

**KONTEKSTUALISASI PELAKSANAAN OTONOMI KHUSUS
DI PROVINSI PAPUA:
Perspektif Struktur Dan Kewenangan Pemerintahan**

Mohammad A. Musa'ad¹

Abstract

Using qualitative method and different theories of organization, bureaucracy and management, and interviewing informants in the Papua Province and municipalities, the objective of this research is to analyze the structure and authority of the local governments in implementing special autonomy. Its main finding indicates that the change of the structure and authority tends to symbolic-, normative- and partially introduced. The research discloses that the special authority of the local governments' there, in reality, still cannot be comprehensively applied. Factors and issues such as of the existence of regional provisions, financial and political matters, Jakarta's dominant control, apparatus' performance and the Papuan People's Assembly (Majelis Rakyat Papua —MRP) influence their ability in exercising their new structure and authority in the so-called the new era of special autonomy.

Keywords: special autonomy, Papua, bureaucracy, management, local government.

Abstrak

Dengan menggunakan metode kualitatif dan teori yang beragam tentang organisasi, birokrasi dan manajemen, dan menginterview narasumber di provinsi dan kabupaten-kabupaten di Papua, penelitian ini bertujuan menganalisis struktur dan kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi khusus. Temuan utamanya mengindikasikan bahwa perubahan struktur dan kewenangan di sana cenderung dilakukan secara simbolik, normatif dan parsial. Penelitian ini mengungkapkan bahwa otonomi khusus di sana dalam kenyataannya belum sepenuhnya diterapkan. Faktor-faktor seperti keberadaan Perda, keuangan dan politik, kontrol yang dominan Jakarta dan kehadiran MRP mempengaruhi kemampuan pemerintah-

¹ Dosen/Lektor Kepala pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik/Kepala Pusat Kajian Demokrasi (Democratic Center)/Universitas Cenderawasih Jayapura; Email: mohabud_musaad@yahoo.com.

pemerintah daerah dalam menjalankan struktur dan kewenangan baru dalam sebuah era baru otonomi khusus.

Kata Kunci: otonomi khusus, Papua, birokrasi, manajemen, pemerintah daerah.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Evaluasi kritis terhadap pelaksanaan politik desentralisasi di Indonesia pada era sebelum reformasi, mengindikasikan adanya keengganan pemerintah pusat untuk merealisasikan politik desentralisasi dalam tataran aktual empiris melalui pelaksanaan otonomi daerah secara konsisten dan konsekuen. Kecenderungan memberikan penguatan terhadap posisi pemerintah pusat melalui dominasi pelaksanaan dekonsentrasi, terjadi penyelewengan terhadap prinsip dasar desentralisasi dan sebagainya merupakan pembenaran terhadap penilaian tersebut. Dalam posisi seperti ini daerah seakan hanya sekedar alat untuk mempertahankan *status quo* pemerintah. Kemiskinan dan keterbelakangan merebak di berbagai daerah, bahkan ironisnya terjadi di daerah-daerah yang memiliki potensi sumberdaya alam. Kekayaan sumberdaya alam di daerah dieksploitasi untuk kepentingan pemerintah pusat dengan pembagian yang tidak berkeadilan. Kesenjangan antara kawasan Barat dan Timur Indonesia, maupun antara Jawa dan sekitarnya dengan luar Jawa tak terelakan. Akibatnya beberapa daerah berkembang menjadi kota-kota besar dengan jumlah penduduk yang padat yang tidak dapat diimbangi dengan sarana dan prasarana kota serta lapangan kerja yang memadai. Di sisi lain terdapat daerah-daerah yang lamban perkembangannya dan aktivitas pemerintahannya terhambat akibat keterbatasan yang dimiliki. Kondisi ini telah menimbulkan kecemasan daerah yang diapresiasi dalam berbagai bentuk, yang dalam beberapa kasus mengarah pada ancaman disintegrasi.

