

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Tinjauan Umum Otonomi Khusus Papua

Pembuatan kebijakan otonomi khusus bagi provinsi Papua itu melewati jalan panjang, penuh rintangan sebagaimana yang disebut sebagai perjuangan melawan arus dalam bingkai NKRI, memakan waktu yang lama, dan sangat melelahkan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Tidak hanya itu, kebijakan otonomi khusus (*special autonomy*) atau kerap disebut *asymmetris decentralization*, dimana pemerintah pusat memberikan kewenangan yang besar dibidang politik ekonomi, dan sosial budaya kepada pemerintah daerah; merupakan barang baru dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia melalui kebijakan otonomi daerah. Bahkan, bukan tidak mungkin konsep otonomi khusus ini bisa melengkapi konsep otonomi riil, otonomi materil, serta otonomi nyata dan bertanggung jawab yang selama ini kita kenal dalam penyelenggraan pemerintah lokal di Indonesia. Karena itu, bagaimana seluk beluk (sejarah) pembuatan kebijakan otonomi khusus bagi provinsi Papua dan NAD, penting untuk diungkapkan termasuk kendala-kendala dalam implementasinya, dan barangkali sebagai pelajaran yang dapat dipetik dari kehadirannya.

Prinsip dasar negara demokrasi selalu menuntut dan mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan, agar tidak terpusat di satu tangan. Kekuasaan yang terpusat di satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia selalu membuka

peluang terjadinya kesewenang-wenangan bahkan cenderung korupsi. Dalam kaitan ini, maka negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dipencarkan kedaerah-daerah melalui otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sendiri melalui kebijakan desentralisasi atau melalui dekosentrasi. Dengan demikian, yang menjadi hakikat Negara Kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi.²²

Dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua telah diberikan kewenangan kepada pemerintah Provinsi Papua untuk membentuk suatu lembaga kultural yang merepresentasikan sebagai lembaga yang mewakili masyarakat adat Papua dan lembaga yang bertugas memproteksi hak-hak orang asli Papua. Rakyat Papua juga diberi kesempatan untuk membentuk partai lokal agar partisipasi politik rakyat asli Papua lebih meningkat. Sedangkan untuk menjalankan kewenangan khusus tersebut pemerintah provinsi diberi dana Otsus dan dana bagi hasil sumber daya alam yang lebih besar dari pada yang diterima oleh Provinsi-provinsi lain di Indonesia.

Kebijakan Otonomi Khusus bagi provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota dan Rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas tersebut berarti pula mencakup

²²Agus Sumule, 2008, *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Papua*, Jakarta, Gramedia, hlm. 95

kewenangan untuk mengurus sendiri pemanfaatan kekayaan sumber daya alam sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat asli Papua, memberdayakan potensi ekonomi, sosial, dan budaya yang dimiliki, termasuk didalamnya memberikan peranan yang lebih signifikan terhadap orang asli Papua melalui wakil-wakilnya untuk terlibat langsung dalam proses perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan daerah dengan tetap menghargai kesetaraan dan keberagaman kehidupan masyarakat di Provinsi Papua. Hal ini sebagai akibat dari penetapan Otonomi Khusus tersebut, maka ada perlakuan yang berbeda yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 merupakan landasan yuridis atas pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang terdiri dari XXIV Bab dan 79 pasal, yang diawali dengan konsideran dan diakhiri dengan penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal. Secara filosofi Undang-undang Nomor 21 tahun 2001, memuat sejumlah pengakuan²³ dan komitmen²⁴ Pemerintah pusat. Berlakunya

²³ Sejumlah pengakuan yang dimaksud adalah: (1) undang-undang ini dibuat dalam kerangka mewujudkan cita-cita tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) masyarakat Papua adalah insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab; (3) adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus; (4) penduduk asli masyarakat Papua adalah salah satu rumpun dari ras melanesia dan merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa; (5) penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum memenuhi rasa keadilan, memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia; (6) pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam di Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli Papua; (7) pengakuan adanya kesenjangan dan ketidaksetaraan antara provinsi Papua dengan Provinsi-Provinsi lainnya di Indonesia.

²⁴ Komitmen yang di maksud antara lain; (1) menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat adat; (2) menghargai kesetaraan

undang-undang ini secara normatif pada tanggal 21 November 2001 hingga saat ini telah memasuki tahun ke 15. Refleksi terhadap implementasi dari Undang-undang ini menunjukkan belum efektif dilaksanakan, hal ini disebabkan karena adanya perangkat peraturan yang menjadi landasan operasionalnya dalam bentuk Peraturan Daerah Provinsi (PERDASI) dan Peraturan Daerah Khusus (PERDASUS) yang dibuat oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur dan ditetapkan sebagai PERDASUS setelah mendapat pertimbangan dan persetujuan dari Majelis Rakyat Papua (MRP).

B. Peran Majelis Rakyat Papua (MRP) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Papua

Lahirnya Undang-undang No 21 Tahun 2001 telah membawahkan angin segar bagi rakyat Papua. UU tersebut memberikan keberpihakan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar orang asli Papua yang secara eksplisit di atur dalam UU Otsus tersebut. Maka dengan berlakunya UU tersebut telah melahirkan suatu lembaga kultural budaya yang menjadi roh dari keberpihakan dan perlindungan terhadap orang asli Papua yaitu Majelis Rakyat Papua (MRP). MRP adalah lembaga yang dibentuk oleh PP No 54 tahun 2004 sesuai dengan amanah UU No 21 Tahun 2001 tentang Otsus.

dan keragaman terhadap etika dan moral; (3) perlindungan hak-hak dasar penduduk asli dan hak asasi manusia; (4) supremasi hukum; (5) penegakan demokrasi; (6) penghargaan pluralisme; dan (7) penyelesaian masalah HAM penduduk asli Papua.

Setelah ditunggu hampir selama 4 tahun sejak diundangkannya Otsus pada November 2001, MRP akhirnya dapat dibentuk dan dilantik pada tanggal 31 Oktober 2005 yang terdiri dari 42 orang yang merupakan perwakilan dari tiga golongan yang ada dalam komunitas asli Papua : Adat, agama, dan perempuan. Namun demikian, dinamika pembentukan MRP tetap mencerminkan betapa unsur ketidakpercayaan dan kecurigaan hingga manuver politik untuk menghalangi main peran.²⁵

Jika kita merujuk pada UU No.21 Tahun 2001, Status Otonomi Khusus akan memberikan peran besar kepada MRP, ketika merujuk pada BAB V UU No 21 Tahun 2001, disebutkan bahwa MRP merupakan bagian dari pemerintahan daerah di Papua, yang atas dasar itu pemerintahan di Papua didasarkan pada tiga lembaga yakni: legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Papua), eksekutif (gubernur dan pemerintahan daerah) dan MRP, yang menurut UU No.21/2001, posisi ketiga lembaga tersebut adalah sama dan sederajat. Maka jelas terlihat bahwa MRP berperan penting dalam menjalankan Otonomi Khusus Papua yaitu dalam hal ini mengatur dan mengimplementasikan Otsus termasuk melakukan sejumlah kajian dan evaluasi Otsus yang telah berjalan kurang lebih satu dekade sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai lembaga kultural.

