmas		Puskesmas Pembantu		Balai Pengobatan		Posyandu		Polindes		Puskesmas Keliling		Dokter	
	PB	P	PB	P	PB	P	PB	P	PB	P	PB	P	PB	P	PB	P	PB	P
2010	7	17	4	8	110	320	367	791	4	-	1173	3034	297	-	145	857	188	733
2009	6	16	4	6	105	296	339	731	4	-	1173	4165	218	-	141	783	148	667
2008	4	12	4	5	94	260	339	731	3	7	1173	4610	185	-	93	783	56	574

Keterangan: PB: Papua Barat, P: Papua

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua Barat, *Papua Barat dalam Angka*, (Manokwari: BPS, 2011), hlm. 161–165.

Badan Pusat Statistik (BPS) dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappedda) Provinsi Papua, *Papua dalam Angka*, (Jayapura: BPS dan Bappedda Provinsi Papua, 2011), hlm. 149–159.

Selain pendidikan, bidang kesehatan merupakan salah satu prioritas pelaksanaan Otsus di Papua. Kebijakan Otsus telah mempunyai turunan dalam bentuk kebijakan pembangunan kesehatan provinsi. Terdapat juga beberapa peningkatan pelayanan dan penyediaan fasilitas kesehatan di Papua.⁶⁰ Tidak hanya itu, dana Otsus dan dana kesehatan Provinsi Papua selama lima tahun sejak Otsus dijalankan juga mengalami peningkatan hingga mencapai 33,7% pada 2006. Hanya pada 2004 dana tersebut mengalami penurunan sebesar 4%. Berikut merupakan data dana Otsus dan dana kesehatan di Papua.

Berdasarkan data Tabel 10, dana Otsus merupakan pemasok uang paling besar untuk bidang kesehatan di Papua. Dana Otsus mendominasi dana total kesehatan untuk Provinsi Papua hingga lebih dari 78%. Dengan demikian, dana Otsus memiliki peran yang sangat besar untuk membangun fungsi pelayanan kesehatan di Papua. Pelayanan kesehatan di Papua merupakan hal yang sangat penting karena tingginya keluhan kesehatan penduduk. Catatan di Papua Barat menyatakan bahwa pada 2008 memiliki 31% keluhan, tahun berikutnya pada 2009 menurun 30,18%, dan pada 2010 menjadi 24%.⁶¹ Begitu juga dengan Provinsi Papua yang 200 ribu lebih penduduknya menderita sakit. Pada 2008 terdapat 277.912 orang memiliki keluhan kesehatan, selanjutnya pada 2009 sebanyak 228.392 dan pada 2010 sebanyak 241.400.⁶² Terlihat bahwa tidak terjadi

pengurangan yang signifikan penduduk Papua yang mengalami keluhan kesehatan, meskipun dana kesehatan yang besar telah dialokasikan. Hal itu tidak mengejutkan jika mengetahui tidak ada peningkatan signifikan ketersediaan fasilitas dan tenaga medis di Papua Barat dan Papua. Berikut merupakan data ketersediaan fasilitas dan tenaga medis di Papua Barat dan Papua.

Dari Tabel 11 dapat dikatakan, hanya Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) pembantu di Papua, Puskesmas keliling di Papua, dan tenaga dokter di Papua dan Papua Barat yang peningkatan angkanya cukup tinggi. Selebihnya, peningkatan ketersediaan fasilitas dan tenaga medis sangat terbatas. Jumlah dokter di Papua Barat mengalami peningkatan sebesar 21% hingga 60%, sementara peningkatan jumlah dokter di Papua hanya 9–12%. Meskipun mengalami peningkatan, jumlah dokter tersebut belum mampu memenuhi kebutuhan pelayanan kesehatan di Papua dan Papua Barat. Ini terlihat dari rasio perbandingan antara jumlah dokter dengan jumlah penduduk di Papua 1 dibanding 3.891 orang dan Papua Barat 1 dibanding 4.047 orang maka angka rata-rata rasio adalah satu dokter berbanding lebih dari 3.800 penduduk.