Merespon kondisi ini dan didorong tuntutan reformasi di berbagai bidang, maka pemerintah era reformasi telah melakukan koreksi terhadap ketidakkonsistenan dan konsekuen pemerintahan sebelumnya dalam mengaktualisasikan otonomi daerah. Meskipun komitmen pemerintahan era reformasi lebih berorientasi pada penguatan otonomi daerah, akan tetapi bersamaan dengan itu muncul persoalan baru yang mengarah pada terhambatnya pelaksanaan pelayanan (*service*), pembangunan (*development*) dan pemberdayaan (*empowerment*). Penguatan otonomi daerah telah pula menumbuhkembangkan euforia di kalangan pemerintah daerah. Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, di beberapa daerah telah dimanfaatkan secara berlebihan tanpa memperhatikan prinsip kemampuan masyarakat, keadilan, dan

berkelanjutan (*sustainable*). Penguatan otonomi daerah juga telah menumbuhkembangkan sikap egoisme dan primordialisme yang berlebihan, bahkan mengarah menjadi fenomena ancaman disintegrasi bangsa.

Terlepas dari adanya dampak positif maupun negatif yang timbul sebagai akibat penguatan otonomi daerah, akan tetapi di beberapa daerah, seperti Aceh dan Papua tidak bergeming dengan komitmen politik pemerintah untuk melaksanakan politik desentralisasi secara murni dan konsekuen. Masyarakat di kedua daerah ini meragukan kredibilitas pemerintah. Keraguan ini dipicu oleh ketidak-konsistenan pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di kedua daerah tersebut selama ini. Sikap ketidakpercayaan tersebut diapresiasi dalam berbagai bentuk termasuk tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam konteks Provinsi Papua reaksi yang cenderung antipati tersebut merupakan akumulasi dari kompleksitas persoalan yang mewarnai kehidupan masyarakat Papua. Kompleksitas persoalan tersebut melingkupi berbagai aspek yang mengakibatkan sejumlah besar masyarakat di Papua berada dalam kehidupan yang memprihatinkan. Kondisi ini telah mengakibatkan berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap kemauan dan kesungguhan pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk membangun masyarakat di Provinsi Papua secara beradab. Situasi keraguan seperti ini telah dimanfaatkan oleh pihak tertentu memprovokasi terciptanya rasa ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Komitmen pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia untuk melakukan reformasi telah melahirkan kesadaran dan pemikiran baru dalam menangani berbagai permasalahan yang mewarnai kehidupan berbangsa dan bernegara di Provinsi Papua. Pemikiran dan kesadaran baru tersebut ditandai dengan adanya perubahan paradigma dalam penanganan berbagai masalah bangsa dari yang beraraskan pendekatan keamanan/stabilitas menjadi pendekatan sosial/kesejahteraan, dengan memperhatikan kesetaraan dan keberagaman kehidupan sosial budaya masyarakat lokal. Keinginan politik (*political will*) pemerintah Republik Indonesia untuk menangani permasalahan di Provinsi Papua secara sungguh-sungguh dimulai pada tahun 1999, yang ditandai dengan penetapan Provinsi Irian Jaya/Papua sebagai daerah otonomi khusus (Otsus). Hal ini secara eksplisit tertuang dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, Bab IV huruf G, butir 2. Menindaklanjuti amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tanggal 22 Oktober 2001 telah menyetujui dan menetapkan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Hasil ketetapan DPR ini kemudian disahkan pada tanggal 21 November 2001,

sebagai Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, LNRI Tahun 2001 Nomor 135.

