



Otonomi Khusus: Besarnya Anggaran, Minimnya HAM dan Demokrasi

Pada tahun 2001, Pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Otonomi Khusus (UU Otsus) tentang pemerintahan di West Papua. Setelah 20 tahun berjalan, masalah pendanaan yang termuat dalam undang-undang dan peraturan turunannya akan dievaluasi dan direvisi. Evaluasi terhadap bagian per bagian ataupun keseluruhan materi dan substansi UU tersebut penting demi berbagai alasan. Di antara yang terpenting adalah bahwa proyek-proyek pembangunan di West Papua telah menjadi cara pemerintahan yang paling digemari. Otonomi khusus (Otsus) dan pendanaannya diharapkan dapat menghentikan marjinalisasi yang diderita oleh rakyat West Papua setelah periode pemerintahan darurat militer dan transmigrasi yang panjang pada masa Orde Baru. Kendati menghentikan marjinalisasi mensyaratkan adanya pemberdayaan Orang Asli West Papua melalui peningkatan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia (HAM), lembaga-lembaga yang didirikan berdasarkan otonomi khusus dipandang tidak representatif dan tidak sah oleh Orang Asli West Papua.

Dalam briefing ini, kami akan menunjukkan bahwa UU Otsus gagal mencapai tujuannya dalam dua hal. Pertama, meskipun menjanjikan ‘perlindungan’ budaya West Papua dan memberdayakan Orang Asli West Papua secara ekonomi, banyak aspek penting dari UU tersebut yang hanya diterapkan secara parsial, bahkan diabaikan sama sekali. Kedua, alih-alih melaksanakan UU tersebut, pemerintah malah cenderung menjalankan kekuasaan melalui program-program pembangunan yang dananya melimpah. Saat sejumlah pihak melihat bahwa upaya yang ada telah gagal karena tidak didasarkan pada prinsip pembangunan yang ‘inklusif’, pembentukan provinsi dan kabupaten baru yang digadang-gadang pemerintah pusat—yang seharusnya menjamin partisipasi secara adil—sering kali hanya mengarah pada peningkatan anggaran dan kekuatan aparat keamanan di daerah-daerah terpencil, yang akhirnya memicu konflik lebih lanjut.

Apa yang telah terjadi?

UU Otsus 2001 disahkan dalam konteks pembuatan undang-undang desentralisasi di Indonesia pasca jatuhnya Orde Baru pada 1998. Di West Papua, UU itu punya signifikansi khusus karena dua alasan. Pertama, ia disahkan menjelang berakhirnya masa liberalisasi West Papua, yang dikenal dengan istilah Kebangkitan Politik Papua, atau The Papuan Spring, di bawah pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. UU itu menjanjikan kedaulatan bagi rakyat West Papua yang terpinggirkan, mengobati luka lama akibat penindasan, dan melegalisasi partai politik lokal. Ketika sejumlah Orang Asli West Papua hendak meyakini bahwa UU Otsus akan dilaksanakan secara adil, pemimpin politik

West Papua Theys Eluay dibunuh oleh Kopassus tak lama sebelum UU itu disahkan. Kejadian itu membayangi UU Otsus dan menjadi peringatan akan berlanjutnya kekuasaan dan impunitas aparat keamanan. Bayangan dan peringatan itu selanjutnya dipertegas oleh aparat keamanan yang bergegas mengakhiri Kebangkitan Politik Papua pada tahun 2003.

Kedua, UU Otsus diterapkan tanpa memperhatikan mekanisme demokrasi yang sejati. Lembaga-lembaga pemerintahan lokal menjadi sasaran campur tangan¹ dan pemerintah pusat mengawasi secara ketat demi menyingkirkan kandidat-kandidat yang pro kemerdekaan. Implementasinya pun lebih terfokus pada proyek-proyek pembangunan. Kendati UU tersebut mengklaim hendak mengangkat derajat Orang Papua yang ‘terpinggirkan’ melalui proyek-proyek pembangunan, faktanya dana proyek-proyek itu lebih sering diselewengkan. Anggaran untuk infrastruktur dan dana alokasi umum (DAU) jumlahnya dua persen dari APBN, sementara pada saat yang sama aparat keamanan meraup banyak untung dari eksploitasi sumber daya alam (SDA) Papua yang melimpah dengan dalih operasi kontra-pemberontakan dan transmigrasi. Frustrasi yang terpendam atas kegagalan pemerintah dalam mengangkat derajat Orang West Papua dan mengatasi rasisme struktural—yang menyebabkan Gerakan West Papua Melawan tahun 2019—merupakan tantangan paling serius dan terbuka atas legitimasi pemerintahan Jakarta sejak jatuhnya Suharto.

