

DEBAT MENGENAI OTONOMI KHUSUS PLUS UNTUK PAPUA

25 November 2013

IPAC Report No.4

DAFTAR ISI

I.	Pengantar	1
II.	Latar Belakang Otsus Plus	2
III.	Yang 'Plus' Di Dalam Otsus Plus	4
	A. Demografi.....	4
	B. Lahan Dan Pertambangan.....	5
	C. Pendidikan Dan Kesehatan	6
	D. Hak Asasi Manusia (HAM).....	7
	E. Hubungan Dengan Kawasan Pasifik.....	7
	F. Olah Raga	8
	G. Struktur.....	8
	H. Pendapatan Daerah	8
	I. Pemekaran	9
	J. Pilkada Dan Partai Politik	10
IV.	Oposisi dan Tanggapan.....	11
	A. Proses	11
	B. Penolakan Apriori Atas UU Yang Baru	12
V.	Kesimpulan.....	13

I. PENGANTAR

Sebuah proposal mengenai otonomi khusus plus atau Otsus Plus untuk Papua yang disusun oleh pemerintah propinsi Papua telah direvisi oleh pemerintah Papua Barat, sehingga menjadi sebuah program yang terperinci untuk memperbaiki kehidupan masyarakat asli Papua. Pertanyaannya adalah apakah program tersebut akan diterima oleh masyarakat Papua dan dikirim ke Jakarta sebagai sebuah kesepakatan bersama ataukah terpinggirkan oleh berbagai pertimbangan politik, baik di tingkat lokal maupun nasional. Jika yang pertama, hal ini bisa menjadi salah satu prakarsa kebijakan untuk Papua yang paling menarik selama satu dekade terakhir.

Konsep awal dari Otsus Plus, yang dikembangkan dalam pembicaraan antara Gubernur Papua Lukas Enembe dan Presiden Yudhoyono pada bulan April 2013, adalah untuk “merekonstruksi” UU No 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus untuk Papua, yang secara luas diakui telah gagal. Pada bulan Oktober, sebuah tim penulis yang ditunjuk oleh Enembe mengeluarkan sebuah draf undang-undang yang terfokus pada usaha peningkatan wewenang Gubernur dan peningkatan pendapatan propinsi, termasuk melalui pemilikan saham dalam perusahaan-perusahaan yang beroperasi di Papua. Walaupun prinsip yang terkandung dalam draf undang-undang tersebut adalah untuk menjamin perlakuan khusus untuk masyarakat asli Papua, draf tersebut tidak menawarkan banyak ide mengenai bagaimana cara melaksanakannya.

Pada awal bulan November, Enembe mengundang Gubernur Papua Barat, Bram Atururi, ke Jayapura untuk mendiskusikan drafnya. Ia berharap bahwa Atururi akan langsung menyetujui draf itu. Namun, Gubernur Papua Barat itu meminta waktu untuk memeriksa lebih dahulu. Ia kembali ke Manokwari, ibukota Papua Barat, dan membentuk tim sendiri untuk mengkaji dan merevisi draf tersebut. Tim asistensi, yang antara lain mengikutsertakan Dr. Agus Sumule, penasihat mantan gubernur Barnabas Suebu yang kini dosen di Universitas Negeri Papua, diberikan kurang dari satu minggu untuk menyusun versi baru. Hasilnya kelihatan dikerjakan secara terburu-buru, namun dalam hal pengaturan pertanian, kesehatan, pendidikan, kredit dan koperasi, pertambangan, kependudukan, hak asasi manusia dan banyak lagi, menunjukkan bahwa draf tersebut jauh lebih baik dari versi awalnya.

Salah satu contohnya: bagian pendidikan di draf Jayapura terdiri dari satu pasal dengan beberapa pengaturan umum mengenai hak masyarakat Papua untuk mendapatkan pendidikan berkualitas. Draf Papua Barat menetapkan sebuah target untuk mengakhiri buta huruf dalam waktu lima tahun sejak UU diterapkan, menggratiskan pendidikan dan menerapkan wajib belajar hingga sekolah menengah pertama, hingga memberi perhatian khusus mengenai cara menanggulangi kekurangan guru yang memenuhi syarat, terutama untuk daerah terpencil.

Draf Papua Barat, yang baru diselesaikan pada 13 November, kini akan dikembalikan ke Enembe untuk dijabaki apakah kedua draf tersebut dapat disatukan. Kemungkinan bahwa draf ini bisa dibahas di DPR, apalagi disahkan sebelum masa jabatan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono berakhir pada 2014 hampir tidak ada. Pada awal bulan ini, Enembe mengatakan bahwa ia masih ingin sekali menyerahkan drafnya ke Jakarta dalam waktu dekat, dan mengajukan ke DPR secara darurat dengan dukungan Presiden, supaya bisa disahkan pada bulan Desember. Tetapi rencana itu dibuat sebelum versi yang amat berbeda dihasilkan oleh Papua Barat. Jadwal yang terburu-buru ini juga berarti bahwa tidak akan ada waktu untuk debat publik terkait dengan isinya. Dengan perbedaan yang sangat besar antara kedua draf tersebut, kalau tidak bisa disahkan tahun ini, dan ditambah lagi dengan pemilu 2014, maka pembahasan di DPR akan tertunda hingga tahun 2015.

Sementara itu, berbagai kelompok di kedua propinsi memprotes gagasan Otsus Plus. Ada yang bilang bahwa Otsus Plus merupakan upaya Jakarta untuk menggantikan kebijakan-kebijakan sebelumnya yang telah terbukti gagal dan inisiatif baru ini dikerjakan tanpa konsultasi dengan masyarakat Papua. Memang benar bahwa draf Jayapura disimpan dengan ketat oleh

staf Gubernur tanpa sosialisasi atau diskusi publik hingga saat ini. Beberapa akademisi dan LSM membandingkan hal ini dengan proses pembuatan UU No 21/2001 yang sangat terbuka.

Pihak lain mengatakan bahwa gagasan Otsus Plus mengabaikan isu yang lebih besar, yaitu keinginan banyak masyarakat Papua untuk merdeka. Menurut mereka, sebelum mengajukan solusi lain untuk memperbaiki berbagai persoalan Papua, isu mendasar tentang status politik Papua perlu didiskusikan dahulu.

Draf dari Papua Barat dapat menyuntikkan unsur politik tambahan ke dalam prosesnya ke depan. Walaupun isinya lebih koheren, lebih terinci dan lebih berguna sebagai peta jalan kedepan dibandingkan versi awalnya, hal ini dapat menimbulkan keresahan di Jayapura. Ditambah lagi bahwa Enembe adalah Ketua DPD Partai Demokrat Papua, sementara Gubernur Atururi dari Papua Barat mewakili partai Gerindra yang dipimpin oleh Prabowo Subianto, yang ingin jadi Presiden RI berikutnya. Dengan adanya pemilu nasional dalam waktu dekat, draf Papua Barat bisa dipandang oleh Enembe dan kelompoknya sebagai usaha Gerindra untuk menyaingi orang-orang kepercayaan Presiden Yudhoyono di Jayapura dan memposisikan Gerindra sebagai pembawa perubahan.

Sayang sekali kalau ide-ide yang baik dalam draf Manokwari tidak dapat perhatian yang serius hanya karena pandangan politik yang sempit.

II. LATAR BELAKANG OTSUS PLUS

Gagasan Otsus Plus muncul dalam diskusi antara Lukas Enembe dan Presiden Yudhoyono, tak lama setelah pelantikan Enembe sebagai Gubernur pada bulan April 2013. Pada akhir masa jabatannya, Yudhoyono dikabarkan tertarik untuk meninggalkan sebuah warisan positif di Papua dengan menyertakan sebuah “desain ulang” otonomi khusus. Enembe ingin memanfaatkan hubungannya dengan Presiden melalui Partai Demokrat dan menandai “100 Hari” masa jabatannya dengan prakarsa yang besar.