Refleksi kritis terhadap pemberlakuan kebijakan tersebut, mengindikasikan kebijakan ini belum mampu diimplementasikan secara efektif. Pemberlakuan kebijakan ini belum memberikan perubahan yang signifikan terhadap pelaksanaan fungsi pemerintahan. Beberapa indikator dapat dijadikan sebagai pembenaran atas penilaian ini, antara lain: (1) data BPS tahun 2008 menunjukkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua adalah 62,5%. Tiga tahun kemudian (2007) IPM Papua hanya meningkat 0,92% menjadi 64,00%. Capaian IPM ini bahkan lebih kecil dari beberapa provinsi hasil pemekaran, dan masih berada jauh di bawah IPM Nasional yang mencapai 71,17%; (2) data BPS tahun 2010 menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Provinsi Papua adalah 34,88%. Jumlah ini telah menempatkan Papua pada ranking kedua setelah Papua Barat sebagai provinsi yang memiliki jumlah penduduk miskin terbanyak di seluruh Indonesia; (3) masih ditemukan adanya kasus busung lapar di beberapa kabupaten, yang berakibat kematian; (4) Dewan Adat Papua (DAP) sejak 2004 telah mengeluarkan *statement* untuk mengembalikan Otsus Papua. Kondisi ini ironis jika dikaitkan dengan kondisi Provinsi Papua yang dikenal memiliki potensi sumberdaya alam yang melimpah, serta transfer dana dari pemerintah akibat Otsus Papua sejak tahun 2002 terus mengalami peningkatan, yang besarnya mencapai trilyunan rupiah.

Meskipun kebijakan Otsus Papua belum memberikan perubahan yang berarti bagi kehidupan masyarakat Papua, tetapi wacana pengembalian Otsus juga bukan pilihan yang terbaik. Otsus Papua bukanlah suatu hadiah dari Pemerintah Pusat, Otsus Papua bukan seperti yang diibaratkan "gula-gula politik" yang diberikan oleh pemerintah agar orang Papua diam dan tidak lagi menyuarakan "kehendak untuk memisahkan diri dari Negara kesatuan Republik Indonesia. Tetapi sebaliknya Otsus Papua adalah suatu "perjuangan"² Kondisi ini tentunya menarik untuk dikaji, karena secara normatif konseptual Undang-

² Disebutkan Otsus Papua sebagai perjuangan, karena pemberlakuannya melalui proses yang panjang, antara lain: (1) Perjuangan di MPR, yakni berjuang memasukkan Otsus Papua sebagai rumusan dalam Tap MPR No. IV/MPR/2004, yang sebelumnya tidak ada dalam Rantap MPR; (2) Perjuangan "melawan arus", yakni berjuang meyakinkan segenap komponen masyarakat Papua, khususnya orang asli Papua, yang ketika itu menyuarakan "M" (baca: memisahkan diri dari NKRI), bahwasanya Otsus merupakan solusi untuk akselerasi pembangunan dan perlindungan hak-hak masyarakat; (3) Perjuangan di DPR, yakni perjuangan menjadikan rancangan RUU yang diusulkan Daerah menjadi usul inisiatif dan acuan utama dalam pembahasan, padahal Pemerintah telah lebih dulu menyerahkan/mengusulkan RUU Otsus Papua kepada DPR (menurut Tatib DPR rancangan yang lebih dulu diusulkan itulah yang menjadi acuan utama); (4) Perjuangan merasionalisasikan materi muatan RUU Otsus Papua usul inisiatif, yang menurut inventarisir Pemerintah ada 471 masalah.

Undang (UU) No. 21 Tahun 2001 memiliki sejumlah keistimewaan³, baik muatannya maupun proses penyusunannya. Keistimewaan yang dimiliki oleh UU No. 21 Tahun 2001 ternyata tidak serta-merta memberi jaminan terhadap penerimaan masyarakat. Sejumlah keistimewaan tersebut perlu diikuti dengan efektivitas pelaksanaannya, sehingga dijamin mampu mengantarkan masyarakat Papua untuk menapak kehidupan yang lebih layak dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan utama yang dianalisis dalam penelitian ini adalah: "Bagaimana perubahan struktur dan kewenangan pemerintahan di Provinsi Papua dalam pelaksanaan otonomi khusus". Permasalahan utama tersebut dijabarkan lebih lanjut ke dalam beberapa pertanyaan operasional sebagai berikut:

1. Bagaimana struktur dan kewenangan pemerintahan di Provinsi Papua pasca pemberlakuan Otonomi Khusus?
2. Faktor-Faktor apakah yang mempengaruhi fungsionalisasi struktur dan pelaksanaan kewenangan pemerintahan di Papua pasca pemberlakuan otonomi khusus?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan

- (1) Untuk mengetahui dan mengungkapkan struktur dan kewenangan pemerintahan di Provinsi Papua pasca pemberlakuan otonomi khusus
- (2) Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi fungsionalisasi struktur dan pelaksanaan kewenangan pemerintahan di Provinsi Papua pasca pemberlakuan otonomi khusus

³ Keistimewaan UU Otsus Papua antara lain: (1) kebijakan otonomi khusus merupakan suatu hal yang baru di dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia; (2) materi muatan yang tertuang dalam UU No. 21 Tahun 2001 sangat komprehensif, karena memuat banyak aspek (politik, hukum & HAM, sosial, budaya, ekonomi, pertahanan dan keamanan); (3) proses penyusunan RUU ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat Provinsi Papua, yang kemudian diusulkan dan setelah melalui proses pembahasan diadopsi sebagai RUU usul inisiatif oleh DPR RI. Proses ini berbeda dengan kebiasaan proses penyusunan RUU lainnya yang cenderung tidak melibatkan pihak Daerah.

2. Kegunaan Penelitian

- (1) Memperkaya konsep pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya dalam bentuk desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau otonomi khusus dalam perspektif struktur dan kewenangan serta implikasi teoritisnya;
- (2) Hasil penelitian ini yang berupa konsep tentang desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau otonomi khusus dalam perspektif struktur dan kewenangan yang diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan (*input*) dalam pembangunan pemerintahan Provinsi Papua, maupun provinsi-provinsi lain di Indonesia.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

Pemerintahan dibentuk untuk menciptakan suatu tatanan guna menjamin keteraturan dan ketertiban. Jaminan keteraturan dan ketertiban merupakan prasyarat bagi keberlangsungan proses hidup dan kehidupan masyarakat, ini berarti bahwa substansi pemerintahan adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri atau dilayani, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Dalam konteks ini, Osborne & Gaebler⁴, menyatakan bahwa: "pemerintah perlu semakin didekatkan dengan masyarakat sehingga dapat memberikan respon secara cepat terhadap kebutuhan masyarakat yang dinamis. Asumsi yang mendasari konsepsi ini adalah bahwa pemerintahan yang berada dalam jangkauan masyarakat, maka pelayanan yang diberikan menjadi lebih cepat, responsif, okomodatif, inovatif, produktif, dan ekonomis".

Salah satu cara untuk dapat memenuhi format pemerintahan seperti tersebut maka Indonesia sejak merdeka⁵ telah memilih anutan desentralisasi sebagai strategi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sebagai konsekuensi logis dari pilihan terhadap pola anutan desentralisasi tersebut, maka terbentuklah daerah yang berstatus otonomi, yakni yang memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom tersebut berkewajiban memperhatikan aspirasi masyarakat dan secara kreatif mengaktualisasikannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

⁴ Osborne & Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi*, 1996, hal. 283.

⁵ Eksplisit tertuang dalam Pasal 18, yang kemudian berdasarkan hasil amendemen UUD 1945 dikembangkan menjadi Pasal 18, 18A dan 18B.

Dalam kurun waktu 65 tahun merdeka (1945 – 2010), silih berganti telah diberlakukan tujuh undang-undang tentang pemerintahan daerah. Kondisi ini menunjukkan bahwa belum ditemukan suatu model yang cocok dengan tuntutan dinamika sosial politik kemasyarakatan maupun tuntutan kewilayahan. Hal ini terbukti dengan jelas ketika dikaji materi muatan yang ada dalam setiap undang-undang tersebut. Materi muatan yang ada dalam setiap undang-undang tersebut cenderung bersifat *ad hoc*, artinya selalu berubah mengikuti selera elit negara. Prinsip otonomi daerah juga tidak paten,

Dalam konteks Papua pengaturan mengenai pemerintahannya juga mengalami nasib yang tidak jauh berbeda dengan kondisi Indonesia sebagai suatu negara. Ini adalah suatu kenyataan, yang mungkin saja akan menimbulkan berbagai macam diskursus, tetapi yang jelas sejak tanggal 21 November 2001 Indonesia memasuki suatu babak baru, yakni "Otonomi Khusus", yang ditandai dengan diberlakukannya UU No.21 Tahun 2001. Otsus Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas tersebut berarti pula mencakup kewenangan untuk mengatur pemanfaatan kekayaan alam di wilayah Provinsi Papua, sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua, memberdayakan potensi ekonomi, sosial, dan budaya yang dimiliki, termasuk di dalamnya memberikan peranan yang signifikan bagi orang asli Papua melalui wakil-wakilnya (wakil adat, wakil agama, dan wakil perempuan) untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat di Provinsi Papua.

