

# PERDAMAIAN DAN PEMBANGUNAN PAPUA: PROBLEMATIKA POLITIK ATAU EKONOMI?

Adriana Elisabeth

## Abstract

*Papua is a land with lots of paradox. It has rich of natural resources, but poor. Papua suffers from political stigma of separatist, but it is constantly developed economically. Since 2001, Papua has special autonomy status (Otsus Papua). Recently, the Government of Indonesia (GoI) established new unit (UP4B) with the main objective to accelerate development process in Papua. Papua needs a comprehensive approach: (1) social-economy and infrastructure, in particular the four main priorities as stated in Otsus Papua: education, health, economy and infrastructure; (2) political security and culture. Peace and development are two pieces in a coin that refers to current condition in Papua. To improve and secure Papua, any strategy must be able to create social economy equity, good governance, and respect to fundamental freedom, including freedom from violence. One possible way to bridge communication gap between Papua and Jakarta is through a peace dialog to reduce misunderstanding and prejudice that create tension, dispute and conflict for years in Papua.*

**Keywords:** Papua, Otsus, peace dialogue, development, comprehensive approach

## Abstrak

Papua adalah tanah dengan banyak paradoks. Papua memiliki kekayaan alam namun masyarakatnya masih miskin. Papua menderita oleh stigma gerakan separatis, tetapi ia tetap berkembang secara ekonomi. Sejak tahun 2001, Papua telah menerima status Otonomi Khusus (Otsus). Belum lama ini, Pemerintah Indonesia menetapkan Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B) dengan tujuan utama untuk mempercepat proses pembangunan di Papua. Papua membutuhkan pendekatan komprehensif: (1) pendekatan infrastruktur dan sosial ekonomi, khususnya empat sektor yang tercantum dalam UU Otsus: pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan infrastruktur; (2) politik keamanan dan budaya. Perdamaian dan pembangunan adalah dua sisi yang berbeda dari sekeping uang logam yang sangat cocok dengan kondisi Papua saat ini. Untuk membangun dan mengamankan Papua, strategi apa pun harus dapat menciptakan kesetaraan ekonomi, *good governance*, dan penghormatan terhadap hak-hak dasar, termasuk di dalamnya kebebasan dari kekerasan. Salah satu cara terbaik yang dapat menjembatani jurang komunikasi antara Papua dan Jakarta adalah melalui dialog damai untuk mengurangi kesalahpahaman dan prasangka yang menciptakan ketegangan, perselisihan, dan konflik selama bertahun-tahun di Papua.

**Kata kunci:** Papua, Otsus, dialog perdamaian, pembangunan, pendekatan komprehensif

## Pengantar

Papua adalah daerah yang penuh dengan paradoks. Secara umum, Papua dikenal memiliki potensi ekonomi dan kekayaan sumber daya alam (SDA) yang melimpah, bahkan merupakan salah satu daerah terkaya di Indonesia, terutama di sektor pertambangan. Kontribusi dari sektor ini, bahkan telah menjadikan Papua sebagai pembayar pajak terbesar untuk negara Republik Indonesia serta sebagai daya ungkit utama pertumbuhan ekonomi Provinsi Papua, khususnya untuk ekspor Papua. Namun kalau dilihat dari

data penduduk miskin di Provinsi Papua, menurut data Susenas 2010, persentase penduduk miskin di Provinsi Papua masih relatif tinggi, yakni sekitar 36 persen, meskipun angka kemiskinan ini cenderung menurun dalam sepuluh tahun dari sekitar 46 persen pada tahun 2000.<sup>1</sup> Demikian pula menurut laporan Sekretaris Eksekutif TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan), Bambang Widianto, per Juli 2010, jumlah penduduk miskin di Indonesia telah berkurang dari sekitar 32,53 juta orang

<sup>1</sup> Lihat, <http://papua.bps.go.id/site>, diunduh pada 2 Juni 2012.

(14,15 persen) menjadi 31,02 juta orang (13,33 persen).<sup>2</sup> Namun, Provinsi Papua dan Papua Barat tetap menjadi daerah paling miskin di Indonesia. Begitu pun dengan pembangunan di Papua yang jauh tertinggal dibandingkan daerah-daerah lain di Indonesia.

Dari segi politik dan keamanan, Papua berstatus sebagai daerah bermasalah karena kekerasan politik, termasuk konflik berkepanjangan terkait dengan isu separatisme. Meskipun demikian, proses pembangunan ekonomi terus berlangsung di Papua, termasuk dengan diberlakukannya Otsus Papua sejak 21 November 2001, pembangunan di Papua difokuskan pada empat sektor prioritas, yakni pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi rakyat, dan pembangunan infrastruktur. Oleh karena Otsus Papua tidak membawa perubahan yang signifikan terhadap perbaikan kesejahteraan orang Papua, baik secara fisik maupun nonfisik maka Pemerintah Indonesia membentuk unit baru untuk mempercepat pembangunan di seluruh Papua.<sup>3</sup> Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B) dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 dan 66 Tahun 2011, dengan tugas utama membangun dan meningkatkan fungsi koordinasi yang kuat dan bersinergi dengan semua kementerian dan lembaga (K/L), maupun dengan lembaga internasional yang memiliki program kerja di Papua.

Keberhasilan membangun Papua merupakan indikator penting untuk mengurangi rasa ketidakpercayaan (*distrust*) Papua terhadap Jakarta. Perdamaian dan pembangunan di Papua memerlukan strategi yang komprehensif (tidak parsial) untuk menciptakan pemerataan kesejahteraan, tata-kelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Dengan mempertahankan strategi dan

<sup>2</sup> Lihat, Kompas.com, "Kajian TNP2K Agar Jadi Kebijakan Tepat", dalam <http://www/kompas.com>, 26 Juli 2010, diunduh pada 2 Juni 2012.

<sup>3</sup> Sebelum pembentukan UP4B pada akhir 2011, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 5 Tahun 2007 mengenai Percepatan Pembangunan di Papua yang dikenal dengan *New Deal for Papua*. Namun, Inpres ini menimbulkan pro dan kontra berkaitan dengan implementasinya yang ditafsirkan berbeda antara Pemerintah Pusat dengan masyarakat Papua. Pemerintah Pusat menganggap Inpres telah direalisasikan sesuai rencana dengan anggaran yang dikelola oleh tiap-tiap kementerian dan lembaga yang memiliki program di Papua, sedangkan bagi masyarakat Papua, Inpres itu tidak pernah terealisasi.

kebijakan yang parsial hanya akan menimbulkan kesalahpahaman dan ketidakpercayaan (*distrust*) yang semakin besar. Untuk mengurangi *distrust* perlu dibangun komunikasi antara Papua dan Jakarta, dengan tujuan membuka kebuntuan politik. Kesetaraan menjadi syarat penting dalam dialog bukan hanya untuk membangun komunikasi politik antara Papua dan Jakarta, terutama karena dialog bagi orang Papua merupakan bagian dari kebudayaan orang asli Papua (*para-para*), sebagai mekanisme penyelesaian perselisihan/konflik secara tradisional.

Beberapa pertanyaan yang akan dijawab dalam tulisan ini antara lain: apa sebenarnya masalah pembangunan di Papua? Mengapa pembangunan di Papua dinilai gagal? Apakah ini berkaitan dengan stigma separatisme yang melekat di Papua? Bagaimana seharusnya membangun daerah konflik seperti Papua (dalam konteks Indonesia)? Apakah dialog damai merupakan pilihan terbaik untuk mengatasi kebuntuan politik antara pemerintah pusat (Jakarta) dengan masyarakat Papua selama ini?