Sepanjang 2020, organisasi-organisasi masyarakat sipil dan aktivis politik mengorganisasi penolakan atas evaluasi UU Otsus dan masalah pendanaannya. Di bulan Juli, mereka membentuk Petisi Rakyat Papua (PRP) yang awalnya didukung oleh 16 kelompok. Mei 2021, kelompok-kelompok yang berafiliasi dengan PRP menyatakan bahwa mereka telah menerima lebih dari 700.000 tanda tangan penolakan.² PRP membantah klaim Jakarta yang mengatakan bahwa Otsus telah berhasil menyejahterakan dan mengikutsertakan Orang Asli West Papua dalam urusan wilayah mereka. PRP juga menunjukkan keberatan mereka atas meningkatnya militerisasi di West Papua³ dan menuntut Pemerintah Indonesia segera berhenti “mereduksi persoalan-persoalan pokok rakyat West Papua ke dalam pembahasan dana Otsus.”⁴ Mereka dan kelompok-kelompok lain keberatan atas disingkirkannya rakyat West Papua dari pembahasan Otsus. Evaluasi UU Otsus, misalnya, harus melalui Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP). Pemerintah mengklaim bahwa lembaga-lembaga itu sudah representatif, tapi sebagian kalangan berpendapat bahwa kelompok-kelompok pro kemerdekaan tidak dilibatkan.⁵ Kelompok-kelompok masyarakat sipil di

¹ Misalnya, beberapa bulan lalu dua sekretaris daerah Provinsi Papua dilantik pada hari yang sama. Satu dilantik di Jakarta oleh Menteri Dalam Negeri dan yang satunya lagi dilantik di Jayapura oleh Wakil Gubernur Papua. Lihat ‘[Dualisme Pelantikan Sekretaris Daerah Papua](#)’, *Papua.go.id*.

² Petisi Rakyat Papua, ‘[Nasib Otonomi Khusus Rakyat Papua Diputuskan dalam “Musyawarah Rakyat Papua”](#)’, *Petisirakyatpapua.org*, 6 Mei 2021.

³ B. Mawel, ‘[Petisi Rakyat Papua menilai perpanjangan kucuran dana otsus cenderung fasis](#)’, *Jubi.co.id*, 27 Januari 2021.

⁴ Lihat ‘[Tentang Petisi Rakyat Papua](#)’.

⁵ Haryanto, Lay, C. Purwoko, ‘Asymmetrical Decentralization, Representation, and Legitimacy in Indonesia A Case Study of the Majelis Rakyat Papua’, *Asian Survey*. Vol. 58, No. 2, hlm. 366.

West Papua, termasuk PRP, khawatir revisi UU itu dilangsungkan oleh elit-elit Jakarta dan disetujui tanpa pertimbangan oleh pemerintah tingkat lokal.⁶

Terhadap proses evaluasi yang dikontrol para politisi Jakarta, kelompok-kelompok masyarakat sipil West Papua membuat penolakan dalam bentuk protes jalanan yang senantiasa berujung pembubaran. September 2020, misalnya, ribuan orang di Nabire terlibat aksi protes yang disertai penangkapan sejumlah orang sebagaimana pernah terjadi saat Gerakan West Papua Melawan tahun 2019. Empat hari kemudian, protes yang sama berlangsung di Jayapura. Demonstrasi ratusan mahasiswa dibubarkan secara paksa oleh aparat yang kekuatannya berlebihan dan aparat melepaskan tembakan ke arah halaman universitas.⁷ Di sebuah protes serupa di Jayapura beberapa bulan berikutnya, seorang massa aksi mahasiswa bernama Matias Suuh tertembak dan tiga belas mahasiswa lainnya ditangkap.⁸ April 2021, sebuah aksi protes besar rencananya akan digelar di Deiyai, wilayah Pegunungan Tengah. Polisi dan tentara, yang jumlahnya lebih banyak dari massa aksi, mencegah aksi itu digelar. Aparat keamanan berdalih khawatir akan terjadi pertumpahan darah jika aksi tetap berlangsung. Agustus 2019, enam orang tewas tertembak di Deiyai saat aksi Gerakan West Papua Melawan.

