

PRO-KONTRA PEMEKARAN PAPUA: SEBUAH PELAJARAN BAGI PEMERINTAH PUSAT

Lili Romli*

Abstract

The division of the Province of Papua is an interesting case in post reform era in which local government autonomy is a hot topic in local politics in Indonesia. The decision to divide the province comes from Central Government in Jakarta, not provincial government in Jayapura. The decision raises dispute argument in pro or contra on the necessary of the division between people of Papua. The paper aims is to describe the discord between the problem of the Division of Papua in the level of formal rule and the pro and contra to the decision. To solve the problem of pro and contra, this paper argues that it is necessary to give more room for people of Papua to decide what it need. By involving local institution that has been legally approved as representatives of Papuan people, such as Papuan People Assembly (Majelis Rakyat Papua, MRP) and DPRD, the pro and contra to the division among people and government will be solved in dialogic decision.

Pendahuluan

Dalam era reformasi dan otonomi daerah ini, salah satu fenomena yang muncul di daerah-daerah adalah tuntutan pemekaran daerah. Di beberapa daerah, sebagai contoh kasus, mereka berlomba-lomba agar daerahnya dimekarkan atau minta pemekaran.¹ Kondisi itu kontras dengan kasus di Papua. Apabila daerah-daerah lain berlomba-lomba agar daerahnya dimekarkan, tidak demikian halnya dengan Papua atau Irian Jaya. Tampaknya kasus Papua berbeda seratus delapan puluh derajat dengan kasus-kasus pemekaran daerah lain selama ini. Jika pemekaran daerah yang terjadi selama ini yang ngotot adalah orang-orang daerah agar secepatnya daerahnya dimekarkan, sementara untuk kasus pemekaran Papua yang ngotot adalah

Pemerintah Pusat.

Sebagaimana diketahui, Pemerintah Pusat menerbitkan UU No. 45 Tahun 1999 untuk pemekaran Papua. Namun, UU tersebut ditolak oleh masyarakat Papua. Meskipun sudah ditolak, tampaknya jalannya cerita belum usai. Empat tahun kemudian keinginan Pemerintah Pusat untuk memekarkan Papua dilanjutkan kembali. Kini, Pemerintah Pusat menghidupkan kembali UU No. 45 Tahun 1999 melalui Inpres No. 1 Tahun 2003. Inpres tersebut menginstruksikan untuk mempercepat, antara lain, pemekaran Papua menjadi 3 provinsi, yaitu Irian Jaya Barat, Irian Jaya Tengah, dan Irian Jaya Timur.

Tentu saja dengan adanya Inpres tersebut mengagetkan rakyat Papua. Sebab, bukankah dulu UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pemekaran Papua sudah ditolak? Tetapi mengapa sekarang keluar Inpres No. 1 Tahun 2003 untuk mempercepat pemekaran Papua? Bukankah untuk pemekaran Papua

* Peneliti Bidang Politik Nasional Pusat Penelitian Politik

¹ Agar daerahnya dimekarkan mereka kerap melakukan demonstrasi, baik kepada daerah induk maupun ke Pemerintah Pusat. Contoh kasus adalah saat pemekaran Provinsi Banten yang ingin pisah dari Provinsi Jawa Barat.

harus dilakukan melalui Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagaimana diamanatkan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua? Berdasarkan pertanyaan-pertanyaan itu, sebagian besar rakyat Papua menolak pemekaran Papua.

Dengan demikian, dalam kasus pemekaran Papua sebagaimana dikatakan di atas tampaknya yang ngotot untuk memekarkan Papua adalah Pemerintah Pusat, sedangkan Pemerintah Daerah Provinsi Papua tidak ngotot bahkan menolaknya. Inilah yang saya katakan sebagai fenomena khusus, yang berbeda seratus delapan puluh derajat dengan pemekaran-pemekaran daerah dalam kasus-kasus daerah lain, seperti pemekaran Provinsi Banten, Pemekaran Provinsi Bangka Belitung, dan Pemekaran Provinsi Gorontalo.

Dampak sikap ngotot Pemerintah Pusat tersebut menimbulkan benturan dan konflik antara mereka yang pro-Pemerintah Pusat (dengan demikian setuju pemekaran) dan yang menolak keinginan Pemerintah Pusat (dengan demikian menolak pemekaran). Sikap pro-kontra tersebut, sesungguhnya apabila kita amati dipicu oleh sikap elite terhadap kebijakan Pemerintah Pusat tentang pemekaran Papua. Sikap elite yang berbeda itu lalu merembet ke masing-masing pendukung di antara elite-elite tersebut sehingga yang terjadi kemudian konflik horizontal di antara pendukung pemekaran dan penolak pemekaran. Antiklimaks dari konflik tersebut adalah peristiwa Mimika saat dideklarasikan Provinsi Irian Jaya Timur.

Tulisan ini mencoba untuk membahas tentang fenomena pro-kontra pemekaran Papua tersebut. Namun, sebelumnya terlebih dahulu membahas tentang latar belakang pemekaran Papua, keluarnya UU No. 45 Tahun 1999 dan Inpres No. 1 Tahun 2001.

Latar Belakang Pemekaran

Ide tentang pemekaran Irian Jaya sudah lama. Jauh sebelum Irian Jaya menjadi bagian Indonesia, di zaman pemerintahan

Hindia Belanda, pemerintah kolonial saat itu membagi wilayah Netherlands New Guinea (sebuah nama untuk Irian Barat atau Irian Jaya pada waktu masa penjajahan Belanda) dalam enam karesidenan, yaitu (1) Hollandia (sekarang namanya Jayapura) dengan ibu kota Hollandia; (2) Geelvinkbaai (sekarang Teluk Cendrawasi) dengan ibu kota Biak; (3) New Guinea Tengah dengan ibu kota Enarotali; (4) New Guinea Selatan dengan ibu kota Merauke; (5) New Guinea Selatan dengan ibu kota Fakfak; dan (6) New Guinea Barat dengan ibu kota Sorong.²

Tentu pembagian keenam wilayah tersebut ada alasannya. Pemerintah Hindia Belanda tidak asal saja membagi wilayah Netherland New Guinea atas enam wilayah. Menurut Ikrar Nusa Bhakti, alasan pembagian enam wilayah itu didasarkan atas (1) kedekatan wilayah; (2) efektivitas pemerintahan; dan (3) pertalian adat/suku di antara penduduk di wilayah itu.³

Pada tahun 1963 ketika Netherland New Guinea menjadi bagian wilayah Indonesia, yang kemudian berubah menjadi Irian Barat, pembagian enam wilayah tersebut tetap dipertahankan oleh Indonesia. Namun, dalam perkembangan kemudian, yaitu pada tahun 1969, dari enam karesidenan itu diciutkan menjadi tiga karesidenan baru, yaitu (1) Karesidenan Paniai; (2) Karesidenan Sorong; dan (3) Karesidenan Yapen Waropen. Karesidenan di Irian Barat terus berkembang dan ada yang diberi nama baru, yaitu kabupaten, menjadi 14 kabupaten dan terakhir 28 kabupaten.⁴

Pada masa Pemerintahan Orde Baru, tepatnya tahun 1983, yaitu pada masa Gubernur Irian Jaya dipimpin oleh Busyiri Suryowinoto dan Menteri Dalam Negeri Supardjo Rustam, ide tentang pemekaran muncul kembali. Ide pemekaran ini berawal dari Seminar “Pembangunan Pemerintahan

² Ikrar Nusa Bhakti, “Mencari Titik Temu Pemekaran Provinsi Papua”, *Kompas*, 25 Agustus 2003.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

Daerah” dalam rangka Dies Natalis Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) ke-16 di Jakarta tanggal 3 Mei 1983. Pada seminar tersebut muncul gagasan perlunya pemekaran Provinsi Irian Jaya menjadi tiga wilayah dan pembentukan-pembentukan kabupaten-kabupaten.⁵

Namun, dalam seminar itu terdapat dua pendapat yang berbeda, satu sisi ada yang berpendapat bahwa pemekaran dimulai dari bawah dulu, yaitu dengan membentuk kabupaten-kabupaten dulu, tetapi di sisi lain ada yang berpendapat sebaiknya dimulai dari atas dulu yaitu dengan membentuk pemekaran provinsi dulu.