### **Kondisi Politik dan Keamanan di Papua**

Tim Kajian Papua LIPI membuat catatan akhir tahun mengenai politik Papua sepanjang 2011 mengenai kekerasan politik terkait isu separatisme dan pelanggaran HAM di Papua. Sepanjang 2011 yang lalu, ternyata politik dan keamanan di Papua masih diwarnai oleh tindakan-tindakan kekerasan, baik yang dilakukan oleh aparat negara (polisi dan militer) maupun kelompok sipil bersenjata (KSB). Antara Juli–Agustus 2011, misalnya, telah terjadi sepuluh kasus penembakan dan pembunuhan yang dilakukan oleh orang tak dikenal (OTK) di sekitar Jayapura dan Abepura. Kontak senjata juga terjadi di Kabupaten Puncak Jaya antara aparat TNI dan KSB sedikitnya lima kali, yang mengakibatkan korban tewas di kedua belah pihak.<sup>4</sup>

Kekerasan terhadap warga sipil juga terus terjadi, seperti yang dilakukan oleh aparat Polri/TNI di Moanemani dan Nabire. Namun, pada

<sup>4</sup> Lihat Catatan LIPI tentang Politik Papua sepanjang 2011 di dalam Seminar Evaluasi Politik Papua, 13 Desember 2011, "Dialog Papua, Mengakhiri Kekerasan, Kebuntuan Politik, dan Pelanggaran HAM", Kerja sama P2P LIPI dengan Komisi I DPR RI, (Jakarta: DPR RI, 2011).

September 2011, Kapolresta dipraperadilan di Jayapura atas tuduhan salah prosedur dan penganiayaan pada saat penangkapan. Kemudian pada 17–19 Oktober 2011, aparat gabungan TNI/Polri membubarkan Kongres Rakyat Papua (KRP) III di Padang Bulam, Abepura, dengan brutal, yakni menganiaya sejumlah warga, menewaskan enam orang Papua, dan menangkap lima tersangka makar. KRP mengumumkan berdirinya “Republik Demokratik Papua Barat dan pemerintahan transisi, dengan menunjuk Forkorus Yaboisembut sebagai presiden dan Edison Waromi sebagai perdana menteri”.<sup>5</sup> Selanjutnya, kekerasan horizontal terkait pemilihan kepala daerah (pemilukada) terjadi di Lanny Jaya, Kabupaten Puncak Jaya. Konflik antara para pendukung kandidat bupati telah mengakibatkan korban tewas 21 orang. Ternyata, kekerasan politik di Papua bukan hanya dialami oleh masyarakat sipil, melainkan juga dialami oleh pihak korporasi, seperti di dalam kasus pemogokan di PT. Freeport Indonesia (PTFI) yang berbuntut dengan penembakan karyawan PTFI. Keberadaan perusahaan multinasional ini sebenarnya juga menjadi satu faktor penyebab konflik berkepanjangan di Papua, terutama berkaitan dengan konflik berbasis hubungan industrial.<sup>6</sup>

Kekerasan di Papua bukan hanya menjadi catatan tahun 2011, sampai sekarang pun masih terus terjadi, seperti kasus penembakan pesawat komersial milik penerbangan Trigana Air di Bandara Mulia, Puncak Jaya, Papua pada 11 April 2012 yang menyebabkan korban tembak dan tertabraknya gedung bandara. Sehubungan dengan kasus penembakan itu, Ketua Komisi I DPR RI meragukan kemampuan aparat kepolisian untuk mengungkap pelakunya apakah oleh perorangan atau kelompok tertentu berikut jaringannya. Berdasarkan kasus-kasus kekerasan yang pernah terjadi di Papua, belum ada satu pun pelaku kekerasan yang terungkap, kecuali pada

<sup>5</sup> KRP III menggeser peringatan 1 Desember yang biasa dilakukan oleh kelompok promerdeka di Papua karena tidak ada kekerasan/represi negara yang berlebihan dalam peringatan itu. KRP III menjadi berita besar bukan karena isu merdeka, melainkan karena kekerasan dan penangkapan yang dilakukan aparat kepolisian.

<sup>6</sup> *Ibid.*

tahap identifikasi, itu pun pihak kepolisian hanya menyebutkan pelaku sebagai OTK.<sup>7</sup>

Berbagai tindak kekerasan dan pelanggaran HAM di Papua yang tidak terungkap pelakunya secara pasti menunjukkan ketidakmampuan aparat dalam menegakkan hukum secara tegas. Fenomena ini memperkuat kesan adanya pembiaran, impunitas, dan pelanggaran HAM di Papua.<sup>8</sup> Selain itu, pelanggaran HAM yang terus berulang dan siklus kekerasan politik di Papua merupakan implikasi dari pendekatan keamanan yang diterapkan sejak masa Orde Baru (Orba).<sup>9</sup> Pelanggaran HAM dan tindak kekerasan oleh negara di Papua bukan hanya terbatas kasus-kasus politik, melainkan mencakup pula kekerasan terhadap perempuan dan pembela HAM serta berbagai hal yang melibatkan aparat militer, seperti dalam kasus pembalakan hutan (*illegal logging*), konflik tanah dan persoalan hak ulayat, peredaran minuman keras secara ilegal, serta perampasan perangkat adat.<sup>10</sup> Tampaknya kebuntuan politik antara Papua dan Jakarta kian menyulitkan penghentian kekerasan di Papua, apalagi untuk melakukan penegakan hukum secara tegas. Padahal, penghentian kekerasan menjadi salah satu pilar penting untuk menciptakan perdamaian di Papua, apalagi bila ingin mewujudkan dialog yang setara dan terbuka antara Papua dan Jakarta. Selain penghentian kekerasan, pilar lain yang juga penting dalam rangka mewujudkan dialog Papua dan Jakarta adalah penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM, pembebasan tahanan politik (tapol) dan narapidana politik (napol), serta penyelesaian politik pertanahan.<sup>11</sup>

Dinamika politik dan keamanan di Papua yang penuh dengan kekerasan semakin menyulitkan posisi Pemerintah Indonesia dalam berdiplo-

<sup>7</sup> *Vivanews.com.* “Komisi I Ragukan Pengungkapan Penembakan Trigana Air”, dalam <http://www.vivanews.com>, 11 April 2012

<sup>8</sup> Lihat Catatan LIPI di dalam Seminar Evaluasi Politik Papua. 2011, *op.cit.* Lihat juga Al Araf dkk., *Sekuritisasi Papua, Implikasi Pendekatan Keamanan terhadap Kondisi HAM di Papua*, (Jakarta: Imparsial, 2011), hlm. 184–190.

<sup>9</sup> Lihat Al Araf dkk., *op.cit.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 191–195.

<sup>11</sup> Diskusi Tim Kajian Papua LIPI, *Landasan Kerja dan Pilar UP4B*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI, 19 Mei 2011).

masi berkaitan dengan internasionalisasi Papua. Dimensi internasional kasus Papua adalah hal yang paling sensitif bagi Pemerintah Indonesia, namun tampaknya, Pemerintah Indonesia lebih suka “menyimpan” persoalan ini daripada mencari solusi politik yang memuaskan para pihak, misalnya melalui dialog damai. Internasionalisasi Papua bukanlah hal baru. Berbagai strategi dan kebijakan Pemerintah Indonesia dalam menepis isu ini tidak menyurutkan langkah kelompok promerdeka dan para pendukung mereka di berbagai negara untuk menggugat keabsahan pelaksanaan *Act of Free Choice* dan *New York Agreement* pada 1962.

Kegiatan kelompok promerdeka merupakan faktor yang menyebabkan internasionalisasi Papua terus berkembang sampai saat ini. Sebagai contoh, pada 2 Agustus 2011, di Jayapura dan beberapa kota lainnya, Komite Nasional Papua Barat (KNPB) mengadakan demonstrasi menuntut referendum. Kegiatan politik ini terkait dengan penyelenggaraan seminar oleh *International Lawyers for West Papua* (ILWP) di London, yang mengusung agenda politik berkaitan dengan Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) di Papua tahun 1969.<sup>12</sup> Internasionalisasi Papua terus berkembang ketika kelompok Papua Merdeka yang berbasis di Australia berdemonstrasi di acara *Pacific Islands Forum* di New Zealand sehingga Sekretaris Jenderal (Sekjen) PBB, Ban Ki Moon, menyarankan untuk membawa masalah Papua (*West Papua*) ke Komite Dekolonisasi PBB.<sup>13</sup>