Keprihatinan atas tindakan keras terhadap penyampaian pendapat di muka umum, yang disuarakan dalam surat bersama Pelapor Khusus Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), ditanggapi Pemerintah Indonesia dengan mengatakan bahwa tindakan keras terhadap demonstrasi tolak Otsus dilakukan demi menghindari penyebaran Covid-19. Namun, Pemerintah juga mengamini tindakan itu dilakukan karena ada 'separatisme'.⁹ Karenanya, pihak berwenang menggunakan pandemi sebagai dalih pembubaran aksi protes dan mempercepat pembahasan UU Otsus sambil menumpas kubu oposisi. Keterlibatan militer dalam menegakkan protokol kesehatan pun merupakan hal yang kontroversial.¹⁰

⁶ A. Nurbaiti, '[Papuan groups voice opposition to special autonomy status](#)', *Jakarta Post*, 7 Juli 2020.

⁷ B. Doherty, '[Protests flare in Papua as students demand independence referendum](#)', *TheGuardian.com*, 29 September 2020.

⁸ B. Mawel. '[Aksi Tolak Otsus; Satu Mahasiswa Tertembak dan 13 Ditangkap - I Papua](#)', 20 Oktober 2020, *Jubi.co.id*.

⁹ Lihat surat bersama dari Clement Nyaletsossi Voule (Pelapor Khusus urusan kebebasan berpendapat secara damai dan berorganisasi), Irene Khan (Pelapor Khusus urusan promosi dan perlindungan hak untuk kebebasan berpendapat dan berekspresi), dan José Francisco Cali Tzay (Pelapor Khusus urusan hak-hak masyarakat adat), kepada Perutusan Tetap Republik Indonesia untuk PBB, 22 Februari 2021, serta tanggapan dari Duta Besar Grata E Werdaningtyas pada 9 April 2021.

¹⁰ Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan Corona Virus Disease 2019, pasal 2, ayat 4 b dan c. Saat diarahkan pemerintah sipil, militer dapat "melakukan pembinaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam upaya pencegahan dan pengendalian Covid-19". Lihat UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, pasal 7, ayat 2b, no. 12. Namun dalam UU tentang penanggulangan bencana, epidemi dan krisis kesehatan seperti Covid-19 didefinisikan sebagai 'bencana non-alam'. Lihat UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, pasal 1-3; Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Bencana dalam Keadaan Tertentu, pasal 1, ayat 2.

Otonomi Khusus: Apa itu dan apa akibatnya?

UU Otsus disahkan pada tahun 2001 setelah era Kebangkitan Politik Papua dimulai. Namun atmosfer ini dengan cepat diakhiri oleh unsur-unsur konservatif di parlemen dan tubuh militer. Mereka khawatir UU itu mengancam kesatuan negara dan menjadi jalan bagi kemerdekaan West Papua. Unsur-unsur yang sama lantas mencoba menjalankan berbagai cara untuk menghentikan kemungkinan tersebut. Misalnya dengan membatasi diskursus politik dan mengontrol lembaga-lembaga pemerintahan lokal yang dilahirkan UU Otsus. Cara-cara itu masih menjadi ciri pengaturan dan kendali atas kebebasan berekspresi dan berserikat di West Papua. Cara-cara itu pun didukung oleh kebijakan formal. Tahun 2003, Presiden Megawati Sukarnoputri membentuk Provinsi Papua Barat dengan maksud membelah kesatuan rakyat West Papua. Pada tahun yang sama, Mahkamah Konstitusi memutuskan langkah itu ilegal, tapi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesampingkannya pada 2008 dan memantapkan pembentukan provinsi baru itu melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang tidak mensyaratkan persetujuan legislatif.¹¹ Keputusannya berlawanan dengan peraturan yang disahkan parlemen setahun sebelumnya, yang menetapkan syarat-syarat khusus dalam pembentukan provinsi dan kabupaten baru. Provinsi-provinsi baru hanya bisa dibentuk setelah lembaga musyawarah tingkat desa atau kelurahan melobi legislatif dan eksekutif tingkat kabupaten kemudian tingkat provinsi.¹² Sekalipun langkah-langkah pembentukan kabupaten dan provinsi baru itu mengikuti aturan yang ada, tetap saja cacat karena lembaga-lembaga yang diasumsikan mewakili kehendak rakyat akar rumput—MRP dan DPRP, misalnya—dianggap tidak representatif. Kandidat lembaga-lembaga tersebut tidak bisa mengekspresikan pandangan yang pro kemerdekaan.