Otonomi Khusus lebih identik dengan adanya lembaga MRP, hal ini yang melatar belakangi dari pembentukan UU Otsus tersebut yang bertujuan memberikan

²⁵ TIM SKP, 2007, *Memoria Passionis Di Papua 2005*, Jayapura, SEKRETARIAT KEADILAN DAN PERDAMAIAN KEUSKUPAN JAYAPURA, hlm. 302

kewenangan seluas-luasnya bagi pemerintah daerah demi memajukan dan mencerdaskan Papua dan orang asli Papua. Yang menjadi inti dari Otsus tersebut adalah dengan mengamanahkan pembentukan MRP sebagai lembaga kultural yang merepresentasikan diri sebagai lembaga yang melindungi hajat orang asli Papua,. maka dari itu kekhususan yang meliputi perlindungan terhadap hak-hak dasar orang asli Papua mencakup enam di mensi pokok kehidupan yaitu:

- 1) Perlindungan hak hidup orang Papua di tanah Papua, yaitu suatu kualitas kehidupan yang bebas dari rasa takut serta terpenuhi seluruh kebutuhan jasmani dan rohaninya secara baik dan proporsional.
- 2) Perlindungan hak-hak orang asli Papua atas tanah air dalam batas-batas tertentu dengan sumber daya alam yang terkandung didalamnya.
- 3) Perlindungan orang Papua untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat dan aspirasinya.
- 4) Perlindungan hak-hak orang Papua untuk terlibat secara nyata dalam kelembagaan politik dan pemerintahan melalui penerapan kehidupan berdemokrasi yang sehat.
- 5) Perlindungan kebebasan orang Papua untuk memilih dan menjalankan ajaran agama yang diyakinnya, tanpa ada penekanan dari pihak manapun; dan
- 6) Perlindungan kebudayaan dan adat istiadat orang Papua

Dengan adanya perlindungan hak-hak dasar orang asli Papua yang mencakup enam dimensi pokok kehidupan, MRP diharapkan mampu memberikan suatu pemahaman dalam konteks keadilan dalam peraturan perundang-undangan tentang Otonomi Khusus provinsi Papua. MRP merupakan suatu bagian dari pelaksanaan Otsus yang tidak dapat dipisahkan dan berdiri sendiri. MRP hadir sebagai mitra dari DPRP dan pemerintah daerah dalam melaksanakan UU Otsus di Papua yang dimana MRP lebih menekankan dalam hal perlindungan terhadap masyarakat adat Papua (orang asli Papua).

Selain itu juga MRP diberikan kewenangan hal melakukan sejumlah pertimbangan terkait dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi, pertimbangan dan persetujuan dalam pembuatan perdasus dan perdasi yang dibuat oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur dan juga persetujuan bakal calon gubernur yang diajukan oleh DPRP terhadap MRP.

Setelah di keluarkannya PP No 54 Tahun 2004 tentang pembentukan MRP di Papua dan dilantik akhir tahun 2005, MRP sesuai dengan tugas dan kewenagannya dituntut untuk menjalankan fungsi lembaga tersebut dan diharapkan mampu mengatasi permasalahan yang menyangkut masyarakat adat di Papua yang selama ini belum mampu teratasi oleh pihak baik pemerintah Provinsi maupun DPRP. MRP hadir sebagai salah satu lembaga yang bersama dengan Pemerintah daerah dan DPRP untuk menyelenggarakan Otonomi Khusus yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Maka sudah seharusnya dalam hal ini MRP berperan dalam mengatasi permasalahan

yang ada sebagai bentuk keterwakilannya terhadap masyarakat adat Papua yang telah memilih mereka untuk mewakili kepentingan rakyat asli Papua yang selama ini terkesan terabaikan dikarenakan kurangnya perhatian dari pemerintah daerah (Pemerintah Provinsi dan DPRD) maupun pusat.

1. Mekanisme pemilihan anggota MRP menurut PP No 54 Tahun 2004

- (1) Pemilihan anggota MRP diselenggarakan oleh Panitia Pemilihan MRP.
- (2) Panitia Pemilihan MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari :
 - a. Panitia Pemilihan MRP tingkat Distrik;
 - b. Panitia Pemilihan MRP tingkat Kabupaten/kota;
 - c. Panitia Pemilihan MRP tingkat Provinsi.
- (3) Panitia Pemilihan MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) masing-masing berjumlah 5 (lima) orang dan anggotanya terdiri dari unsur pemerintah dan unsur masyarakat.
- (4) Pembentukan Panitia Pemilihan MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dan huruf b, ditetapkan oleh Bupati/walikota dengan mendengar usul dari DPRD kabupaten/kota dan masyarakat.
- (5) Pembentukan Panitia Pemilihan MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c ditetapkan oleh Gubernur dengan memperhatikan pendapat DPRD dan masyarakat.

(6) Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk 3 (tiga) bulan sebelum pemilihan anggota MRP dan berakhir masa tugasnya 1 (satu) bulan setelah pelantikan anggota MRP.

Pelaksanaan pemilihan anggota MRP selanjutnya di atur dalam Peraturan daerah Khusus (PERDASUS No 4 Tahun 2010 tentang pemilihan anggota MRP). Dari mekanisme di atas bisa dilihat bahwa tata cara pemilihan anggota MRP di mulai dari tingkat Provinsi sampai Distrik dengan beberapa tahapan sesuai dengan kelompok kerja (pokja) dalam MRP tersebut. Kelompok kerja adat dan perempuan dilakukan 2 tahapan sedangkan agama hanya dilakukan 1 kali tahapan saja. Masing-masing anggota MRP dipilih oleh setiap utusan-utusan perwakilan yang ditunjuk oleh kelompok masyarakat adat, agama dan perempuan yang ada disetiap wilayah Provinsi Papua.

Dalam hal ini anggota mewakili suara dari masyarakat adat Papua yang berada di tingkatan wilayah terendah tidak hanya dilakukan di tataran provinsi saja. Namun yang menjadi pertanyaan saat ini adalah apakah pemilihan tersebut benar-benar dilaksanakan secara transparan, jujur, adil dan demokratis ?