Internasionalisasi Papua sulit dicegah karena dukungan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi. Kejadian apa pun di Papua akan sangat mudah tersebar ke berbagai tempat di dunia, apalagi yang berkaitan dengan pelanggaran HAM dan kekerasan politik di Papua. Peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi melalui pembangunan Papua harus menjadi bukti nyata untuk mengurangi kritik tajam dari pihak internasional, meskipun penyelesaian konflik secara damai

dan berjangka panjang tetap menjadi prioritas utama.<sup>14</sup>

### Kondisi Sosial Ekonomi Papua

Undang-Undang (UU) Nomor 21 Tahun 2001 mengenai Otsus Papua menetapkan fokus pembangunan pada empat sektor prioritas di Papua, yaitu pendidikan, kesehatan, ekonomi kerakyatan, dan infrastruktur. Sejak Otsus Papua diberlakukan tahun 2001 sampai saat ini, belum ada evaluasi menyeluruh mengenai implementasi Otsus Papua. Padahal, UU Otsus Papua mengatur evaluasi pelaksanaan Otsus Papua setiap tiga tahun sekali. Namun, sejak awal diberlakukannya Otsus Papua sudah terjadi penolakan, bahkan tuduhan bahwa Otsus justru telah membuat masalah baru di Papua berkaitan dengan penyalahgunaan dana Otsus. Sebagai akibatnya, empat sektor prioritas pembangunan di Papua tidak pernah tercapai secara maksimal.<sup>15</sup> Meskipun harus diakui bahwa sejak pelaksanaan Otsus Papua, pembangunan infrastruktur fisik meningkat di berbagai daerah di Papua, seperti gedung perkantoran, hotel, restoran dan pusat perbelanjaan, pembangunan jalan, jembatan, dan pelabuhan (udara dan laut). Namun demikian, siapa yang paling diuntungkan dari pembangunan di Papua, tetap menjadi pertanyaan bagi orang Papua. Hal ini disebabkan peningkatan infrastruktur di Papua berbanding terbalik dengan kehidupan sosial ekonomi masyarakat Papua yang sebagian besar belum sejahtera, bahkan sangat miskin. Kondisi paradoks ini semakin jelas dalam kaitannya dengan keberadaan PT Freeport Indonesia (PTFI) di Kabupaten Mimika. Perusahaan multinasional ini merupakan penyumbang pajak terbesar di Indonesia (pertambangan: tembaga dan emas). Pemasukan pajak dari PTFI antara 700–800 dolar Amerika per tahun. Secara keseluruhan, dari sektor pertambangan, daerah Papua adalah penyumbang devisa sekitar 24 triliun rupiah.<sup>16</sup>

Pertumbuhan ekonomi Provinsi Papua (tidak termasuk Provinsi Papua Barat) pun sangat

<sup>12</sup> ILWP dipimpin oleh Benny Wenda berkedudukan di London.

<sup>13</sup> Rafli Hasan, “Pacific Island Forum 2011: Langkah Awal Internasionalisasi Masalah Papua?”, Kompasiana, <http://politik.kompasiana.com/2011/09/12/pacific-island-forum-2011->, 9 September 2011.

<sup>14</sup> Lihat Adriana Elisabeth. “Dimensi Internasional Kasus Papua”, dalam *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 3, No. 1, (Jakarta: LIPI Press, 2006), hlm. 62–63.

<sup>15</sup> *Op cit.* Hlm. 57

<sup>16</sup> Adriana Elisabeth, *op.cit.*

tergantungan dari kegiatan industri ekstraktif, terutama sektor pertambangan umum, yakni berkisar antara 50–60% untuk total PDRB provinsi. Sementara dari perikanan 6%, disusul minyak dan gas bumi 5%, dan kehutanan 4%. Pada tahun 2002, kontribusi untuk nilai ekspor Papua yang bersumber dari sektor pertambangan umum sebesar 84,19%, sementara minyak dan gas bumi 3,2%, kehutanan 5,18%, dan perikanan 7,40%. Namun, seluruh industri ekstraktif di Papua hanya mampu menyerap 10 persen tenaga kerja di Provinsi Papua.<sup>17</sup> Ini adalah bukti tentang kondisi paradoks di Papua. Sebagai kontributor pajak terbesar ke negara, kemiskinan di Papua justru yang tertinggi di Indonesia. Pada periode 2006–2007, misalnya, kemiskinan di Provinsi Papua dan Papua Barat mencapai 36% dan 43%, sementara angka pengangguran mencapai 9,13% di Papua Barat, dan 5% di Papua.<sup>18</sup> Oleh karena itu, menurut Indeks Pembangunan Manusia tahun 2004, kemampuan sumber daya manusia (SDM) Papua berada pada urutan paling rendah. Hal ini disebabkan tingkat pendidikan dan pendapatan yang rendah. Meskipun demikian, menurut persepsi lokal (orang asli Papua), orang Papua bukan miskin, namun “belum beruntung”. Untuk itu, diperlukan gambaran yang lebih holistik sebagai indikator untuk mengukur kemiskinan di Papua.<sup>19</sup>

Paradoks di Papua juga dapat diketahui dari perbedaan antara sistem manajemen PTFI yang modern dengan sistem mata pencaharian masyarakat asli Papua yang masih sangat tradisional. Secara umum penduduk asli Papua tersebar di tiga wilayah berbeda-beda, yakni di daerah Kepala Burung; daerah Pegunungan Tengah hingga Pantai Utara; dan daerah Dataran Rendah di sebelah Selatan Pegunungan

Jayawijaya.<sup>20</sup> Di daerah Kepala Burung terdapat suku Ayamaru yang bermata-pencaharian berkebun dan berburu, sedangkan suku Wandamen bercocok-tanam sayuran. Adapun suku-suku (Mee, Dani, Kaure, Bauzi, Sentani, Tobati dan Enggros) di Pegunungan Tengah sampai Pantai Utara memiliki mata pencaharian berkebun, beternak babi, sebagai peramu dan pengumpul serta menangkap ikan. Sementara itu, suku Awyu dan Kimaam di Dataran Rendah sebelah selatan Pegunungan Jayawijaya hidup sebagai peramu dan pengumpul, mereka juga berburu, menangkap ikan dan berkebun.<sup>21</sup>

Berdasarkan etnisitas, penduduk asli Papua terbagi menjadi dua kelompok etnik besar: (1) etnik Melanesia yang mendiami daerah pesisir dan kepulauan, dan (2) etnik Papua yang tinggal di kawasan dataran tinggi. Berdasarkan lingkaran kebudayaan Papua-Melanesia, orang Papua tersebar di enam wilayah budaya: (1) Korori di Kepulauan Biak, Numfor, dan Raja Ampat, (2) Kuri Pasai di Kawasan Teluk Cenderawasih, (3) Kimani Depun dan Ondoafi bagian Laut Papua dan perbatasan dengan PNG, (4) Wam atau Babi di Pegunungan Tengah, (5) Kain Timur di barat daya daerah Kepala Burung, dan (6) Bis (mbis) di tenggara Papua yang dikenal dengan budaya tiang besar berukir motif manusia leluhur.<sup>22</sup>

### **Implementasi Otsus Papua dan Masalahnya**

Sejak zaman rezim Orde Baru (Orba), kebijakan pembangunan nasional bersifat seragam. Padahal, daerah seperti Papua memiliki karakteristik masyarakat dan kebudayaan serta struktur geografis yang sangat berbeda. Kekhususan Papua coba diatasi dengan pemberian Otsus Papua, namun perbedaan yang sangat menyolok ini mengakibatkan Papua masih menjadi daerah tertinggal di Indonesia. Berdasarkan evaluasi parsial atas implementasi Otsus Papua, elite lokal Papua bertanggung jawab atas kegagalan pelaksanaan Otsus di Papua secara optimal. Hal ini terkait dengan proses sosialisasi Otsus Papua

<sup>17</sup> Dessy Anggraeni dan Yoseph Watopa, *Laporan Akhir Kajian Singkat Konservasi dan Ekonomi (RACE), Suatu Usaha untuk Memadukan Kepentingan Konservasi dan Pembangunan Ekonomi di Tanah Papua*, (Jakarta: Conservation Internasional Indonesia, 2004), hlm. 21. Lihat juga UNDP, *Kajian Kebutuhan Papua, Ringkasan Temuan dan Pengaruh terhadap Perumusan Program Bantuan Pembangunan*, (Jakarta: UNDP, 2005), hlm. 8–9

<sup>18</sup> Lihat Adriana Elisabeth (Ed.), *Peran Internasional dalam Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia: Studi Kasus Aceh, Nusa Tenggara Timur dan Papua*, (Jakarta: LIPI Press, 2010), hlm. 181.