Pada 29 April, Enembe memimpin delegasi yang terdiri dari Wakil Gubernur Klemen Tinal dan dua sekutu politik terdekatnya, Timotius Murib (Ketua MRP) dan Yunus Wonda (saat itu menjabat Ketua DPRD Papua) untuk menemui Presiden Yudhoyono. Dalam pertemuan tersebut, Presiden Yudhoyono didampingi oleh penasihatnya untuk Papua, Velix Wanggai dan juga beberapa menteri.

Enembe dan timnya mempresentasikan 20 poin yang akan menjadi perubahan inti dalam Otsus Plus. Di antaranya adalah perluasan kewenangan Gubernur, keterlibatan pemerintah propinsi dalam renegotiasi kontrak perusahaan tambang Freeport, pendirian kembali layanan internasional di Bandara Biak, grasi untuk tahanan politik, kesempatan untuk mewakili Indonesia dalam berhubungan dengan kawasan Pasifik; peningkatan tindakan afirmatif untuk masyarakat asli Papua untuk menjadi anggota TNI, peningkatan dana hibah untuk pembangunan infrastruktur, penetapan Papua sebagai tuan rumah PON 2020, pembangunan patung besar Yesus di bukit yang menghadap Jayapura, jaminan perumahan dan air bersih untuk masyarakat asli Papua dan pendirian pusat olahraga di seluruh Papua.¹ Enembe mengatakan bahwa Presiden Yudhoyono menyetujui kesemuanya.²

Kedua pihak setuju bahwa jika Enembe dan timnya dapat menciptakan sebuah RUU baru pada bulan Agustus, Presiden akan mencoba mempercepat prosesnya di DPR. Presiden juga akan mengumumkannya dalam pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus dan akan datang ke Papua

1 Pidato Gubernur Lukas Enembe pada pembukaan Pertemuan Kerja Khusus Pemda Provinsi Papua tanggal 29 Mei 2013, yang dicetak ulang di *Cenderawasih Pos* tanggal 30 Mei. Pertemuan tersebut diadakan untuk membuat rencana lima tahun untuk Papua.

2 Wawancara IPAC dengan Lukas Enembe, Jayapura, 6 November 2013.

untuk secara pribadi memberikan “hadiah” Otsus Plus.³

Keduapuluh poin tersebut mungkin telah mendapatkan dukungan di Jakarta, tetapi belum tentu memiliki popularitas yang sama di Papua. Tanggal 22 Mei, Yunus Wonda mengatakan kepada pers bahwa Presiden akan mengumumkan grasi untuk tahanan politik saat berpindah pada bulan Agustus.⁴ Dengan segera, 26 tahanan pro-kemerdekaan di Lapas Abepura, yang kebanyakan ditahan atas tuduhan makar, mengumumkan bahwa mereka akan menolak grasi dan mengatakan bahwa yang dibutuhkan bukanlah pembebasan tahanan, tetapi pembebasan masyarakat Papua dari jeratan pemerintah kolonial Indonesia.⁵

Pada 29 Mei, Enembe mengumumkan garis besar Otsus Plus dalam sebuah pidato kepada jajaran aparat pemerintah propinsi yang diterbitkan ulang di koran lokal.⁶ Berbagai kelompok aktivis lalu mulai mengumumkan penolakan terhadap rencana tersebut.

Pada Juni, sebuah draf mentah muncul tentang “Pemerintahan Papua”, yang dengan cepat diketahui berasal dari adaptasi copy-paste UU No 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh – sampai-sampai di Pasal 89 disebutkan bahwa penyiaran akan berdasarkan pada nilai-nilai Islami – sebuah aturan yang jelas tidak masuk akal bagi Papua yang sebagian besar penduduknya beragama Kristen.⁷

Tanggal 25 Juli – saat menjadi jelas bahwa batas waktu Agustus tidak akan terpenuhi – MRP mengadakan sebuah konsultasi selama tiga hari untuk mengevaluasi otonomi khusus.⁸ Sekitar 300 orang dari tujuh wilayah adat Papua hadir. Kesimpulannya penerapan Otsus selama dua belas tahun bukan hanya telah gagal memperbaiki kesejahteraan masyarakat asli Papua tetapi juga makin memperburuk kualitas kehidupan mereka.⁹ Pertemuan tersebut juga menghasilkan sebuah resolusi bahwa UU No 21/2001 tidak boleh diubah sebelum diadakannya dialog antara masyarakat Papua dan pemerintah pusat, yang dimediasi oleh pihak ketiga yang netral.

Resolusi MRP tersebut mengejutkan Enembe maupun Jakarta dan mengakhiri prospek adanya kunjungan Presiden dalam waktu dekat. Gubernur lalu meminta Ketua BAPPEDA, Musa’ad, dan sekelompok akademisi dari Universitas Cenderawasih, untuk menyiapkan draf baru. Pada awal bulan Oktober mereka menghasilkan versi baru “RUU Pemerintahan Papua” yang jauh lebih substantif, sehingga tak ada yang bisa menuduh sebagai sekedar jiplakan UU Pemerintahan Aceh.¹⁰ Lalu Gubernur, yang sangat berharap untuk mengirimkan drafnya ke Jakarta secepat mungkin, meminta dua stakeholder utama untuk mengkajinya. Yang pertama adalah MRP, yang kemudian mengembalikan draf yang sudah direvisi pada tanggal 11 November. Di antara perubahan yang diusulkan adalah bahwa tidak hanya Gubernur dan Wakil Gubernur, tetapi juga semua eksekutif lokal lain, termasuk para bupati, walikota dan wakilnya, serta ketua distrik

3 “Agustus 2013, Presiden Beri Hadiah Bagi Papua, *Bintang Papua*, 23 Mei 2013.

4 “SBY Bakal Bebaskan Tapol Napol”, *Cenderawasih Pos*, 23 Mei 2013.

5 “Tapol Papua Merdeka Tolak Rencana Pemberian Grasi,” <http://knpbnews.com/blog/archives/2008>. Walaupun ke-26 orang tersebut menyatakan bahwa mereka berbicara atas nama semua tahanan politik, salah satu pengacara mereka mengatakan bahwa banyak tahanan yang ditahan di tempat lain, dan bahkan beberapa di Abepura, ingin dibebaskan dan akan menerima grasi jika ditawarkan.

6 Wawancara IPAC dengan Lukas Enembe, Jayapura, 6 November 2013.

7 “Pemerintah Bantah Jiplak Naskah Akademik UU Otsus Plus Papua,” *Sinar Harapan*, 29 Agustus 2013.

8 Anggota MRP Papua Barat telah diundang namun setelah Gubernur Atururi mengumumkan di saat-saat terakhir bahwa akan ada konsultasi terpisah di Manokwari, hanya beberapa yang hadir.

9 Wawancara IPAC Pdt. Hofni, wakil kepala MRP, Jayapura, 7 November 2013. Ketujuh daerah tersebut adalah Mamta/Tabi, Saireri, Domberai, Bomberai, Anim Ha/Ha Anim, La Pago, dan Mee Pago.

10 “Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor:00 tentang Pemerintahan Papua”, Tim Asistensi Daerah Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Papua, Oktober 2013.

(kecamatan) dan kepala kampung, harus merupakan orang asli Papua.¹¹

Stakeholder kedua adalah Pemda Papua Barat. Pada 4 November Enembe mengundang delegasi yang dipimpin oleh Gubernur Bram Atururi ke Jayapura untuk menerima dan menyetujui draf yang baru. Meskipun Atururi tidak keberatan pada konsep Otsus Plus, dia masih membutuhkan waktu untuk mengkaji draf tersebut dengan hati-hati. Dia berjanji kepada Enembe untuk mengembalikannya dalam waktu seminggu.