Sehubungan dengan adanya polemik tersebut, Gubernur Irian Jaya yaitu Busyiri memanggil orang-orang Irian Jaya yang berpolemik tersebut, yaitu JRG Jopari, 3 mahasiswa IIP asal Irian Jaya (Michael Menufandu, Obednego Rumkorem, Martinus Howay), dan beberapa anggota DPR yang mewakili Irian Jaya, antara lain MC Da Lopez, Izaac Hindom, Izaac Saujay, Mochammad Wasaraka, dan Sudarko. Mereka dipanggil dalam rangka membicarakan rencana pemekaran wilayah Irian Jaya. Untuk itu, mereka diwajibkan untuk memberikan masukan tertulis kepada gubernur.

Ide tentang pemekaran terus berkembang dengan diadakannya Seminar Nasional “Percepatan Pembangunan di Irian Jaya”, yang dilakukan oleh Persatuan Wartawan Indonesia (PWI). Dalam seminar itu dibicarakan juga tentang kemungkinan pemekaran wilayah Irian Jaya. Hasil seminar lalu direkomendasikan kepada Menteri Dalam Negeri, yakni Supardjo Rustam.

Dalam perkembangan kemudian, Menteri Dalam Negeri memerintahkan Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Departemen Dalam Negeri untuk melakukan penelitian di Irian Jaya selama enam bulan

tentang kemungkinan pemekaran wilayah Irian Jaya. Hasil penelitian ini kemudian disampaikan kepada Presiden Soeharto, yang isinya apabila kondisi ekonomi negara memungkinkan dan proses kaderisasi aparat pemerintah asal putra daerah telah mencukupi untuk struktur minimal birokrasi pemerintahan tingkat provinsi, pemekaran wilayah dapat dilaksanakan. Pemekaran dapat dimulai dengan tiga provinsi dan kemudian menjadi enam provinsi sesuai enam karisedanan sewaktu pemerintahan Hindia Belanda di Irian Jaya.

Gagasan tentang pemekaran Irian Jaya tersebut, ternyata tidak kunjung tiba sampai akhirnya Presiden Soeharto jatuh. Entah alasan apa, ide pemekaran itu tidak kunjung terwujud. Mungkin rekomendasi tentang perlunya pemekaran yang diajukan oleh Balitbang Depdagri belum juga terpenuhi sehingga tidak memungkinkan pemekaran Irian Jaya dilaksanakan. Atau alasan lain, entahlah? Yang jelas selama masa Presiden Soeharto kendali Jakarta atas Irian Jaya begitu ketat dengan diberlakukannya Daerah Operasi Militer (DOM). Dan dampak dari DOM tersebut membuat rakyat Irian Jaya makin sengsara akibat terjadinya pelanggaran-pelanggaran HAM.

Pemekaran Irian Jaya Berdasarkan UU No. 45 Tahun 1999

Ketika terjadi pergantian pemerintahan, dari Soeharto ke B.J. Habibie, gagasan pemekaran Irian Jaya muncul kembali. Gubernur Irian Jaya, Freddy Numberi, mengusulkan pemekaran Provinsi Irian Jaya menjadi tiga wilayah. Kemudian, usul ini ditanggapi oleh pemerintah dengan mengajukan RUU tentang pemekaran Irian Jaya dan pembentukan kabupaten-kabupaten lainnya di Irian Jaya. Singkat kata, lalu keluarlah UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Dengan adanya UU itu,

⁵ JRG Djopari, “Pemekaran Papua Positif bagi Rakyat Papua”, *Sinar Harapan*, 5 Maret 2003.

berarti Irian Jaya terbagi atas 3 provinsi, yaitu Irian Jaya Barat dengan Ibu Kota Manokwari, Irian Jaya Tengah dengan Ibu Kota Timika, dan Irian Jaya Timur dengan Ibu Kota Jayapura.

Untuk mengetahui apa dasar pertimbangan keluarnya UU No. 45 Tahun 1999 tersebut, di sini saya kutipkan dasar pertimbangan sebagaimana dinyatakan dalam poin menimbang UU No. 45 Tahun 1999, yaitu:⁶

- a. bahwa berhubungan dengan perkembangan dan kemajuan Provinsi Irian Jaya,...serta adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, dipandang perlu meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan guna menjamin perkembangan dan kemajuan dimaksud pada masa mendatang;
- b. bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas dan memperhatikan perkembangan jumlah penduduk, luas wilayah, potensi ekonomi, sosial budaya, sosial politik dan peningkatan beban tugas serta volume kerja di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di Irian Jaya... dipandang perlu membentuk Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat sebagai pemekaran dari Irian Jaya...;
- c. bahwa pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat ...akan dapat mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.

Pertimbangan-pertimbangan yang diajukan tersebut kemudian lebih jauh dijelaskan dalam Penjelasan Umum dari UU No. 45 Tahun 1999 ini. Di sini, lagi-lagi, saya kutipkan bunyi Penjelasan Umum tersebut, yaitu:

Provinsi Irian Jaya mempunyai wilayah seluas 404.669 km² dengan geografis yang bergunung-gunung dan berbukit-bukit, dalam perkembangannya walaupun telah menunjukkan kemajuan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan masih diperlukan peningkatan. Provinsi Irian Jaya juga memiliki makna yang khas dalam sejarah perjuangan bangsa Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Makna khas tersebut terdapat di dalam dinamika budaya, struktur pranata adat istiadat, potensi wilayah, dan struktur sosial kemasyarakatan serta tantangan dan kendala yang dihadapi beserta lingkungan strategis yang mempengaruhinya.

Perkembangan Provinsi Irian Jaya tersebut diikuti pula dengan peningkatan jumlah penduduk yang sangat pesat dengan laju pertumbuhan rata-rata 2,41% per tahun. Pada tahun 1990, jumlah penduduk Provinsi Irian Jaya berjumlah 1.436.439 jiwa dan pada tahun 1998 meningkat menjadi 2.225.102 jiwa. Hal ini mengakibatkan bertambahnya beban tugas dan volume kerja penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan di Provinsi Irian Jaya.

Provinsi Irian Jaya memiliki sumber daya pertanian tanaman pangan, perkebunan, kehutanan, pertambangan, dan pariwisata yang cukup potensial untuk dikembangkan serta memiliki prospek yang cukup baik bagi pemenuhan kebutuhan pasar baik dalam negeri maupun luar negeri karena memiliki letak yang sangat strategis, yaitu merupakan pintu gerbang ke arah lingkaran Pasifik.

Berdasarkan hal-hal tersebut dan memperhatikan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sejak tahun 1982, yang selanjutnya dituangkan secara formal dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Irian Jaya tanggal 10 Juli 1999, Nomor 10/DPRD/1999 tentang Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I Irian Jaya dan untuk lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan

⁶ Lihat UU No. 45 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah.

pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat serta untuk lebih meningkatkan peran aktif masyarakat, dan sesuai aspirasi masyarakat sejalan dengan kebutuhan pembangunan dan pemerintahan di Provinsi Irian Jaya, maka Provinsi Irian Jaya perlu dimekarkan menjadi tiga provinsi, yaitu dengan membentuk Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat.

Untuk meningkatkan dan memperkuat peranan putra daerah asli Irian Jaya dalam formasi kepegawaian dan jabatan negeri, diberikan prioritas kepada putra daerah tersebut sedemikian rupa dalam mendapatkan pendidikan dan pelatihan. Di samping itu, hak adat dalam komunitas budaya suku-suku asli Irian Jaya, termasuk hak atas tanah ulayat, dilindungi dan dijamin pengembangan serta pemberdayaannya secara dinamis dan selaras dengan perkembangan zaman.