Kebijakan Otsus Papua juga telah memberi peluang bagi orang asli Papua untuk mengaktualisasikan diri melalui simbol-simbol budaya (*cultural*) sebagai wujud kemegahan jati diri. Hal ini menunjukkan bahwasanya sebagai akibat dari penetapan Otsus Papua, maka ada perlakuan berbeda yang diberikan Pemerintah kepada Provinsi Papua. Melalui pemberlakuan Otsus Papua maka terdapat hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Provinsi Papua dan tidak berlaku di provinsi lain di Indonesia, sebaliknya terdapat pula hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak diberlakukan di Provinsi Papua. UU No. 21 tahun 2001 yang merupakan landasan yuridis bagi pemberlakuan otsus Papua dipandang sebagai suatu produk hukum yang memiliki sejumlah keistimewaan dibandingkan dengan produk hukum lainnya di Indonesia.

Konstruksi undang-undang tersebut dibangun berlandaskan pada sejumlah pernyataan bermakna filosofi, sebagaimana tertuang dalam konsiderans menimbang, yang mengandung sejumlah pengakuan dan komitmen yang

merupakan pengejawantahan dari nilai dasar⁶ yang melandasi penyusunan Rancangan Undang-undang tersebut. Nilai dasar tersebut diinterpretasikan dalam 5 (lima) prinsip, yang diakronimkan menjadi "PAPUA", yakni : Proteksi, Affirmasi, Pemberdayaan, Universal, dan Akuntabilitas. Nilai dasar dan prinsip sebagaimana tersebut, pada ranah operasional diaktualisasikan dalam bentuk rumusan isi atau batang tubuh dari UU No. 21 Tahun 2001, yang terdiri atas XXIV Bab dan 79 Pasal.

Perubahan status Provinsi Papua menjadi daerah yang berotonomi khusus harus diikuti dengan perubahan struktur dan kewenangan. Hal ini disebabkan karena perubahan status akan mengakibatkan perubahan tujuan. Ketepatan suatu struktur adalah terkait dengan kemampuan struktur tersebut dalam merespon lingkungannya. Ini berarti bahwa struktur bersifat dinamis dan dapat direkayasa ulang untuk maksud efektivitas pelaksanaan fungsi dari suatu organisasi. Dalam konteks birokrasi pemerintahan, seiring dengan dinamika perkembangan fenomena sosial politik, maka rekayasa ulang terhadap struktur birokrasi merupakan suatu keniscayaan. Struktur pemerintahan harus direkayasa untuk memenuhi tuntutan pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan bagi masyarakat. Struktur organisasi pemerintahan harus pula disesuaikan dengan tujuan organisasi dan kewenangan yang dimiliki. Ini berarti bahwa perubahan tujuan organisasi dan kewenangan akan berakibat perubahan struktur organisasi. Dalam kaitan ini menurut Wiesbord⁷ "Struktur internal yang dibangun dalam suatu kelembagaan harus mencerminkan keselarasan dengan tujuan dan kewenangan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain apakah struktur internal yang telah dibangun tersebut benar-benar melayani tujuan organisasi. Jika struktur organisasi tidak sesuai dengan tujuannya, ini berarti antara struktur dan tujuan tidak selaras".

Sinyalemen Wiesbord tersebut menunjukkan bahwa perubahan tujuan seharusnya akan mengakibatkan perubahan kewenangan yang menuntut adanya perubahan struktur. Sedangkan perubahan struktur akan berimplikasi pada perubahan tata hubungan, mekanisme kerja serta fungsi dan personil penyelenggara. Hal ini mengandung arti bahwa perubahan struktur harus pula diikuti dengan perubahan tata hubungan, mekanisme kerja, fungsi, serta penyelenggaranya. Perubahan dimaksud diarahkan untuk menyesuaikan dengan struktur yang ada, sehingga antara tujuan, kewenangan, struktur, tata hubungan, mekanisme kerja, dan personil penyelenggaranya terformat secara serasi dan selaras.

