

**Policy Brief**

# **Otonomi Khusus dan Perlindungan Perempuan Papua di Merauke dan Boven Digoel**



# Pengantar

Konflik Papua yang dimulai pada 1963 hingga kini telah berdampak bagi kehidupan perempuan Papua. Intensitasnya meningkat setelah Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) pada 1969 yang diwarnai dengan kekerasan bersenjata, perempuan menjadi korban pemerkosaan dan pembunuhan.<sup>1</sup> Hal tersebut kemudian berdampak kepada proses pengambilan kebijakan yang tidak tepat sasaran sehingga mempengaruhi kehidupan sosial, budaya dan ekonomi perempuan Papua. Perempuan dijauhkan dari tanah sebagai sumber kehidupan dan kebudayaan. Kekerasan, represifitas, pelanggaran hak asasi manusia (HAM), dan sejarah integrasi ke Indonesia, menjadi empat akar masalah utama.<sup>2</sup> Kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) diberikan dengan harapan dapat menyelesaikan konflik. Terdapat dua isu dalam ringkasan kebijakan (Policy Brief)s, yang berfokus pada pengalaman perempuan yang terpinggirkan, yaitu:

1. Perempuan positif atau ODHA (Orang Dengan HIV/AIDS);
2. Masyarakat miskin kota dan perempuan yang dijauhkan dari tanah sebagai sumber kehidupan.

Dengan studi kasus pengalaman perempuan di Merauke dan Boven Digoel.

## Latar Belakang

Setelah Presiden Soeharto lengser, sekelompok pemimpin Papua menyampaikan keinginan lama mereka untuk merdeka kepada Presiden B.J. Habibie. Menyadari adanya kebutuhan untuk mengatasi sentimen ini, pemerintah Indonesia membuat beberapa kelonggaran. Larangan penyebutan provinsi "Papua" dan pengibaran Bendera Bintang Kejora dicabut, dan pada 2001 Undang-Undang Otonomi Khusus (UU Otsus) disahkan untuk melindungi kepentingan masyarakat adat Papua dan menggalakkan otonomi politik. UU Otsus menyatakan bahwa 80% dari sumber daya alam (kecuali 70% untuk minyak dan gas) tetap tinggal di Papua, budaya Papua dilestarikan, dan Majelis Rakyat Papua (MRP) dibentuk sebagai lembaga untuk melindungi kepentingan masyarakat adat Papua. UU Otsus juga mempunyai pasal khusus yang memastikan kesetaraan antara perempuan dan laki-laki, dan kuota keterwakilan perempuan di MRP.

Pemerintah telah berupaya untuk melindungi perempuan Papua dengan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua (Perdasus) No. 1 tahun 2011 tentang Pemulihan Hak Perempuan dalam rangka pelaksanaan UU Otsus. Perlindungan dan pengakuan perempuan adat terdapat dalam pasal 47 UU Otsus yang mempromosikan hak asasi perempuan adat. Dana yang diberikan dalam pengimplementasian Otsus 2001 jumlahnya sebesar 1.000 triliun, dengan tujuan untuk mengembangkan SDM di Papua, memajukan infrastruktur kesehatan, dan ekonomi.<sup>3</sup>

---

1 Lihat Stop Sudah: Kesaksian Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM 1963-2003

2 Lihat 4 Akar Masalah Papua Menurut Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia; Widjojo, Muridan S., Al Rahab E. Amiruddin, Cahyo Pamungkas, and Rosita Dewi. "Papua road map." *Indonesian Institute of Sciences, Jakarta* (2008)0-33.<https://nasional.kompas.com/read/2019/08/31/13143311/peneliti-lipi-ada-4-akar-masalah-di-papua-yang-belum-terselesaikan>

3 Lihat Lebih Dari Rp1.000 Triliun Dana Pusat ke Papua; <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/33213/t/Lebih%20Dari%20Rp1.000%20Triliun%20Dana%20Pusat%20ke%20Papua.%20Alokasi%20Pendidikan%20Tak%20Sampai%205%20Persen>