Untuk melaksanakan UU No. 45 Tahun 1999 tersebut, Presiden B.J. Habibie kemudian mengeluarkan Dekrit Presiden No. 327 Tahun 1999 pada tanggal 12 Oktober 1999. Dalam Dekrit tersebut, Presiden B.J. Habibie mengangkat Wakil Gubernur Herman Monim dan Bram Atururi, masing-masing sebagai Gubernur Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat. Namun dalam perkembangan, baik UU No. 45 Tahun 1999 maupun Dekrit Presiden No. 327 Tahun 1999 ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Irian Jaya melalui SK. No. 11/ DPRD/1999 tanggal 16 Oktober 1999. Isi SK DPRD Provinsi Irian Jaya tersebut menolak pemekaran Irian Jaya karena atas desakan rakyat Irian Jaya.

Dengan adanya penolakan DPRD Provinsi Irian Jaya tersebut, kemudian muncul pertanyaan mengapa dalam Penjelasan Umum UU No. 45 Tahun 1999, sebagaimana dikutip di atas, dinyatakan bahwa keluarnya UU ini tidak lepas dari aspirasi masyarakat yang lalu dituangkan dalam Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya No. 10/ DPRD/1999? Kalau benar berdasarkan aspirasi

masyarakat, seharusnya UU No. 45 Tahun 1999 diterima, bukan ditolak. Tetapi yang terjadi adalah rakyat Irian Jaya menolak dan DPRD Irian Jaya mendukungnya. Pertanyaan selanjutnya, ada apa sebenarnya di balik itu semua? Benarkah UU No. 45 Tahun 1999 benar-benar berdasarkan aspirasi masyarakat Irian Jaya atau sesungguhnya hasil rekayasa Jakarta (Pemerintah Pusat)?

Jawaban yang muncul cenderung bahwa UU No. 45 Tahun 1999 tidak lepas dari kepentingan Pemerintah Pusat dalam upaya meredam atau memecah gerakan Papua Merdeka. Dengan Irian Jaya dimekarkan maka dukungan terhadap gerakan Papua Merdeka akan terpecah-pecah, yang pada gilirannya nanti akan melemahkan gerakan itu sendiri karena Irian Jaya tidak lagi satu, tetapi sudah menjadi tiga, yaitu Irian Jaya Barat, Irian Jaya Tengah, dan Irian Jaya Timur. Cara seperti ini memang dapat dilakukan, tetapi persoalan waktu dan kondisinya tidak pas. Mengapa tidak jauh-jauh sebelum itu, katakanlah seharusnya direalisasikan ketika masa Soeharto di mana negara kuat? Sementara sekarang, pada era reformasi ini di mana semua orang menuntut kebebasan dan ada ruang kebebasan, ditambah kondisi negara yang lemah maka kebijakan itu tidak pas. Maka menjadi wajar apabila kemudian rakyat Irian Jaya menolaknya karena memang yang dibutuhkan adalah keadilan bukan pemekaran.

Mungkin berdasarkan pertimbangan tersebut, Presiden B.J. Habibie menerima tuntutan rakyat Irian Jaya tersebut, yaitu menunda pelaksanaan UU. No. 45 Tahun 1999 dan membatalkan Dekrit Presiden No. 327 Tahun 1999 karena tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat Irian Jaya.

Dalam perkembangan selanjutnya, ketika B.J. Habibie digantikan oleh Presiden Abdurrahman Wahid, pendekatan yang diterapkan dalam menangani Irian Jaya berbeda dengan kebijakan sebelumnya. Di sini, Presiden Abdurrahman Wahid bukan saja

memberikan dana bagi diadakannya Kongres Nasional Papua II pada bulan Mei 2000, tetapi juga mengganti nama Irian Jaya menjadi Papua pada tanggal 25 Desember 2000. Nama Papua merupakan keinginan rakyat Papua sendiri, bukan pemberian nama dari Pemerintah Pusat. Dengan persetujuan pemberian nama Papua untuk mengganti nama Irian Jaya diharapkan rakyat Papua akan mengubah tuntutan yang selama ini diajukan, terutama kelompok OPM dan Presediun Dewan Papua.

Ketika Presiden Abdurahman Wahid jatuh dan digantikan oleh Megawati, diberikan kebijakan terhadap Papua dengan apa yang dinamakan sebagai pemberian otonomi khusus, melalui UU No. 21 Tahun 2001. Kebijakan yang sama, yaitu Otonomi Khusus, diberikan juga kepada Aceh. Kebijakan pemberian otonomi khusus sesungguhnya merupakan bentuk *win-win solution*, semua pihak memperoleh kemenangan.

Perlu dikemukakan di sini, kebijakan otonomi khusus ini berbeda dengan kebijakan otonomi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Pada UU No. 22 Tahun 1999, titik berat otonomi ada pada tingkat kabupaten atau kota. Antara kabupaten/kota dengan provinsi tidak ada hierarki. Sementara UU Otonomi Khusus titik berat otonomi berada di tingkat provinsi, bukan pada kabupaten atau kota.

Berkaitan dengan pemekaran wilayah, UU Otonomi Khusus menyatakan bahwa apabila akan diadakan pemekaran harus terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Majelis Rakyat Papua (MRP). Pasal 76 UU No. 21 Tahun 2001 menyebutkan bahwa, “Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPR Papua setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, serta kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa mendatang”.

Lalu siapa itu MRP? MRP merupakan representasi kultural orang asli Papua. Orang asli Papua adalah orang 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. Sampai saat ini, entah mengapa MRP belum terbentuk? Karena belum terbentuknya MRP, dapat dikatakan Otonomi Khusus Papua belum berjalan secara maksimal, meski dana untuk pelaksanaan Otonomi Khusus sudah diberikan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah Provinsi Papua.

Inpres No. 1 Tahun 2003

Setelah keluarnya UU Otonomi Khusus tentang Papua tersebut, seharusnya persoalan Papua selesai, minimal berkaitan dengan masalah pemekaran Papua. Mengapa, mengingat saat UU tentang Pemekaran Papua No. 45 Tahun 1999 ditolak oleh masyarakat Papua, lalu sebagai jalan tengah untuk mengatasi persoalan Papua lahir UU Otonomi Khusus, maka berkaitan dengan persoalan pemekaran harus berdasarkan UU Otonomi Khusus tersebut.

Namun, entah kenapa dan latar belakang apa, pada tanggal 27 Januari 2003, Presiden Megawati mengeluarkan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2003. Instruksi itu berisi tentang Percepatan Pelaksanaan UU No. 45 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Dalam diktum menimbang, disebutkan:

- a. Bahwa untuk pelaksanaan Undang-Undang No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong dipandang perlu dilakukan percepatan penyiapan sarana dan prasarana, pembentukan organisasi perangkat daerah dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- b. Bahwa sesuai tuntutan dan perkembangan aspirasi masyarakat serta

kondisi politik nasional yang kondusif pada saat ini maka penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Irian Jaya Barat perlu direalisasikan secara terarah, terpadu, terkoordinasi, dan berkesinambungan.

Instruksi presiden ini ditujukan kepada (1) Menteri Dalam Negeri; (2) Menteri Keuangan; (3) Gubernur Provinsi Papua; dan Bupati/Wali Kota se-Provinsi Papua.

Pertama, Menteri Dalam Negeri melakukan percepatan pelaksanaan UU No. 45 Tahun 1999, dengan tugas:

- 1) Melaksanakan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah;
- 2) Mempersiapkan penetapan dan penyesuaian batas-batas wilayah Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, dan Provinsi Irian Jaya;
- 3) Memberikan pembinaan dan pengawasan kepada Provinsi Irian Jaya Barat dan Provinsi Irian Jaya Tengah dalam rangka pembentukan Organisasi Perangkat Daerah;
- 4) Memberikan pembinaan dan pengawasan kepada Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat dalam rangka pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
- 5) Mengaktifkan pejabat gubernur, para pejabat, dan penataan aparatur Pemerintah Provinsi Irian Jaya Barat dan Provinsi Irian Jaya Tengah serta mengupayakan dukungan sarana dan prasarana yang memadai;
- 6) Melakukan koordinasi dengan menteri/pimpinan lembaga nondepartemen terkait dan mengadakan pertemuan dengan pejabat pemerintah daerah.