Terbatasnya tenaga medis dan juga fasilitas memberikan efek berantai terhadap menurunnya pelayanan kesehatan di lapangan. Hal ini akan berdampak pada berkurangnya jangkauan pelayanan kesehatan, terbatasnya jumlah penderita sakit yang dilayani, daya tahan tinggal tenaga medis rendah, terbatasnya kemampuan operasional dan lainnya. Situasi tersebut bertambah

⁶⁰ Djojosoekarto dkk. (Ed.), *op.cit.*, hlm. 83.

⁶¹ Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua Barat, *Papua Barat dalam Angka*, (Manokwari: BPS, 2011), hlm. 172.

⁶² Badan Pusat Statistik (BPS) dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappedda) Provinsi Papua, *Papua dalam Angka*,

(Jayapura: BPS dan Bappedda Provinsi Papua, 2011), hlm. 166.

Tabel 12. Jumlah Pencari Kerja di Papua 2000, 2001, 2009, 2010, 2011

Tahun	Jumlah Pencari Kerja	Jumlah Kesempatan Kerja
2000	81.313	1.866
2001	80.108	2.312
2009	141.816	5.891
2010	158.813	*5.373

Keterangan: belum termasuk Papua Barat

Sumber: Diolah dari data BPS Provinsi Papua dan Papua Barat.

Tabel 13. Rasio Jumlah Kesempatan Kerja dengan Jumlah Pencari Kerja 2000, 2001, 2009, 2010, 2011

Tahun	Rasio
2000	1 : 44
2001	1 : 35
2009	1 : 24
2010	*1: 30

Keterangan: tidak termasuk Papua Barat

Sumber: Diolah dari data BPS Provinsi Papua dan Papua Barat

buruk pada wilayah-wilayah perdesaan di Papua. Ada kesenjangan jumlah tenaga medis di kota dengan di desa. Tidak hanya itu, pasokan obat juga sering kali tidak lancar dan mengakibatkan persediaan obat di perdesaan kosong. Dampaknya, masyarakat mencari alternatif pengobatan dengan cara kembali pada upaya pemulihan kesehatan tradisional.⁶³

Selain meningkatkan pelayanan publik dalam bidang pendidikan dan kesehatan, UU Otsus juga mengamanatkan upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat lokal. Sesuai dengan Bab XVIII Pasal 62 UU 21/2001, setiap orang Papua berhak untuk memiliki pekerjaan dan penghasilan yang layak. Meskipun belum ada penerjemahan secara operasional di dalam perdasus maupun perdasi, namun pemerintah telah berupaya mendorong pemberdayaan ekonomi dan investasi di Papua. Pemerintah mengucurkan dana modal untuk peningkatan produksi pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, dan industri.⁶⁴ Hal tersebut diharapkan akan berdampak pada besarnya kesempatan kerja yang tersedia untuk masyarakat. Ironisnya, fakta yang ada di Papua menunjukkan situasi yang bertolak belakang. Dibandingkan dengan situasi sebelum Otsus

diterapkan, jumlah pencari kerja saat ini terus meningkat. Rasio perbandingan jumlah kesempatan kerja dengan pencari kerja pun tidak mengalami penurunan secara signifikan. Berikut merupakan data yang menggambarkan situasi tersebut.

Berdasarkan Tabel 12 dan 13, jumlah pencari kerja dan jumlah kesempatan kerja pada 2009–2010 mengalami peningkatan menyentuh hampir 100% dibandingkan 2000–2001. Namun, jika dilihat secara saksama dari rasio perbandingan jumlah kesempatan kerja dengan jumlah pencari kerja maka terjadi penurunan angka rasio dengan diterapkannya Otsus di Papua. Namun begitu, penurunan rasio tersebut tidak memperlihatkan situasi yang berbeda dengan signifikan. Pada 2001, satu lapangan pekerjaan diperebutkan oleh 35 pencari kerja. Sementara itu, sepuluh tahun setelah Otsus diterapkan terdapat satu lapangan pekerjaan yang diperebutkan 30 pencari kerja.