# Kasus Perempuan Papua di Merauke

Telah ada payung hukum untuk melindungi perempuan dari kekerasan tapi belum terimplementasi secara optimal. Perempuan yang hidup dengan HIV/AIDS (perempuan positif) masih hidup dalam lingkaran kekerasan dan kerentanan karena stigma tentang HIV/AIDS. Perempuan positif menjadi lebih rentan terhadap kekerasan dibandingkan laki-laki lantaran beberapa alasan: Perempuan dipukul ketika menceritakan status HIV-nya kepada pasangan atau keluarga, beberapa perempuan tidak bisa meminta pasangannya untuk melakukan pemeriksaan HIV/AIDS atau menggunakan kondom lantaran takut permintaan itu akan memicu kekerasan dari pasangan. Kemudian perempuan yang hidup dengan HIV/AIDS terus mengalami diskriminasi oleh tenaga medis yang menganggap mereka berperilaku “bebas”.<sup>4</sup>

Kelompok masyarakat miskin kota di Merauke yang didominasi oleh perempuan asal suku Asmat Saman sehari-hari bekerja sebagai pemulung barang bekas. Aktivitas itu membuat mereka mendapatkan stigma pencuri, perusak dan pengganggu. Mereka pergi ke kota meninggalkan kampung, ketika di tempat barunya tidak ada identitas dan dianggap ilegal. Kemudian tidak adanya tanah untuk diolah mereka sering kali bertengkar dengan pemilik lahan.<sup>5</sup>

Perempuan tidak dilibatkan dalam pengelolaan tanah dan mendapatkan diskriminasi dari negara dan bahkan lembaga adat mereka sendiri.<sup>6</sup> Perempuan sering dipandang tidak memiliki hak bicara atas tanah adat, hanya boleh dibicarakan oleh laki-laki, padahal yang selalu mengelola, menjaga dan merawat tanah adalah perempuan. Masyarakat miskin kota yang muncul di Merauke merupakan dampak penjarahan dari akses pengolahan tanah dan perempuan yang paling terdampak. Salah satu contoh kebijakannya yaitu perubahan fungsi tanah menjadi pemukiman transmigran pada 1980-an.<sup>7</sup> Dominasi pendatang juga telah berdampak secara langsung kepada akses ekonomi perempuan Papua yang ingin mendistribusikan hasil kebun mereka ke pasar. Pedagang asli Papua sulit bersaing karena hanya menjual satu produk tertentu dan diambil alih oleh pendatang. Ditambah lagi dengan kurangnya transportasi untuk ke pasar.<sup>8</sup>

# Kasus Perempuan Papua di Boven Digoel

Alam telah memberikan segala kebutuhan bagi perempuan di Boven Digoel dimulai dari ekonomi, sosial hingga budaya. Relasi yang begitu penting dan sakral telah dilepaskan dari perempuan melalui ekspansi perusahaan ekstraktif “sawit” dan “timber”. Perusahaan mendapatkan lahan dengan cara memberikan janji bahwa akan membangun fasilitas kesehatan dan sekolah. Penggunaan aparat keamanan negara atau militer juga turut andil di dalamnya.<sup>9</sup>

Seperti di Merauke, perempuan Boven juga kesulitan untuk mendistribusikan hasil kebunnya yang melimpah akibat kurangnya transportasi. Dominasi transmigran juga secara tidak langsung telah menyebabkan perempuan tidak mampu bersaing dalam ekonomi. Hal tersebut menyebabkan

---

4 Lihat *Hidup di Antara Tajam Batu Karang: Kerentanan dan Pola yang Berdampak Pada HIV/AIDS dan Kekerasan Terhadap Perempuan di Provinsi Papua* (AJAR, 2021) [https://asia-ajar.org/wp-content/uploads/2021/10/png2pdf\\_compressed-1.pdf](https://asia-ajar.org/wp-content/uploads/2021/10/png2pdf_compressed-1.pdf)

5 Hasil Pendokumentasian Partisipatif (PAR) AJAR bersama eL\_AdPPer, IMADI, dan Beberapa komunitas lainnya di Boven Digoel dan Merauke pada 21–25 Agustus 2023

6 Lihat *Burung pun Tak Ada Lagi: Perempuan Adat Bertahan Menghadapi Kehilangan Hutan di Papua* (AJAR, 2021) [https://asia-ajar.org/wp-content/uploads/2021/03/BPTAL\\_BAHASA-INDONESIA\\_FINAL\\_compressed.pdf](https://asia-ajar.org/wp-content/uploads/2021/03/BPTAL_BAHASA-INDONESIA_FINAL_compressed.pdf)