Setelah tiba di Manokwari, Atururi mengadakan pertemuan dengan staf senior dan memberikan draf untuk dipelajari. Mereka dengan segera melihat bahwa kata-kata “Papua Barat” tidak disebut di manapun dalam dokumen tersebut dan pada bagian pembukaannya, bahkan tidak menyebutkan UU No 35/2008 yang telah memperluas otsus ke Papua Barat, walaupun draf tersebut bermaksud untuk mencakup kedua propinsi.¹² Atururi lalu menunjuk tim asistensi sendiri untuk membuat revisi. Pada 13 November, mereka mengembalikan hasilnya.¹³

Langkah berikutnya adalah menggabungkan kedua draf tersebut. Walaupun hal ini berarti bahwa pembahasan RUU di DPR pada tahun ini adalah hampir mustahil, tetapi di sisi lain, membuka kemungkinan adanya debat dan diskusi publik mengenai isinya.

III. YANG ‘PLUS’ DI DALAM OTSUS PLUS

Baik draf Jayapura maupun draf Manokwari yang merupakan daftar aspirasi berisi perubahan yang cukup mendalam terhadap UU No 21/2001. Draft Jayapura secara umum terfokus pada peningkatan pendapatan pemerintah propinsi, dan pemberian wewenang lebih besar kepada propinsi (dan khususnya Gubernur) terhadap konsesi dan eksploitasi sumber daya alam. Enembe mengakui bahwa apa yang diminta jauh melebihi apa yang akan dikabulkan oleh Jakarta, tapi paling tidak itu merupakan tawaran awal.¹⁴

Para perumus di Manokwari telah meninggalkan kebanyakan usulan Enembe mengenai pendapatan propinsi yang lebih besar ini karena percaya bahwa pemerintah pusat akan menolaknya. Mereka justru berkonsentrasi untuk menyempurnakan aturan yang melindungi masyarakat orang asli Papua. Walaupun beberapa gagasan mereka juga melampaui apa yang mungkin dikabulkan oleh Kementerian Dalam Negeri (atau Mahkamah Konstitusi), paling tidak hal tersebut merupakan usaha serius untuk mengatasi masalah yang ada.

Tidak ada dalam kedua draf tersebut yang mencoba untuk memperjuangkan kembali usaha yang telah gagal dengan mencoba, misalnya, menyatukan kedua propinsi di bawah administrasi tunggal. Namun, draf Manokwari merupakan landasan terinci untuk mendorong agenda progresif tentang Papua di dalam kerangka NKRI.

A. Demografi

Salah satu isu yang paling hangat di Papua saat ini adalah bagaimana nasib orang asli Papua di tengah banjir para pendatang. Draft Jayapura hanya meminta keberpihakan kepada orang asli

11 Proposal ini jauh melampaui proposal bulan November 2009 dari MRP untuk membatasi semua calon bupati dan wakil bupati hanya untuk semua yang telah diverifikasi sebagai masyarakat asli Papua (SK 14). Keputusan tersebut tidak pernah diterapkan setelah ditolak oleh Kementerian Dalam Negeri karena bersifat diskriminatif. Keberatan serupa mungkin muncul jika rancangan UU saat ini dibawa ke Jakarta. Untuk mengetahui lebih lanjut tentang keputusan dan politik di sekitarnya, lihat International Crisis Group, “Indonesia: The Deepening Impasse in Papua”, Asia Briefing No. 108, 3 Agustus 2010.

12 Wawancara IPAC, Agus Sumule, 18 November 2013.

13 “Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pemerintahan Otonomi Khusus di Tanah Papua”, draf tidak resmi, Manokwari, November 2013.

14 Wawancara IPAC dengan Lukas Enembe, 6 November 2013.

Papua dan tindakan afirmatif di berbagai bidang. Draf Manokwari memiliki program terperinci untuk mengatasi masalah tersebut dari beberapa aspek (Pasal 30, Kependudukan dan Ketenagakerjaan).

Program tersebut bermula dari prinsip bahwa kedatangan orang dari luar Papua harus dibatasi.

- Akan ada pengendalian dan pengawasan ketat di semua titik masuk Papua dan di dalam kabupaten. Siapapun yang mencoba masuk tanpa KTP yang sah akan dipulangkan kembali.
- Masyarakat asli Papua akan memiliki KTP khusus yang akan memberi mereka akses untuk fasilitas khusus; masyarakat non-Papua akan diberikan izin tinggal sementara atau KTP yang mengidentifikasikan mereka sebagai “pekerja musiman”.
- Sensus yang menyeluruh dan akurat akan dilaksanakan – sebuah tantangan khusus bagi Papua di mana statistik kependudukan seringkali digelembungkan dengan sengaja.¹⁵
- Pertumbuhan penduduk asli Papua akan didukung, termasuk melalui perhatian khusus terhadap layanan kesehatan ibu dan anak, dan tidak ada program transmigrasi resmi yang akan diizinkan di Papua hingga populasi masyarakat asli telah mencapai 20 juta (saat ini kurang dari 3 juta).
- Investor harus menjamin bahwa paling tidak 50 persen dari pegawai yang direkrut merupakan orang asli Papua.

Salah satu sumber penarik kedatangan para migran adalah meledaknya industri agrobisnis, terutama kelapa sawit. Draf Jayapura tidak memiliki pengaturan spesifik untuk perkebunan. Draf Manokwari (Pasal 82) menyebutkan perlunya pengembangan program perkebunan petani Papua dengan pendanaan dan masukan yang sesuai. Draf tersebut juga mensyaratkan setiap perusahaan yang berinvestasi di perkebunan untuk mengikutsertakan program petani Papua (plasma), dengan mencadangkan lima hektar untuk setiap rumah tangga orang asli Papua di daerah tersebut. Penyuluhan khusus untuk petani Papua di bidang agrikultur, kehutanan, peternakan, perkebunan dan perikanan akan didirikan, termasuk kantor-kantor pusatnya baik di tingkat propinsi maupun kabupaten.

B. Lahan dan Pertambangan

Kedua draf memiliki bagian tentang lahan (Bab 22 di draf Jayapura, Bab 21 di draf Manokwari), akan tetapi draf pertama terdiri dari seperangkat prinsip generik, dimulai dengan “Setiap warga negara Indonesia yang berada di Tanah Papua memiliki hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, sementara draf Manokwari memulai dengan prinsip bahwa “penggunaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat adat untuk keperluan apapun dilakukan dalam bentuk sewa dan/atau kontrak” – yaitu, tidak diperjualbelikan.

Pajak Bumi dan Bangunan akan dialokasi secara tahunan kepada semua pemilik tanah ulayat sebagai ganti rugi tanah yang pada masa lalu dibebaskan oleh pemerintah. Yang penting, pemerintah propinsi dan kabupaten akan diharuskan untuk menjalani proyek pemetaan tanah partisipatif untuk menentukan batas wilayah tanah adat (Pasal 116); untuk mempercepat proses, LSM dan akademisi dengan keahlian di bidang pemetaan dapat dilibatkan untuk membantu.

Dalam sektor pertambangan yang sangat penting, kedua draf menuliskan prinsip-prinsip yang harus dipatuhi oleh semua perusahaan pertambangan, seperti transparansi dan akuntabilitas. Draf Manokwari menambahkan tiga hal yang tidak ada dalam rancangan Jayapura: menjamin kesejahteraan orang asli Papua, menghormati hak mereka dan membuka lapangan kerja

15 Lihat Laporan IPAC No. 3, “Carving Up Papua: More Districts, More Trouble”, 9 Oktober 2013.

untuk mereka. Perusahaan juga diwajibkan mempersiapkan dan melatih orang asli Papua untuk mengisi posisi yang tersedia, “sampai ke tingkat management”. (Pasal 95).