Kedua, memberikan tugas kepada Menteri Keuangan untuk menyiapkan anggaran yang diperlukan dalam rangka

pelaksanaan langkah komprehensif yang belum tertampung dalam APBN.

Ketiga, Gubernur memberikan dukungan pelaksanaan UU No. 45 Tahun 1999, dengan tugas:

- 1) Pengalihan personel, pembiayaan, aset dan dokumen;
- 2) Supervisi dan dukungan pada pembentukan dan penataan penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom baru.

Keempat, bupati/wali kota mendukung untuk memperlancar pengalihan dan penataan penyelenggaraan pemerintahan seperti dimaksud UU No. 45 Tahun 1999.

Kelima, untuk memperlancar percepatan pelaksanaan UU No. 45 Tahun 1999, Menteri Dalam Negeri dapat membentuk Tim Asistensi untuk memberikan dukungan/bimbingan teknis penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada gubernur dan bupati/wali kota dalam kaitan penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah.

Setelah adanya instruksi presiden tersebut, pada tanggal 6 Februari 2003, dengan dihadiri ribuan orang dari sembilan kabupaten, Provinsi Irian Jaya Barat diresmikan oleh pejabat Gubernur Irian Jaya Barat, yaitu Abraham Octavianus Atururi di Manokwari. Acara peresmian provinsi baru ini juga digelar di Sorong, Fakfak, dan Jayapura.

Pada tanggal 11 Maret 2003, Menteri Dalam Negeri mengharapkan agar Gubernur Papua menyampaikan perkembangan tertulis mengenai respons masyarakat Papua atas pemekaran Papua. Laporan tersebut diperlukan oleh Departemen Dalam Negeri sebagai salah satu pertimbangan untuk mengefektifkan pemekaran Papua menjadi tiga provinsi. Kemudian pada tanggal 23 Mei 2003, Menteri Dalam Negeri meminta gubernur, DPRD, dan Bupati Manokwari segera mengimplementasikan Inpres No. 1 Tahun 2003.

Beberapa kalangan menilai bahwa Inpres No. 1 Tahun 2003 tentang percepatan pemekaran tersebut menjadi titik balik bagi berjalannya UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua. Kondisi ini menunjukkan bahwa nasib Otonomi Khusus Papua berada pada posisi di persimpangan jalan. Betapa tidak, di satu sisi bahwa pemekaran di tanah Papua dilakukan oleh MRP, namun di sisi lain, dengan adanya Inpres No. 1 Tahun 2003 tersebut menunjukkan bahwa pemekaran Papua ternyata dilakukan oleh Pemerintah Pusat bukan oleh MRP sebagai representasi rakyat Papua.

Pro-Kontra Pemekaran Papua

Saat pendeklarasian Provinsi Irian Jaya Barat tanggal 6 Februari 2003 oleh Pejabat Gubernur Irjabar (Irian Jaya Barat) di Manokrawi, yang dihadiri oleh kurang lebih 15 ribu orang dari Kabupaten Manokwari, Sorong dan Fakfak, berlangsung secara damai dan aman. Tidak ada gejolak, konflik, dan penentangan. Semuanya berjalan lancar dan aman. Namun, suasana serupa tidak terjadi saat pendeklarasian Provinsi Irian Jaya Tengah (Irateng) yang dilakukan pada tanggal 23

Agustus 2003. Provinsi Irian Jaya Tengah dideklarasikan di Timika oleh keenam bupati dan ketua DPRD yang ada di wilayah provinsi itu. Saat pendeklarasian ternyata diwarnai oleh aksi penolakan sekelompok pendukung dan penentang pemekaran provinsi. Bentrokan antara yang pro dan kontra ini membawa korban meninggal dunia sebanyak empat orang, yaitu 2 orang dari pihak penolak dan 2 orang dari pihak pendukung.

Pada perkembangan kemudian, karena situasi makin tegang, pada tanggal 27 Agustus 2003 Pemerintah menunda atau mempertahankan dalam *status quo* pemekaran daerah di Provinsi Papua, kecuali Irian Jaya Barat. Pada masa *status quo* ini pemerintah akan meninjau kembali UU No. 45 Tahun 1999, UU No. 21 Tahun 2001 dan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2003.

Sikap pemerintah dengan mem-berlakukan *status quo* berkaitan dengan pemekaran Papua tersebut merupakan suatu sikap yang bijak dan arif dalam menyikapi perkembangan yang terjadi di tanah Papua. Untuk itu, kita sangat menghargai dan menghormatinya karena memang persoalan Papua begitu kompleks dan rumit, yang penyelesaiannya butuh waktu dan pemikiran yang mendalam, termasuk persoalan tentang pemekaran. Apakah pemekaran merupakan

Tabel 1. Perbandingan Indikator Ekonomi dan Sosial Provinsi Irian Jaya Barat, Irian Jaya Tengah, dan Irian Jaya

Indikator	Prov. Irian Jaya Barat	Prov. Irian Jaya Tengah	Provinsi Irian Jaya
Ibu Kota	Manokwari	Timika	Jayapura
Luas (km2)	105.073	58.779	249.630
Jumlah Penduduk	571.107	506.026	1.156.397
Kepadatan (Org/Km2)	5,4	8,6	4,6
Luas Hutan (ha)	10.173,8	7.529,8	24.324,8
Panjang Jln Aspal (km)	1.307,58	1.351,35	2.086,01
Jumlah PNS	9.718	17.417	20.511
Rasio Penduduk Per PNS	1:59	1:9	1:56
Jumlah Guru SD	3.869	4.362	6.330
Jumlah Murid SD	52.569	149.672	143.947
Rasio Guru per murid SD	1:4	1:34	1:23
Jumlah Dokter	67	62	171
Rasio Penduduk Per Dokter	1:8254	1:8.162	1:6763
Penerimaan PBB 2001	151.268,5	109.403,7	102.816,1
Partai Pilihan 1999	Golkar (42%), PDIP (33%)	Golkar (43%) PDIP (29%)	Golkar (34%) PDIP (32%)

Sumber: Kompas, 23 September 2003

jalan satu-satunya penyelesaian masalah Papua atau bukan? Perlu perenungan yang mendalam!

Namun, terlepas dari itu, persoalan pemekaran dan tentang Inpres No. 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pemekaran, telah terjadi konflik antara yang pro dan kontra. Salah seorang yang pro terhadap pemekaran Papua mengemukakan beberapa argumentasi, yaitu:⁷

- 1) **Aspek pemerintahan.** Rentang kendali pemerintahan Papua sangat jauh atau panjang sehingga seorang Gubernur tidak mampu mengendalikan wilayah administratif pemerintahannya. Dengan 14 wilayah setingkat kabupaten sulit dikoordinasikan oleh seorang gubernur. Luas 4 kali pulau Jawa, maka akan bertambah sulit dan berat dengan tambahan 14 kabupaten baru tahun 2003. Konflik provinsi (gubernur) dan kabupaten maupun kota di Irian Jaya pada tahun 2002 perlu dicermati atas pembagian dana 1,8 triliun rupiah bagian dari dana otonomi khusus yang hanya 20% sampai ke 14 wilayah Kabupaten (termasuk 2 kota), sedangkan 8% berada dan dikendalikan di provinsi.
- 2) **Aspek Politik.** Pembagian Papua menjadi 3 provinsi memberikan kesempatan kepada tiga putra yang terbaik untuk menjadi gubernur. Dari segi pendidikan dan komunikasi politik, wilayah menjadi semakin kecil sehingga bagi pemerintah maupun partai politik dapat dengan mudah sampai ke desa/kampung untuk melakukan kewajibannya karena isolasi sudah menjadi prioritas utama untuk dibuka demi pembangunan.
- 3) **Aspek Hukum.** Dilihat dari tata urutan dan kebiasaan perundang-undangan, maka Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 11 Tahun 1999 tidak bisa membatalkan UU No. 45 Tahun 1999 juga tidak mencabut pasal-pasal pemekaran

wilayah Papua berdasarkan UU No. 45 Tahun 1999. Inpres No. 1 Tahun 2003 tanggal 27 Januari 2003 secara hukum adalah benar dan tepat.