Berikut ini merupakan penerapan mekanisme pemilihan anggota MRP yang tidak efektif:

- a) Pemilihan anggota MRP pada kenyataannya tidak melibatkan seluruh elemen masyarakat orang asli Papua, hal ini bisa dilihat dari Peraturan

Daerah Khusus Nomor 4 Tahun 2010 tentang pemilihan anggota Majelis Rakyat Papua dipilih dan diwakili oleh kelompok anggota dari masyarakat baik adat, agama, maupun perempuan, sehingga cenderung tidak transparan dan demokratis. Hal ini bisa berdampak pada kinerja dari anggota yang terpilih tersebut, apakah benar-benar mewakili daerahnya atau hanya mengurus kepentingan-kepentingan pribadi atau kelompok.

- b) Sedangkan dalam UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otsus Pasal 1 huruf r menyatakan bahwa: “*masyarakat hukum adat adalah warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi diantara para anggotanya*” sedangkan pada Pasal 1 huruf t menyatakan bahwa: “*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*”. Yang menjadi masalah saat ini adalah proses pemilihan tidak melibatkan seluruh masyarakat adat yang ada di Papua, melainkan pemilihan dilakukan dengan hanya melibatkan perwakilan dari setiap kelompok yang sesuai dengan kelompok kerja yang ada didalam MRP sesuai dengan PERDASUS. Ketika kita merujuk pada PERDASUS No 4 Tahun 2010 Tentang Pemilihan Anggota MRP pasal 5 ayat (2) huruf e yang berbunyi “*mendapat mandat dari kelompok masyarakat adat dan kelompok masyarakat perempuan tingkat kabupaten/kota serta lembaga*

keagamaan tingkat Provinsi untuk pemilihan wakil adat, perempuan, dan agama” maka jika dilihat dari isi pasal diatas adalah yang berhak memilih setiap anggota MRP ialah perwakilan dari masing-masing kelompok tersebut tanpa harus melibatkan masyarakat orang asli Papua secara keseluruhan. Maka berlakunya PERDASUS tersebut bertentangan dengan UU No 21 Tahun 2001 terkait dengan syarat-syarat calon pemilih, secara teori hukum jika peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan diatasnya maka peraturan yang lebih rendah harus dihapuskan. Namunhal ini tidak terjadi bahkan masih berlangsung hingga saat ini.

- c) Proses pemilihan yang tidak memenuhi unsur dari peraturan Perundang-perundangan inilah yang berdampak pada kinerja dari anggota yang terpilih. Hal ini dikarenakan proses pemilihan yang cacat ditambah lagi banyaknya kepentingan-kepentingan pribadi atau kelompok akhirnya lembaga MRP yang seharusnya dapat menjadi tameng bagi masyarakat adat Papua kini tidak sesuai lagi dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat Papua khususnya.
- d) Melihat peran MRP sejauh ini menurut Ariyanto (Kapodi FH Universitas Yapis Papua) mengatakan: Pola perekrutan yang tidak efektif sehingga menimbulkan peran yang tidak stabil dalam menjalankan fungsi dan tugasnya MRP sebagai lembaga kultural, hal ini bisa kita lihat ketika pada saat pergantian anggota, masih banyak anggota yang tidak ingin digantikan dari jabatannya, hal ini tidak sesuai dengan masa berlakunya masa jabatan

yang berlaku hanya 5 tahun sejak dilantik dan bertentangan dengan UU Otsus Papua.

Permasalahan di atas menjadi tolok ukur bahwa peran MRP sejauh ini masih jauh dari cita-cita yang tertuang dalam UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus. Sejatinya hadirnya Otsus sebagai jawaban dari permasalahan yang ada selama ini di Papua bukan menambah masalah, terutama MRP sebagai lembaga kultural yang menjadi perwakilan masyarakat adat orang asli Papua. MRP dituntut untuk berperan dalam melindungi hak-hak masyarakat adat asli Papua, karena inti dari kekhususan yang diberikan oleh pemerintah pusat berada ditangan MRP.

2. Implementasi Peran, Fungsi dan Kewenangan MRP

Peran MRP dalam fungsi legislasi dapat dilihat dalam pelaksanaan Otsus Papua, di dalam pelaksanaan Otsus Papua terdapat salah satu lembaga yang bersifat perwakilan kultural dari orang asli Papua dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak orang asli Papua (*afirmatif action*) dalam bidang-bidang tertentu yang telah tertuang didalam UU Otsus Papua dalam wujud peraturan daerah khusus (PERDASUS). Fungsi pengaturan legislasi adalah cabang kekuasaan legislatif merupakan cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh wakil rakyat diparlemen, yaitu:

- a. Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara.
- b. Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara.

c. Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan dengan atas persetujuan warga negara, yaitu melalui wakil-wakil mereka diparlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Kedudukan sebagai lembaga perwakilan tidak membuat MRP sebagai suatu lembaga yang mempunyai peran dalam melakukan fungsi legislasi. Hal ini dapat dilihat dimana kewenangan MRP untuk membentuk suatu PERDASUS seperti halnya DPRD tidak diatur didalam UU Otsus Papua. UU Otsus tidak memberikan ruang kepada MRP dalam melakukan fungsi legislasi. Dilihat pasal-pasal dalam UU Otsus sangat jelas mengatur mengenai fungsi legislasi tidak terdapat didalam MRP. Kewenangan yang terdapat didalam MRP hanya sebatas menyetujui suatu rancangan peraturan khusus (PERDASUS) Papua (lihat Pasal 21 ayat 1 Huruf b). Diluar aturan mengenai PERDASUS, MRP tidak dapat mengusulkan suatu peraturan kepada DPRD untuk dibahas bersama. Disisi lain kedudukan MRP dalam peran legislasi diberikan porsi dalam hal untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap suatu rancangan PERDASUS yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah. Kewenangan MRP tersebut diatur dalam Pasal 20 huruf c dan pasal 29 ayat (1) UU Otsus Papua. Dengan hanya diberikan peran dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap PERDASUS membuat MRP tidak memiliki fungsi legislasi.

Dalam PP No 54 Tahun 2004 tentang MRP, dalam tugas dan wewenang MRP, Pasal 2 sama dengan peraturan yang di atasnya. Peran dalam membuat atau mengusulkan PERDASUS memang tidak dimiliki oleh MRP secara penuh, MRP diberikan peran dalam hal memberikan pertimbangan-pertimbangan terhadap suatu usulan rancangan PERDASUS, hal ini yang menjadi bagian dari tugas MRP dalam melaksanakan UU Otsus dimana melihat usulan rancangan PERDASUS merupakan suatu *affirmative action* terhadap kepentingan orang asli Papua. Di sisi lain MRP diberikan kewenangan untuk meninjau kembali Peraturan Daerah Provinsi (PERDASI) yang dibuat oleh DPRD dan Pemerintah Daerah. Dengan adanya peran dalam meninjau kembali PERDASI dan juga memberikan persetujuan dalam PERDASUS setidaknya MRP dapat berperan dalam urusan legislasi walaupun bukan sebagai pembuat atau pengusul dari PERDASUS.