<sup>19</sup> Lihat UNDP 2005, *op.cit.*, hlm. 7.

<sup>20</sup> Dessy Anggraeni dan Yospeh Watopa, *op.cit.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

<sup>22</sup> Freddy Numberi, *Keajaiban Pulau Owi, Mutiara Terpendam di Wilayah Tanah Papua*, (Jakarta: Gibon Books, 2009), hlm. 15–17.

di tahap awal, yang proses itu tidak dilakukan secara merata di seluruh Papua. Akibatnya, hanya sebagian masyarakat Papua yang tahu mengenai Otsus Papua, sedangkan sebagian besar orang Papua lebih paham mengenai dana Otsus yang besar (Otsus identik dengan uang). Ketidaktepatan pemahaman atas Otsus Papua tergambar pula ketika Otsus Papua secara simbolik dikembalikan ke Pemerintah Indonesia karena dinilai telah gagal oleh sebagian tokoh dan masyarakat Papua. Hal ini dilakukan dengan berunjuk rasa di DPR Papua pada Agustus 2008.<sup>23</sup>

Selain masalah kurangnya sosialisasi Otsus pada saat awal, kegagalan implementasi Otsus Papua juga disebabkan oleh tidak adanya pengawasan dan supervisi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah pada masa transisi proses desentralisasi ini. Sebagai wilayah yang berada di bawah kekuasaan yang sentralistik selama lebih dari 30 tahun, Papua tidak mampu mengelola otoritas yang diberikan, termasuk pemanfaatan dan pengelolaan dana Otsus yang besar. Namun, kelemahan implementasi Otsus Papua tercermin pula dari penundaan pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang seharusnya dilakukan paling lama enam bulan setelah Otsus Papua diberlakukan. Ternyata MRP baru dibentuk pada Desember 2004 berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2004. Pembentukan MRP ini dikaitkan dengan peringatan Natal yang disebut sebagai “kado Natal” untuk Papua. Penundaan MRP sebenarnya disebabkan oleh kekhawatiran Pemerintah Indonesia bahwa lembaga ini akan menjadi bumerang bagi pemerintah karena MRP akan dijadikan *superbody* untuk mempersiapkan kemerdekaan Papua,<sup>24</sup> bukan sebagai lembaga kultural.

Dalam rangka mengantisipasi langkah MRP yang akan melampaui perannya sebagai lembaga kultural maka Undang-Undang (UU) Nomor 45 Tahun 2001 tentang Pemekaran Provinsi di Papua, tetap dijalankan. UU itu mengatur pemekaran tiga provinsi: Irian Jaya Barat, Irian

Jaya Tengah, dan Irian Jaya Timur. Namun, yang terealisasi hanya Provinsi Irian Jaya Barat (IJB) yang kemudian disebut Provinsi Papua Barat. Pemekaran provinsi ini merupakan distorsi bagi pelaksanaan UU Otsus Papua. Selain UU itu tetap dilaksanakan meskipun sudah ada Otsus Papua, distorsi berlanjut dengan pembentukan MRP di Provinsi Papua Barat. Sebagai lembaga yang merepresentasi kebudayaan Papua, seharusnya MRP dapat berperan sebagai simbol pemersatu Papua, meskipun kenyataan politiknya berbeda. Dengan pembentukan MRP di ibu kota Provinsi Papua Barat, Manokwari maka MRP telah menjadi lembaga politik dan administrasi.

Selain distorsi dalam pelaksanaan Otsus Papua, UU Otsus Papua dan pelaksanaannya tidak dievaluasi. Seharusnya evaluasi dilakukan secara berkala setiap tiga tahun sesuai dengan ketentuan di dalam UU Otsus Papua. Kalaupun dilakukan evaluasi Otsus Papua, hal itu bersifat parsial, tidak bersifat menyeluruh serta tidak dipublikasikan secara luas, seperti yang dilakukan oleh Universitas Cenderawasih. Evaluasi pelaksanaan Otsus Papua mencakup pula produk hukum dalam bentuk perdasi (peraturan daerah provinsi) dan perdusus (peraturan daerah khusus) yang sudah dan belum dibuat berdasarkan UU Otsus Papua. Sementara, evaluasi pelaksanaan Otsus Papua lebih dikaitkan dengan pemanfaatan dan pengelolaan dana Otsus. Sebagian besar dana itu justru digunakan untuk membiayai kepentingan birokrasi dan rutin bukan untuk pembiayaan sektor-sektor prioritas, kecuali di Kabupaten Sorong.

Berdasarkan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), selama periode 2007–2011, Pemerintah Kabupaten Sorong telah berhasil menggunakan dana Otsus sebesar Rp314.586.525.305, dengan baik dan transparan, meskipun kabupaten ini baru dimekarkan menjadi empat kabupaten dan satu kota. Sesuai rekapitulasi alokasi dana Otsus yang dibuat oleh Bappeda setempat, penyerapan dana Otsus 2007–2009 sebesar Rp185.298.690.635 terbagi secara rinci untuk sektor pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi masyarakat, dan bidang lainnya. Tahun 2010, penyerapan dana Otsus mencapai Rp63.236.772.925 terdiri dari: bidang pendidikan Rp20.271.152.925, bidang

<sup>23</sup> Tempointeraktif.com, “Mendagri: Majelis Rakyat Papua terlalu “Superbody”, dalam <http://www.tempointeraktif.com>, 27 Agustus 2003, diunduh pada 7 April 2012.

<sup>24</sup> Lihat [tempo.co.id](http://www.tempo.co.id), “Mendagri: Majelis Rakyat Papua Terlalu Superbody”, dalam <http://www.tempo.co.id>, 27 Agustus 2003, diunduh pada 2 Juni 2012.

kesehatan Rp13.825.280.000, dan infrastruktur Rp9.627.340.00 serta sisanya untuk pemberdayaan ekonomi rakyat dan bidang-bidang lainnya. Pada tahun 2011, penyerapan dana Otsus untuk semua bidang sebesar Rp66.051.061.745.<sup>25</sup> Dengan demikian, sejak 2007 sampai 2011, Kabupaten Sorong berhasil memanfaatkan dana Otsus sebesar Rp314.586.525.308.<sup>26</sup> Mungkin Kabupaten Sorong menjadi satu-satunya contoh keberhasilan pengelolaan dana Otsus Papua sampai saat ini. Hal ini disebabkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan indikasi penyimpangan dana Otsus Papua sebesar 4,2 triliun rupiah dengan nilai kerugian keuangan negara sejumlah 319,7 miliar rupiah.<sup>27</sup>

Meskipun Otsus Papua dan pelaksanaannya belum dievaluasi secara menyeluruh, termasuk masih banyak hal di dalam UU Otsus Papua yang belum dirumuskan menjadi perdasu dan perdasus, pada tahun 2007, Pemerintah Indonesia mengeluarkan peraturan atau Instruksi Presiden (Inpres) Percepatan Pembangunan Papua (Inpres No. 5/2007) yang disebut *New Deal for Papua* atau kebijakan baru untuk Papua dalam rangka menata dan mempercepat pembangunan Papua.<sup>28</sup> Namun, dari sudut pandang masyarakat Papua, inpres itu belum pernah terealisasi karena tidak adanya dana untuk membiayai pembangunan proyek infrastruktur. Sementara menurut pemerintah pusat, anggaran inpres ada di setiap kementerian dan lembaga yang mempunyai program di Papua.

Meskipun inpres itu dimaksudkan untuk mempercepat pembangunan di Papua, kenyataannya, di dalam inpres itu tidak ditemukan strategi baru, kecuali penegasan prioritas pembangunan Papua. Selain tidak adanya strategi penataan dan percepatan yang baru untuk Papua, Inpres Percepatan Pembangunan Papua melibatkan semua

<sup>25</sup> *Suara Karya Online*. "Penggunaan Dana Otsus terbaik di Kabupaten Sorong", dalam <http://www.suaralarya.com>, 20 Februari 2012, diunduh pada 17 April 2012.