- 4) **Aspek Ekonomi.** Ketiga wilayah mempunyai potensi sumber alam yang sama, yaitu pertambangan. Wilayah Tengah ada PT Freeport. Wilayah Barat ada Pertamina dan Proyek Tangguh BP. Wilayah Timur ada juga tambang tembaga/emas di Okisibil (PT Inggold) dan minyak bumi (PT Connoco) di Kouh, Tanah Merah. Di wilayah Timur belum dieksploitasi karena alasan gangguan keamanan. Tiga wilayah itu akan membuka peluang besar bagi investasi modal, baik dari dalam maupun luar negeri.
- 5) **Aspek Sosial Budaya.** Dengan tiga wilayah provinsi baru maka pembinaan dan pengembangan budaya serta adat istiadat akan lebih efektif dilakukan sebab kemampuan untuk itu ada dan ditunjang dengan jangkauan pelayanan pemerintah yang pendek serta prioritas yang jelas bila dibandingkan dengan kenyataan sekarang ini. Pelayanan-pelayanan sosial seperti pendidikan dan agama, sarana dan prasarannya dapat diperbaiki. Bantuan kepada lembaga-lembaga sosial, swadaya masyarakat dan keagamaan serta pendidikan (swasta) akan lebih efektif bila dibandingkan dengan sekarang ini.
- 6) **Aspek Pertahanan dan Keamanan.** Dari segi pertahanan, keamanan dan ketertiban wilayah, tidak ada alasan yang kuat untuk melakukan penambahan aparat keamanan melalui pembentukan Kodam dan Polda provinsi yang baru karena yang ada sekarang ini telah mencukupi untuk menangani persoalan yang ada selama ini. Ketertiban dan keamanan di provinsi semakin terus membaik, apalagi telah terjadi saling pengertian yang mendalam antar-pemerintah Indonesia dan Papua New

⁷ JRG Djopari, "Pemekaran Papua Positif bagi Rakyat Papua", dalam *Sinar Harapan*, 5 Maret 2003.

Guinea bahwa keamanan dan ketertiban di sepanjang perbatasan kedua negara merupakan prioritas utama bagi kepentingan hubungan kedua negara, agar masyarakatnya dapat berkunjung dengan berbagai tujuan, apakah itu kunjungan-kunjungan sosial, dagang, wisata, budaya, adat istiadat, dan sebagainya dengan aman dan nyaman sebagai layaknya kehidupan bertetangga dengan baik.

Apa yang dikemukakan oleh Djopari tersebut, yang merupakan salah seorang putra terbaik Papua, sepertinya persoalan pemekaran Papua dilihat dari aspek mana pun (dia menyebutkan enam aspek) tidak ada satu pun aspek yang merugikan, tetapi sebaliknya menguntungkan. Oleh karena, menurut dia, tidak ada persoalan dengan pemekaran Papua karena pemekaran Papua membawa dampak yang positif bagi rakyat Papua berdasarkan tinjauan enam aspek di atas.

Pertanyaan yang segera muncul kemudian, apakah memang demikian? Ini menjadi pertanyaan besar karena mengingat pemekaran Papua telah memicu konflik horizontal di antara masyarakat Papua. Tercatat hanya Irian Jaya Barat yang tidak berkebaratan, bahkan katanya gembira (?), dengan adanya pemekaran tersebut. Adapun dua provinsi lainnya menolak pemekaran secara tegas.

Namun, terlepas setuju-tidak setuju dengan pendapat Djopari tersebut, ada satu hal yang perlu dikritisi, yaitu berkaitan dengan “tidak akan dibentuk Kodim dan Polda Provinsi” pada pembentukan provinsi baru. Benarkah demikian? Saya kira, bukankah salah satu alasan mereka yang menolak pemekaran Papua berkaitan dengan pembentukan Kodim dan Polda baru apabila ada pemekaran provinsi baru. Sepanjang saya ketahui, setiap provinsi pasti ada Kodim dan Poldanya, hatta provinsi baru. Apalagi nanti di Papua, yang *nota bene* keadaan

keamanannya masih terganggu dengan masih adanya Gerakan Papua Merdeka atau OPM.

Baiklah, kita lanjutkan berkaitan dengan pro-kontra pemekaran Papua. Berbeda dengan pendapat Djopari di atas, pengamat politik dari CSIS, Indra J. Piliang, seperti dalam tulisannya di *Kompas* dengan judul, “Solusi Damai Untuk Papua”, mengajukan gugatan berkaitan dengan Inpres No. 1 Tahun 2003, yaitu:⁸

- 1) Pemerintah tidak pernah menjelaskan dasar dari pengambilan keputusan yang berkenaan dengan keluarnya Inpres No. 1 Tahun 2003, juga bagaimana kaitan dengan pemberlakuan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua. Pertanyaannya, apakah status otonomi khusus akan berlaku di ketiga provinsi baru ataukah hanya di Provinsi Papua saja.
- 2) Dengan berlakunya inpres tersebut berarti Papua kini terdiri tiga provinsi, yakni Provinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, dan Irian Jaya Timur. Lalu, bagaimana dengan Provinsi Papua? Tidak jelas sekarang, provinsi mana yang disebut sebagai provinsi asal atau provinsi induk karena nama Provinsi Papua tidak ada lagi. Juga menyangkut MRP, apakah akan dibentuk di tiga provinsi itu atau “provinsi asal” yang tidak ada.
- 3) Pemberlakuan inpres tersebut menyebabkan sebuah preseden baru telah dimulai, yakni adanya tiga provinsi baru yang menghilangkan atau memakan provinsi induknya.

Berkaitan dengan Inpres No. 1 Tahun 2003 tersebut, Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno mengatakan bahwa tidak ada pertentangan yuridis antara Inpres No. 1 Tahun 2003 yang didasarkan pada UU No. 45 Tahun 1999 dengan UU No. 21 Tahun 2001. Menurutny, UU No. 45 Tahun 1999

⁸ Indra J. Piliang, “Solusi Damai Untuk Papua”, dalam *Kompas*, Agustus 2003.

yang terbit lebih dahulu telah membagi Papua menjadi tiga provinsi, sementara UU No. 21 Tahun 2001 memberikan jiwa pada kekhususan Papua. Kekhususan itu adalah alokasi dana, MRP, dan pemilihan kepala daerah. Jadi, katanya, sebenarnya tidak ada pertentangan dan saling melengkapi.⁹

Selanjutnya, Menteri Dalam Negeri dalam dengar pendapat dengan DPR memberikan penjelasan tentang persoalan pemekaran Papua ini. Berikut penjelasan Mendagri tersebut,

Pada prinsipnya, kebijakan Pemerintah dan DPR dalam penanganan masalah Papua bermuara pada pemberian kesejahteraan bagi masyarakat Papua dalam rangka NKRI, baik yang diterapkan melalui UU No. 45/1999 maupun melalui UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Kalau disikapi lebih mendalam dan bijaksana, substansi kedua UU tidak bertentangan tapi justru saling melengkapi.

UU No. 45/1999 lebih menekankan pendekatan untuk mengakomodasi adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Di sisi lain, untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dengan memperpendek rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.

Sedangkan, UU No. 21/2001 lebih menekankan pada pengakuan dan penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dalam wadah NKRI dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua. UU yang bersifat khusus ini ditetapkan dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan yang luas kepada penduduk asli Papua untuk membangun dirinya.