Selain itu, sebagian dari UU Otsus belum pernah diterapkan atau diterapkan secara tidak lengkap atau tidak efektif. Penerapan yang pilih-pilih ini bisa dilihat dari, misalnya, kegagalan pemerintah membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi untuk mengungkap kejahatan masa lalu,¹³ kegagalan dalam pembentukan partai politik lokal,¹⁴ atau pelarangan pemerintah lokal untuk memakai lambang West Papua, Bintang Kejora, karena diasosiasikan dengan nasionalisme West Papua. Menegenakan lambang tersebut di tempat umum bisa berakibat tindakan represif oleh aparat keamanan termasuk tuduhan makar.¹⁵ Di samping gagal mengimplementasikan unsur-unsur mendasar UU Ot-

¹¹ N. Hosen, 'Emergency powers and the rule of law in Indonesia' in V.V. Ramraj dan A.K. Thiruvegam, *Emergency Powers in Asia: Exploring the Limits of Legality*, Cambridge University Press, 2010, hlm. 272-273; Perpu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

¹² UU No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan Dan Penggabungan Daerah, pasal 16.

¹³ UU 21/2001, pasal 45, ayat 2.

¹⁴ Lihat UU 21/2001, pasal 28. Dengan kekuasaan yang didapat dari aturan otonomi khusus, sejumlah partai politik lokal di Aceh dilegalisasi pada tahun 2006. Tahun 2013, lambang Gerakan Aceh Merdeka (GAM), lambang partai yang berkuasa di Aceh, digunakan sebagai bendera provinsi meskipun terdapat peraturan yang melarang simbol-simbol 'separatis'. Lihat Peraturan Pemerintah No. 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah. Lihat A. Sumule, 'Evaluasi Otsus Papua 2001-2008. Bab per Bab', 2018.

¹⁵ V. Koman and TAPOL, '[The 2019 West Papua Uprising. Protests against Racism and for self-determination](#)', September 2020, hlm.12.

sus, ‘pembangunan’ yang kerap digembar-gemborkan pemerintah, aktivitas demokratis yang lumrah pun tidak diizinkan, sebagaimana terlihat dari pembubaran unjuk rasa damai tahun 2019, 2020, dan 2021.

Pemerintah telah mengumumkan rencana revisi pengelolaan dana Otsus, khususnya yang bersumber dari DAU. Anggaran sebesar 2% dari DAU nasional akan naik 0,25% menjadi 2,25%. Sekitar 50% dari anggaran itu tampaknya akan bergantung pada penilaian Jakarta atas ‘tata kelola’ dan ‘kinerja’ pemerintahan tingkat provinsi di West Papua. Karenanya, pemerintah pusat diperkirakan akan lebih berkuasa atas pendanaan dan proyek-proyek pembangunan. Bukan hanya itu, terdapat sejumlah masalah serius dalam implementasi proyek-proyek pembangunan itu dan apa yang akan mereka dapat seutuhnya. Secara formal, UU Otsus memang diharapkan bisa “melindungi hak-hak Orang Asli West Papua”.¹⁶ Namun, banyak proyek pembangunan yang dijalankan secara top-down tanpa partisipasi Orang Asli West Papua secara wajar. Lagi pula tidak ada cara mengevaluasi apakah dana-dana itu berhasil memperbaiki kondisi ekonomi rakyat West Papua yang terpinggirkan. Tidak jelas pula seperti apa ukuran ‘kinerja’ dan ‘tata kelola’ yang akan dinilai.¹⁷