<sup>26</sup> Lihat Data Bappeda Kabupaten Sorong.

<sup>27</sup> Lihat Okezone.com, "Korupsi Dana Otsus & Separatisme di Papua: DPR Desak KPK Usut Penyelewengan itu", dalam <http://www.news.okezone.com>, 21 Oktober 2011, diunduh pada 17 April 2012.

<sup>28</sup> Lihat Velix V. Wanggai, *New Deal for Papua, Menata Kembali Papua dengan Hati*, (Jakarta: Indonesia Press & the Irian Institute, 2009), hlm. 38–50.

kementerian dan lembaga (K/L), sementara setiap K/L sudah memiliki program dan anggaran secara sektoral. Hal ini belum lagi ditambah dengan masalah koordinasi dan sinergi antar K/L yang cenderung belum terbangun secara solid. Kenyataan ini sebenarnya bukan hanya ada di Papua, melainkan juga di seluruh Indonesia. Koordinasi dan sinergi merupakan dua fungsi yang paling sulit dijalankan oleh K/L maupun dinas-dinas di hampir semua daerah di Indonesia, termasuk di Papua.

Setelah Inpres 5/2007, Pemerintah Indonesia membuat masterplan pada 27 Mei 2011 yang fokus pada pembangunan sosial ekonomi dan infrastruktur. Sekali lagi, langkah ini hanya mempertimbangkan kebutuhan secara fisik/materi. Padahal, kesejahteraan orang Papua mencakup pula hal-hal nonfisik, seperti pemihakan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat yang semuanya berhubungan dengan kebutuhan mendapatkan rekognisi atau pengakuan atas jati diri dan martabat orang Papua sebagai bangsa Indonesia serta kebutuhan mendapatkan perlindungan dan jaminan keselamatan dan kenyamanan hidup serta kebebasan dari kekerasan secara sistemik.

### **Pendekatan Perdamaian dan Pembangunan di Papua**

Pada tahun 2009, tim peneliti LIPI meluncurkan buku "*Papua Road Map, Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*". Buku itu ditulis berdasarkan hasil penelitian Konflik Papua sejak 2004 sampai 2008 yang berada di bawah subprogram Riset Kompetitif LIPI berjudul "Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing Indonesia". Terbitnya buku Papua Road Map (PRM) menimbulkan pro dan kontra berkaitan dengan temuan dan analisis masalah Papua. Sebagian orang berpendapat bahwa PRM tidak berbeda dengan buku ataupun analisis yang sudah dibuat mengenai konflik Papua, misalnya empat masalah utama yang menjadi sumber konflik di Papua bukanlah masalah baru. Empat masalah itu adalah (1) marginalisasi dan diskriminasi, (2) kegagalan pembangunan, (3) kekerasan negara dan pelanggaran HAM, (4) sejarah dan status politik Papua.<sup>29</sup> Pendapat itu tidak sepenuhnya

<sup>29</sup> Muridan S. Widjojo (Ed.), *Papua Road Map, Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*, (Jakarta:

salah, namun PRM menganalisis bahwa keempat persoalan di Papua merupakan fakta yang belum bisa diselesaikan karena penyelesaian masalah Papua cenderung dilakukan secara parsial, padahal satu masalah dengan masalah yang lain saling berkorelasi, terutama antara kepentingan politik dan ekonomi.

Selain pemetaan masalah dan sumber konflik di Papua, PRM juga mengusulkan penyelesaian setiap masalah dengan memperhatikan keterhubungan antara satu aspek dengan aspek lainnya. Keempat usulan itu adalah (1) rekognisi melalui pemberdayaan orang asli Papua, (2) membuat paradigma dan strategi baru pembangunan di Papua yang bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan penduduk Papua, (3) rekonsiliasi dan pengadilan HAM bertujuan untuk membangun hubungan politik yang konstruktif, (4) dialog damai untuk memoderasi dan negosiasi mengenai masalah politik.<sup>30</sup>

Sesuai dengan PRM, keterkaitan antara masalah (kegagalan) pembangunan dan perdamaian di Papua adalah nyata. Stigma Papua sebagai daerah bermasalah (konflik kekerasan), tidak menyebabkan proses pembangunan di Papua berhenti. Sejak masa pemerintah Orba, Pemerintah mempunyai program pembangunan berdasarkan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) secara nasional. Kebijakan yang bersifat seragam diberlakukan di seluruh Indonesia, termasuk di daerah Papua sampai sebelum pemberlakuan Otsus Papua. Kebijakan yang bersifat seragam ini menciptakan marginalisasi terhadap Papua karena indikator (keberhasilan) pembangunan yang dipakai tidak memperhatikan kekhususan orang dan daerah Papua. Akibatnya, orang Papua merasa diperlakukan secara diskriminatif. Selain itu, kebijakan dan program yang bersifat *top-down* menimbulkan rasa keterasingan sehingga tidak berhasil menciptakan rasa memiliki (*ownership*) orang Papua terhadap program pembangunan nasional yang dijalankan di Papua. Jadi, jelas bahwa Otsus Papua belum berhasil mengurangi marginalisasi dan efek diskriminasi terhadap orang Papua. Otsus Papua

juga belum membangun rasa memiliki (*ownership*) atas proses dan program pembangunan yang dijalankan di Papua. Padahal dana Otsus hampir mencapai jumlah 30 triliun rupiah (sejak 2001 sampai 2011). Pertanyaannya, bagaimana membuat strategi dan kebijakan yang lebih aplikatif dan *workable* di Papua?

Pendekatan perdamaian dan pembangunan (*peace and development*) sangat tepat untuk menganalisis kondisi Papua. Sintesa antara perdamaian dan pembangunan di Papua diartikan sebagai tidak adanya konflik kekerasan lagi sehingga pembangunan sosial dan ekonomi dapat dilakukan secara otonom sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik Papua. Selama ini berarti proses pembangunan di Papua tidak dilakukan dalam kondisi normal karena konflik kekerasan masih berlangsung di Papua sehingga capaian pembangunan pun tidak sepenuhnya bisa diukur dengan menggunakan indikator normal, seperti Indeks Pembangunan Manusia/*Human Development Index* (HDI) atau Tujuan Pembangunan Milenium/*Millenium Development Goals* (MDGs), terutama berkaitan dengan tujuan pertama MDGs untuk mengurangi kemiskinan sebesar 50 persen dari angka kemiskinan yang ada selambat-lambatnya pada 2015. Meskipun indikator-indikator itu tidak mampu menjawab semua persoalan di Papua, Pemerintah Indonesia tetap menggunakannya untuk mengukur tingkat keberhasilan/kegagalan pembangunan secara nasional.

Menurut John Barnett, secara teoritis, perdamaian merupakan kemerdekaan dalam praxis yang diperluas melalui pemerataan distribusi peluang-peluang ekonomi dan sosial, kebebasan politik, jaminan keterbukaan (transparansi), perlindungan pengamanan dan kebebasan dari kekerasan secara langsung. Di negara pluralis seperti Indonesia, teori/pendekatan ini paling tepat untuk mendukung analisis konflik dan perdamaian serta dalam memelihara perdamaian sebagai wujud kebebasan yang hakiki.

*“Theory of peace as freedom that explains some important relationships between peace and development. It does this by critically examining and then synthesizing Johan Galtung’s theory of peace as the absence of violence and Amartya Sen’s theory of development as freedom.*

Yayasan Obor Indonesia, 2009). Lihat Skema Papua Road Map, hlm. xviii.