Dari dinamika data statistik kemiskinan, IPM, ketenagakerjaan, pendidikan, dan kesehatan maka sumbangan Otsus dapat dikatakan tidak signifikan. Besarnya dana Otsus yang telah dialokasikan tidak memiliki dampak besar terhadap masyarakat di Papua dan Papua Barat. Rendahnya dampak pelaksanaan Otsus dilatarbelakangi oleh beragam persoalan termasuk masalah birokrasi, rendahnya keterlibatan masyarakat, dan korupsi.

⁶³ Yafet Kambai dkk. (Ed.), *Perlawanan Kaki Telanjang: 25 Tahun Gerakan Masyarakat Sipil di Papua*, (Jayapura: Foker LSM Papua, 2007), hlm. 152.

⁶⁴ Djojosoekarto dkk. (Ed.), *op.cit.*, hlm. 130–131.

Persoalan Pengelolaan Dana Otsus

Sebenarnya Provinsi Papua telah memiliki Perdasus No 1 Tahun 2007 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus. Namun, peraturan tersebut tidak dapat ditegakkan.⁶⁵ Gubernur Papua Barnabas Suebu menolak menggunakan perdasus tersebut karena menurutnya bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tata Cara Pengelolaan Keuangan Daerah. Suebu menegaskan, “Jika kita menggunakan perdasus tersebut maka kami akan dituduh korupsi dan kita semua *rame-rame* akan masuk bui”.⁶⁶ Penggunaan dana Otsus pada praktiknya hanya berpedoman pada petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh pemerintah Provinsi Papua setiap tahun anggaran. Misalnya, pada 2006, pemerintah provinsi mengeluarkan nota kesepahaman pembagian dana Otsus 2006, rencana definitif penggunaan dana Otsus dan pedoman teknis kebijakan penggunaan dana Otsus.⁶⁷

Posisi dana Otsus di dalam APBD pun tidak dicantumkan dengan jelas. Ini juga membuat alokasi anggaran dan pelaksanaan dana Otsus menjadi kabur. Dana Otsus tidak menjadi satu bentuk anggaran tersendiri, melainkan digabungkan ke dalam APBD dan disebut sebagai sumber pendapatan lain.⁶⁸ Dengan demikian, alokasi dana untuk pembangunan di Papua menjadi tidak jelas sumber pendanaannya. Masyarakat tidak mengetahui apakah dana pembangunan itu berasal dari dana Otsus, Dana Alokasi Umum (DAU), atau Dana Alokasi Khusus (DAK).⁶⁹

Tidak ada *grand design* yang dapat menjelaskan tahap-tahap pembangunan di dalam kerangka Otsus Papua. Target capaian apa yang akan diraih setelah 5 tahun, 10 tahun, hingga 25 tahun? Pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat tidak menyusunnya sejak awal sehingga para elite lokal memiliki kecenderungan untuk menafsirkan

berdasarkan pemaknaan mereka sendiri.⁷⁰ Antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, keduanya belum ada kejelasan mengenai kebijakan-kebijakan pembangunan yang bersifat khusus yang seharusnya diimplementasikan dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah.⁷¹ Kebijakan pembangunan di Papua oleh pemerintah pusat, provinsi, kabupaten belum integratif. Akibatnya, program-program pembangunan yang ada di Papua menjadi tumpang tindih dan tidak saling mendukung antara satu program dengan program lainnya. Dengan begitu, program pembangunan menjadi tidak tepat sasaran dan menimbulkan masalah.