Rakyat West Papua masih terpinggirkan secara ekonomi dalam berbagai hal. Berdasarkan penilaian Badan Pusat Statistik (BPS), dua provinsi di West Papua merupakan provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi di Indonesia.¹⁸ Klaim bahwa telah terjadi sedikit peningkatan indeks pembangunan manusia di West Papua,¹⁹ yang komponennya menilai aspek kemiskinan, amat bergantung pada data di tingkat provinsi yang kemungkinan mengaburkan perbedaan-perbedaan kondisi di tingkat lokal. Kendaraan lain dalam UU Otsus yang diharapkan dapat menyejahterakan rakyat West Papua adalah pembentukan kegiatan usaha lokal yang dimiliki Orang Asli West Papua. Akan tetapi, kegiatan usaha lokal terhitung kecil proporsinya bagi pendapatan daerah dan kepemilikan mayoritas perusahaan yang terdaftar di West Papua ada di tangan orang non-West Papua.²⁰ Kegiatan usaha kecil dan besar juga dikuasai para pendatang dari berbagai daerah di Indonesia, dan pemerintah pusat tidak bisa menyalahkan mereka maupun aparat keamanan atas ‘kinerja’ atau ‘tata kelola’ yang buruk, karena pemerintah pusat sendiri yang telah mendorong transmigrasi—program warisan era Suharto—dan gagal mereformasi kepentingan bisnis aparat dengan membiarkan polisi dan militer terus meraup untung dari pengamanan kegiatan eksploitasi sumber daya alam West Papua.

¹⁶ UU 21/2001, pasal 5, ayat 2.

¹⁷ ‘Hasil Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan Papua Barat’. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak asasi Manusia, 2020, hlm. 67.

¹⁸ D. H Jayani, ‘[Papua, Provinsi dengan Tingkat Kemiskinan Tertinggi di Indonesia](#)’, *Katadata.id*, 10 Februari 2021; lihat juga Sumule, *Bab per Bab*, Bab X, 2018.

¹⁹ ‘Hasil Penyelarasan’, *op.cit.* hlm. 39.

²⁰ Sumule, *op. cit.*, Bab X.

Masalah serius dalam pendanaan adalah kontrol aparat keamanan atas banyaknya kegiatan bisnis di sektor pertambangan, perkebunan, dan kehutanan, serta bertambahnya aktivitas-aktivitas tersebut di kabupaten dan provinsi yang baru dibentuk melalui kebijakan pemekaran. Aparat keamanan mengambil alih dan memfasilitasi perampasan tanah ulayat rakyat West Papua dan secara tidak berkelanjutan mengekstraksi sumber dayanya.²¹ Sebagai tambahan, ada rencana pembentukan enam provinsi baru di provinsi Papua.²² Saat Provinsi Papua Barat dibentuk tahun 2008 melalui instruksi presiden, sejumlah pihak berpendapat bahwa pembentukan kabupaten dan provinsi baru dapat meningkatkan pembangunan yang 'inklusif'. Menurut mereka, bertambahnya pemerintah lokal akan semakin membuka ruang partisipasi masyarakat adat West Papua dalam proses pembangunan,²³ karena secara formal, pemekaran dimaksudkan untuk memperkuat kehendak umum rakyat West Papua. Kenyataannya, West Papua tidak memenuhi syarat hukum untuk pembentukan provinsi-provinsi baru.²⁴ Lagi pula, ketika sebuah kabupaten atau provinsi dibentuk, aparat keamanan akan membangun markas baru di daerah itu, yang kemudian akan meningkatkan militerisasi, meraup untung dari pengamanan eksploitasi sumber daya alam, serta mengescalasi tensi dan menciptakan konflik baru.²⁵ Di Kabupaten Intan Jaya dan daerah Pegunungan Tengah lainnya, pemekaran dalam beberapa tahun terakhir telah memungkinkan aparat keamanan mengambil manfaat dengan dalih membasmi pemberontak bersenjata.²⁶ Karenanya, pembentukan provinsi baru yang diklaim akan meningkatkan pembangunan yang inklusif, nyatanya malah menciptakan situasi yang tidak kondusif bagi demokrasi dan pengentasan kemiskinan rakyat West Papua ketika unsur pemerintahan yang paling kuat di daerah terpencil adalah aparat keamanan.