Draf Jayapura terfokus pada pemberian kewenangan pada pemerintah propinsi untuk mengeluarkan izin dan untuk memiliki saham di semua perusahaan ekstraksi sumber daya alam yang beroperasi di Papua (poin terakhir ini ditujukan untuk Freeport, tambang tembaga dan emas raksasa di Papua Tengah). Draf Manokwari terfokus pada manfaatnya untuk orang Papua, dengan mengatakan bahwa mereka yang memiliki atau menguasai sumber daya pertambangan yang dieksplorasi dan dieksploitasi berhak untuk menerima kompensasi yang sesuai, termasuk pembayaran tunai untuk penggunaan setiap sumber daya alam yang dimiliki oleh masyarakat adat yang terkait (Pasal 96). Mengapa tunai dan bukan jenis pembayaran lain masih belum jelas, tetapi prinsipnya jauh melampaui asumsi draf Jayapura bahwa jika pendapatan sampai ke pemerintah propinsi, maka secara otomatis akan tersalurkan ke bawah. Perwakilan pemilik tanah ulayat seharusnya menjadi pemegang saham dan komisaris di perusahaan yang bersangkutan, dan perusahaan memiliki kewajiban untuk menyediakan lahan alternatif untuk keperluan agrikultur dan menyediakan rumah yang layak dihuni. Tokoh adat diwajibkan mengelola kompensasi yang diterima sehingga manfaatnya akan tersedia bagi generasi mendatang (Pasal 96.5).

C. Pendidikan dan Kesehatan

Seperti disebut diatas, salah satu bagian yang paling terinci dari Draf Manokwari adalah tentang pendidikan (Bab 24). Bagian ini dimulai dari prinsip bahwa penduduk asli Papua memiliki hak atas pendidikan berkualitas yang gratis hingga sekolah menengah pertama dan yang terbaru dalam hal pengetahuan dan teknologi, dengan kurikulum yang ditetapkan oleh pemerintah propinsi. Bagian tersebut lalu memetakan sebuah rencana tentang cara memperbaiki pendidikan di Papua, yang secara umum diakui sangat buruk, dan diwarnai oleh tingkat ketidakhadiran guru yang tinggi.¹⁶ Pemerintah propinsi dan kabupaten akan diwajibkan untuk menyediakan kesempatan seluas mungkin untuk setiap institusi yang mau membantu memperbaiki pendidikan: LSM, instansi swasta dan komunitas bisnis. Pemerintah juga diharuskan untuk menyediakan subsidi bagi instansi pendidikan swasta yang mau bekerja sebagai mitra dengan pemerintah. Anak-anak asli Papua akan diwajibkan untuk sekolah hingga usia 15 tahun, tanpa biaya. Dalam waktu lima tahun setelah UU ini diterapkan, semua anak yang berusia di atas 7 tahun diwajibkan dapat membaca, dan dalam waktu lima belas tahun, semua masyarakat asli Papua yang berusia di atas 18 tahun diwajibkan memiliki paling tidak pendidikan sekolah menengah pertama. Perhatian khusus dan pendanaan akan diberikan untuk pendidikan non-formal dan pendidikan orang dewasa serta pendidikan di daerah terpencil. Pemerintah akan menyediakan pendidikan khusus bagi siswa berbakat dan mereka yang memiliki keterbatasan kemampuan belajar. Pemerintah akan menyediakan asrama multietnis sesuai keperluan yang ada di tingkat sekolah menengah atas. Pelaku bisnis akan diharuskan untuk menyekolahkan anak semua pegawai dan menjamin bahwa anak berusia sekolah dari penduduk Papua secara bertahap diperkenalkan dengan aktivitas bisnis.

Bagi guru, pemerintah akan mengadakan evaluasi reguler dan menyediakan insentif dan sanksi yang sesuai untuk meningkatkan kualitas mengajar. Pemerintah akan memberi insentif untuk non-PNS, lulusan perguruan tinggi dan pensiunan untuk menjadi guru, untuk membantu mengatasi kekurangan guru, apalagi di daerah terpencil.

Rencana terperinci serupa juga dipersiapkan untuk meningkatkan layanan kesehatan di daerah terpencil, dengan perhatian khusus untuk mengetahui cara-cara mencegah penyebaran

16 Penilaian terkini dari UNICEF menunjukkan bahwa 47 persen dari guru sekolah dasar tidak muncul untuk bekerja. “47 Persen Guru SD di Papua Mangkir”, *Cenderawasih Pos*, 13 November 2013.

HIV/AIDS yang lebih luas, juga untuk mengobati dan mendukung mereka yang terinfeksi dan menghilangkan stigma negatif terhadap mereka (Pasal 138).

D. Hak Asasi Manusia (HAM)

Mengenai HAM, pada dasarnya isi draf Manokwari berupa daftar hak-hak sipil dan politik, dengan tambahan uraian hak perempuan dan anak. Kedua draf menuntut adanya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, menggunakan kata-kata UU No 21/2001 bahwa tujuannya adalah “melakukan klarifikasi sejarah Papua untuk pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia” – bukan sebuah titik awal yang tepat untuk sebuah proses rekonsiliasi, tetapi hal tersebut merupakan kompromi yang dicapai di tahun 2001, saat para penulis Papua telah mengusulkan dibentuknya “Komisi Pelurusan Sejarah Papua.”¹⁷

Kedua draf mencantumkan pengaturan untuk Komisi Hak Asasi Manusia Daerah yang independen untuk Papua – tidak harus terhubung dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) seperti yang dimandatkan oleh UU No 21/2001. Rancangan Manokwari juga menuntut adanya pengadilan HAM yang didirikan baik di ibukota Papua maupun Papua Barat, dengan hukuman penjara bagi mereka yang terbukti melanggar HAM dan kompensasi yang sesuai untuk korban. Pengadilan tersebut akan menjadi bagian dari sistem pengadilan HAM Indonesia yang didirikan melalui UU No 26/2000 mengenai Pengadilan HAM.

E. Hubungan Dengan Kawasan Pasifik

Kedua draf mencantumkan satu bab tentang “kewenangan urusan luar negeri terbatas”. Bagian awalnya di draf Jayapura dibangun berdasarkan salah satu dari 20 poin Enembe yang secara garis besar terfokus pada hubungan dengan kawasan Pasifik, yang memungkinkan Papua untuk mewakili Jakarta dalam beberapa forum bilateral, mengatur kerjasama ekonomi lintas perbatasan dan menstimulasi perkembangan daerah perbatasan. Draf Manokwari menghilangkan semua referensi terhadap kawasan Pasifik tetapi memberi Gubernur kewenangan untuk membangun hubungan bilateral terbatas dengan “tetangga terdekat” mereka.

Kemunculan kedua draf datang hanya sebulan sebelum para menteri luar negeri dari Melanesian Spearhead Group (MSG), aliansi negara-negara Pasifik, yang selama ini agak simpatik dengan gerakan kemerdekaan Papua, berencana mengunjungi Papua berdasarkan undangan dari pemerintah Indonesia. Undangan tersebut merupakan cara menghalangi permintaan keanggotaan MSG pada bulan Juni 2013 dari sebuah kelompok kemerdekaan Papua.¹⁸ MSG memutuskan untuk menunda pertimbangan hingga setelah kunjungan para menteri. Beberapa pihak di Papua yakin bahwa pemerintah mungkin mencari alasan untuk menunda kunjungan tersebut, dan juga mungkin berpendapat bahwa karena suasana yang memanas atau diskusi yang berlangsung terkait dengan otonomi khusus, akhir Desember bukanlah waktu yang cocok untuk kunjungan. Bagaimanapun, ketertarikan kawasan Pasifik terhadap Papua akan membuat pejabat di Jakarta gelisah untuk memperluas kewenangan propinsi di daerah ini.

17 “Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri”, Pasal 43 di rancangan tahun 2001, disediakan secara elektronik untuk IPAC.