7 Lihat *Sa Ada Disini: Suara Perempuan Papua Menghadapi Kekerasan Yang Tak Kunjung Usai* (ASIA, 2017) <https://asia-ajar.org/wp-content/uploads/2017/11/Sa-Ada-di-Sini-Report.pdf> Hlm. 60-96

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*

kemiskinan yang berelasi dengan kekerasan dalam rumah tangga. Meskipun penyuluhan tentang KDRT sudah dilakukan Kabupaten Boven Digoel, kasusnya terus meningkat.<sup>10</sup> Lantaran ketergantungan ekonomi kepada suami, para perempuan yang menerima kekerasan takut melaporkan kekerasan kepada pihak kepolisian.<sup>11</sup> Perempuan korban KDRT harus menanggung beban ganda, tidak ada perlindungan hukum, ditinggalkan dengan pengalaman kekerasan yang mengganggu kesehatan psikologis dan fisik kemudian hidup dalam kemiskinan.<sup>12</sup>

Pendampingan dan pemberdayaan ekonomi perempuan pernah dilakukan Pemda Boven, tapi belum tepat sasaran. Pendamping hanya datang sementara waktu ke beberapa kampung lalu tidak lagi dilanjutkan. Kemudian hanya memberikan alat untuk pertanian, tapi tidak diajarkan cara menggunakannya.<sup>13</sup>

## Beberapa Temuan Kunci

Ringkasan kebijakan ini telah merangkum beberapa temuan kunci yang menggambarkan kehidupan perempuan Papua di Kabupaten Merauke dan Boven Digoel:

1. Stigma masyarakat terhadap ODHA telah memberikan beban ganda kepada perempuan. Kemiskinan juga membuat mereka tidak dapat mengakses perlindungan dan fasilitas kesehatan;
2. Stigma juga ditemukan pada petugas medis yang selalu memberikan penilaian kelakuan “bebas” kepada ODHA, sehingga tidak ada ruang aman bagi ODHA untuk pergi mengakses layanan kesehatan;
3. Hutan merupakan sumber pengetahuan tradisional bagi perempuan adat, khususnya di wilayah Boven Digoel. Kedekatan masyarakat adat dengan hutan membuat perempuan mampu membaca cuaca melalui tanda-tanda alam atau memilih waktu dan lokasi yang pas untuk berkebun dan bertani;
4. Perempuan Papua di Merauke dan Boven Digoel kesulitan untuk mengakses ekonomi karena minimnya transportasi dan produk lokal yang juga dijual oleh pendatang;
5. Perempuan selalu tidak dilibatkan dalam perencanaan eksploitasi tanah oleh perusahaan ekstraktif seperti perkebunan atau timber, sehingga mereka menjadi rentan akan kemiskinan yang seringkali berkorelasi dengan kasus KDRT;
6. Perempuan tidak berani untuk melaporkan kasus KDRT karena ketergantungan ekonomi mereka kepada suami;
7. Pemberdayaan ekonomi yang tidak memperhatikan unsur budaya maupun tata hidup masyarakat adat menyebabkan kebijakan yang tidak tepat sasaran.

---

10 Lihat [https://opd.bovendigoelkab.go.id/berita/sosialisasi\\_pencatan\\_dan\\_pelaporan\\_kdrt\\_tahun\\_2018](https://opd.bovendigoelkab.go.id/berita/sosialisasi_pencatan_dan_pelaporan_kdrt_tahun_2018)

11 Lihat *Burung pun Tak Ada Lagi: Perempuan Adat Bertahan Menghadapi Kehilangan Hutan di Papua* (AJAR, 2021) [https://asia-ajar.org/wp-content/uploads/2021/03/BPTAL\\_BAHASA-INDONESIA\\_FINAL\\_compressed.pdf](https://asia-ajar.org/wp-content/uploads/2021/03/BPTAL_BAHASA-INDONESIA_FINAL_compressed.pdf)

12 Hasil Pendokumentasian Partisipatif (PAR) AJAR pada 2023 di Boven Digoel (Kesaksian dari beberapa perempuan korban KDRT)

13 Hasil Pendokumentasian Partisipatif (PAR) AJAR Bersama Pendamping Mama-Mama Mindiptana pada 2023

# Rekomendasi

## 1. Pemerintah Pusat dan Provinsi Papua Selatan segera:

- Memprioritaskan upaya untuk mengakui, menghormati, dan melindungi hak atas tanah masyarakat adat, sebagaimana diwajibkan oleh Undang-Undang Otsus. Ini termasuk mengesahkan dan melaksanakan berbagai peraturan daerah tentang hak atas tanah adat, menggunakan hasil pemetaan tanah partisipatif yang melibatkan laki-laki dan perempuan adat, dan tidak memperpanjang izin operasional perusahaan yang beroperasi di tanah adat tanpa persetujuan dan kompensasi dari pemilik adatnya.