Dengan demikian, pembentukan 3 provinsi (Provinsi Irian Jaya Timur, Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat) secara yuridis telah sah semenjak ditetapkan UU No. 45 Tahun 1999 (lihat

Pasal 29). Keberadaan ketiga Provinsi tersebut juga diakui oleh UU No. 21 (lihat Pasal 1 butir a junto Pasal 74). Namun, ternyata ada kelalaian dalam penyusunan UU No. 21 Tahun 2001 yang tetap menyebut “Provinsi Papua” padahal seharusnya sebagai “Provinsi Irian Jaya Timur”.

UU No. 45/1999 hingga saat ini belum dapat dilaksanakan secara optimal karena adanya penolakan oleh sebagian masyarakat. Meskipun demikian, secara yuridis formal UU No. 45/1999 masih tetap berlaku dan untuk mengaktifkan penyelenggaraan Pemerintah Provinsi Irian Barat dengan mempertimbangkan iklim yang kondusif di Irian Jaya Barat, telah diterbitkan Inpres No. 1/2003, yaitu untuk mempercepat pelaksanaan UU No. 45/1999.

Pernyataan Menteri Dalam Negeri dalam Rapat Dengar Pendapat dengan DPR tersebut menarik sekali, paling tidak ada dua hal yang mesti diperhatikan. Pertama, pernyataan bahwa penyebutan “Provinsi Papua” merupakan bentuk kelalaian penyusun dan pembahas UU No. 21/2001 yang seharusnya menyebut “Provinsi Irian Jaya Timur”. Pertanyaannya, benarkah demikian? Pasal 1 butir a UU No. 21/2001 mengatakan, “Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Kalaupun pernyataan Papua itu sesungguhnya mengacu kepada Provinsi Irian Jaya Timur, berarti yang mendapat otonomi khusus adalah Provinsi Irian Jaya Timur dengan ibu kota Jayapura. Dengan demikian, Provinsi Irian Jaya Tengah dan Barat tidak memperoleh otonomi khusus. Benarkah demikian, entahlah? Lalu bagaimana dengan pasal yang mengatur tentang pemekaran Papua harus dapat persetujuan MRP. Apakah memang MRP untuk mengurus pemekaran Irian Jaya Timur yang wilayah semakin kecil dan penduduknya semakin sedikit? Benarkah demikian, entahlah? Pertanyaan kemudian, benarkah orang-orang di DPR itu lupa semua tentang hal tersebut. Entahlah juga?

Saya pribadi berpendapat bahwa pernyataan Menteri Dalam Negeri tersebut

⁹ Lihat Kompas Cyber Media, 27 Agustus 2003.

hanya bersifat politis dan apologia, yang sulit sekali dipertanggungjawabkan bahwa mereka para anggota dewan tersebut lupa mencantumkan nama “Irian Jaya Timur” bukan “Papua”. Pertanyaan sederhana, bukankah nama Irian Jaya pada masa pemerintahan Abdurahman Wahid sudah berubah menjadi Papua. Papua adalah Irian Jaya, yang merupakan satu kesatuan seluruh wilayah dan batas-batas wilayah yang ada di Papua atau Irian Jaya, tidak hanya Irian Jaya Timur dan tidak termasuk Irian Jaya Tengah dan Barat.

Kedua, berkaitan dengan pernyataan bahwa UU Pemekaran “secara yuridis sah”. Ini memang menjadi perdebatan, karena memang di dalam UU Otonomi Khusus tidak ada klausul yang menyatakan bahwa UU Pemekaran dinyatakan tidak berlaku. Dengan tidak adanya klausul seperti itu maka kedua UU (UU Otsus dan UU Pemekaran) memang sama-sama berlaku. Namun, salah satu anggota dewan mengusulkan agar ada klausul tentang pencabutan UU Pemekaran. Di bawah ini saya kutipkan dialog anggota dewan saat pembahasan UU Otonomi Khusus bagi Papua sebagaimana dikutip oleh wartawan Pembaruan, Marcellus Widiarto.

“Risalah pembahasan RUU Otsus Papua menunjukkan bahwa status UU Pemekaran dibicarakan pada rapat ke-8 Pansus DPR tentang Otsus Papua yang berlangsung pada Sabtu, 20 Oktober 2001 dari Jam 14.00 sampai 22.30 WIB di Ruang Rapat Pansus D Gedung Nusantara II DPR. Dalam rapat itu dipimpin oleh Ferry Mursidan Baldan dan dihadiri oleh 21 dari 50 anggota Pansus dan para pejabat eselon I inter-departemen dan staf mewakili Pemerintah Pusat. Dalam risalah tersebut, Antonius Rahail dari Fraksi KKI mengusulkan agar dimasukkan suatu klausul bahwa dengan berlakunya UU Otsus maka UU Pemekaran dan UU No. 5/2000 dinyatakan tidak berlaku, kecuali ketentuan mengenai pembentukan Kabupaten Paniae, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Tetapi Prof. Dr. Abdul Gani, Dirjen Perundang-Undangan Depkeh dan HAM yang mewakili pemerintah pusat menganggap usulan itu tidak perlu dimasukkan secara eksplisit ke dalam UU Otsus karena sudah terpenuhi secara sistematis”.

Sementara itu, pakar Hukum Tata Negara, Prof. Dr. Harun Al Rasyid, mengatakan bahwa UU Pemekaran cacat hukum. Hal ini selain karena masyarakat Papua sendiri terjadi penolakan terhadap kebijakan pemekaran Papua menjadi tiga, tetapi juga usulan pemekaran itu adalah dari DPR dan pemerintah, bukan atas usulan gubernur dan DPRD Papua. Padahal dalam UU Otonomi Daerah, pemekaran daerah itu harus atas usulan gubernur yang disetujui DPRD, baru kemudian diusulkan kepada presiden.¹⁰

Inpres No. 1 Tahun 2003 ternyata membawa dampak besar bagi rakyat Irian Jaya. Di antara dampak yang muncul akibat Inpres tersebut adalah terjadinya konflik elite dan konflik horizontal di kalangan masyarakat Irian Jaya. Elite di Irian Jaya terpecah dua, yaitu yang pro-pemekaran dan yang menolak pemekaran. Sementara di kalangan masyarakat juga terpecah mengikuti polarisasi elite tersebut, yang pro dan yang kontra. Kenyataan ini jelas terlihat ketika deklarasi Provinsi Irian Jaya Tengah di mana terjadi insiden yang membawa korban meninggal dunia sebanyak 4 orang dari kedua belah pihak.

Akibat konflik tersebut, kemudian pemerintah mengambil sikap yang arif, yaitu dengan menunda pemekaran Irian Jaya dalam kondisi *status quo*. Dalam Rapat Dengar Pendapat, Menteri Dalam Negeri mengatakan,

“Berdasarkan pertimbangan politik dan pemerintahan, pemekaran daerah di Provinsi Irian Jaya Tengah ditunda atau dipertahankan dalam *status quo*. Pada masa *status quo* ini perlu meninjau kembali UU No. 45/1999, UU No. 21/2001 dan Instruksi Presiden No. 1/2003 serta mencari solusi penyelesaian masalah-masalah fundamental yang merintangi implementasi dari pemekaran wilayah yang tujuan utamanya adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Apabila telah tercipta iklim yang kondusif ke depan, masih perlu diantisipasi dan dipertimbangkan adanya aspirasi masyarakat yang diwakili oleh 6 (enam) bupati dan 6 (enam) ketua DPRD di wilayah Irian Jaya Tengah yang tetap

¹⁰ Lihat, Harun Alrasid, “Pemekaran Papua Cacat Hukum”, *Tempo Interaktif*, 20 Februari 2003

menginginkan pemekaran provinsi, sebagaimana diatur dalam UU No. 45/1999”.