18 Pada bulan Juni 2013, MSG, terdiri dari pemerintah Vanuatu, Fiji, Papua Nugini dan Kepulauan Solomon Islands juga gerakan politik Caledonia Baru yang bernama Front de Libération Nationale Kanak et Socialiste (FLNKS), mempertimbangkan permintaan dari kelompok pengasingan pro-kemerdekaan West Papua National Coalition for Liberation (WPNCL) untuk menjadi anggota. Kepemimpinan WPNCL, termasuk mantan anggota OPM Rex Rumakiek, yang meninggalkan Papua di tahun 1970, berbasis di Vanuatu, anggota MSG yang paling lantang mendukung persetujuan terhadap kelompok tersebut. Indonesia memiliki status pengamat. Lihat “Communiqué of the 19th MSG Leaders’ Summit”, 20 Juni 2013, tersedia di www.msgsec.info/images/PDF/leaders%20communiqué%20-%20retreat%20final.pdf.

F. Olah Raga

Draf Jayapura memberi penekanan yang besar pada olah raga. Papua yakin akan mampu membentuk tim-tim olah raga dan menjadi tuan rumah kejuaraan olah raga internasional. Pemerintah di tingkat nasional, regional dan kabupaten akan dituntut untuk mengembangkan kemampuan anak-anak muda Papua di bidang olah raga, dimana pemerintah propinsi akan menyediakan anggaran bagi pembangunan fasilitas olah raga dan tim-tim professional dari dana otonomi khusus. Draf Manokwari mengharuskan pemerintah di semua tingkatan untuk secara aktif mencari dan mengembangkan bakat-bakat orang asli Papua yang menunjukkan potensi di bidang olah raga. Di dalam draf Jayapura, semua perusahaan yang beroperasi di Papua akan diminta kontribusinya sebesar 0,5 persen dari pendapatan bersih mereka untuk pengembangan olah raga di Papua; draf Manokwari tidak secara khusus menyebut angka, tetapi mengatakan bahwa pemerintah harus memberikan insentif kepada kelompok-kelompok usaha untuk turut serta dalam pengembangan olah raga di Papua. Ketentuan-ketentuan ini tidak hanya merefleksikan adanya gairah yang tinggi dikalangan orang-orang Papua pada bidang olah raga, khususnya sepakbola, tetapi juga kenyataan bahwa Papua merupakan daerah dimana orang Papua bisa juga memiliki kemampuan setara atau melebihi atlit-atlit daerah lain di Indonesia, dan ini merupakan kebanggaan tersendiri.¹⁹

G. Struktur

Kedua draf menjadikan struktur pemerintahan yang ada saat ini tidak berubah walaupun mereka menambah jumlah kursi anggota DPRD propinsi yang diperuntukkan bagi orang asli Papua dari penambahan seperempat menjadi sepertiga dari keseluruhan jumlah anggota dewan. Dalam dua belas tahun sejak disahkannya Otsus tahun 2001, pemerintahan propinsi Papua belum pernah membuat mekanisme legal untuk pengangkatan anggota tersebut, dan karenanya “kursi otsus” masih tetap kosong.²⁰

Kedua rancangan mempertahankan ketentuan-ketentuan seperti di UU No 21/2001, bahwa Gubernur dan wakil Gubernur harus orang asli Papua. Rancangan Manokwari menambahkan ketentuan yang sama pada Bupati dan Walikota bersama wakilnya. Sedangkan MRP bahkan menginginkan aturan ini diterapkan sampai ke Kepala Kampung.

Pada masa lalu, definisi tentang orang asli Papua menjadi isu hangat, tetapi kedua rancangan menggunakan definisi pada Undang-Undang No 21/2001 yaitu orang asli Papua sebagai “yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/ atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua”.

H. Pendapatan Daerah

Permintaan perubahan yang paling kentara dari draf Jayapura adalah mengenai jumlah uang yang harus diterima oleh Papua dari pemerintah pusat. Bersama dengan Aceh, Papua dan Papua Barat telah mendapatkan keuntungan dari dana khusus yang tidak diterima propinsi lain. Jumlah dana yang terbesar adalah dana Otonomi Khusus (dana Otsus) yang pada tahun 2013 berjumlah 6,22 trilyun rupiah untuk dua propinsi. Di propinsi Papua, angka ini mewakili lebih

19 Olah raga secara politik sangat penting di Papua Antara lain karena ketangkasan pemain-pemain sepak bola Papua (Persipura, tim asal Jayapura, telah menguasai Indonesia Super League di beberapa tahun terakhir). Di seluruh Indonesia, pendanaan olah raga juga merupakan sumber korupsi yang terkenal.

20 Sebuah rancangan perdasus tentang bagaimana kursi Otsus ditunjuk kini siap dibahas di DPRP. “Raperdasus 11 Kursi DPRP Tahap Finalisasi”, *Cenderawasih Pos*, 7 November 2013.

dari setengah dari jumlah pendapat propinsi per tahun.²¹ Rancangan Jayapura akan membuat angka tersebut naik lagi hingga 150 persen.

Sumber lain dimana kedua propinsi akan menerima kenaikan alokasi adalah dari dana bagi hasil sumber daya alam. Ketentuan dalam UU No 21/2001 menyebutkan kenaikan dana bagi hasil dari minyak dan gas (70 persen, dibandingkan daerah lain yang hanya menerima 16 persen) – kenyataannya hal ini hanya didapatkan oleh Papua Barat, karena Papua tidak memiliki hasil dari minyak dan gas. Draf Jayapura akan menaikkan bagi hasil ini sampai dengan 90 persen, bersama dengan bagi hasil semua pendapatan dari sumber daya alam.²² Hal ini juga akan meningkatkan bagi hasil pajak pendapatan pemerintahan propinsi dari 20 ke 50 persen, dan Pajak Bumi dan Bangunan dari 80 atau 90 persen ke 100 persen. Semua aturan ini terdapat di draf Manokwari.

Bila digabung, berdasarkan pendapatan tahun 2012, perubahan ini diperkirakan akan memberikan tambahan peningkatan jumlah pendapatan bersih mendekati satu milyar dolar yang mengalir ke rekening pemerintah daerah – sebuah angka yang luarbiasa untuk sebuah pembukaan posisi tawar.

Kedua draf menuntut pemerintah lokal di semua tingkatan untuk mengelola dana Otsus secara terpisah dengan sumber pendapatan lain, yang merupakan sebuah langkah menuju tata kelola yang lebih baik. Di dalam UU No 21/2001, sebagian besar dana-dana ini seharusnya digunakan untuk kesehatan dan pendidikan. Draf Jayapura memasukkan bahasa yang sama dengan UU No 21/2001, tetapi draf Manokwari memberikan target yang lebih jelas tentang bagaimana dana Otsus akan digunakan, yaitu 20 persen untuk pendidikan dan pelatihan ketrampilan, 20 persen untuk kesehatan dan perbaikan gizi ibu dan balita, 20 persen untuk penurunan kemiskinan dan ekonomi kerakyatan, 10 persen untuk bantuan sosial, 25 persen infrastruktur pedesaan dan proyek-proyek perumahan, 4,5 persen untuk MRP/MRPB dan lembaga-lembaga Otsus yang lain, dan sisanya yang hanya 0,5 persen untuk pengeluaran lain.

I. Pemekaran

Kedua draf sedikit sekali menyebutkan pemekaran –sebuah proses yang menjadikan Papua dibagi-bagi menjadi satuan-satuan yang lebih kecil, terutama didasarkan pada garis suku.²³ Kewenangan yang diberikan kepada MRP oleh Undang-Undang No 21/2001 untuk menyetujui pembentukan propinsi diabaikan pada tahun 2003 waktu Presiden Mengawati membagi Papua menjadi dua. Di tingkat kabupaten, kewenangan gubernur untuk menyetujui pembentukan kabupaten baru juga dipangkas oleh inisiatif DPR di Jakarta, dimana mereka yang memperjuangkan pembentukan kabupaten baru bisa langsung mendatangi Komisi II DPR, walaupun prosesnya seharusnya bukan seperti itu.