<sup>30</sup> *Ibid.*

*Galtung's theory of peace is clear on the meaning and causes of direct violence, but vague on the details of structural violence. Sen's theory helps overcome many of the problems associated with structural violence, although its focus on agents and the state tends to downplay the importance of larger-scale political and economic processes. In the theory of peace as freedom, peace is defined as, and in praxis is enlarged through, the equitable distribution of economic opportunities, political freedoms, social opportunities, transparency guarantees, protective security and freedom from direct violence. The institutions required for peace as freedom are considered, and it is suggested that the pluralist state is the best model for providing and maintaining peace as freedom. Some implications of this theory for existing and future analyses of the causes of violent conflict are discussed.*<sup>31</sup>

Pendekatan/studi konflik dan perdamaian berhubungan dengan stigma Papua sebagai daerah bermasalah dan keberadaan gerakan separatis. Dalam kondisi seperti ini, kebijakan dan program pembangunan untuk Papua tidak mungkin dilaksanakan dalam keadaan normal seperti di daerah lain di Indonesia. Sebaik apa pun tujuan pembangunan sosial ekonomi dan infrastruktur di Papua tidak dengan mudah dapat diterima sebagai sebuah upaya yang tulus tanpa agenda politik yang terselubung (*hidden agenda*). Sebaliknya, hampir setiap inisiatif politik dari Jakarta direspons secara negatif, termasuk harus berhadapan dengan ancaman atau tuntutan merdeka secara politik dari masyarakat Papua. Sementara pendapat lain mengatakan bahwa pembangunan hanya dapat berhasil secara maksimal apabila ditunjang dengan stabilitas politik yang mapan atau tidak mungkin membangun tanpa suasana perdamaian (*no development without peace*).<sup>32</sup>

Masalah kesenjangan pembangunan (*development gap*) di Papua dapat diperbaiki dan

ditingkatkan dengan pendekatan “4-I”.<sup>33</sup> Pertama, *Income* (pendapatan) salah satu indikator dalam mengukur Indeks Pembangunan Manusia yang terdiri dari tinggi (*high income*), menengah (*middle income*), dan rendah (*low income*). Kedua, Infrastruktur terdiri dari: *most developed*, *fairly developed*, dan *poorly developed*. Ketiga, Integrasi ekonomi berkaitan dengan investasi/FDI, perdagangan, dan pariwisata. Keempat, Institusi politik dan ekonomi yang berfungsi untuk mengatasi kesenjangan antara kepentingan politik (demokratis-otoriter) dengan kepentingan ekonomi (pasar bebas—ekonomi terpusat). Pendekatan ini digunakan untuk mengurangi kesenjangan pembangunan di negara-negara CLMV (Cambodia, Laos, Myanmar, dan Vietnam). Secara umum, pembangunan ekonomi di keempat negara anggota ASEAN tersebut hampir sama dengan daerah Papua. Meskipun, Vietnam mengalami perkembangan dan pertumbuhan ekonomi paling maju di antara kelompok negara CLMV.

Berdasarkan pendekatan di atas, dapat disimpulkan bahwa daerah Papua tergolong dalam pendapatan yang rendah, infrastruktur yang buruk, integrasi ekonomi yang belum maju, institusi politik dan ekonomi yang cenderung lebih membela kepentingan pasar (propasar). Dengan demikian, bagaimana Papua dapat dibangun dengan memperhatikan perbaikan setiap elemen dalam pendekatan 4-I. Tujuannya bukan hanya untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi orang Papua, namun juga untuk meningkatkan daya saing ekonomi Indonesia. Hal ini terkait dengan keterlibatan Indonesia di dalam kerja sama ekonomi subregional di kawasan timur ASEAN, yang mana kedua provinsi di Papua (Papua dan Papua Barat) merupakan anggota kerja sama ekonomi subregional yang disebut BIMP-EAGA (disingkat EAGA).

Kerja sama EAGA dibentuk pada Oktober 1994. Pembentukan EAGA dimotivasi oleh kerja sama subregional yang dibentuk sebelumnya di ASEAN, yaitu Indonesia, Malaysia,

<sup>31</sup> Lihat John Barnett, abstrak artikel “Peace and Development: Towards a New Synthesis”, *Journal of Peace Research* January 2008. Vol. 45. No. 1, Sage Journals, diunduh pada 12 April 2012.

<sup>32</sup> Julienne Kaman, “No Development without Peace: Rethinking Development in Papua New Guinea: A Conceptual Framework”, dalam *Development Bulletin*, Institute of Distance and Continuing Education, University of Papua New Guinea, Oktober 1999, <http://devnet.anu.edu.au>, diunduh pada 13 April 2012.

<sup>33</sup> Bui & Vo. dalam Tri Thanh Vo. “Narrowing the Gap in ASEAN: Approaches and Policy Recommendations”, 2007, hlm. 148, eria.org. diunduh pada 17 April 2012. Lihat juga TG Bui & TT Vo, “Approach to Development Gaps in ASEAN: A Vietnamese Perspective”, dalam *ASEAN Economic Bulletin*, muse.jhu.edu, 2007.

Singapore–Growth Triangle (IMS-GT) dan Indonesia, Malaysia, dan Thailand–Growth Triangle (IMT-GT). Kerja sama ekonomi di tingkat subregional didukung oleh pendekatan integrasi ekonomi yang mengukur keberhasilan kerja sama ini dari empat faktor: (1) *economic complementarity*, (2) *geographical proximity*, (3) *political commitment and policy coordination*, dan (4) *infrastructure development*.<sup>34</sup> Namun pada kenyataannya, EAGA masih menghadapi banyak kendala berkaitan dengan keempat faktor tersebut. Sebagian besar wilayah yang terlibat dalam EAGA merupakan daerah miskin, termasuk infrastruktur yang buruk dan belum terbangun transportasi langsung yang memadai untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, perdagangan, dan investasi. Pemerintah pun belum membuat investasi publik untuk menarik modal swasta. Singkatnya, BIMP-EAGA justru menunjukkan kegagalan secara ekonomi untuk mencapai pembangunan subregional ini.<sup>35</sup>

Kerja sama EAGA terdiri dari Indonesia, Malaysia, Filipina, dan seluruh wilayah negara Brunei Darussalam. Wilayah Indonesia-EAGA (I-EAGA) mencakup seluruh provinsi yang ada di Kawasan Indonesia Timur (KTI) mulai dari Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Papua. Secara nasional, Pemerintah Indonesia pun membuat kebijakan pengembangan kawasan ekonomi yang disebut KAPET (Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu) untuk mendukung pengembangan I-EAGA. Namun, dalam perkembangannya sejak EAGA dibentuk pada Oktober 1994, hanya Provinsi Kalimantan Timur dan Sulawesi Utara yang berhasil memanfaatkan kerja sama subregional ini, terutama untuk meningkatkan investasi, perdagangan, dan pariwisata di wilayah masing-masing. Sementara KAPET Biak dan yang lainnya tidak menunjukkan perkembangan yang berarti.

Kerja sama EAGA memiliki empat kelompok kerja (*working groups*) terdiri atas: (1) transportasi dan infrastruktur, (2) sumber daya alam, (3) pariwisata, dan (4) UMKM. Dengan

dibentuknya kelompok kerja (pokja), negara-negara anggota EAGA fokus pada pengembangan setiap pokja. Keberhasilan EAGA sangat ditentukan oleh partisipasi aktif dari setiap negara anggotanya untuk setiap sektor yang menjadi tanggung jawab setiap negara. Namun, I-EAGA yang memiliki provinsi terbanyak di dalam kerja sama EAGA ini tidak mampu memotivasi setiap provinsi yang terlibat. Apalagi Provinsi Papua dan Papua Barat menghadapi berbagai kendala berkaitan dengan situasi konflik, bukan sebagai daerah produksi, dan secara ekonomi sangat bergantung pada sektor pertambangan umum. Keadaan ini kian menjauhkan peran penting Papua dalam mengembangkan I-EAGA, apalagi untuk tingkat subregional BIMP-EAGA.

### **Strategi dan Kebijakan Pembangunan Papua**

Berdasarkan tujuan nasional negara Republik Indonesia (RI) yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dan Pancasila, setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan jaminan keadilan dan kesejahteraan sosial ekonomi, termasuk orang Papua. Namun, sampai saat ini Papua masih tergolong sebagai daerah paling miskin di Indonesia. Kemiskinan, pengangguran, dan kesenjangan pembangunan di Papua merupakan fakta yang sulit dibantah. Sementara itu, dinamika politik dan keamanan di Papua pun lebih didominasi oleh ketegangan dan konflik, baik secara vertikal maupun horizontal. Berdasarkan fakta ini, pendekatan atau strategi ke depan harus memperhatikan kondisi dan kebutuhan riil di Papua, baik menyangkut kebutuhan sosial dan ekonomi maupun politik dan keamanan.