Saat para pendukung pemerintah mengklaim bahwa pemekaran dapat mendesentralisasi kekuasaan, pemerintah pusat telah melangkah lebih dulu mengambil alih kendali proyek-proyek pembangunan. Oktober 2020, Presiden Joko Widodo mengesahkan Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2020²⁷ (selanjutnya ditulis Inpres 9/2020) yang mengembalikan kekuasaan atas proyek-proyek pembangunan ke tangan pemerintah pusat. Inpres itu memuat konsep 'Kerangka Baru untuk Papua' (The New Framework for Papua) yang fokus pada pembangunan ekonomi. Untuk mengimplementasikannya, pemerintah memandatkan 'kerangka' itu pada unit P4K yang mana empat Menteri Koordin-

²¹ Greenpeace International, '[License to Clear](#)', April 2021, hlm. 13, 76, 100.

²² '[Papua Ditarget Mekar Jadi 6 Provinsi, Perdebatan Masih A lot](#)', *CNNIndonesia.com*, 8 April 2021.

²³ 'Hasil Penyelarasan', *op.cit.* hlm. 78. Sumber yang sama menyatakan bahwa "gangguan keamanan [...] merupakan akibat pembangunan di Papua, entah karena intervensi yang salah atau karena distribusi hasil pembangunan yang tidak merata," hlm. 77.

²⁴ Z. Amali, '[Tak Ada Daerah di Papua yang Memenuhi Syarat Pemekaran Provinsi](#)', *Tirto.id*, 5 Maret 2020.

²⁵ TAPOL Briefing, '[Militerisme yang Mengakar, Pendekatan "Kesejahteraan", dan Politik Pengecualian di West Papua](#)', Desember 2020.

²⁶ V. Mambor, '[Konflik Intan Jaya \(1\): Resiko Kekerasan yang lebih meluas di masa mendatang](#)', *Jubi.co.id*, 26 Desember 2020.

²⁷ Inpres No. 9 Tahun 2020 tentang Percepatan Pembangunan Kesejahteraan di Provinsi Papua dan Papua Barat.

ator,²⁸ Kepala Staf Presiden, dan terutama Menteri Dalam Negeri, akan memainkan peran sentral. Inpres itu merencanakan sejumlah major project yang berlangsung sejak 2020 hingga 2024 dan terintegrasi dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).²⁹ Dengan kata lain, beberapa bulan sebelum dana otonomi khusus yang baru dibahas di Senayan pada Januari 2021, para pejabat kementerian telah diberi wewenang penting untuk ‘mengawasi’ dan mengarahkan rencana pembangunan empat tahun. Artinya, secara tidak langsung, kesimpulan pembahasan soal Otsus itu telah ada sejak sebelum dibahas.³⁰

Meski inpres tersebut melanjutkan pendekatan sebelumnya—menanggapi seruan demokratisasi dengan memberi lebih banyak proyek pembangunan—belum jelas sejauh mana UU Otsus akan mengalami perubahan. Tahun 2014, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) telah menyusun UU Otsus baru³¹ yang kabarnya sudah masuk Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2020 namun ditolak oleh Komisi II DPR.³² Draf RUU itu penting karena menggarisbawahi peran Menteri Dalam Negeri dalam menyukseskan Otsus di West Papua untuk kepentingan Jakarta. Sebagai contoh, draf itu berusaha menghapus wewenang gubernur dalam memberi ‘persetujuan’ atas pengangkatan kapolda, dan menggantinya dengan ‘pertimbangan’ gubernur.³³ Posisi kapolda berfungsi sebagai kepanjangan tangan Kemendagri untuk merawat pengaruh di West Papua. Hal itu secara khusus disebabkan pengaruh kepolisian dalam pembuatan kebijakan (mulai dari pengumpulan data intelijen, mengawasi masyarakat sipil dan kelompok pro kemerdekaan, serta keterlibatannya dalam konflik bersenjata melalui polisi paramiliter Brigade Mobil atau Brimob). Pejabat Kapolda Papua sebelumnya, Tito Karnavian, sukses naik jabatan menjadi Kepala Kepolisian RI (Kapolri) dan kini menjabat Menteri Dalam Negeri. Selain masalah kepolisian, RUU Otsus 2014 buatan Kemendagri juga berusaha mengubah sejumlah kebijakan yang ada di UU Otsus 2001. Menteri Dalam Negeri telah menyetujui seluruh perwakilan MRP, tapi RUU itu memungkinkan menteri mengawasi pelantikan

²⁸ Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Menkopolhukam); Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan; dan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi.