⁶ Sumule (ed), *Mencari Jalan Tengah*, 2004, hal. 53-60, disebutkan 7 (tujuh) nilai dasar, yakni : (1) perlindungan terhadap hak-hak penduduk asli Papua; (2) demokrasi dan kedewasaan berdemokrasi; (3) penghargaan terhadap etika dan moral; (4) supremasi hukum; (5) penegakan HAM; (6) penghargaan terhadap pluralisme; dan (7) persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga Negara.

Perubahan struktur harus sejalan dengan perubahan kewenangan. Dalam konteks birokrasi pemerintahan daerah, kewenangan tergantung pada pola hubungan antara pusat dengan daerah, maupun antar daerah. UU Nomor 32 Tahun 2004 memberi arahan bahwa pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Pola hubungan antara pusat dan daerah maupun antara daerah sebagaimana dimaksud mencakup hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam, dan sumberdaya lainnya. Konsekuensi logis dari hubungan tersebut menimbulkan adanya hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Dalam konteks inilah rasionalisasi kewenangan perlu dilakukan yang diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pemerintahan daerah pada tingkatan masing-masing.

Mengingat bahwa dalam konteks Papua telah terjadi perubahan pola hubungan antar pusat dan daerah, maupun antar daerah, maka sangat beralasan jika pemerintahan daerah harus segera melakukan rasionalisasi kewenangannya. Hasil rasionalisasi kewenangan tersebut merupakan landasan pijak dalam mendesain struktur pemerintahan. Struktur pemerintahan yang dibuat berdasarkan hasil rasionalisasi kewenangan diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pemerintahan daerah. Dalam kaitan dengan perubahan struktur dan kewenangan, Randolph dan Dess (1984:114); Gibson, et al (1996:72) mengetengahkan teori desain kontingensi (*contingency design theory*). Teori ini merupakan suatu pendekatan untuk merancang bangun organisasi yang secara prinsip menyebutkan bahwa "struktur yang efektif tergantung pada faktor-faktor dalam situasi".

Merujuk pada berbagai konsep dan teori sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, maka semakin jelas bahwa struktur dan kewenangan merupakan elemen-elemen yang urgen dan menentukan eksistensi suatu organisasi. Dalam lingkup pemerintahan elemen-elemen ini juga yang akan menentukan optimalisasi peran dan fungsi birokrasi. Kemampuan birokrasi dalam melayani (*service*), membangun (*development*), dan memberdayakan (*empowerment*) masyarakat secara efektif dan efisien sangatlah bergantung dari sejauh mana adanya keselarasan antara struktur, wewenang, tujuan dengan lingkungannya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tujuan, struktur, dan wewenang pemerintahan selalu akan dipengaruhi oleh lingkungan dimana institusi tersebut berada. Lingkungan yang dimaksud menurut Robbins⁸ adalah "segala sesuatu yang berada di luar batas organisasi". Dalam konteks ini Robbins⁹,

⁷ Thoha, *Pembinaan Organisasi; Proses Diagnosa dan Intervensi*, 1993, hal. 99-100.

⁸ Robbins, *Teori Organisasi: Struktur, Desain, Aplikasi*, 1994, hal. 227.