Melihat MRP dalam fungsi pengawasan pada pelaksanaan Otsus Papua mempunyai peran yang penting. Hal ini dikarenakan kedudukan MRP yang merupakan representasi orang asli Papua. Pengawasan terhadap pelaksanaan Pemerintah Daerah menyangkut kepentingan orang asli Papua mendapatkan pengawasan dari MRP. Yang menjadi peran MRP dalam melaksanakan pengawasan di dalam pelaksanaan Otsus Papua. Dalam UU Otsus Papua dapat terlihat dalam Pasal 19, 20, 22, 23, 29, 38, dan 40 dimana MRP dapat menjalankan perannya sebagai pengawas terhadap pelaksanaan Otsus Papua yang lebih mengutamakan perlindungan terhadap orang asli Papua/keberpihakan kepada orang asli Papua dalam *affirmative*

action, dalam perjanjian hubungan kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah daerah juga harus melalui pertimbangan MRP. Peran MRP dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan dalam kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan pihak luar memberikan tujuan yang dimana untuk memproteksi orang asli Papua dalam suatu perjanjian kerjasama yang dihasilkan.

Peran MRP paling sentral dalam UU No 21 Tahun 2001 yaitu melindungi hak-hak orang asli Papua. Peran yang diletakan pada MRP dalam memberikan perlindungan terhadap orang asli Papua di berbagai aspek kehidupan dan terutama menjaga agar hak-hak ulayat adat tidak hilang dengan berkembangnya dinamika kehidupan dalam pembangunan di Papua secara keseluruhan. MRP yang diletakan sebagai lembaga perlindungan terhadap orang asli Papua juga berperan dalam menerima pengaduan dan aspirasi dari masyarakat.

MRP mempunyai peran penting dalam UU No 21 Tahun 2001, dalam hal ini sebagai lembaga kultural yang berperan penting dalam menjalankan Otonomi Khusus Papua dan mengawal segala bentuk kebijakan daerah yang dikeluarkan oleh baik eksekutif maupun legislatif. Dengan status Otonomi Khusus MRP diberikan kewenangan sebagai mana yang dimaksud dalam UU No 21 Tahun 2001 yaitu ikut memberikan pertimbangan dalam hal pembuatan peraturan daerah (PERDASUS). Dengan adanya kewenangan tersebut maka telah memberikan peranan penting bagi MRP dalam hal menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga kultural yang

melindungi hak-hak dasar orang asli Papua yang meliputi agama, perempuan dan adat.

Majelis Rakyat Papua adalah salah satu ciri khas dalam pembentukan Otonomi Khusus di Papua. Lembaga tersebut merupakan salah satu instrumen penting sebagai sebuah sarana yang dimana untuk menghentikan pergulatan politik yang terjadi di Papua. Salah satu peran MRP sendiri adalah untuk mendinamisasikan politik lokal di Papua untuk satu perubahan demi mengatasi pergolakan politik tersebut. MRP adalah bentuk dari institusi representatif yang menjelmakan kewenangan terpilih tersebut, maka dari itu pemerintah pusat tidak bisa melakukan intervensi tanpa melibatkan MRP. Hal tersebut sesuai dengan undang-undang Otonomi Khusus yang menyatakan kewenangan pemerintah pusat di Papua hanya ada lima pokok saja, diluar itu merupakan kewenangan daerah sepenuhnya yang dikelola oleh masing-masing lembaga daerah yaitu DPRP, MRP dan Kepala Daerah, artinya secara konseptual Otonomi Khusus Papua merupakan *Transfer Of Power*.

Beberapa implementasi peran, fungsi dan kewenangan MRP berikut ini:

- 1) MRP merupakan Lokomotif Undang-Undang Otonomi Khusus Papua;

Roh dari Undang-Undang Otonomi Khusus Papua adalah Majelis Rakyat Papua semua kitabisa simak dalam produk UU milik rakyat Papua yang diberikan oleh Indonesia. Sebagai roh, mestinya dialah yang memberi hidup dari UU Otsus Papua agar bergerak dan berjalan. Artinya tanpa MRP UU

Otsus Papua sesuatu yang mati atau tidak berarti. Kita bisa simak dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Otonomi Khusus Papua yang menyebutkan “dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan representatif kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam perlindungan hak-hak dasar orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pementapan kerukunan umat beragama” inilah dasar dan prinsip utama pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001 sudah barang tentu tidak bisa terlepas dari fungsi, tugas dan peran MRP, sudah sewajarnya sebagai roh dari penyelenggaraan Otonomi Khusus Papua seharusnya MRP merupakan penggerak utama untuk menjaga jiwa semangat implementasi UU Otsus Papua, sehingga tetap menjaga dan mengutamakan perjuangan terhadap hak-hak dasar orang asli Papua dalam aspek kehidupan sesuai amanat UU Otsus Papua. Namun dalam kenyataannya sangat dilematis dan tidak berdaya antara maju atau mundur.

2) MRP lembaga Kontrol Eksekutif dan Legislatif;

Berkaitan dengan posisi atau kedudukan MRP. Lemahnya posisi MRP merupakan sebuah kesalahan awal yang tidak dikontrol terutama dalam pembentukan PP No. 54 Tahun 2004 tentang MRP, ketekutan yang berlebihan dari pemerintah pusat terhadap MRP yang diwaspadai sebagai lembaga super body bagi perjuangan kemerdekaan Papua, telah

menyebabkan dikebirinya tugas dan fungsi MRP yang seharusnya dimainkan oleh lembaga ini dalam implementasi UU Otsus Papua. Hal inipun sebenarnya sudah terlihat sejak awal dalam UU Otsus Papua sendiri. Pemberian tugas dan wewenang serta hak MRP yang di atur adalah tugas dan hak yang semu yang penuh pertentangan. Kita bisa lihat saat ini MRP tidak dapat berbuat banyak terkait pembentukan PERDASUS dan PERDASI. Apakah semua investasi nasional atau internasional yang masuk ke Papua yang melalui pemerintah Provinsi, Kabupaten/kota yang langsung ke masyarakat di kampung, sudah melibatkan MRP sebagai lembaga representasi masyarakat Papua untuk memberika pertimbangannya kepada pemerintah Provinsi Papua. Melihat peran dan fungsinya dalam PP 54/2004, disadari atau tidak, lembaga sebesar dan sepenting MRP dalam implementasi UU Otsus Papua benar-benar tidak berdaya. Kalau boleh berpendapat, maka boleh dikatakan fungsi dan peran MRP yang ada saat ini tidak lebih merupakan kolaborasi dari utusan masyarakat adat, agama dan perempuan yang ditempatkan disana hanya untuk mengurus masalah masing-masing. Artinya yang penting terwakili dan hanya sebagai pelengkap dari UU Otsus Papua supaya bisa berjalan tanpa diberikan peran yang sesungguhnya.

Namun dalam penerapan perannya demi mewujudkan cita-cita yang sebagaimana tertuang dalam UU No 21 Tahun 2001 terkait pembentukan dari lembaga tersebut belum sepenuhnya terwujud dan belum mampu membawa dampak yang signifikan

baik bagi Provisnsi Papua maupun masyarakat asli Papua, hal ini bisa dilihat dari periode I yang dilantik pada tahun 2005-2010 dan periode ke II yang dilantik pada 2011-2016 belum mampu membawa perubahan-perubahan yang baik. Hal ini diakui oleh Sekretaris dari Pokja Adat MRP **Aristakus Marey**: *“menurut beliau sejak 10 tahun berdirinya MRP sejauh ini belum mampu menjalankan perannya tersebut belum dengan baik”*. Hal ini dapat kita lihat dengan kondisi Papua saat ini yang masih tinggi angka kesenjangan socialnya.

Berikut ini merupakan sebagian dari masalah-masalah yang saat ini ada di Papua yang sampai dengan saat ini belum terselesaikan:

a. Konflik Laten

Ditengah hiruk pikuk Pilkada dan Pemilihan MRP, sejarah mencatat bahwa konflik laten di Papua belum ditangani secara memadai. Aksi protes kelompok Kristen terhadap rencana pembangunan Islamic Centre di Manokwari (17 November 2005) dan baru-baru ini juga kita dkejutkan dengan konflik agama di sebuah kabupaten di Papua yaitu Kabupaten Tolikara yang dimana penyerangan oleh kelompok Kristen terhadap umat Islam (juli 2015) menjadi pengungkapan lapa yang ada dihati banyak orang bahwa di wilayah dimana hubungan Kristen-Islam dibayangi ketakutan. Meski konflik terbuka apalagi bersenjata tidak pernah tercatat dalam sejarah Papua, unsur tabrakan seperti ini bukan tidak mungkin akan mengarah ke konflik yang lebih keras. Perasaan tidak aman ini dan bahkan terancam ini makin

mengemuka di kalangan rakyat Papua dan tersalurkan dalam berbagai isu seperti transmigrasi, agama, kepegawaian, HIV/AIDS, miras, kekerasan militer dan polisi, dan sebagainya. Maka yang menjadi pertanyaan adalah dimanakah benteng perlindungan masyarakat sehingga hal-hal ini tidak dapat disalurkan dalam jalur hukum dan politik yang ada?²⁶ Unsur yang tidak banyak terekam tetapi terus berkejang adalah aspirasi M(erdeka). Aspirasi politik masyarakat ini memang tidak leluasa dan massal diungkapkan tetapi sesekali diangkat oleh kalangan aktivis mahasiswa seperti Front Pepera saat memprotes pembentukan MRP di Jayapura. Kelompok aktivis mahasiswa ini dengan gigih terus menolak pembentukan MRP dan menyerukan dialog nasional antara Papua dan Jakarta. Ini berarti dalam pandangan kelompok muda ini pembentukan MRP tidak jauh dari rekayasa pemerintah Jakarta. Akan tetapi, kesulitannya adalah kelompok ini belum mampu menawarkan konsep utuh dan inklusif untuk sebuah perundingan yang disebut ‘dialog’ tersebut. Pada saat yang sama citra konflik politik ini justru sengaja terus dipelihara dengan laporan penangkapan mereka yang dicap sebagai kelompok separati oleh pihak TNI (7 November 2005). Maka muncullah istilah-istilah ‘Gerakan Separatis Papua’ seperti OPM (Organisasi Papua Merdeka), TPN (Tentara Pembebasan Nasional), dan lain-lain.

²⁶ *Ibid*, hlm. 309

b. Kesejahteraan Masyarakat Asli Papua

Harus diakui kesejahteraan sebenarnya menjadi indikator penting bagaimana masyarakat menerima pemimpinnya, terutama dimana Otonomi Khusus yang terus diusahakan penerapannya. Tindak-tanduk pejabat publik, aparat, dan pegawai negeri turut diperhatikan dalam penyelenggaraan layanan masyarakat. Harapan masyarakat amat tinggi dengan adanya Otonomi Khusus, tetapi beberapa kejadian penting menunjukkan arus yang berbalik, misalnya: kelaparan di Yahukimo dan sebagian daerah pegunungan di Papua, penyakit-penyakit klasik merajalela seperti ISPA, TBC, HIV/AIDS, gizi buruk, situasi rawan polio. Fakta ini dengan mudah kita dapat bila kita mengikuti proses pendataan diberbagai Kabupaten pemekaran seperti Boven Digul, Mappi, Asmat, Tolikara dan Yahukimo yang telah didata oleh Badan Pusat Statistik (BPS) . dengan gambaran ini menjadi nyata bahwa masyarakat asli Papua mengalami masalah-masalah yang begitu besar, hal ini menjadi pertanyaan besar dimanakah peran MRP, DPRP dan Kepala daerah dan dimanakah implementasi Otsus yang dananya begitu besar yang mencapai angka yang fantastis yaitu 52 triliun selama diberikan otsus.

c. Pendidikan

Kondisi pendidikan juga hingga saat ini tidak mengalami perbaikan. Di Kabupaten Asmat, baru sekitar 25% dari anak usia sekolah yang menikmati pendidikan. Guru-pun terbengkalai nasibnya. Sekitar 100-an guru di Biak-Numfor misalnya melakukan

aksi demo karena honor yang tidak lancar disalurkan. Status mereka dimasa mendatang juga tidak jelas. Tindakan semacam ini makin biasa disaksikan di berbagai tempat di tanah Papua ini sehingga muncul pertanyaan apa rencana dan strategi pemerintah untuk mencerdaskan rakyat Papua, khususnya yang tinggal di pedalaman. Maka dari itu pengimplementasian dari UU otonomi khusus tersebut tidak dilakukan secara baik sebagaimana perintah yang diberikan oleh UU tersebut. Sebagai lembaga budaya yang bertugas melindungi hak-hak masyarakat asli Papua sudah seharusnya MRP memberikan peran yang signifikan demi memajukan daerah dan masyarakat asli Papua.

C. Keterwakilan Majelis Rakyat Papua Sebagai Lembaga Representatif Rakyat Papua

Dalam Undang-undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus dijelaskan bahwa MRP merupakan lembaga yang mewakili seluruh masyarakat asli Papua yang bertugas melindungi hak-hak dasar dari orang asli Papua sesuai dengan aspirasi yang diberikan oleh masyarakat. Sejatinya MRP merupakan lembaga penasehat sekaligus yang mengawasi jalannya pemerintahan di Provinsi Papua, anggota MRP dipilih oleh masing-masing kelompok adat, agama dan perempuan dengan membawa berbagai misi demi mewujudkan tatanan masyarakat asli Papua yang selama ini diharapkan. Sudah barang tentu segala kebijakan dan kegiatannya berdasarkan aspirasi masyarakat asli Papua saat ini, mengingat MRP hadir dari adanya UU Otsus sebagai legitimasi hukumnya, maka segala tugas dan kewenangannya bermuara pada

kepentingan masyarakat bukan kelompok maupun perorangan. Dengan hadirnya MRP diharapkan mampu membawa perubahan terhadap Papua dan orang aslinya yang selama ini terkurung dalam bingkai permasalahan yang klasik dan dilematis, sehingga dengan dibentuknya lembaga tersebut diharapkan adanya feedback antara MRP dan masyarakat Papua. MRP sebagai salah satu lembaga yang ikut andil dalam menyelenggarakan Otonomi Khusus di Papua bersama dengan Eksekutif dan legislatif daerah. Ke tiga lembaga tersebut berkolaborasi dalam menerapkan Otonomi Khusus sesuai dengan amanah UU No 21 Tahun 2001. Segala kebijakan pemerintah daerah tidak luput dari persetujuan dan pertimbangan oleh MRP, hal ini sebagai bukti bahwa MRP sendiri merupakan lembaga yang melindungi hak-hak orang asli Papua yang selama ini termarjinalkan di negerinya sendiri.

Dalam perjalanannya MRP saat ini belum mampu menjawab keterwakilannya terhadap masyarakat asli Papua yang memilih dan mempercayai lembaga tersebut sebagai lembaga yang mampu membawa perubahan di tanah Papua. Hal ini bisa kita lihat dari beberapa tidak dijalankannya fungsi dan kewenangannya sebagai lembaga budaya tersebut. Keterwakilan dalam hal ini untuk mewakili orang asli Papua dalam melindungi hak-hak mereka yang dimana didalam UU No 21 Tahun 2001

Berikut ini beberapa data terkait kinerja MRP selama ini:

- 1) Periode I 2005-2010

Dalam perjalanan MRP saat pertama kali dibentuk, MRP belum efektif dalam menjalankan fungsinya, pergolakan politik yang sangat besar saat itu belum mampu diredam oleh terbentuknya MRP tersebut. Penolakan dari kalangan mahasiswa atas dibentuknya lembaga tersebut menjadi salah satu masalah yang harus ditangani oleh MRP pasca dibentuknya lembaga tersebut. Kalangan mahasiswa beranggapan bahwa dengan dibentuknya lembaga tersebut sebagai salah satu bukti bahwa pemerintah pusat ingin melakukan hegemoni besar-besaran terhadap Papua dengan pemberian status Otonomi Khusus dan membentuk lembaga yang khusus menampung aspirasi masyarakat asli Papua yaitu adat, agama dan perempuan. Status tersebut diberikan yang disinyalir oleh sebagian kalangan sebagai salah satu bentuk pencegahan dan mengcaunter keinginan sebagian masyarakat Papua untuk memisahkan diri dalam bingkai NKRI. Permasalahan diatas menjadi salah satu tugas MRP untuk meredam berbagai isu-isu yang mampu memecah-belah masyarakat di Papua. Namun MRP sendiri belum mampu untuk menjalankan tugas tersebut, hal ini dapat lihat dari kinerja MRP selama periode I tersebut berlangsung. Kinerja MRP pada periode I saat itu telah memberikan persetujuan dan pertimbangan terhadap beberapa peraturan daerah (PERDASUS) yang telah dihasilkan oleh kepala daerah bersama dengan DPRD, PERDASUS tersebut ialah (1) PERDASUS No. 6 Tahun 2008 Tentang Pelestarian Lingkungan Hidup, (2) PERDASUS

No. 14 Tahun 2008 Tentang Pertambangan Rakyat Daerah (3) PERDASUS No. 16 Tahun 2008 Tentang Perlindungan dan Pembinaan Kebudayaan Asli Papua (4) PERDASUS No. 21 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Hutan yang Berkelanjutan Di Provinsi Papua (5) PERDASUS No. 22 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat Papua (6) PERDASUS No. 23 Tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat atas Tanah.

Dari beberapa PERDASUS diatas belum sepenuhnya terakomodir dengan baik oleh pemerintah daerah Provinsi Papua bersama DPRP dan MRP, permasalahan di atas dapat dilihat dari masih adanya berbagai masalah di masyarakat adat Papua mulai dari permasalahan lingkungan sampai pada hak ulayat yang belum jelas aturannya.

2) Periode ke II 2011-2016

Di periode kali ini tidak banyak kinerja yang di hasilkan oleh MRP, keterwakilannya patut dipertanyakan oleh masyarakat asli Papua karena MRP lagi-lagi tidak mampu membawa dampak signifikan dan perubahan yang lebih baik bagi masyarakat. Persoalan klasik yang dari dulu hingga saat ini yang belum mampu terselesaikan oleh MRP sendiri. Sesuai fakta di lapangan saat ini, bahwa MRP hanya sebagai lembaga yang dianggap mubazir yang sama sekali tidak mempunyai kinerja yang mampu memecah masalah yang ada ditengah masyarakat. Konstalasi

politik yang tidak seimbang, menjadi dilema tersendiri bagi masyarakat Papua. MRP dianggap tidak mampu mengakomodir kepentingan masyarakat asli Papua, namun sebaliknya ada indikasi MRP mengutamakan kepentingan kelompok maupun individu yang ada di MRP. Periode ke II tersebut hanya menghasilkan beberapa kinerja dan ada beberapa rencana kegiatan yang tidak terselenggarakan oleh MRP yang termuat dalam keputusan MRP nomor 1/MRP/2014 Tentang Penetapan Rencana Kegiatan yaitu:

Indikasi lembaga tersebut untuk dipolitisasi sangatlah besar, mengingat kinerja MRP akhir-akhir ini tidak mengalami kemajuan dalam menjalankan tugasnya serta tidak membawa dampak yang baik bagi masyarakat asli Papua, ditambah lagi terjadi ketidak seimbangan dalam menjalankan Otonomi Khusus antara MRP dan DPRD serta Kepala Daerah. Masalah tersebut ialah tidak lain dari adanya indikasi tumpang tindih kewenangan dikubu MRP. Dari berbagai program diatas sekitar 85% tidak terselenggarakan dengan baik, ini dikarenakan permasalahan internal MRP dan bebrapa faktor-faktor lain yang dianggap telah menghambat kinerja MRP.

a. Faktor-Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenang MRP

Dalam rangka mengurangi kesenjangan pembangunan di provinsi Papua, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua untuk berpartisipasi dalam pembangunan, maka pemerintah mengeluarkan Undang-undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Nomor 21 Tahun 2001. Dasar dari otsus adalah bahwa Provinsi Papua diberikan kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan eksklusif dari pemerintah (Pasal 4, ayat 1).

Kewenangan Provinsi Papua tidak di jelaskan secara eksplisit, karena menyangkut semua kewenangan (kecuali kewenangan eksklusif Pemerintah) yang perlu diatur lebih lanjut dengan Perdasus dan Perdasi. Dan dalam penjelasan dari UU OTSUS disebutkan bahwa kewenangan tertentu dibidang lain menyangkut: (a) kebijakan tentang perencanaan nasional (b) pengendalian pembangunan nasional secara makro (c) dana perimbangan keuangan (d) sistem administrasi negara (e) lembaga perekonomian negara (f) pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia (g) pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi (h) konservasi dan standarnisasi nasional. Beberapa diantara kewenangan pemerintah tidak jelas, dan memungkinkan pemerintah mengatur hal seperti diatas tersebut.

Untuk menjalankan kewenangan yang diberikan, Provinsi perlu menyiapkan Perdasus dan Perdasi diseluruh bidang yang menjadi kewenangan Provinsi Papua. UU OTSUS kemudian juga menyebutkan bahwa Perdasus dan Perdasi tersebut harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Bisa jadi bahwa ketentuan dari UU OTSUS ini bertentangan dengan ketentuan dari UU lain, dimana muncul pertanyaan UU yang mana yang lebih menentukan.

Masih ada pertentangan antara UU No. 21 tahun 2001 Tentang OTSUS Papua dan UU lain, misalnya UU No. 34 Tahun 2004 tentang Otonomi daerah (yang menjadi dasar untuk kewenangan Kota dan Kabupaten) mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung, sedangkan UU No.21 Tahun 2001 pada Pasal 7

memberi kewenangan DPRD untuk mengajukan calon dan pasal 20 memberi kewenangan terhadap DPRD untuk menyetujui calon Gubernur tersebut.

Pelaksanaan otonomi khusus sampai dengan Tahun 2015 masih mengalami hambatan karena disamping itu ada 2 UU yang sama-sama dipakai dalam menjalankan pemerintahan, yang masih bertentangan dengan ciri khas otonomi khusus, maka masih sering terjadi ketidak konsistenan diantara kebijakan pemerintah terhadap situasi otonomi khusus di Papua.

1. Merosotnya Rasa Saling Percaya: Masyarakat Terhadap Aparat, antar Aparat dan Lembaga Daerah

Dalam kurun waktu Oktober-Desember 2005, berbagai kejadian penting menunjukkan bahwa unsur saling percaya makin luntur. Sebaliknya unsur saling tidak percaya antara masyarakat dengan aparat dan lembaga di daerah, dan ketidakpercayaan antar aparat dan lembaga negara di Papua menjadi tinggi. Situasi ini dapat kita lihat dalam berbagai kejadian berikut ini.

a) Pilkada

Situasi Pilkada yang tidak sehat menimbulkan banyak permasalahan baik itu antara masyarakat dan masyarakat ataupun para calon yang ,encalonkan diri. Pilkada juga menjadi wahana untuk semakin membuat situasi semakin

gending dengan dimainkannya berbagai isu yang dapat membuat rasa saling percaya semakin merosot.

b) Sikap Politik antara Papua dan Jakarta

Legitimasi Undang-Undang Otonomi Khusus dalam soal MRP ternyata dibayangi oleh ketidakpastian politik yang makin mengakar di Papua. Diantaranya adalah keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat (IJB) yang didesakkan oleh pemerintah pusat, dan menimbulkan keterbelahan masyarakat. Orang-orang yang menjadi calon anggota MRP tidak terelakkan lagi terseret dalam perdebatan ini karena disatu sisi pihak IJB tidak menerimanya hanya ada satu lembaga MRP yang mencakup 2 Provinsi yaitu antara IJB dan Irian Jaya.

c) Bayangan Isu Separatisme

Permasalahan lain ialah terkait dengan isu separatisme. Persoalan separatisme kadangkala menjadi bahan politik yang sering digunakan dalam berpolitik di Papua. Ini menjadi salah satu masalah yang dihadapi oleh MRP sendiri bahkan sejak dini MRP sudah dipertanyakan dan diberi cap miring bahkan bernada 'separatis', meski belum terbentuk MRP. Maka tidak heran bahwa calon-calon anggota MRP dipaksa untuk terseret pada perdebatan soal separatisme sehingga perdebatan soal kesejahteraan sudah tidak populer lagi.

2. Wabah KKN

Angka KKN yang sangat tinggi di Papua ini menjadi salah satu permasalahan yang sangat klasik dan tidak mampu terselesaikan dengan baik. Dalam kasus ini yang melibatkan para pemangku jabatan yang dianggap telah menyalahgunakan jabatan, tidak juga menjadi jelas bagaimana membuktikan tindakan aparat itu yang memang berdasarkan bukti yang kuat. Di lain pihak jika pemangku jabatan itu hendak ditangkap maka faktor masyarakat yang menjadi pendukung tidak begitu saja melihatnya sebagai upaya yang memang tulus-kalau pejabat tersebut di tindak. Salah satu contoh kasus adalah Lembaga Masyarakat Adat (LMA) Jayawijaya yang mendesak Polda Papua untuk menanggukhan penahanan Bupati Hubi. Meski sudah keluar surat izin penahanan terhadap Bupati Hubi dari presiden SBY, namun proses hukumnya tidak berlangsung menjadi jelas, dan dengan dibiarkannya proses yang menggantung tersebut, ketidakpercayaan antar aparat juga terus meningkat. Secara tidak langsung mereka yang menjadi stake holder mempunyai kekebalan hukum bahkan yang dilindungi oleh masyarakat ataupun lembaga daerah, misalnya kasus Polisi yang mempunyai rekening gendut atas nama Labora Sitorus yang menjadi trending topic akhir 2015, padahal kasus tersebut sudah diusut pada tahun 2013 silam, dan sudah ada keputusan pengadilan yang menghukum Labora Sitorus. Namun lagi-lagi kasus tersebut menjadi

sangat berbelit lantaran pengekskusion terdakwa dilindungi oleh masyarakat setempat. Hal ini menjadi salah satu budaya yang sangat memprihatikan dimana seorang yang terbukti bersalah dan merugikan negara justru dilindungi oleh masyarakat maupun lembaga publik.

3. Politik Uang

Total dan 76 miliar menjadi taruhan besar, karena jika gagal dilaksanakan pemilihan MRP maka isu korupsi dapat menjadi isu lanjut yang akan diperdebatkan. Namun, pengawasan ketat ini diikuti oleh sikap dan kebijakan oleh Kesbang yang dirasakan seperti tekanan. Entah disengaja atau atau tidak, isu anggaran menjadi isu yang diindikasikan juga untuk ‘mengikat’ para tokoh oleh pihak perwakilan pemerintah pusat. Situasi ini nampak dari komentar publik oleh gereja, dan juga nampak dari upaya untuk ‘klarifikasi ulang’. Proses pencalonan, kampanye, pemilihan, dan dilantiknya MRP secara keseluruhan dibayangi oleh sikap resistensi terhadap Otonomi Khusus. Isu penyelewengan dana Otsus, isu tidak bekerjanya pejabat publik, ditemukannya kasus-kasus dimana layanan publik tidak berjalan, ditemukannya banyak kasus kelaparan, kekerasan yang tidak terselesaikan secara baik, isu Irian Jaya Barat, dan informasi yang sama sekali tidak berimbang, semuanya membuat MRP menjadi pertanyaan masyarakat juga, bersama dengan pertanyaan masyarakat

terhadap politik. MRP yang diharapkan mampu meredam isu-isu tersebut namun sayangnya tidak dapat berbuat banyak.²⁷

Selain ada beberapa permasalahan yang ada di MRP sendiri adalah adanya suatu ketimpangan dalam pelaksanaannya. Dalam hal ini MRP tidak dapat menjalankan hak dan kewajiban yang tertuang dalam UU Otsus Papua. Hal ini terjadi dikarenakan antara MRP dan DPRP berjalan sendiri-sendiri dalam pelaksanaan Otonomi Khusus Papua. Dengan demikian mengakibatkan MRP yang seharusnya menjadi partner kerja hanya sebagai lembaga yang dibuat untuk memenuhi apa yang tertuang di dalam UU Otsus Papua tanpa mempunyai kekuatan berarti dalam pengawasan pelaksanaan Otsus.

Akibat dari kurang maksimalnya posisi MRP mengakibatkan keberpihakan terhadap orang asli Papua (*affirmative action policy*) menjadi melemah. Disini yang menjadi tanggung jawab dari MRP dalam melindungi dan mengembangkan kesatuan dalam masyarakat asli Papua, selain mendorong dalam pembentukan peraturan yang melindungi kepentingan masyarakat asli Papua tetapi juga dalam hal mengusulkan pembuatan peraturan (PERDASUS). UU Otsus Papua memberikan peran yang besar diseluruh kabupaten khususnya wakil adat yang mewakili 250 suku di Papua.

²⁷ *Ibid* hlm. 299-305

b. Kedudukan Majelis Rakyat Papua

Majelis Rakyat Papua (selanjutnya disebut MRP) hadir berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua (selanjutnya disebut UU-Otonomi Khusus). Pasal 1 huruf g UU-Otonomi Khusus mendefinisikan MRP adalah “representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama”. Selanjutnya Pasal 5 ayat (2) UU-Otonomi Khusus menyatakan:

Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.

Secara kelembagaan, eksistensi (dibentuk) MRP berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UU-Otonomi Khusus tersebut di atas dibutuhkan dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus Papua. Dengan perkataan lain tidak diperlukan MRP, manakala tidak terjadi penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua. Berdasarkan Pasal 1 huruf g, dan Pasal 5 ayat (2) UU-Otonomi Khusus, maka bentuk kelembagaan MRP adalah lembaga “representasi kultural orang asli Papua”. Maksud dari representasi kultural

orang asli Papua dapat tercermin dari keanggotaan MRP. Keanggotaan MRP menurut Pasal 3 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua (PP-MRP) diatur sebagai berikut :

- (1) Anggota MRP terdiri dari orang-orang asli Papua yang berasal dari wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan di provinsi .
- (2) Anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jumlahnya tidak lebih dari $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) jumlah anggota DPRP.
- (3) Komposisi anggota MRP terdiri dari:
 - I. Jumlah Anggota Wakil Adat sebanyak $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari jumlah Anggota MRP;
 - II. Jumlah Anggota Wakil Perempuan sebanyak $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari jumlah Anggota MRP;
 - III. Jumlah Anggota Wakil Agama sebanyak $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari jumlah Anggota MRP dengan komposisi masing-masing Wakil Agama yang ditetapkan secara proporsional.

Keanggotaan MRP yang merupakan representasi kultural orang asli Papua berdasarkan Pasal 3 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) PP-MRP, terdiri dari (1) wakil-wakil adat, (2) wakil-wakil agama, dan (3) wakil-wakil perempuan. Jumlah ketiga perwakilan adalah masing-masing sepertiga dari jumlah anggota MRP. Kehadiran UU-Otonomi Khusus dengan MRP, memberi rona tersendiri, sebab terjadi pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua. Pemerintahan

yang semula diselenggarakan atas duet pemerintah dan DPRD kini berubah menjadi trio alias "Three in One". Artinya, keputusan terhadap penyelenggaraan pembangunan diatur oleh tiga komponen utama, yakni Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (sebelumnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dan Majelis Rakyat Papua (MRP).

Fungsi penting MRP adalah bertugas memberikan saran, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat pemerintah maupun pemerintah provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua. Melihat penting dan betapa sentral MRP dalam Otonomi Khusus bagi Papua inilah yang mungkin membuat pemerintah sangat hati-hati, kalau tidak boleh dikatakan lamban dalam membuat PP tersebut. Sebab draf awal usulan dari Pemprov dan masyarakat Papua tentang MRP ini telah disampaikan ke pemerintah pada Juli lalu. Sudah selesai dibahas di Kantor Mendagri dan sekarang menunggu pembahasan di Kantor Menko Polkam. "Tentang MRP sudah selesai dibahas di tingkat Depdagri dan akan dibahas di tingkat Polkam untuk selanjutnya dibahas bersama Presiden Megawati Soekarnoputri karena itu PP," kata Mendagri di Istana Negara, Jakarta, Jumat (1/11). Timbul pertanyaan, mengapa pembahasan MRP ini begitu lama. Tentu akan menjadi tidak arif kalau Menko Polkam tidak tanggap betapa seriusnya masalah MRP ini dalam Otonomi Khusus Papua. Menyoal kedudukan MRP adalah penting, karena sejak kelahirannya MRP tidak diposisikan sebagai lembaga eksekutif, atau lembaga legislatif, tetapi

diposisikan sebagai lembaga representasi (keterwakilan) kultural orang asli Papua. Sementara itu MRP secara lengkap memiliki Tata Tertib MRP dan Alat Kelengkapan MRP. Pasal 27 ayat (1), ayat (2) dan (3) PP-MRP mengatur tata tertib MRP dengan menyatakan bahwa:

- (1) Peraturan Tata Tertib merupakan landasan pelaksanaan hak dan kewajiban MRP.
- (2) Peraturan Tata Tertib sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kelengkapan
- (3) MRP, pelaksanaan tugas dan wewenang, pelaksanaan hak dan kewajiban, dan rapatrapatMRP.
- (4) Peraturan Tata Tertib ditetapkan dengan Keputusan MRP berpedoman pada PeraturanPemerintah ini.