Program pembangunan yang tidak terencana dengan baik ditandai oleh distribusi program yang tidak merata di seluruh daerah. Program pembangunan yang masuk di dalam APBD 2012 belum mengakomodasi semua distrik dan kampung.⁷² Penyaluran dana Otsus sering kali terkonsentrasi hanya di wilayah perkotaan saja, tanpa menjamah wilayah perdesaan. Sulitnya kondisi geografis di Tanah Papua sering kali menjadi alasan pemerintah atas penyebaran program pembangunan yang tidak merata tersebut. Tidak hanya itu, penyaluran dana pembangunan juga sering mengalami keterlambatan. Sebagai contoh, dana pendidikan baru sampai di daerah bahkan enam bulan setelah proses belajar-mengajar dimulai.⁷³

Pemerintah daerah memiliki mekanisme perencanaan yang disebut Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) yang seharusnya dapat membuka ruang partisipasi masyarakat. Musrenbang dapat menjadi ajang penentuan agenda kebijakan pembangunan. Dengan adanya Otsus, seharusnya partisipasi lebih tinggi dan aspirasi lebih diakomodasi oleh pemerintah. Setiap tahunnya, 700 juta rupiah telah dialokasikan anggaran Musrenbang. Namun, substansi aspirasi dari bawah tersebut tidak diakomodasi secara

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 57.

⁶⁶ “Otsus Bukan Sekedar Uang,” *Suara Perempuan Papua*, dalam <http://suaraperempuanpapua.org/>, diunduh pada 20 April 2012.

⁶⁷ Djojosoekarto dkk. (Ed.), *op.cit.*, hlm. 44.

⁶⁸ “DPRD Minta Dana Otsus Dikelola Tersendiri”, dalam <http://www.papuanews.posterous.com>, diunduh pada 29 Maret 2012.

⁶⁹ Djojosoekarto dkk. (Ed.), *op.cit.*, hlm. 58.

⁷⁰ Raharusun, *op.cit.*, hlm. 258.

⁷¹ Rima Making dan Joost Mirino, “Sepuluh Tahun Implementasi Otsus Papua”, dalam <http://www.perempuanpapua.org>, diunduh pada 20 Maret 2012.

⁷² “Program Pembangunan Harus Sesuai Musrenbang”, dalam <http://www.bintangpapua.com>, diunduh pada 21 Maret 2012.

⁷³ Djojosoekarto dkk. (Ed.), *op.cit.*, hlm. 45, dan 57–58.

layak dalam program pembangunan di Papua dan Papua Barat.⁷⁴ Hasilnya terlalu formalistik dan gagal mendorong partisipasi masyarakat dari tingkat kampung hingga kabupaten.⁷⁵ Pada akhirnya, umumnya program yang dijalankan oleh pemerintah berangkat dari rencana pemerintah sendiri dan bukan berasal dari suara rakyat.

Dana Otsus yang lebih besar, birokrasi anggaran dan program pembangunan yang tidak tertib juga mengundang korupsi yang lebih besar. Badan Pemeriksa Keuangan menemukan banyak penyimpangan penggunaan dana Otsus Papua dan Papua Barat selama 2002–2010. Total dana Otsus yang disalurkan oleh pemerintah pusat ke Papua dan Papua Barat sejak 2002 hingga 2010 tercatat 28,84 triliun rupiah. Namun, berdasarkan uji petik, cakupan dana yang diperiksa BPK hanya 19,12 triliun rupiah. Dari jumlah dana 19,12 triliun rupiah yang diperiksa BPK, sebanyak 4,12 triliun rupiah telah terjadi penyimpangan, baik oleh Pemerintah Provinsi Papua maupun Papua Barat.⁷⁶

Penyalahgunaan dana Otsus terjadi dalam berbagai wujud berbeda termasuk program fiktif, kelebihan pembayaran yang tidak sesuai ketentuan, hingga jalan-jalan ke Eropa dan lainnya. Laporan BPK mengungkapkan penyimpangan yang meliputi kegiatan tidak dilaksanakan alias fiktif senilai 28,94 miliar rupiah, kelebihan pembayaran karena kekurangan volume pekerjaan atau pembayaran tidak sesuai ketentuan senilai 218,29 miliar rupiah, dan penyelesaian pekerjaan yang terlambat dan tidak dikenai denda senilai 17,22 miliar rupiah. Selain itu, ada juga dana yang didepositokan di Bank Mandiri dan Bank Papua sebesar 2,35 triliun rupiah.⁷⁷ Selain penyimpangan deposito ini, BPK juga menemukan adanya *mark up* pengadaan barang dan jasa, pemotongan langsung oleh Biro Keuangan Setda Papua dan pengeluaran yang tidak didukung bukti lengkap dan valid.⁷⁸