Baik pemerintah pusat, yang sewaktu-waktu mengumumkan moratorium pemekaran tetapi tidak pernah mengeluarkan perpres atau inpres, maupun Gubernur Papua, yang tidak mau wilayahnya

21 Total alokasi dana Otsus untuk Papua dan Papua Barat diperkirakan sebesar 2 persen dana alokasi umum tahunan; kedua propinsi membaginya dengan 70:30 berdasarkan aturan undang-undang tahun 2008 yang memperluas wilayah otonomi khusus sampai Papua Barat. Kedua propinsi juga mendapatkan keuntungan dari dana tambahan infrastruktur dalam rangka otsus yang cukup besar yang ditentukan setiap tahun tanpa formula khusus berdasarkan permintaan dari pemerintahan propinsi. Pada anggaran propinsi Papua tahun 2013, dana Otsus dan dana infrastruktur Otsus berjumlah 60 persen dari pendapatan pemerintahan propinsi. Lihat Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah, Provinsi Papua, "Pengalokasian Dana OTSUS Papua Tahun Anggaran 2013", tersedia di bpkad.papua.go.id/page/45/pengalokasian-dana-otsus-papua-tahun-anggaran-2013.htm.

22 Menurut UU No 33/2004, 80 persen pendapatan yang berasal dari kehutanan, perkebunan, perikanan dan pertambangan kembali ke propinsi asal, 30,5 persen pendapatan gas alam dan 15,5 persen pendapatan dari minyak. Sejak diberlakukannya UU No 21/2001, Papua dan Papua Barat telah menerima 70 persen pendapatan dari minyak dan gas untuk satu periode yang akan berakhir selama 25 tahun ke depan. Kedua rancangan undang-undang Otsus Plus meningkatkan bagian Papua untuk semua pendapatan ini sampai 90 persen.

23 Lihat Laporan IPAC No. 3, "Carving Up Papua: More Districts, More Trouble", 9 October 2013.

lebih jauh terkikis, sepertinya tidak ada yang mampu membendung arus deras ini. Pada Oktober 2013, DPR RI secara formal mengusulkan sebuah rancangan undang-undang (RUU) yang akan mendirikan 30 kabupaten baru dan 3 propinsi baru di seluruh Papua.²⁴ Hanya sedikit dari kabupaten-kabupaten baru ini mungkin akan dibentuk sebelum Pemilu 2014; RUU ini bisa saja merupakan cara untuk mendapatkan dukungan politik sebelum pemilu. Tetapi banyak orang di Papua yakin bahwa pemekaran ini akan benar-benar terjadi, walaupun butuh waktu yang panjang, dengan propinsi Papua Selatan yang beribu kota di Merauke sebagai yang pertama. Tidak ada dalam dua draf ini yang mengajukan prosedur alternatif atau persyaratan yang lebih ketat untuk memekarkan Papua.²⁵

J. Pilkada dan Partai Politik

Terlepas telah adanya dukungan Gubernur Enembe untuk menghapuskan pilkada langsung di tingkat kabupaten dan propinsi dan mengembalikannya pada pemilihan oleh anggota DPRD, draf Jayapura tidak membuat perubahan mengenai prosedur pilkada. Draft Manokwari hanya menyebutkan bahwa pemilihan-pemilihan ini akan ditentukan oleh Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) yang akan membuka peluang bagi perubahan dari apa yang terjadi selama ini.

Kedua draf memiliki ketentuan tentang pembentukan partai politik lokal. Di Aceh, pembentukan partai politik yang mewakili konstituensi propinsi, bukan nasional, menjadi kunci keberhasilan perjanjian damai Helsinki 2005 yang mengakhiri konflik antara pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). GAM lalu membentuk partai lokal, yaitu Partai Aceh, yang ternyata bisa menjadi mesin politik yang handal dan menjadi jalan GAM untuk menguasai pemerintah legislatif dan eksekutif di tingkat propinsi, dan juga di banyak kabupaten – satu perkembangan yang tentu membuat pejabat di Jakarta agak enggan mendukung partai politik Papua.²⁶

Undang-Undang No 21/2001 memiliki ketentuan mengenai partai politik lokal yang tidak mungkin dijalankan karena adanya pasal yang mengharuskan mereka untuk mengacu pada peraturan yang ada – dan peraturan yang ada mengenai partai politik mensyaratkan adanya perwakilan di lebih dari 50 persen seluruh propinsi yang ada di Indonesia. Draft-draf yang baru menghapuskan pasal ini dan juga menyebutkan bahwa hanya orang asli Papua yang bisa membentuk partai politik daerah, walaupun semua penduduk Papua bisa menjadi anggota.

Draf Manokwari justru memasukkan hal-hal penting yang lebih detil, seperti mengenai kriteria apa yang akan berlaku untuk pendirian partai politik dan hak serta kewajiban apa yang akan dimiliki oleh partai lokal ini. Lebih dari itu, draf Manokwari menyebutkan bahwa partai lokal ini akan menjadi kendaraan bagi pendidikan kewarganegaraan, partisipasi politik dan saluran aspirasi politik – tetapi semuanya harus sejalan dengan Undang-Undang Dasar Indonesia Tahun

24 Tiga propinsi baru itu adalah Propinsi Papua Barat Daya, Propinsi Papua Tengah dan Propinsi Papua Selatan. Dua puluh satu kabupaten baru di Propinsi Papua (dengan kabupaten induknya) adalah: Gili Menawa (dari Jayapura); Moyo (dari Boven Digoel); Kota Merauke (dari Kab. Merauke); Baliem Center (dari Tolikara dan Lanny Jaya); Boboga (dari Tolikara); Puncak Trikora (dari Lanny Jaya); Muara Digoel dan Admi Korbay (keduanya dari Mappi); Katengban (Pegunungan Bintang); Lembah Baliem dan Okika (dari Jayawijaya); Yapen Barat Utara dan Yapen Timur (Kepualaun Yapen); Pulau Numfor (dari Biak); Yalimek, Yahukimo Barat, Mambera Hulu, Yahukimo Barat Daya, Yaukimo Timur dan Yahukimo Utara (semua dari Yahukimo); dan Gondumisisare (dari Waropen). Sembilan kabupaten baru adalah: Malamoy dan Maybrat Sau (dari Sorong); Raja Ampat Utara dan Raja Ampat Selatan (dari Raja Ampat); Maskona (dari Teluk Bintuni); Okas (dari Fak-Fak); Manokwari Barat dan Kota Manokwari (dari Manokwari); dan Imeo (dari Sorong Selatan).

25 Ketentuan seperti itu mungkin akan dilihat sebagai tantangan pada hukum nasional yang mengatur tentang prosedur pembentukan kabupaten dan propinsi baru di seluruh Indonesia. Namun bila Otsus Plus dilihat sebagai daftar harapan, Gubernur bisa mencoba menyampaikan kriteria dan prosedur pelaksanaan yang ia ingin lakukan.

26 Dalam sebuah kunjungan ke Jayapura pada bulan July 2012, Mendagri Gamawan Fauzi menyampaikan ke media bahwa Aceh memiliki partai politik lokal karena hal itu merupakan hasil dari perjanjian damai tahun 2005 dan tidak ada lagi kelompok bersenjata di sana. Di Papua masih ada kelompok bersenjata yang beroperasi, dan mereka bisa menggunakan partai politik lokal sebagai kendaraan untuk berkuasa. "Papua Beda Dengan Aceh", JPNN, 14 July 2012.

1945.