²⁹ Inpres 9/2020, poin 4, 2a.

³⁰ Pernyataan para menteri mengindikasikan bahwa satu-satunya perubahan yang signifikan dalam revisi itu ialah jumlah dana otonomi khusus, bukan “struktur ketatanegaraan dan hubungan pusat dan daerah”. Lihat J. Ramdhani, ‘[Mahfud Md: Dana Otsus Papua Diperpanjang, Pengawasan Diperketat!](#)’, *News.detik.com*, 31 Maret 2021.

³¹ Rancangan itu tampaknya merupakan respons atas RUU Otsus baru yang dibuat Pemerintah Provinsi Papua, yang diratifikasi di rapat pleno DPRP pada Januari 2014. Rancangan itu memungkinkan adanya posisi ‘gubernur jenderal’ dan dalam situasi tertentu bisa menggelar referendum tentang masa depan West Papua di Indonesia. Lihat A. Sumule, ‘*Kronologi Penyusunan RUU pemerintahan Papua untuk Menggantikan UU Otsus Papua dan Pendaftarannya di DPR RI*’.

³² A. Elisabeth, ‘[Revisi UU Otonomi Khusus, Bagaimana Posisi Masyarakat Adat Papua?](#)’, *Mongabay.co.id*, 7 Mei 2020. RUU itu ditolak Komisi II DPR karena tidak melalui tahap konsultasi persetujuan yang normal.

³³ Bandingkan ‘RUU tentang Pemerintahan Otonomi Khusus’, 18 Agustus 2014, pasal 29, ayat 1, dengan UU 21/2001, pasal 48, ayat 5.

mereka dan para kandidat akan dicalonkan oleh komite ad hoc,³⁴ sebuah mekanisme yang bisa membuat pengangkatan jadi lebih ketat terkontrol.

MRP sendiri merupakan hasil dari 'desentralisasi asimetris', hal yang tampak di UU Otsus 2001 dan banyak diterapkan di banyak tempat di luar Indonesia.³⁵ Sebagian kalangan melihat desentralisasi asimetris ini sebagai cara mencegah kekuasaan terpusat di tangan satu kelompok, melibatkan aktor-aktor yang kerap terpinggirkan, dan memberi masyarakat adat 'sedikit akses ke arena politik'.³⁶ Namun hal itu juga sama artinya dengan memperkuat gerakan pro kemerdekaan, sebuah klaim yang sebagian terbukti oleh kecilnya kekuasaan MRP di mata banyak Orang Asli West Papua yang frustrasi oleh lemahnya kontrol dan keterwakilan mereka.³⁷

Taktik-taktik tersebut menjamin kontrol pemerintah tapi juga mendorong kekecewaan di kalangan Orang Asli West Papua. Tahun 2005, terjadi demonstrasi menentang Otsus karena Otsus dianggap gagal 'melindungi' budaya West Papua, janji yang tertuang dalam UU Otsus.³⁸ Tahun 2010, protes jalanan kembali digelar untuk 'mengembalikan' otonomi khusus ke parlemen provinsi, termasuk MRP, yang direspons pemerintah pusat dengan mempercepat proyek-proyek pembangunan. Tahun 2019, frustrasi menahun atas rasisme struktural yang dialami Orang Asli West Papua, kegagalan dalam merepresentasi Orang Asli West Papua dan penanganan pelanggaran HAM, disuarakan lewat aksi demonstrasi jalanan. Setelah enam minggu aksi-aksi itu berlangsung, pemerintah kemudian menumpas gerakan tersebut. PRP bertekad akan terus turun ke jalan dan menggelar musyawarah rakyat yang mereka klaim sebagai bentuk yang sah terkait keterwakilan Orang Asli West Papua dalam memutuskan status otonomi khusus.³⁹

Otonomi khusus memiliki sejarah yang panjang dan bermasalah. Sebagian orang West Papua berharap tahun 2001 bisa membawa perubahan yang nyata pasca pemerintahan Orde Baru tumbang, harapan itu seketika berubah menjadi frustrasi. Dengan segera terbentuk sebuah pola, para aktivis politik dan masyarakat sipil mengorganisasikan aksi-aksi protes menentang otonomi khusus, dijawab pemerintah pusat dengan janji untuk meningkatkan kehidupan ekonomi rakyat West Papua.