Analisis Pro-Kontra Pemekaran Papua

Konflik pro-kontra pemekaran Papua awalnya berasal dari Inpres No. 1 Tahun 2003. Apabila tidak ada inpres tersebut, besar kemungkinan konflik tidak akan terjadi. Hal ini karena mengingat UU No. 45 Tahun 1999 sudah ditolak oleh DPRD Papua dan sudah ditanggguhkan oleh Pemerintahan Presiden Habibie. Pemerintah pada waktu itu memahami keberatan rakyat Papua tentang pemekaran Provinsi Papua. Namun sayang, entah kenapa pemerintah dan DPR tidak mencabut UU No. 45 Tahun 1999 tersebut saat membahas dan menetapkan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Sesungguhnya dengan adanya UU No. 21 Tahun 2001 tersebut, yang di dalamnya mengatur juga tentang persoalan pemekaran, menurut kebiasaan maka UU yang sebelumnya dinyatakan tidak berlaku lagi. Tetapi itu memang hanya soal kebiasaan sehingga lemah secara hukum. Dengan kata lain, meski sudah ada UU No. 21 Tahun 2001, UU No. 45 Tahun 1999 juga tetap berlaku. Akibatnya kedua UU tersebut terlihat saling bertabrakan, di mana UU No. 45 Tahun 1999 memerintahkan perlunya pemekaran Papua sedangkan UU No. 21 Tahun 2001 mengatur tentang pemekaran Papua yang harus berdasarkan Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi rakyat Papua.

Celaknya UU No. 21 Tahun 2001 belum dilaksanakan, sementara itu muncul Inpres No. 1 Tahun 2003 yang memerintahkan menteri terkait untuk melaksanakan UU No. 45 Tahun 1999, yang sudah ditolak oleh rakyat Papua itu. Yang terjadi kemudian, instruksi itu mendapat perlawanan, tetapi Pemerintah Pusat tampaknya bersikeras untuk tetap memekarkan Provinsi Papua. Akibat sikap ngotot Pemerintah Pusat ini, masyarakat Papua kemudian terbelah dua, sebagian yang mendukung pemekaran dan

sebagian yang menolak pemekaran. Dengan sikap ngotot Pemerintah Pusat muncul anggapan di kalangan masyarakat Papua bahwa pemerintah sengaja ingin memecah belah rakyat Papua. Betapa tidak? Seharusnya Pemerintah Pusat konsisten saja melaksanakan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua tanpa mengeluarkan instruksi No. 1 Tahun 2003. Tetapi mengapa kemudian pemerintah tetap saja ingin melaksanakan UU No. 45 Tahun 1999?

Ada beberapa analisis berkaitan dengan hal tersebut, sebagaimana berikut.

- 1) Bahwa pemerintah mengeluarkan inpres tersebut dalam upaya untuk memberikan pelayanan pada masyarakat (mendekatkan rentang kendali pelayanan) dan memfasilitasi dan meningkatkan pembangunan ekonomi. Karena banyaknya kabupaten (28 kabupaten, dan rencana akan dikembangkan menjadi 40 kabupaten), tidak mungkin hanya dilayani oleh satu provinsi atau gubernur. Jadi, perlu adanya beberapa provinsi.
- 2) Keluarnya inpres tersebut berkaitan dengan masalah keamanan. Provinsi Irian Jaya atau Papua dipecah menjadi beberapa provinsi adalah dalam rangka untuk melemahkan gerakan separatis yang ingin memisahkan diri dari Indonesia. Pemekaran Papua dilakukan dalam upaya untuk memecah aspirasi Papua Merdeka.
- 3) Keluarnya inpres berkaitan dengan tujuan untuk melemahkan posisi Golkar di Irian Jaya. Pada Pemilu 1999, Partai Golkar menguasai perolehan suara di Irian Jaya. Dengan adanya pemekaran Irian Jaya diharapkan pada Pemilu 2004 kekuatan Partai Golkar akan berkurang dan beralih kepada PDI-P karena dengan diangkatnya gubernur baru akan menjadi patron baru bagi PDI-P yang nanti pada gilirannya akan memberikan dukungan kepada PDI-P.

Apabila kita kelompokkan mereka yang pro-kontra terhadap pemekaran Papua, maka terdiri dari (1) Elite Jakarta; (2) Elite

Pertanyaannya, mengapa hal tersebut terjadi? Ada beberapa kemungkinan dan penjelasan terhadap sikap mereka tersebut. Untuk Provinsi Irian Jaya Barat, mereka yang mendukung pemekaran memiliki alasan bahwa dengan adanya pemekaran merupakan kesempatan yang baik untuk memajukan daerah yang selama ini tertinggal dari daerah-daerah lain di Irian Jaya. Dengan adanya pemekaran maka daerah Irian Jaya Barat akan dapat mengejar ketertinggalan dan mengatasi kemiskinan yang dialami masyarakat selama ini. Untuk memperbesar kewenangan dalam pemerintahan dan untuk memperbanyak posisi-posisi jabatan politik bagi rakyat Papua. Selain itu, dan ini yang penting, untuk mempertahankan integrasi Papua agar tetap dalam pangkuan NKRI.

Alasan mereka yang menolak pemekaran adalah karena pemekaran tidak dilakukan dalam kerangka otonomi khusus sesuai dengan UU No. 21 Tahun 2001 sehingga pemekaran yang dilakukan saat ini tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Pemekaran dilakukan karena kepentingan elite-elite pusat dan kepentingan pemerintah Pusat untuk mengontrol Papua. Dengan Papua dibagi

tiga provinsi maka kontrol terhadap Papua lebih mudah dibandingkan dengan satu provinsi. Dengan adanya tiga provinsi maka akan lahir tiga Kodam dan tiga Polda. Institusi inilah yang akan mengawasi gerak-gerik sebagian rakyat Papua yang ingin memisahkan diri dari Indonesia. Mereka menolak pemekaran juga karena tidak dilibatkannya masyarakat sehingga masyarakat merasa tidak diperhatikan padahal mereka merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan. Akibatnya muncul anggapan bahwa pemekaran Papua hanya untuk memecah belah rakyat Papua.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Persoalan tentang pemekaran Papua telah membelah masyarakat Papua itu sendiri menjadi sikap yang mendukung dan menolak (pro-kontra). Akibat sikap pro-kontra ini dampak yang nyata adalah terjadi konflik horizontal di antara kedua kelompok tersebut. Dengan adanya konflik tersebut, terutama setelah terjadi peristiwa Timika, pemerintah mengambil sikap *status quo* tentang pemekaran Papua. Salah satu kebijakan yang akan diambil

Tabel 3. Sikap Pro-Kontra Elit Pemda dan Masyarakat Terhadap Pemekaran Papua

Sikap Elit	Variabel Internal	Variabel Eksternal
Elit Pemda		
ProPemekaran	Kepentingan Publik (Sosial, Budaya, Ekonomi, Politik) Kepentingan Individu/Kelompok	Kepentingan Pusat (integrasi, Hankam, Politik) Kepentingan Kelompok
Kontra Pemekaran	Kepentingan Publik (Sosial, Budaya, Politik)	Otonomi Khusus (Ekonomi, Politik)
Elit Masyarakat		
Pro Pemekaran	Kepentingan Individu/Kelompok	Kepentingan Pusat dan Kepentingan Kelompok
Kontra Pemekaran	Kepentingan Publik	Otonomi Khusus dan Kepentingan Internasional (Papua Merdeka)

Sumber: Diolah dari berbagai sumber pemberitaan media massa

Pemda, dan (3) Elite Masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikelompokkan mereka yang pro dan kontra sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini.

Elite-elite tersebut memiliki alasan mengapa mereka menerima atau menolak terhadap pemekaran Papua. Bagi elite pemda, khususnya pemda dari kabupaten yang terkena pemekaran dan menjadi provinsi, setuju terhadap pemekaran karena dalam upaya untuk memperpendek rentang kendali sehingga optimal dalam pemberian pelayanan terhadap masyarakat, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memperbesar kewenangan dalam pemerintahan, mem-peroleh posisi jabatan-jabatan politik, dan dalam upaya mempertahankan integrasi NKRI. Alasan-alasan tersebut bisa masuk dalam kategori kepentingan publik dan atau kepentingan kelompok atau individu.