⁷⁴ “Program Pembangunan Harus Sesuai Musrebang”, *op.cit.*

⁷⁵ Rima Making dan Joost Mirino, “Sepuluh Tahun Implementasi Otsus Papua”, *op.cit.*

⁷⁶ “Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat”, dalam <http://www.manokwari.bpk.go.id>, diunduh pada 27 Maret 2012.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Victor Mambor, “Edan, Dana Otsus Dipakai Ronda ke Eropa

Menurut Esther Heidbuchel, pola penyelewengan dana Otsus di Papua mengikuti model “batu es”. Artinya, jumlah dana Otsus yang besar akan tereduksi di setiap tingkatan pemerintahan, mulai dari tingkat yang teratas hingga yang terbawah. Dana Otsus terpotong oleh apa yang diistilahkan sebagai “biaya transaksi” (*transaction cost*) di setiap lapis birokrasi. Di tingkat pemerintahan lokal, sejumlah uang dalam skala besar digunakan untuk biaya perjalanan para birokrat sekaligus dijadikan sebagai uang pribadi para petinggi pemerintah. Dana Otsus telah habis dalam proses perjalanan dari pemerintah pusat hingga daerah sehingga hanya meninggalkan sedikit uang untuk rakyat.⁷⁹

Penyimpangan dana Otsus ini juga menjadi bukti bahwa kelompok elit di Papua-lah yang paling diuntungkan oleh otonomi khusus. Otsus membawa perubahan terhadap penampilan dan berbagai atribut yang menyertai keberadaan pejabat publik Papua. Perubahan ini diperlihatkan oleh meningkatnya jumlah sarana dan prasarana pemerintahan termasuk mobil dan komputer jinjing yang dimaksudkan sebagai pendukung kerja birokrat untuk melayani masyarakat.⁸⁰ Faktanya, pelayanan publik terkait dengan bidang pendidikan, kesehatan, dan ketenagakerjaan pun masih bermasalah.

Meskipun pengelolaan dana Otsus di Papua rawan diselewengkan, namun hingga saat ini belum banyak pelaku korupsi yang ditangani secara hukum. Hingga saat ini, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bahkan belum berhasil menangani kasus korupsi Otsus di Papua. Padahal di wilayah lain, KPK telah banyak menciduk elite lokal pelaku korupsi. Walaupun demikian, laporan dugaan korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik di Papua juga sudah ada yang diperiksa dan sebagian diajukan di pengadilan meski berjalan lambat.⁸¹

Hingga Deposito ke Bank”, dalam <http://www.tabloidjubi.com>, diunduh pada 27 Maret 2012.

⁷⁹ Esther Heidbuchel, *The West Papua Conflict in Indonesia: Actors, Issues and Approaches*, (Wettenberg: Johannes Hermann J&J-Verlag, 2007), hlm. 149.

⁸⁰ Demmy Antoh, *Menggugat Implementasi Otsus Papua*, (Sorong: Pusat Pengkajian Pembangunan Papua (P4), 2008), hlm. 109.

⁸¹ Tim Sekretariat Keadilan dan Perdamaian (SKP) Keuskupan Jayapura, *Memoria Passionis di Papua Tahun 2005*, (Jayapura: SKP Jayapura, 2007), hlm. 139.

Catatan Penutup

Proses politik pembuatan UU 21/2001 tentang Otsus bagi Papua menunjukkan bahwa UU tersebut hampir tidak memiliki legitimasi terutama dari pihak-pihak yang berkonflik. UU tersebut bukan merupakan hasil dialog yang menghasilkan kesepakatan politik bersama. Absennya legitimasi membuat implementasi Otsus mengalami hambatan dari pihak-pihak yang berkonflik. Pihak pemerintah membuat kebijakan yang menghambat pelaksanaan UU Otsus, dan bahkan mencederai semangat dasar Otsus, yakni keberpihakan, perlindungan, dan pemberdayaan orang asli Papua. Pihak kelompok promoterdeka dan masyarakat Papua pada umumnya terus-menerus menunjukkan sikap dan pandangan yang menolak Otsus. Dapat disimpulkan bahwa UU Otsus Papua memang memiliki cacat politik bawaan sejak lahir dan terbawa hingga sekarang (2012).

Ketiadaan atau rendahnya legitimasi politik UU Otsus bisa dikompensasi jika aspek lain lebih berhasil di dalam pelaksanaannya. Bidang-bidang sosial ekonomi seperti pendidikan, kesehatan, dan ketenagakerjaan seharusnya berkinerja jauh lebih baik dengan memperbaiki peringkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Papua dan Papua Barat atau mengurangi angka kemiskinan. Namun sebagaimana dibahas di atas, bidang-bidang ini juga memiliki masalah mendasar yang membuatnya juga cenderung tidak berhasil. Ada masalah mekanisme penggunaan dana Otsus, skema perencanaan pembangunan yang lemah dan yang terburuk adalah korupsi yang telah meluas di Papua dan Papua Barat. Dengan demikian, Otsus Papua dapat dikatakan cenderung gagal menjadi “jalan tengah” bagi konflik Papua yang melingkar sejak 1960-an. Papua masih akan menjadi ganjalan serius di dalam upaya membangun keindonesiaan yang secara demokratis menegakkan perdamaian dan keadilan.

Kegagalan membangun legitimasi politik yang kuat merupakan benih awal kegagalan implementasi Otsus di Papua. Kegagalan yang berujung pada pengembalian Otsus oleh orang Papua telah menciptakan cara-cara baru pemerintah untuk memperbaiki Otsus. Inpres 5/2007 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi

Papua Barat diterbitkan sebagai penjelasan teknis UU Otsus setelah orang Papua mengembalikan otonomi khusus di tahun 2005. Namun demikian, pada praktiknya inpres tersebut tidak operasional di Papua dan Papua Barat.⁸²

Kegagalan penerapan Inpres 5/2007 dipercaya karena tidak ada lembaga khusus yang menangani Papua. Oleh karena itu, pemerintah akhirnya menerbitkan PP 65 dan 66 Tahun 2011 yang kemudian membentuk Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat (UP4B). UP4B ini diharapkan mampu membangun kerja sama program pembangunan antar-elemen pemerintah di tingkat pusat dan daerah dalam pelaksanaan Otsus. UP4B merupakan sebuah unit yang baru berjalan belum satu tahun sehingga tidak tepat jika penilaian gagal tidaknya kerja unit tersebut diberikan saat ini. Namun demikian, UP4B sudah pasti mengemban beban yang sangat berat untuk memenuhi harapan perbaikan situasi di Papua. Berkaca dari kegagalan Otsus, maka UP4B seharusnya tidak hanya secara teknis memperbaiki pengelolaan dana Otsus dan pembangunan di Papua. Lebih dari itu, UP4B perlu mendorong upaya baru membangun penyelesaian konflik Papua yang memiliki legitimasi kuat, baik itu dari pemerintah pusat maupun seluruh orang Papua.

Daftar Pustaka

- Antoh, Demmy. 2008. *Menggugat Implementasi Otsus Papua*. Sorong: Pusat Pengkajian Pembangunan Papua (P4).
- Badan Pusat Statistik (BPS) dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappedda) Provinsi Papua. 2001. *Papua dalam Angka*. Jayapura: BPS dan Bappedda Provinsi Papua
- Badan Pusat Statistik (BPS) dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappedda) Provinsi Papua. 2011. *Papua dalam Angka*. Jayapura: BPS dan Bappedda Provinsi Papua.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua Barat. 2011. *Papua Barat dalam Angka*. Manokwari: BPS Provinsi Papua Barat.

⁸² Flassy dkk., *Op.cit.*, hlm. 95. Lihat juga Velix V. Wanggai, *New Deal for Papua: Menata Kembali Papua dengan Hati*, (Jakarta: Indonesia Press dan The IRIAN Institute, 2009), hlm. 136–137.

- Broek ofm, Theo P.A. van den dan J. Budi Hernawan ofm. 2001. *Memoria Passionis di Papua: Kondisi Hak Asasi Manusia dan Gerakan Aspirasi Merdeka Gambaran 1999*. Jakarta: Sekretariat Keadilan dan Kedamaian (SKP) Keuskupan Jayapura dan Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP) Jakarta.
- Broek ofm, Theo P.A. van den dkk. 2001. *Memoria Passionis di Papua: Kondisi Sosial Politik dan Hak Asasi Manusia Gambaran 2000*. Jakarta: LSPP.
- Conoras, Yusman (Ed.). 2008. *MRP Kitong Pu Honai*. Jayapura: Foker LSM Papua dan New Zealand Agency International Development (NZAID).
- Djojosoekarto, Agung dkk. (Ed.). 2008. *Kinerja Otonomi khusus Papua*. Jakarta: Kemitraan.
- “DPR Dukung RUU Otonomi Khusus untuk Papua”, dalam <http://perpustakaan.bappenas.go.id>, diunduh pada 16 Maret 2012.
- “DPR Desak KPK Usut Penyelewengan Dana Otsus Papua”, dalam <http://www.news.okezone.com>, diunduh 23 Maret 2012.
- “DPRD Minta Dana Otsus Dikelola Tersendiri”, dalam <http://www.papuanews.posterous.com>, diunduh pada 29 Maret 2012.
- Elisabeth, Adriana dkk. 2006. *Trust Building dan Rekonsiliasi di Papua*. Jakarta: LIPI Press.
- _____. 2005. *Agenda dan Potensi Damai di Papua*. Jakarta: LIPI Press.
- Flassy, Angela dkk. 2008. *Luka Papua: HIV, Otonomi Khusus dan Perang Suku*. Jakarta: Spasi & VHR Book.
- Giay, Benny. 2006. *Pembunuhan Theys: Kematian HAM di Tanah Papua*. Yogyakarta: Galangpress.
- Habibie, Bacharuddin Jusuf. 2006. *Detik-Detik yang Menentukan*. Jakarta: THC Mandiri.
- Hadi, Syamsul. 2007. *Disintegrasi Pasca-Orde Baru: Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Heidbuchel, Esther. 2007. *The West Papua Conflict in Indonesia: Actors, Issues and Approaches*. Wettenberg: Johannes Herrmann J&J-Verlag.
- Hosio, Jusach Eddy. 2006. *Nilai Politis Provinsi Irijabar bagi NKRI: Implementasi Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*. Yogyakarta: Laksbang.
- “Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat”, dalam <http://www.manokwari.bpk.go.id>, diunduh pada 27 Maret 2012.
- Indarti, Poengky dkk. 2011. *Sekuritisasi Papua*. Jakarta: Imparsial.
- Inpres Pemekaran Papua Bermasalah”, dalam <http://www.politikindonesia.com>, diunduh pada 20 Maret 2012.
- International Crisis Group. 2003. “Dividing Papua: How Not to Do It?” *ICG Asia Briefing Paper*, 9 April 2003.
- Kambai, Yafet, dkk. (Ed.). 2007. *Perlawanan Kaki Telanjang: 25 Tahun Gerakan Masyarakat Sipil di Papua*. Jayapura: Foker LSM Papua.
- Kahar, “Sketsa Paradigma Kepapuaan bagi Penyelesaian Damai—Tanggapan atas Paket Kebijakan SBY, Dialog dalam Bingkai Otsus, UP4B dan NKRI”, dalam <http://www.gardapapua.org>, diunduh pada 23 Maret 2012.
- “Ketua MRP: Dana Otsus Dibagi Bukan Disetiap SKPD dan Kelompok Masyarakat”, dalam <http://www.tabloidjubi.com>, diunduh pada 20 Maret 2012.
- McGibbon, Rodd. 2004. *Aceh and Papua: Is Special Autonomy the Solution?* Washington: East-West Centre.
- Mirino, Joost W. (Ed.). 2011. *Dari Kampung ke Kampung: Perjalanan Jurnalistik Suara Perempuan Papua 2*. Jayapura: Suara Perempuan Papua.
- _____. “Jalan Tengah Dua Ekstrem”, dalam <http://www.suaraperempuanpapua.org>, diunduh pada 10 Maret 2012.
- “MRP: Antara Politik dan Kultural”, dalam www.tabloidjubi.com, diunduh pada 20 Maret 2012.
- Mansai, Abner, “Perdasus Perdasi: Penantian Tak Berujung”, dalam www.tabloidjubi.com, diunduh pada 20 Maret 2012.
- “Mendagri: Majelis Rakyat Papua Jangan Superbody”, dalam <http://www.liputan6.com>, diunduh pada 20 Maret 2012.
- Making, Rima dan Joost Mirino, “Sepuluh Tahun Implementasi Otsus Papua”, dalam <http://www.perempuanpapua.org>, diunduh pada 20 Maret 2012.
- Mambor, Victor. “Edan, Dana Otsus Dipakai Ronda ke Eropa Hingga Deposito ke Bank”, dalam <http://www.tabloidjubi.com>, diunduh pada 27 Maret 2012.
- “OPM Manfaatkan Kelemahan PP No. 77 Tahun 2007”, dalam <http://www.okezone.com>, diunduh pada 21 Maret 2012.
- “Otsus Bukan Sekadar Uang,” *Suara Perempuan Papua*, dalam <http://www.suaraperempuanpapua.org/>, diunduh pada 20 April 2012.
- “Pemerintah Pusat Kurang Komunikatif”, dalam <http://www.suaraperempuanpapua.org>, diunduh pada 19 Maret 2012.

- “Program Pembangunan Harus Sesuai Musrebang”, dalam <http://www.bintangpapua.com>, diunduh pada 21 Maret 2012.
- Raharusun, Yohanis Anton. 2009. *Daerah Khusus dalam Perspektif NKRI*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional 2010–2014
- “RUU Otonomi Khusus Irja Diterima Gus Dur”, dalam <http://www.berita.liputan6.com>, diunduh pada 9 Maret 2012.
- Sekretariat Keadilan dan Perdamaian Keuskupan Jayapura. 2000. *Kondisi Hak Asasi Manusia di Tanah Papua serta Perkembangan Gerakan Aspirasi Merdeka*. Jayapura: Sekretariat Keadilan dan Perdamaian Keuskupan Jayapura.
- Sugandi, Yulia. 2008. *Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Papua*. Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung.
- Sumule, Agus (Ed.). 2003. *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Tim Sekretariat Keadilan dan Perdamaian (SKP) Keuskupan Jayapura. 2006. *Memorian Passio- nis di Papua: Potret Sosial, Politik dan HAM Sepanjang 2004*. Jayapura: SKP Keuskupan Jayapura.
- Tim Sekretariat Keadilan dan Perdamaian (SKP) Keuskupan Jayapura. 2007. *Memoria Passionis di Papua Tahun 2005*. Jayapura: SKP Jayapura.
- Tim Sekretariat Keadilan dan Perdamaian (SKP) Keuskupan Jayapura. 2008. *Memoria Passionis di Papua Tahun 2006*. Jayapura: Office for Justice and Peace Catholic Diocese of Jayapura dan SKP Keuskupan Jayapura.
- “Tugas Memajukan Kualitas Gerakan Rakyat Papua Saat Ini”, dalam <http://www.gardapapua.org>, diunduh pada 22 Maret 2012.
- UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
- Wanggai, Velix V. 2009. *New Deal for Papua: Menata Kembali Papua dengan Hati*. Jakarta: Indonesia Press dan The IRIAN Institute.
- Widjojo, Muridan S. (Ed.). 2009. *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*. Jakarta: LIPI, YOI, TIFA.
- . “Membaca Kekerasan di Timika”, dalam <http://www.unisosdem.org>, diunduh pada 20 Maret 2012.