³⁴ 'RUU 2014', *op.cit.*, pasal 59, ayat 2.

³⁵ Desentralisasi Asimetris merupakan cara untuk mengatur hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Cara itu juga dipakai baik untuk mengakomodasi etnis minoritas dalam lembaga pemerintahan formal (dalam hal ini DPRP dan MRP) maupun untuk "mencegah kecenderungan separatis dan meminimalisasi konflik dalam negeri". Lihat Haryanto, Lay, dan Purwoko, *op. cit.*, hlm. 367.

³⁶ 'Hasil Penyelesaian', hlm. 30.

³⁷ Haryanto, Lay, C. Purwoko, *op.cit.*

³⁸ Dalam kesempatan itu, menurut suatu sumber, pejabat lokal berjanji menjalankan "200" peraturan daerah provinsi (perdasi) dan peraturan daerah khusus (perdasus) agar tujuan tersebut tercapai dalam dua tahun; enam belas tahun kemudian janji itu tidak terpenuhi. Lihat A. Pabika, '[Selama Otsus Berlaku, Trada Jaminan Hidup untuk Masyarakat Adat Papua](#)', *SuaraPapua.com*, 7 Agustus 2020.

³⁹ Petisi Rakyat Papua, '[Nasib Otonomi Khusus Papua diputuskan dalam "Musyawarah Rakyat Papua"](#)', *Petisirakyatpapua.org*, 6 Mei 2021.

Secara sadar, janji-janji itu tidak memuat aspek demokrasi dan HAM, lalu pola itu terulang hingga tahun 2021 dan seterusnya. Lembaga-lembaga politik lokal bentukan otonomi khusus perlu lebih banyak keleluasaan dan kekuatan agar bisa memenuhi mandat mereka dengan benar. Pembatasan kebebasan berkumpul dan berekspresi harus diakhiri dan pengamat internasional harus diberi akses ke West Papua. Masalah mendasar yang dipertaruhkan di masa mendatang adalah kemampuan rakyat West Papua untuk menentukan masa depan mereka sendiri, ketimbang upaya-upaya Pemerintah Indonesia dalam mempromosikan pembangunan yang artifisial.

Rekomendasi

Kepada Pemerintah Indonesia:

1. Hormati mandat MRP untuk mengevaluasi otonomi khusus sebagaimana diatur UU Otsus 2001 dan hormati kehendak gerakan akar rumput yang diorganisasikan PRP.
2. Akui bahwa gelontoran dana dalam jumlah besar untuk proyek pembangunan tidak dengan sendirinya mengurangi marginalisasi Orang Asli West Papua, dan sering kali menghasilkan hal yang sebaliknya. Tentu saja, akui bahwa perbaikan kondisi rakyat yang terpinggirkan bisa dicapai dengan menghormati hak Orang Asli West Papua untuk memerintah dirinya sendiri dengan cara yang mereka pilih, termasuk cara-cara yang mengakomodasi perbedaan perspektif tentang masa lalu dan masa depan West Papua. Langkah konstruktif dalam hal ini ialah menjalankan ketentuan-ketentuan UU Otsus 2001 dengan menangani dan menyelesaikan berbagai pelanggaran HAM, melegalisasi pembentukan partai politik—apa pun orientasi politiknya—serta berhenti mengontrol orang-orang yang masuk badan legislatif provinsi dari kelompok-kelompok yang tidak sejalan dengan pemerintah.
3. Sebagaimana telah kami catat, aparat keamanan telah banyak mendulang untung dari pengamanan aktivitas eksploitasi sumber daya alam West Papua tanpa menghormati hak rakyat West Papua atas tanah dan sumber daya. Politisi sipil di Jakarta dan Jayapura harus menunjukkan kehendak politik untuk memeriksa kekuatan polisi dan militer. Hal itu penting untuk memutus pola penyalahgunaan sumber daya dan penanganan konflik kekerasan. Kami merekomendasikan agar Pemerintah Indonesia melakukan upaya bersama dan meminta dukungan dari masyarakat sipil yang simpatik untuk meminta pertanggungjawaban aparat keamanan atas segala tindakan mereka di West Papua serta mengakui bahwa demokrasi di Indonesia tidak bisa terwujud tanpa syarat-syarat tersebut.

25 Mei 2021

info@tapol.org