Pertama, membuat riset aksi seperti yang pernah dilakukan oleh LIPI di Wamena pada periode 1987–1995. Pembangunan masyarakat perdesaan Wamena ketika itu didasarkan pada konsep Trilogi Program Pengembangan yang terdiri dari: (1) pengembangan usaha tani dengan memanfaatkan lahan basah untuk sawah dan lahan kering untuk budi daya tanaman palawija dan hortikultura; (2) pemukiman dan lingkungan hidup dengan penyediaan sarana fisik bangunan asrama siswa sekolah dan tanaman penghijauan; (3) sarana berhimpun dan pelatihan dengan mem-

<sup>34</sup> Myo Thant, Min Tang dan Hiroshi Kakazu (Eds.). *Growth Triangle in Asia, A New Approach to Regional Economic Cooperation*, (Oxford: Oxford University Press, 1994), hlm. 9–14.

<sup>35</sup> Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia, the Struggle for Autonomy*, (Singapura: ISEAS, 2009), hlm. 121.

buka sanggar, pasar, dan menggarap kebun.<sup>36</sup> Bantuan teknologi tepat guna (TTG) disesuaikan dengan permintaan dan kebutuhan masyarakat lokal di Wamena.

Kedua, strategi pertumbuhan ekonomi di Papua tidak bisa sepenuhnya dilakukan melalui pengembangan industri yang berorientasi ke luar karena hal ini memerlukan kesiapan daerah Papua untuk memproduksi barang-barang manufaktur untuk diekspor dan bersaing dengan pasar yang sangat kompetitif. Sementara ekspor Papua terbesar hanya bersumber dari sektor pertambangan umum.<sup>37</sup>

Ketiga, perkembangan ideologi politik merdeka. Sebagai sebuah ideologi politik, keinginan merdeka tidak akan pernah pudar. Hal ini sudah terbukti sejak Papua bergabung dengan Republik Indonesia, berbagai macam pendekatan sudah dijalankan untuk “merangkul” Papua dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), mulai pendekatan militer, diplomasi, politik, ekonomi pembangunan, dan pendekatan sosial budaya. Berbagai macam peraturan dan kebijakan dibuat untuk daerah Papua, namun keinginan merdeka belum hilang. Sebaliknya, Papua semakin menunjukkan militansinya untuk merdeka secara politik, meskipun gerakan promerdeka masih bersifat sporadik. Dengan ini, Pemerintah Indonesia kian enggan melepaskan stigma separatis yang selama ini melekat di hampir setiap diri orang Papua. Sebagai contoh, sehubungan dengan pelaksanaan Otsus. Pemerintah Pusat menunjukkan inkonsistensinya dalam kasus terpilihnya Agus Alua dan Hana Hikoyabi sebagai anggota MRP pada pemilihan 2009. Kedua anggota terpilih itu dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri) RI, antara lain karena mereka dinilai tidak setia dan taat pada Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan pemerintah yang sah.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Materi FGD. 26 Maret 2012, “Upaya Pengembangan Potensi Masyarakat melalui Teknologi Tepat Guna, Kiprah Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia di Wamena, Papua”, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik, 2012).

<sup>37</sup> J. Panglaykim, *Prinsip-Prinsip Kemajuan Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2011), hlm. 359

<sup>38</sup> Paskalis Keagop, “Mengapa Mendagri Tolak Saya?”, *Tabloid Suara Perempuan Papua*, 5 Mei 2011, [suaraperempuanpapua.org](http://suaraperempuanpapua.org), diunduh pada 17 April 2012.

Pendekatan politik keamanan (sekuritisasi) di Papua mengakibatkan kebuntuan politik. “Kebijakan politik pemerintah (baca: Kemdagri) semacam ini terkesan mengabaikan semangat Otsus sehingga memperdalam kebuntuan politik dan ketidakpercayaan orang Papua terhadap Pemerintah. Pelanggaran HAM adalah akibat langsung yang terburuk dari kebijakan tersebut. Lebih jauh lagi, sudah pasti, pelanggaran HAM memberi peluang internasionalisasi dalam pengertian yang negatif terhadap konflik Papua dan kredibilitas pemerintah RI”.<sup>39</sup>

Keempat, sebagaimana ditulis di dalam buku PRM, dialog Jakarta–Papua merupakan pilihan yang paling bermartabat untuk menyelesaikan masalah Papua. Namun, dialog bukanlah proses yang instan. Untuk mewujudkan dialog Jakarta–Papua diperlukan persiapan yang matang. Tujuan utama dialog adalah untuk mengatasi masalah-masalah nonfisik yang selama ini cenderung diabaikan, misalnya persoalan rekognisi terkait dengan penderitaan dan pengalaman kekerasan yang dialami orang Papua (*memoria passionis*), rasa tidak aman karena pendekatan keamanan yang represif serta stigma separatis bagi Papua.<sup>40</sup>

Dalam rangka mendorong dialog itu, LIPI bekerja sama dengan berbagai pihak di Papua dan Jakarta untuk mengembangkan Jaringan Damai Papua (JDP) dan *friends of dialogue* di Papua, bahkan dengan pihak internasional dengan satu tujuan untuk mempersiapkan Papua dan Jakarta untuk siap berdialog. Berbagai kegiatan konsultasi publik dilakukan di 26 kabupaten/kota di Papua dan pendatang, kemudian Konferensi Perdamaian Papua pada Juli 2011 yang dihadiri oleh wakil-wakil kabupaten/kota se-Tanah Papua serta berkampanye dan bermitra dengan berbagai kalangan di lembaga eksekutif maupun legislatif di Jakarta.

Apabila semua pihak memberikan prioritas pada dialog sebagai agenda politik bersama maka terdapat sedikitnya dua tahapan yang harus dipersiapkan secara hati-hati: (1) tahapan pradialog, (2) tahapan dialog. Tahap pradialog sangat krusial karena akan sangat menentukan

<sup>39</sup> Lihat Catatan LIPI dalam Seminar Evaluasi Politik Papua 2011, *op.cit.*

<sup>40</sup> Adriana Elisabeth, “Papua Road Map: Bagian Perjalanan Damai Papua”, *Seputar Indonesia*, 25 November 2011.

keberhasilan dialog. Pada tahapan ini, setiap pihak harus berusaha menyepakati hal-hal berkaitan dengan representasi, format, mekanisme, dan agenda dialog. Tanpa kesepakatan dari para pihak yang berkonflik mengenai berbagai hal tersebut maka tahapan selanjutnya tidak akan mungkin terwujud. Kesepakatan tersebut sangat menentukan tingkat legitimasi dialog maupun pelaksanaan dialog. Dialog memang tidak dapat menentukan hasil, apalagi menyelesaikan konflik antara Jakarta dan Papua karena esensi dialog adalah sebagai media atau cara berkomunikasi. Para pihak yang berkonflik harus mulai membuka diri dan berkeinginan baik untuk membicarakan berbagai isu yang selama ini menjadi sumber perpecahan, ketegangan, dan konflik di Papua.<sup>41</sup>

Dalam rangka membangun komunikasi menuju dialog damai, para pihak harus berusaha untuk mencapai kepentingan dan *platform* bersama dengan menyingkirkan perbedaan-perbedaan posisi politik, apalagi posisi yang ekstrem (pro NKRI berhadapan dengan pro merdeka). Untuk itu, dialog harus dibangun atas dasar kesetaraan dan respek karena tanpa mengutamakan itu maka dialog damai tidak akan pernah terjadi.

### Catatan Akhir

Kegagalan pembangunan di Papua tidak terlepas dari konflik vertikal antara Pemerintah Indonesia dengan masyarakat Papua. Akibatnya, strategi, kebijakan, dan program pembangunan yang dijalankan di Papua memerlukan indikator dan parameter yang khusus karena situasi dan kondisi Papua yang tidak “normal” dibandingkan daerah-daerah lain di Indonesia, seperti penerapan sistem nasional yang seragam (*uniformity*). Sebaliknya, proses pembangunan Papua harus terus dilakukan kalau tidak ingin daerah Papua semakin tertinggal dari daerah-daerah yang lain.