## 2. Pemprov Papua Selatan harus:

- Mengimplementasikan Perdasus Pemulihan Hak Perempuan dengan mengedepankan partisipasi aktif perempuan asli Papua;
- Memberikan perlindungan bagi pedagang asli Papua dalam mendistribusikan hasil kebunnya melalui diferensiasi komoditas yang akan dijual, misalnya hanya pedagang asli Papua yang menjual hasil kebun seperti ubi-ubian, sayuran, dan hasil buruan ikan, daging babi dan lain sebagainya, sesuai dengan amanat Otsus tahun 2021;
- Mengambil kebijakan pengembangan ekonomi berdasarkan cara hidup Orang Asli Papua (OAP), yang bertumpu pada prinsip komunal, kekeluargaan dan partisipatif, dan mengarusutamakan serta melibatkan peran aktif perempuan di dalamnya.

## 3. Pemkab Merauke harus:

- Mengimplementasikan Perda No. 3 Tahun 2013 tentang Pencegahan HIV/AIDS dengan memperhatikan kebutuhan (psikologis dan material) perempuan sebagai pengidap yang paling rentan dan memberikan edukasi secara berkala mengenai hak-hak ODHA serta penyebaran HIV/AIDS kepada keluarga pengidap, komunitas masyarakat, pelajar, dan mahasiswa;
- Melanjutkan kembali inisiatif “Daku Papua”<sup>14</sup> atau kegiatan serupa bagi pemuda untuk mengembangkan kurikulum yang memiliki konteks lokal, pelaksanaan orientasi siswa, pelatihan guru (khususnya pembimbing konseling) dan kegiatan pendidikan non-formal untuk anak muda;
- Menjamin adanya kartu identitas bagi Suku Asmat Saman dan pemberdayaan ekonomi yang berkelanjutan, yang dapat menggandeng dengan LSM pendamping komunitas miskin kota, seperti Lembaga Advokasi Peduli Perempuan (eL\_AdPPer);
- Mengeluarkan Peraturan Daerah yang melindungi pedagang asli Papua.

## 4. Pemkab Boven Digoel:

- Memberikan kepastian perlindungan hukum bagi perempuan korban KDRT. Selain itu juga perlindungan bagi korban, pemulihan secara psikologis dan materil.
- Mengeluarkan Peraturan Daerah yang melindungi pedagang asli Papua.

---

14 Daku Papua atau “Dunia Remajaku Seru” adalah program pelatihan untuk guru dan pendidik lainnya yang dikembangkan dan diterapkan di Merauke selama beberapa tahun (2010-

12). Modulnya membahas topik-topik seperti gender, perubahan dalam tubuh, pertemanan dan hubungan lainnya, kehamilan, dan HIV/AIDS. Program ini dihentikan sampai sekarang, terutama karena kurangnya dana untuk mendukung program dan perubahan kurikulum sekolah. (Situs web pemerintah Papua, “Sekda: Pemprov Pertimbangkan Kembangkan Program DAKU Di Provinsi,” diakses 31 Januari 2024, <[www.papua.go.id/view-detail-berita-2779/sekda-pemprov-pertimbangkan-kembangkan-program-daku-di-provinsi.html](http://www.papua.go.id/view-detail-berita-2779/sekda-pemprov-pertimbangkan-kembangkan-program-daku-di-provinsi.html)>; WPF Indonesia, “DAKU—Dunia Remajaku Seru”), diakses pada 30 Januari 2024; <[rutgers.id/fokus-kami/pendidikan-seksualitas-komprehensif/daku-dunia-remajaku-seru/](http://rutgers.id/fokus-kami/pendidikan-seksualitas-komprehensif/daku-dunia-remajaku-seru/)>.