Kekhawatiran di Jakarta mungkin bukan hanya bahwa mengizinkan partai politik lokal akan menjadikan kelompok-kelompok pro kemerdekaan untuk mendaftar, tapi juga bahwa hal itu akan menyebabkan lebih banyak konflik – sementara Papua telah memiliki tingkat kekerasan yang tinggi saat pilkada tingkat kabupaten.²⁷

IV. OPOSISI DAN TANGGAPAN

Perlawanan atas Otsus Plus datang dari dua kelompok utama, tetapi lebih ditujukan kepada ide yang mendasari pembentukannya dibanding kepada substansinya, karena hanya beberapa orang saja yang telah melihat kedua draf tersebut. Perlawanan pertama datang dari orang-orang yang melihat bahwa pembuatan rancangan ini dilakukan secara tertutup dan tidak diadakan debat terbuka yang memadai untuk pembahasannya. Yang kedua datang dari para aktivis yang berkeberatan dengan ide mengubah UU yang telah dianggap gagal, terutama karena terlihat seperti konsep yang “*made in Jakarta*”.

A. Proses

Banyak tokoh masyarakat dan aktivis di kedua propinsi merasa disingkirkan oleh tertutupnya proses pembuatan draf ini. Mereka membuat perbandingan dengan proses pembuatan draf UU pada tahun 2001, dimana saat itu dilakukan upaya serius untuk mengajak masukan-masukan dari seluruh wilayah Papua. Selanjutnya, pada bulan Desember 2000 dibentuklah komite penulis draf yang terdiri dari para intelektual Papua di bawah pimpinan Rektor Universitas Cendrawasih. Selama dua minggu, tim ini mengumpulkan masukan dari berbagai sumber, termasuk LSM dan kelompok-kelompok pro-kemerdekaan non-violent dan juga pejabat lokal. Setelah itu, Gubernur Jaap Solossa berbicara melalui radio dan televisi, menjelaskan proses tersebut dan mengundang publik untuk ikut dalam diskusi, termasuk mengirimkan perwakilan ke Jayapura untuk menghadiri forum studi terbuka dimana akan diadakan diskusi mengenai draf awal. Pada akhir bulan Januari 2001, komite penulis draf dibagi menjadi empat kelompok dan berkeliling Papua untuk mengumpulkan ide dan mendengar pendapat tokoh masyarakat. Pada awal bulan Maret, penyusunan RUU ini mulai dilakukan dengan berusaha mengakomodir semua pendapat-pendapat tersebut.²⁸

Beberapa minggu setelah versi draf yang kesebelas dikeluarkan, yaitu pada tanggal 28 Maret, dilangsungkannya acara dua hari berjudul “Forum Study tentang Otonomi Khusus untuk Papua Baru”. Walaupun terjadi protes dari beberapa orang bahwa seharusnya tidak ada kompromi untuk kemerdekaan, para peserta forum melakukan pengkajian atas rancangan terakhir dan memberikan usulan untuk perubahan selanjutnya. Versi final dari draf tersebut diserahkan kepada Gubernur pada pertengahan bulan April dan dengan cepat disetujui oleh DPRD. Terus diajukan kepada Presiden Abdurrahman Wahid dan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, Soesilo Bambang Yudhoyono – yang sekarang menjabat sebagai Presiden. Setelah itu, draf ini diajukan kepada DPR yang kemudian pada bulan Juni membentuk pansus untuk mengkajinya – dan pasal demi pasal dilemahkan sedikit atau banyak dari versi Papua aslinyahingga akhirnya berhasil diterbitkan pada bulan Oktober 2001. Akhirnya ditan-

27 Lihat diskusi kekerasan pemilu di Nduga dan Puncak di “Carving Up Papua: More Districts, More Trouble”, op.cit.

28 Agus Sumule, “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”, Resource Management in the Asia-Pacific, Working Paper No. 36, 2002, pp.11-13, tersedia di digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/40984/3/rmap_wp36.pdf.

datangani oleh Presiden pada tanggal 21 November 2001.²⁹

Kecepatan dan efisiensi proses ini sangat mengagumkan. Hal ini karena pada saat itu, masyarakat Papua bernegosiasi dari posisi yang kuat, dengan gerakan pro-kemerdekaan yang begitu berpengaruh bahwa mereka bisa meyakinkan para pejabat bahwa opsi antara status quo dan kemerdekaan harus dicari. UU yang akhirnya keluar ini adalah salah satu kompromi yang walaupun lebih lemah daripada yang diharapkan, melalui proses konsultasi masih membikin masyarakat Papua merasa memiliki UU ini. Semangat kerjasama yang produktif ini kemudian hancur pada tahun 2003, dalam waktu kurang dari dua tahun kemudian, pemerintahan Megawati Soekarnoputri membagi Papua menjadi dua propinsi dengan kebijakan sangat bertolak belakang dengan UU dan menghapuskan semua kepercayaan terhadap niat baik Jakarta.

Saat ini tidak ada perasaan memiliki dari sebagian besar kelompok masyarakat Papua terhadap draf yang ada. Salah satu pemimpin masyarakat Papua yang sangat berpengaruh, pada awal bulan November mengatakan bahwa ia tidak dapat memberikan pendapat apapun mengenai draf Jayapura karena ia belum pernah melihatnya – demikian pula dengan rekan-rekannya.

Para penyusun draf Papua Barat yakin bahwa hanya diperlukan waktu tiga minggu untuk melakukan konsultasi di setiap pelosok propinsi. Tetapi di propinsi Papua tentu dibutuhkan waktu lebih lama, mengingat area yang harus dijangkau, dan perlunya merekonsiliasi dua draf yang ada. Belum jelas bagaimana konsultasi ini akan diatur atau bagaimana proses ini akan bersinergi dengan upaya masyarakat sipil untuk membuka dialog dengan Jakarta tentang masa depan Papua. Tetapi tanpa dukungan masyarakat luas, dua draf ini tidak ada artinya.

B. *Penolakan Apriori atas UU Yang Baru*

Saat draf Jayapura seolah-olah menjelang versi final, beberapa kelompok melakukan mobilisasi untuk memprotesnya. Para mahasiswa termasuk yang paling aktif. Pada 4 November, ratusan orang berkumpul dan melakukan “long march” dari Abepura menuju kantor Gubernur. Gerakan ini diorganisir oleh koalisi Gerakan Mahasiswa Pemuda dan Rakyat Papua (GEMPAR) yang menolak revisi Otsus dengan dasar bahwa UU No 21/2001 telah dinyatakan gagal dan usulan mengubah UU tersebut merupakan penghinaan bagi martabat rakyat Papua.³⁰ GEMPAR kembali mencoba mengorganisir protes serupa beberapa hari kemudian, tetapi polisi telah siap untuk menangkap siapapun yang dianggap mengganggu hak-hak orang lain, dengan memakai UU No 9/1998 tentang menyampaikan pendapat di muka umum sebagai dasar hukum. Akibatnya, demonstrasi hanya berjalan dalam skala kecil. Tujuh aktivis GEMPAR ditangkap di depan MRP pada 7 November; besoknya 16 orang lagi ditangkap, namun sebagian besar dari mereka kemudian dilepaskan tanpa tuntutan.³¹

Ada juga orang yang menolak apapun yang berbau otonomi. “Yang kami butuhkan bukan UU tapi referendum,” ujar salah satu pemimpin adat dalam sebuah pembicaraan tertutup. Ia bilang bahwa pada saat yang sama ketika para pejabat di Jakarta mengatakan bahwa mereka prihatin tentang masyarakat Papua, mereka membuat jaringan adat tandingan bernama Lembaga Masyarakat Adat (LMA) yang ditujukan untuk menantang dan melemahkan Dewan Adat Papua yang berbasis akar-rumput, yang dianggap oleh para pejabat sebagai kelompok pro-kemerdekaan.³²

Ada yang lain yg menolak Otsus Plus karena dilihat sebagai sesuatu yang dibikin di Jakarta. Theo van den Broek, penasihat LSM yang telah lama hidup di Papua, menulis sebuah kolom

29 Ibid.

30 “Tolak RUU Otsus Plus, BEM PTS PTN di Jayapura Akan Duduki Kantor Gubernur”, *Majalah Selangkah*, 1 November 2013.