Elite yang menolak pemekaran memiliki argumentasi bahwa pemekaran tersebut tidak sesuai dengan UU No. 21 Tahun 2001 yang menghendaki bahwa pemekaran harus melalui MRP, pemekaran harus memperhatikan aspirasi dan kultur masyarakat Papua, serta dibicarakan terlebih dahulu dengan Pemda Provinsi Papua dan DPRD provinsi. Dalam konteks ini, Ketua DPRD Provinsi Jhon Ibo mengatakan,

“Pihak DPRD Papua sama sekali tidak tahu tentang isi Inpres No. 1 Tahun 2001. Salinan inpres yang kami dapat pun ternyata diperoleh dari faksimile Ana Wartel, yang katanya terletak

di Plaza Indonesia. Jadi kami dapat dokumen negara yang bersejarah itu bukan dikirim dari Sekretaris Presiden atau Staf Presiden di Jakarta. Soal pemekaran Papua sebenarnya sudah ditolak oleh DPRD Provinsi Oktober 1999 lewat Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya No. 11/ DPRD/1999 tanggal 16 Oktober 1999.”¹¹

Sementara di kalangan elite masyarakat yang setuju terhadap pemekaran Papua berdasarkan alasan bahwa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mempercepat pembangunan, memperoleh posisi jabatan bagi putra asli Papua, dan untuk mempertahankan integrasi nasional. Adapun elite masyarakat yang menolak pemekaran berdasarkan alasan bahwa pemekaran dilakukan untuk kepentingan elite-elite politik di Jakarta, untuk memevag aspirasi Papua Merdeka, meningkatkan ruang kontrol Jakarta terhadap Papua melalui pembentukan Kodim dan Polda di provinsi-provinsi baru, tidak melibatkan masyarakat Papua, khususnya kalangan adat dan gereja.

Elite-elite tersebut, baik yang pro maupun yang kontra terhadap pemekaran Papua, mengekspresikan sikapnya berbeda-beda pada setiap provinsi baru yang mengalami pemekaran. Di Provinsi Irian Jaya Barat, sebagian besar elite dan masyarakat setuju terhadap pemekaran, sedangkan di Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Timur sebagian besar elite dan masyarakatnya menolak pemekaran.

Tabel 2. Kelompok Yang Pro-Kontra Pemekaran Papua

Sikap	Elit		
	Elit Pusat	Elit Pemda	Elit Masyarakat
Pro Pemekaran	Birokrasi	Birokrasi	Kelompok yang dekat dengan Pusat
	Politisi	Anggota DPRD	
Kontra Pemekaran	Politisi	Birokrasi Provinsi	LSM
	LSM	Angg. DPRD Provinsi	Gereja/Agama
	Akademisi		Adat

Sumber: Diolah dari berbagai sumber pemberitaan media massa.

¹¹ Lihat “Apa Kata Mereka” dalam Fokus, *Kompas* 23 Pebruari 2003.

oleh pemerintah akan berusaha mensinkronkan antara UU No. 45 Tahun 1999 dengan UU No. 21 Tahun 2001.

Tampaknya dengan sikap pemerintah tersebut, secara implisit maupun eksplisit, pemekaran Papua harus ada. Kesimpulan ini diambil dan didukung dengan pernyataan pemerintah bahwa ia tetap mengakui Irian Jaya Barat sebagai provinsi baru di Papua. Persoalan yang belum terselesaikan, bagi pemerintah, berkaitan dengan dua provinsi lainnya, yaitu Irian Jaya Timur dan Irian Jaya (Tengah). Dalam konteks itu, pemerintah akan mensinkronkan kedua UU di atas.

Menurut hemat saya, tampaknya persoalan konflik masalah pemekaran Papua berpangkal dari kepentingan-kepentingan elite lokal yang terpecah dan elite pusat yang terpecah pula. Artinya, ada kepentingan yang sama antara elite pusat dan elite lokal yang pro pemekaran berhadapan dengan elite lokal dan elite pusat (terutama elite yang dirugikan dengan adanya pemekaran tersebut) yang menentang pemekaran Papua. Dampak dari konflik tersebut kemudian menjalar ke masyarakat atau arus bawah, yang sesungguhnya mereka tidak seharusnya dilibatkan. Tetapi yang terjadi antara kedua kelompok tersebut membawa-bawa masyarakat. Akibatnya, seperti dikemukakan sebelumnya, terjadi konflik horizontal, konflik antara sesama rakyat Papua.

Pemekaran Papua, memang merupakan suatu keharusan, karena sejumlah alasan, yaitu:

- 1) Dari segi politik, pembagian Provinsi Papua menjadi tiga wilayah provinsi (bahkan bisa enam provinsi, pen.) memberikan kesempatan kepada tiga putera terbaik Papua untuk menjadi gubernur.
- 2) Dari segi ekonomi, ketiga wilayah tersebut mempunyai potensi sumber alam yang sama, yaitu pertambangan.
- 3) Dari aspek sosial budaya, pembinaan dan pengembangan budaya serta adat-istiadat akan lebih efektif dilakukan.

Pelayanan-pelayanan sosial seperti pendidikan dan agama, sarana dan prasarananya dapat diperbaiki.

Meskipun pemekaran merupakan suatu keharusan dengan sejumlah alasan di atas, akan tetapi proses dan prosedur pemekaran Papua harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses pemekaran Papua selain harus mengacu kepada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga mengacu kepada UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua, di mana dalam proses pemekaran harus dibicarakan dulu melalui Majelis Rakyat Papua dan DPRD Papua.

Untuk itu, dalam proses percepatan pemekaran Papua, pemerintah Pusat harus melakukan sosialisasi melalui pendekatan-pendekatan secara persuasif melalui dialog dan musyawarah. Sekarang tidak lagi jamannya kebijakan yang bersifat *top-down*. Setiap kebijakan harus bersifat *bottom-up*, yang memperhatikan aspirasi dan keinginan masyarakat daerah. Dalam dialog tersebut semua pihak harus dilibatkan dan didengarkan suaranya. Paling tidak dalam dialog tersebut, unsur yang dilibatkan adalah:

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua;
2. Pemerintah Daerah, yang dikepalai oleh gubernur;
3. Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Papua;
4. Komisi HAM Papua;
5. Majelis Rakyat Papua (MRP);
6. Badan Perwakilan Desa yang ada di Papua;
7. Dewan Adat Papua;
8. Pimpinan Adat;
9. Gereja Katolik;
10. Organisasi Non-Pemerintah/LSM

Mengapa lembaga-lembaga di atas harus dilibatkan? Setuju atau tidak setuju, lembaga-lembaga tersebut merupakan

representasi dari masyarakat Papua dan merupakan jembatan penghubung antara kepentingan Pemerintah Pusat dengan kepentingan masyarakat Papua. Oleh karena itu, sudah seharusnya lembaga-lembaga tersebut dilibatkan dalam setiap proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Selama ini, kerap, Pemerintah Pusat enggan untuk melakukan dialog dengan lembaga-lembaga di atas. Kalaupun ada, dan dilakukan, adalah dialog dengan mereka yang setuju dengan ide Pemerintah Pusat. Padahal persoalan bukan di situ tetapi adalah mencari titik temu di antara perbedaan-perbedaan yang ada untuk mencari penyelesaiannya.

Daftar Pustaka

- “Apa Kata Mereka” dalam Fokus, *Kompas* 23 Februari 2003.
- Al Rasyid, Harun. *Pemekaran Papua Cacat Hukum, Tempo Interaktif*, 20 Februari 2003.
- Bhakti, Ikrar Nusa. “Mencari Titik Temu Pemekaran Provinsi Papua”, *Kompas*, 25 Agustus 2003.
- Djopari, J.R.G. “Pemekaran Papua Positif bagi Rakyat Papua”, dalam *Sinar Harapan*, 5 Maret 2003.
- Piliang, Indra J. “Solusi Damai untuk Papua”, dalam *Kompas*, Agustus 2003.
- UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua.
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah.