

Politik Hukum Pembangunan Ekonomi Kerakyataan Bagi Orang Asli Papua Melalui Peraturan Daerah Khusus (Perdapus)

Oleh :Ariyanto¹

Abstrak : Sumber daya alam yang berlimpah belum dirasakan manfaatnya, khususnya dalam meningkatkan ekonomi orang asli Papua menuju masyarakat sejahtera. Solusi kebijakan Perpu yang dibentuk pemerintah daerah belum memberikan dampak yang optimal ditataran pelaksanaan dan implementasi sehingga memunculkan keraguan apakah politik hukum yang memperoteksi orang asli papua dalam bidang ekonomi benar melindungi orang asli Papua atau tidak. Sudah saatnya negara dan pemerintah daerah hadir dalam memberikan perlindungan yang pasti untuk rakyat papua, setidaknya itu akan membuat masyarakat percaya bahwa negara sudah hadir dalam memberikan yang terbaik bagi orang asli Papua.

Kata kunci: Politik Hukum, Pembangunan, Ekonomi Kerakyataan, Orang Asli Papua, Perdapus

PENDAHULUAN

Bagi Papua Otonomi Khusus Papua merupakan sebagai kompromi politik setelah 30 tahun hidup dalam ketegangan, kecurigaan, dan saling tidak percaya penuh konflik dan kekerasan, upaya kompromi politik atau rekonsiliasi dapat membangun trus-bulding rakyat papua dengan pemerintah pusat. Inilah *Kebijakan Pemerintah*² untuk menjawab segala masalah yang terjadi di Papua. Otonomi Khsusus Papua ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus No. 21 Tahun 2001, pemebentukan Otonomi Khusus pada hakikanya mengandung berbagai kebijakan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan yang memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, dikhususkan pada Orang Asli Papua. Oleh karena itu, salah satu aspek penting dari otonomi khusus ini adalah

¹ Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Yapis Papua (Uniyap) Jayapura

² Istilah Kebijakan Pemerintah dapat juga di Pahami juga sebagai kebijakan publik (*public policy*) yang identik dengan pembuatan keputusan (*policy maker*), seperti yang dikatakan seorang ahli Ilmu Sosial Politik, Carl Frederirch bahwa Kebijaksanaan ialah seperangkat tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah, yang dilakukan dalam lingkungan tertentu, sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang dingginkannya , Lihat H. F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba, Sampai Reformasi)*, Ed. 1, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 112

kebijakan khusus bagi orang asli Papua dalam berbagai kehidupan, sebagai penduduk minoritas di tanah tersebut.

Di penghujung masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pemerintah mempertegas komitmennya untuk menjalankan Otsus di Papua dengan fokus pada tiga isu penting, pertama, kedaulatan dan keutuhan wilayah, kedua keamanan ketiga pembangunan dan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat Papua,³ bahkan Presiden ke 7 RI Joko Widodo dalam pidatonya pada tanggal 27 Desember 2014 di stadion Mandala Jayapura secara terang-terang mengakui bahwa masih ada konflik dan kekerasan di Papua, sehingga presiden menghimbau semua pihak untuk mengakhiri konflik dan kekerasan, membangun dan memelihara saling rasa percaya, dan membangun dialog.⁴

Fokus utama pemerintah daerah Provinsi Papua dalam konteks ini adalah pembangunan perekonomian terhadap orang asli Papua. Pemerintah daerah mempunyai peranan penting dalam pengendalian ekonomi dan proses pembangunan nasional dan daerah dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.”. Oleh karena itu Undang-Undang Otsus punya semangat untuk memakmurkan dan mensejahterakan seluruh rakyat Papua atau dikhususkan kepada orang asli Papua.

Namun kenyataannya berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan masih menimbulkan masalah di Papua, seperti kesejahteraan rakyat yang timpang antara kaum pendatang dan pribumi, kesenjangan ekonomi pusat dan daerah, eksploitasi sumber daya alam perusahaan asing yang minimdirisakan manfaatnya oleh rakyat Papua, kesenjangan tingkat pendidikan dan sumber daya manusia antara pendapatan dan pribumi dan minimnya infrastruktur dan konektivitas serta sering terjadi konflik berdarah akibat kisruh Papua.

Otonomi Khusus Papua yang merupakan langkah awal dalam pembangunan kesejahteraan di Papua seolah tidak dapat memberikan kemajuan yang relatif meningkat untuk melaksanakan proses perkembangan daerah menuju kondisi yang

³ Pernyataan Presiden SBY tanggal 5 Februari 2014 menanggapi pengajuan draf RUU yang diajukan oleh Gubernur dan para Bupati/Walikota se-Provinsi Papua dan Papua Barat untuk merevisi UU Otsus Papua No. 21 Tahun 2011

⁴ www.kompas.com 15 Januari 2015.

lebih baik, sebagaimana yang Pernah juga diungkapkan oleh Rizal Djalil⁵ bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Papua masih rendah, terutama bila dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia, yang ukurannya berbeda. Kualitas pendidikan dan kesehatan masih rendah, serta tingkat kemiskinan masih tinggi. Lebih Lanjut Rizal Djalil berbagai persoalan di Papua harus diselesaikan dengan regulasi yang jelas dan tepat, yang berpihak kepada rakyat Papua.

Di sinilah sebenarnya peran pemerintah daerah Provinsi Papua bisa dimaksimalkan. Dalam hal penyusunan Peraturan pelaksanaan dalam bentuk Perdasus untuk mengejawantahkan UU No 21 Tahun 2001 diperlukan adanya Perdasus sebagai instrumen operasionalisasi dalam mewujudkan cita-cita pembangunan yang berorientasi pada perlindungan dan penegakan hak-hak dasar orang asli Papua.

Tuntutan Orang Asli Papua agar tingkat hidupnya lebih baik, khususnya dalam era otonomi khusus di Papua ini, Tentu menjadi harapan bagi Papua, sehingga diperlukan perhatian khusus oleh pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat untuk menyelesaikan persolan yang dihadapi oleh masyarakat di Papua. Sehingga Dalam makalah ini akan dibahas politik hukum otonomi khusus papua dalam mencapai kesejahteraan Orang Asli papua melalui perdasus.

PEMBAHASAN DAN ANALISA

Ekonomi Kerakyatan

Ekonomi rakyat tumbuh secara natural karena adanya sejumlah potensi ekonomi di sekelilingnya. Mulanya mereka tumbuh tanpa adanya insentif artifisial apapun atau dengan kata lain hanya mengandalkan naluri usaha dan kelimpahan sumber daya alam, sumberdaya manusia, serta peluang pasar.

Laica Marzuki menjelaskan bahwa ekonomi kerakyatan saat ini adalah sistem ekonomi yang berbasis pada kekuatan ekonomi rakyat, dimana ekonomi rakyat sendiri adalah kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh rakyat kebanyakan yang secara swadaya mengelola sumberdaya ekonomi apa saja yang dapat

⁵ Guru Besar Universitas Panjajaran Bandung, Disampaikan dalam Seminar Nasional bertema "Kebijakan Otonomi Khusus Papua dalam Pembangunan Politik dan Ekonomi: Perspektif Politik dan Keuangan" di Bale Sawala Unpad, Jatinangor, Selasa 24 /03/2015

diusahakan yang selanjutnya disebut usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM).⁶

Kegagalan Pembangunan Ekonomi Kerakyatan

Menurut Tim Asistensi Otsus lahirnya kebijakan otonomi khusus Papua Propinsi Papua⁷ berawal dari belum berhasilnya pemerintah Jakarta memberikan Kesejahteraan, Kemakmuran, dan pengakuan terhadap hak-hak dasar rakyat Papua. Kondisi masyarakat Papua dalam bidang pendidikan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik masih memprihatinkan.

Selama lima belas tahun terakhir (2000– 2015) keadaan kemiskinan di Papua menunjukkan penurunan yang relatif signifikan. Di tahun 2000, persentase penduduk miskin di Papua mencapai 46,35 persen; adapun pada September 2015, persentasenya sebesar 28,40 persen atau turun hampir 18 persen. Meskipun begitu, *tingkat kemiskinan*⁸ di Papua selalu menjadi yang tertinggi di tingkat nasional.⁹

Itulah yang terjadi di Papua, di satu sisi Papua dikenal sebagai sebuah wilayah dengan keluasan mencapai 710.937 km², dan 410.660 km² diantaranya adalah daratan. Hutannya menghampar luas, jika digabung dengan Papua Nugini maka hutan Papua terhitung nomor dua terbesar di dunia setelah Amazon. Merupakan salah satu propinsi/pulau terindah di Indonesia dan satu satunya pulau yang memiliki spesies laut terbanyak jenisnya di dunia begitupun dengan pegunungannya yang sangat indah, alamnya yang masih sangat alami merupakan target utama bagi bangsa asing, Namun di sisi lain, provinsi yang beribukota di Jayapura ini memiliki tingkat kemiskinan 28, 40 persen

⁶ Laica Marzuki, *Penerapan Sistem Ekonomi Kerakyatan Dalam Kerangka Paradigma Pembangunan Kemandirian Lokal*. Univ.Hasanuddin. Makasar, 1999.

⁷ Agus Samule, *Mencari Jalan Tengah: Otonomi Khusus Provinsi Papua*. Jayapura Uncen, 2002, hlm. 39-40

⁸ Tingkat Kemiskinan adalah Presentase penduduk miskin yang terdapat di daerah bersangkutan, yang dapat dihitung baik untuk daerah pedesaan maupun daerah perkotaan maupun daerah administratif seperti provinsi, kabupaten dan Kota, sedangkan penduduk miskin pada dasarnya adalah golongan masyarakat yang jumlah pendapatannya belum dapat memenuhi kebutuhan pokok minimum dalam hidupnya, kebutuhan pokok minimum tersebut meliputi bahan makanan, pakaian, dan perumahan, keterbatasan tersebut selanjutnya menyebabkan golongan masyarakat tersebut belum dapat hidup secara layal sebagaimana mestinya. Keadaan tersebut tentu saja sangat mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan, Lihat, Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan daerah Dalam Era Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 173

⁹ Badan Pusat Statistik Prov. Papua, Indikator Kesejahteraan Rakyat Provinsi Papua 2015 Dirilis 21/6/2016

Berbicara tentang ekonomi kerakyatan dalam skala kecil atau bahkan mikro khususnya, perputaran ekonomi kerakyatan dimulai dari pasar-pasar rakyat yang tersebar di penjuru tanah air. Pasar rakyat atau pasar tradisional itu, merupakan salah satu elemen penting sebagai sarana mendasar untuk memutar roda ekonomi. Pasar-pasar yang berada di wilayah Papua, tetapi masih banyak yang berada pada kondisi kurang layak. Banyak pasar yang masih memiliki bangunan yang sudah berdiri lebih dari 15 tahun, kotor, dan tidak terawat.

Salah satu pasar yang berada di wilayah pedalaman Indonesia adalah Pasar Moanemani Kabupaten Dogiyai, Provinsi Papua. Pasar tersebut kondisinya masih terbilang sepi meskipun sudah bisa dikatakan layak. Banyak kios yang dibangun menggunakan kayu mangkrak dikarenakan pedagang masih menempati pasar yang lama. Para pedagang lokal yang biasa disebut dengan "mama-mama" tersebut hanya sedikit yang menempati kios-kios yang ada. Kebanyakan dari mereka lebih memilih untuk berdagang di jalan komplek pasar beratapkan langit biru Papua, meskipun akses jalan tersebut masih berupa tanah dan batu sehingga berdebu saat kemarau dan becek saat musim hujan.¹⁰ Menurut Thomas bahwa pasar-pasar tersebut lebih membutuhkan renovasi fisik dan tata kelola yang lebih baik dikarenakan saat ini masih belum masuk dalam kondisi optimal dan Pemerintah Daerah bersama pemerintah pusat memiliki pekerjaan rumah untuk menyelesaikan.¹¹

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Kementerian Perdagangan, pembangunan atau revitalisasi pasar rakyat untuk Provinsi Papua dan Papua Barat pada tahun 2016 sebesar Rp77,5 miliar rupiah yang berasal dari dana tugas pembantuan untuk delapan pasar rakyat. Sementara yang berasal dari Dana Alokasi Khusus (DAK) tercatat mencapai Rp147,5 miliar untuk 36 pasar rakyat. Terintegrasi Untuk memaksimalkan transaksi yang ada di pasar-pasar lokal baik untuk pasar perkotaan maupun pedalaman, Kementerian Perdagangan Kementerian Perdagangan (Kemendag) menyatakan bahwa pengembangan pasar rakyat khususnya yang berada di daerah pedalaman harus berorientasi kepada industri kecil lokal .

¹⁰ <http://www.papua.com> , 15 Juni 2016,

¹¹ Menteri Perdagangan, disampaikan disela-sela kunjungan kerja di Provinsi Papua bersama Presiden RI saat meresmikan pasar mama-mama papua, pada hari sabtu, tanggal 30/4/2016.

khususnya dalam Era Otonomi Khusus, sehingga rakyat tidak merasa tertinggal atau ditinggalkan, karena semua merasa mendapat bagian dari dana Otonomi Khusus. Di lain pihak adanya kesenjangan sebagai pelaku ekonomi khususnya di pasar-pasar antara Orang Asli Papua dengan Orang Papua pendatang.

Mewujudkan Pembangunan Kesejahteraan Bagi Orang Asli Papua Melalui Perdassus

Ketentuan mengenai Otonomi Khusus diatur dalam Pasal 18 B ayat 1 UUD 1945 (Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang). Dalam kaitan ini, maka baik pemerintah Daerah Propinsi Papua maupun DPRP setiap pembentukan produk-produk hukum di Propinsi Papua dalam bentuk Peraturan daerah khusus, harus berpedoman pada ketentuan perundang-undangan terkait.

Penuntun pertama (semua Peraturan perundang-Undangan harus menjamin integrasi atau keutuhan ideology dan teritori dengan dan bangsa Indonesia) sesuai dengan Tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah indoensia dapat dilihat dari ketentuan tentang pilihan bentuk negara “kesatuan”. (Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945 yang tidak dapat diubah dengan prosedur konstitusional (Pasal 37 ayat (5) UUD 1945. Pasal 30 UUD 1945 mengatur sistem pertahanan dan keamanan untuk menjamin keutuhan teritori dan ideologi.¹²

Peraturan Daerah Khusus yang selanjutnya disebut Perdassus adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Pasal 29 ayat (1) UU Nomor 21 Tahun 2001 menyatakan bahwa Perdassus dibuat dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) bersama-sama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan Majelis Rakyat Papua (MRP). Secara gramatikal dapat ditafsirkan bahwa (a).Perdassus dibuat dan ditetapkan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur; dan Perdassus dibuat dan ditetapkan dengan memperoleh pertimbangan dan persetujuan MRP. Maka hal

¹² Moh. Mahfud,.MD, Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu, Rajawali Pers, 2009, hlm. 55

pertama yang perlu diusahakan antara lain perlunya dukungan elit politik yang terdapat di daerah yang bersangkutan, Elite Politik tersebut meliputi pimpinan daerah, pimpinan dinas dan instansi serta anggota Dewan Perwakilan Daerah Setempat.¹³

Jika proses penyusunan Perdasi dan Perdusus tidak dikerjakan secara serius maka bisa dipastikan peluang untuk menjadikan Otsus sebagai "tuan" di tanah sendiri bagi orang asli Papua tidak akan menjadi sebuah kenyataan karena Perdasi dan perdusus merupakan gambaran atau ekspresi pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal masyarakat asli Papua, disisi lain keunikan UU Otsus Papua adalah Proses pembangunan di Papua yang diperuntukkan bagi masyarakat asli Papua cukup dalam bentuk Perdasi dan Perdusus tanpa harus membutuhkan Peraturan Pemerintah Pusat.

Teknik Penyusunan Perdusus mengacu pada teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 29 ayat (4) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus Bagi Provinsi Papua menyatakan bahwa pembentukan Perdusus dan Perdasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini adalah UU No. 10 tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya. Di samping itu, Perdusus merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf a UU No. 10 Tahun 2004 sehingga ketentuan mengenai pembentukan dan teknis penyusunan Perdusus adalah mengacu pada UU No. 10 Tahun 2004.

Karena itu Pemerintah Provinsi Papua melalui Keputusan Gubernur menerbitkan Perdusus No 18 Tahun 2008 tentang perekonomian Berbasis kerakyatan. Pembangunan perekonomian yang berbasis kerakyatan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan sebanyak-banyaknya kepada Orang Asli Papua. Sebagaimana menurut Satjipto Rahardjo¹⁴ Hukum bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh kerena itu, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk

¹³ Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan daerah Dalam Era Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 130

¹⁴ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

mengabdikan pada kesejahteraan manusia

Untuk membangun ekonomi Orang Asli Papua agar bisa bersaing secara regional dan global diwujudkan melalui Penetapan (*bisichkking*) oleh Pemerintah Daerah Prov. Papua bersama dengan DPRD, terhadap Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) No 18 Tahun 2008 tentang ekonomi berbasis kerakyatan, lahirnya Perdasus ini merupakan konfigurasi dari politik hukum yang bersifat lokal dengan memperhatikan kondisi yang dihadapi Orang Papua.

Kondisi orang asli Papua misalnya:

1. Provinsi Papua memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah tetapi tidak dikelola secara benar dan baik, sehingga belum dapat menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat Papua
2. Bahwa pengelolaan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat khususnya orang Papua;
3. Belum adanya kemandirian ekonomi rakyat Papua, khususnya orang asli Papua, yang berorientasi pasar sebagai bagian dari perekonomian nasional regional dan global, perlu mengoptimalkan pelaksanaan pembangunan ekonomi rakyat di Provinsi Papua;
4. Tidak dapat beradaptasi dan bersaing dalam ekonomi pasar.

Dengan lahirnya perdasus No 18 tahun 2008 tentang ekonomi berbasis kerakyatan memberikan kepastian, dan perlindungan hukum bagi rakyat Papua. Sehingga sebagai produk hukum legislasi daerah maka seyogyanya pemerintah daerah Provinsi Papua bisa merealisasikan perdasus tersebut dengan memberikan solusi untuk membangun ekonomi yang berbasis kerakyatan bagi orang asli Papua.

PENUTUP

Kesimpulan

Politik hukum Perdasus secara praktis sudah tersirat adanya perlindungan bagi orang asli Papua. Segala sektor usaha sudah membuka ruang kesempatan dalam memajukan kesejahteraan orang asli Papua. Akan tetapi, Nyatanya kondisi ini tetap tidak merubah ekonomi orang Papua menjadi sejahtera, justru makin banyak orang asli Papua yang hidup masih mengandalkan bantuan-bantuan sosial dari pemerintah daerah. Secara tidak langsung, peraturan yang hadir untuk merubah kesejahteraan orang asli Papua belum signifikan dilakukan selain keterbatasan dana keadaan geografis juga menyulitkan aturan dilaksanakan sehingga aturan ini hanya bisa menjangkau

masyarakat diperkotaan dibandingkan distrik-distrik yang tersebar di wilayah papua.

DAFTAR PUSTAKA

H. F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba, Sampai Reformasi)*, Ed. 1, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005

Laica Marzuki, *Penerapan Sistem Ekonomi Kerakyatan Dalam Kerangka Paradigma Pembangunan Kemandirian Lokal*. Univ.Hasanuddin. Makasar, 1999.

Agus Samule, *Mencari Jalan Tengah: Otonomi Khusus Provinsi Papua*. Jayapura Uncen, 2002

Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan daerah Dalam Era Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015

Badan Pusat Statistik Prov. Papua, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Provinsi Papua 2015*

Moh. Mahfud,.MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontraversi Isu*, Rajawali Pers, 2009

Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan daerah Dalam Era Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015

Satjipto Rahardjo,2012, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.