Dengan kata lain, persoalan politik dan ekonomi di Papua cenderung saling berkorelasi. Setiap kebijakan dan program di Papua harus memperhatikan dua kata kunci: **perdamaian** dan **pembangunan**. Oleh karena perdamaian dan pembangunan saling berhubungan maka akar persoalan kegagalan pembangunan maupun sumber konflik di Papua harus dipahami secara tepat. Atas dasar pemahaman yang tepat

<sup>41</sup> *Ibid.*

itu, perlu dirumuskan strategi dan kebijakan yang integratif dan holistik, terutama karena permasalahan yang multiaspek dan multidimensi di Papua. Namun, pada tingkat implementasi program, Papua memerlukan pendekatan yang sangat spesifik dengan memperhatikan kearifan lokal, termasuk pendekatan komunikasi dengan berbagai kelompok masyarakat asli Papua, baik dalam bentuk konsultasi publik maupun forum musyawarah adat.

Pendekatan pembangunan dan perdamaian di Papua harus mampu menciptakan rasa memiliki (*ownership*) dan tanggung jawab terhadap program yang ditawarkan, membangun rasa saling percaya (mengurangi kesenjangan perbedaan antara Jakarta dan Papua), dan meningkatkan kepercayaan diri sebagai bagian yang setara dari bangsa Indonesia. Tanpa ketiga elemen itu maka dapat dipastikan bahwa kebijakan dan program pembangunan dan perdamaian di Papua hanya akan melanggengkan masalah dan konflik yang selama ini belum dapat diselesaikan. Tujuannya selain untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan serta membentuk rasa memiliki (terhadap proses itu maupun program yang akan dijalankan), juga untuk memperoleh legitimasi yang kuat bagi pelaksanaan program-program pembangunan di Papua.

Di dalam implementasinya, harus diperhatikan dua hal: pertama, penetapan indikator dan parameter pembangunan yang terukur dan sesuai dengan karakteristik daerah Papua (kearifan lokal). Kedua, perbaikan fungsi koordinasi antara K/L di Jakarta maupun dengan dinas-dinas di Papua, kemudian bersinergi dalam menjalankan program-program di Papua. Ketiga, koordinasi dan sinergi juga harus dilakukan antara tiga pilar utama di Papua, yakni antara MRP, pemda, dan DPRP.

Sebagai sebuah produk dari kompromi politik antara Pemerintah Indonesia dengan masyarakat Papua, pelaksanaan Otsus Papua cenderung lebih banyak menimbulkan kesalahpahaman sehingga implementasinya tidak optimal. Namun demikian, Otsus Papua tetap relevan untuk dijalankan, terutama karena banyak hal yang belum direalisasikan secara optimal. Apalagi pembentukan UP4B pun dimaksudkan

untuk mendukung implementasi Otsus Papua, bahkan UP4B menjalankan dua pendekatan: politik, keamanan, dan kebudayaan serta sosial ekonomi dan infrastruktur. Meskipun anggaran pembangunan untuk Papua tidak menjadi masalah, tantangan utama UP4B adalah membangun koordinasi yang kuat antar K/L maupun dengan pemda di Papua, termasuk berkoordinasi dan bekerja sama dengan lembaga donor internasional yang memiliki berbagai program di Papua jauh sebelum unit ini terbentuk.

## Daftar Pustaka

- Araf, Al. *et al.* 2011. *Sekuritisasi Papua, Implikasi Pendekatan Keamanan terhadap Kondisi HAM di Papua*. Jakarta: Imparsial.
- BPS, dalam <http://papua.bps.go.id/site>, diunduh pada 2 Juni 2012.
- Bui, TG & Vo, TT, "Approach to Development Gaps in ASEAN: A Vietnamese Perspective", dalam *ASEAN Economic Bulletin*, muse.jhu.edu, 2007.
- Didjowijoto, Riant Nugroho (Ed.). 2007. *Ekonomi Partisipasi, Buku Panduan untuk Menggalang Aspirasi dan Menggali Potensi Kemitraan Lintas Pelaku sebagai Instrumen dalam Pengembangan Ekonomi Daerah*. Jakarta: Konrad-Adenauer Stiftung & GTZ-RED Jakarta.
- "Dialog Papua, Mengakhiri Kekerasan, Kebuntuan Politik, dan Pelanggaran HAM", Seminar Evaluasi Politik Papua, 13 Desember 2011, Kerja sama P2P LIPI dengan Komisi I DPR RI, (Jakarta: DPR RI, 2011).
- Elisabeth, Adriana, *et al.* 2005. *Agenda & Potensi Damai di Papua*. Jakarta: LIPI Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Dimensi Internasional Kasus Papua", dalam *Jurnal Penelitian Politik*, Vol.3 No.1. Jakarta: LIPI Press.
- \_\_\_\_\_. (Ed.). 2010. *Peran Internasional dalam Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia: Studi Kasus Aceh, Nusa Tenggara Timur, dan Papua*. Jakarta: LIPI Press.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust, Kebajikan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. Yogyakarta: Penerbit Qalam.
- Jakarta Post. 2012. "Letter: Development in Papua", dalam <http://www/jakartapost.com>, 13 April 2012, diunduh pada 13 April 2012.
- Kaman, Julianne. Oktober 1999. "No Development without Peace: Rethinking Development in Papua New Guinea: A Conceptual Framework", dalam *Development Bulletin*, Institute of Distance and Continuing Education, University of Papua New Guinea, Oktober 1999, <http://devnet.anu.edu.au>, diunduh pada 13 April 2012.
- Keagop, Paskalis, "Mengapa Mendagri Tolak Saya?", *Tabloid Suara Perempuan Papua*, [suaraperempuanpapua.org](http://suaraperempuanpapua.org), 5 Mei 2011, diunduh pada 17 April 2012.
- Kompas.com, "KajianTNP2K Agar Jadi Kebijakan Tepat", dalam <http://www/kompas.com>, 26 Juli 2010, diunduh pada 2 Juni 2012.
- Numberi, Freddy. 2009. *Keajaiban Pulau Owi, Mu-tiara Terpendam di Wilayah Tanah Papua*. Jakarta: Gibon Books.
- Okezone.com, "Korupsi Dana Otsus & Separatisme di Papua: DPR Desak KPK Usut Penyelewengan itu", dalam <http://www.news.okezone.com>, 21 Oktober 2011, diunduh pada 17 April 2012.
- Panglaykim, J. 2011. *Prinsip-Prinsip Kemajuan Ekonomi*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- Suara Karya Online. "Penggunaan Dana Otsus terbaik di Kabupaten Sorong", dalam <http://www/suaralarya.com>, 20 Februari 2012, diunduh pada 17 April 2012.
- Thant, Myo, Min Tang, & Hiroshi Kakazu (Eds.). 1994. *Growth Triangles in Asia, A New Approach to Regional Economic Cooperation*. Oxford: Oxford University Press.
- Todaro, Michael P. & Stephen C. Smith. 2003. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga* (edisi ke-8). Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Tempointeraktif.com, "Mendagri: Majelis Rakyat Papua terlalu "Superbody", dalam <http://www.tempointeraktif.com>, 27 Agustus 2003, diunduh pada 7 April 2012.
- UNDP. 2005. *Kajian Kebutuhan Papua, Ringkasan Temuan dan Pengaruh terhadap Perumusan Program Bantuan Pembangunan*. Jakarta: Bappenas.
- Vivanews.com. "Komisi I Ragukan Pengungkapan Penembakan Trigana Air", dalam <http://www.vivanews.com>, 11 April 2012.
- Vo, Tri Thanh. "Narrowing the Gap in ASEAN: Approaches and Policy Recommendations", 2007, *eria.org*, diunduh pada 17 April 2012.
- Wanggai, Velix V. 2009. *New Deal for Papua, Menata Kembali Papua dengan Hati*. Jakarta: Indonesia Press & the Irian Institute.
- Weatherbee, Donald E. 2009. *International Relations in Southeast Asia, the Struggle for Autonomy* (edisi ke-2). Singapura: ISEAS.
- Widjojo, Muridan S. (Ed.). 2009. *Papua Road Map, Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- White, Brian, Richard Little & Michael Smith. 2001. *Issues in World Politics* (edisi ke-2). New York: Palgrave.