31 “4 Mahasiswa Jadi Tersangka, 12 Dilepas”, *Bintang Papua*, 11 November 2013.

32 Wawancara IPAC, Jayapura, 8 November 2013.

yang berjudul “Papua, korban dari pola ‘Bapak Bawa Hadiah’”, berisi penyesalan atas kecenderungan beberapa masyarakat elit Papua yang menyambut “kebaikan” dari Jakarta dibanding bekerja sendiri untuk melakukan perubahan. Dalam hal ini, hadiah yang dimaksud adalah Otsus Plus.

Pola Bapak Bawa Hadiah (BBH) sudah menjadi suatu gejala adanya sikap “menutupi diri”. “Menutupi diri” karena tidak berani dan/atau tidak berdaya menghadapi masalah yang sebenarnya dan mencari solusi yang tepat, sehingga diganti saja dengan upaya “mengambil hati” secara kurang tepat, dan hanya sesuai dengan selera serta persepsi sepihak saja, yakni, pihak yang membawa hadiah....³³

Salah satu cara untuk mencari solusi bagi beberapa masalah yang paling rumit di Papua mungkin bisa dilakukan diskusi publik yang terbuka tentang ide-ide yang tercantum dalam Papua Barat. Tetapi dibutuhkan perubahan pikiran yang besar bagi kalangan aktivis untuk tetap percaya bahwa kemajuan di Papua masih mungkin dicapai dalam kerangka otonomi.

Lukas Enembe terlihat nyaman dengan semua kritik yang menumpuk tentang draf Jayapura dan puas – sebelum draf Papua Barat ditampilkan – bahwa draf Jayapura telah mengakomodir dan mewakili pandangan masyarakat Papua. Hingga saat penulisan ini, ia tidak pernah memberikan reaksi kepada publik tentang draf Papua Barat.

V. KESIMPULAN

Walau tampak mustahil, sebuah usaha kontroversial untuk menghasilkan kemenangan cepat sebelum akhir masa kepresidenan SBY telah menghasilkan dokumen yang berguna. Tanggapan pemerintahan Papua Barat pada proposal pemerintahan Papua untuk memperkuat otonomi khusus mengandung beberapa ide yang betul-betul inovatif tentang cara memperkuat posisi ekonomi dan politik orang asli Papua. Beberapa mungkin dianggap sedikit keterlaluan, beberapa mungkin dianggap terlalu sedikit. Tetapi secara keseluruhan, ide-ide itu adalah praktis dan konstruktif. Tantangannya sekarang adalah apakah ada yang tertarik untuk menyambutnya.

Hambatannya sangat berat, diantaranya:

- Masyarakat sipil lokal yang tidak kompak yang sebagian besar sudah tidak percaya lagi pada pejabat pemerintahan lokal, karena banyak lebih terdorong untuk mendapatkan keuntungan pribadi daripada komitmen untuk mensejahterakan Papua. Ketidakpercayaan pada Otsus Plus sebagai sebuah konsep diperkuat dengan tidak adanya usaha di pihak pemerintahan propinsi untuk melakukan konsultasi publik mengenai isinya.
- Keraguan yang mendalam di Papua mengenai apakah Jakarta betul-betul bersedia secara serius untuk menguatkan posisi masyarakat asli Papua. Beberapa tokoh elit Papua telah dikhianati oleh Jakarta, sehingga mereka berpikir kenapa harus buang-buang waktu dan usaha untuk mencocok-cocokkan proposal kebijakan bila kemungkinan besar akan ditolak oleh Jakarta?
- Frustrasi yang mendalam diantara para pejabat di Jakarta karena mereka selalu dipandang buruk di Papua sebagai orang yang tak becus serta tak punya komitmen, dan bahwa setiap inisiatif kebijakan baru akan selalu gagal, karena tidak adanya kesepakatan diantara orang-orang Papua, atau karena persaingan antar pejabat di Jakarta, atau karena keduanya. Juga karena kewaspadaan Jakarta untuk mengambil langkah-langkah yang mungkin tanpa disengaja bisa memperkuat sentiment pro kemerdekaan.

33 “Papua, korban dari pola ‘Bapak Bawa Hadiah’”, 25 June 2013, available at www.aldp-papua.com/papua-korban-dari-pola-bapak-bawa-hadiah-bbh.

- Hubungan kerja yang buruk diantara dua administrasi propinsi di Jayapura dan di Manokwari. Pemerintahan Papua Barat di bawah Bram Atururi dilihat oleh Jayapura mengabaikan dan kurang mendukung semangat sejati dari otonomi khusus dengan langkah-langkah seperti pembentukan MRP Papua Barat pada bulan Juni 2011.
- Parlemen nasional (DPR) dengan segala dinamika politiknya sehingga sulit untuk mendapatkan dukungan yang luas kepada apa yang akan dilihat sebagai konsesi pada propinsi yang sudah menerima sekian banyak keuntungan ekonomi.

Satu-satunya kemungkinan untuk mengatasi hambatan-hambatan itu adalah dengan dukungan publik. Ini berarti bahwa kedua pemerintahan harus mengesampingkan keinginan untuk mempercepat pengesahan undang-undang, sebuah usaha yang sudah hampir tidak ada harapan juga. Sebaliknya, mereka harus bertemu dengan pemimpin agama dan masyarakat dan pemimpin adat setelah kedua draf digabungkan dan merumuskan strategi bersama serta kerangka waktu untuk mengkonsultasikan draf diantara orang Papua dengan tujuan semua pakatnya direvisi dan dimasukkan prolegnas untuk tahun 2015.

Prosesnya bisa dengan menggunakan metode mencari masukan dari masyarakat seperti dipakai saat pada tahun 2001. Hal itu juga bisa dilakukan dengan menggunakan pengalaman Jaringan Damai Papua (JDP). JDP menggelar puluhan konsultasi publik di di dua propinsi pada 2011 untuk menyusun indikator Papua Tanah Damai. Diskusi-diskusi mengenai draf Otsus Plus yang telah digabungkan memerlukan jangkauan geografi dan politik yang lebih luas lagi daripada apa yang dilakukan JDP. Bila masyarakat sipil tidak dilibatkan dalam perumusan Otsus Plus, maka para pejabat juga meninggalkan kerja-kerja JDP. Ini bisa menjadi kesempatan bagi masyarakat sipil dan pejabat propinsi untuk bekerjasama untuk tujuan bersama.

Bila jalan untuk mendapatkan kesepakatan mengenai sebuah rancangan telah tertutup sama sekali, maka para perumus bisa mencoba dan menyelamatkan beberapa ide dari rancangan tersebut, misalnya, bekerja dengan anggota DPRD mereka untuk menyusun ulang insentif mengajar di daerah terpencil, atau mendorong pemetaan tanah adat di tingkat kampung. Dampak usaha-usaha kecil seperti ini tentu tidak sebesar suatu posisi yang disepakati oleh dua propinsi untuk melindungi orang asli Papua dalam waktu yang cepat sekali berubah.

Prospek Pemilu 2014 menawarkan kesempatan yang langka menuju perubahan ke arah yang positif. Pemerintah yang baru selalu ingin membuat sesuatu yang baru dan berarti. Bila debat publik bisa memberikan rasa kepemilikan orang Papua atas draf Otsus Plus yang telah direvisi, maka mungkin Presiden berikutnya bisa memperjuangkannya. Ada terlalu banyak ide yang berguna dalam draf Manokwari untuk ditolak sebelum ada diskusi yang serius mengenai isinya.