⁹ *Ibid.*

mengklasifikasikan lingkungan dalam dua bentuk: "(1) lingkungan umum, mencakup kondisi yang mungkin mempunyai dampak terhadap organisasi, namun relevansinya tidak sedemikian jelas; (2) lingkungan khusus, adalah bagian dari lingkungan yang secara langsung relevan bagi organisasi dalam mencapai tujuan". Salusu mengklasifikasikan lingkungan yakni lingkungan eksternal dan internal (kapabilitas organisasi).¹⁰ Kapabilitas organisasi merupakan konsep yang dipakai untuk menunjukkan pada kondisi lingkungan internal yang terdiri dari dua faktor strategik, yakni: kekuatan dan kelemahan.¹¹ Sedangkan faktor eksternal terdiri dari dua faktor strategik, yakni peluang dan tantangan. Dalam hubungan ini Salusu,¹² mengidentifikasi sejumlah elemen dasar yang dipandang sebagai faktor strategik dalam lingkungan internal maupun eksternal, antara lain: (1) lokasi yang strategis; (2) misi, tujuan, dan sasaran yang jelas; (3) struktur organisasi yang tangguh; (4) dana yang memadai; (5) tugas, wewenang, dan tanggungjawab yang jelas; (6) sumberdaya manusia yang memadai, dsb; (7) aspek sosial-kultural; (8) aspek politik dan hukum; (9) aspek teknologi, dan sebagainya. Dalam kaitannya dengan fokus yang akan dianalisis dalam penelitian ini, menurut hemat penulis faktor-faktor yang dominan adalah: (1) faktor regulasi daerah; (2) faktor keuangan daerah; (3) faktor peraturan perundang-undangan atau kebijakan nasional; (4) faktor politik, dan (5) faktor sumberdaya aparat.

III. METODE PENELITIAN

A. Metode Analisis Data

Ada dua pendekatan yang digunakan dalam analisis data pada penelitian ini, yakni (1) analisis domain (*domain analysis*), yakni: peneliti menetapkan domain atau kategori tertentu sebagai pijakan untuk penelitian selanjutnya, domain yang terpilih tersebut selanjutnya dijabarkan menjadi lebih rinci, untuk mengetahui struktur internalnya dan dilakukan melalui observasi terfokus; (2) analisis taksonomi (*taxonomic analysis*) tahapan menentukan fokus, teknik pengumpulan data dengan *minitour question*, pertanyaan yang digunakan adalah pertanyaan struktural, analisis data dengan analisis komponensial dilanjutkan analisis tema. Penyusunan laporan penelitian dilaksanakan secara terus menerus oleh peneliti sendiri sebagai instrumen utama penelitian. Kedua model pendekatan tersebut digunakan secara sinergis, sesuai dengan kondisi dan

¹⁰ Salusu, *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*, 1996, hal. 291.

¹¹ *Ibid.*, hal. 319.

¹² *Ibid.*, hal. 320.

kebutuhan, sehingga diharapkan akan menghasilkan suatu penelitian yang memiliki tingkat akurasi dengan kesimpulan yang kredibel.

B. Cara Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung adalah adalah peneliti langsung ke lokasi penelitian dengan menggunakan pendekatan triangulasi, yakni: melakukan observasi, mengumpulkan dokumentasi, wawancara mendalam, dan *focus group discussion*, kepada orang-orang yang dianggap mengetahui dan memahami fokus penelitian, yang dalam hal ini dianggap sebagai sumber data primer, secara bersamaan atau terpisah. Sedangkan secara tidak langsung adalah data sekunder yang diperoleh diperoleh melalui studi pustaka, yakni berbagai referensi kepustakaan yang diperoleh peneliti melalui koleksi pribadi, perpustakaan beberapa institusi, akses internet, serta sarana lainnya.

C. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan selama tahun 2008-2009, akan tetapi untuk kelayakan dan keperluan penerbitan beberapa data telah dimuktahirkan tahun 2011. Lokasi penelitian ini di lingkungan Pemerintahan Provinsi Papua dan beberapa Pemerintah Kabupaten/Kota di Papua. Lokasi penelitian di tingkat provinsi terdiri atas: (1) Pemerintah Provinsi; (2) Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP); dan (3) Majelis Rakyat Papua (MRP). Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa ketiga institusi ini merupakan pilar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua.

IV . HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Perubahan Struktur dan Kewenangan Pemerintahan dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua

UU No. 21 Tahun 2001 secara normatif telah memberikan tuntunan terhadap perubahan struktur dan kewenangan pemerintahan di Provinsi Papua. Melalui pemberlakuan undang-undang ini, maka struktur dan kewenangan pemerintahan di Provinsi Papua telah direkonstruksi. Perubahan struktur dan kewenangan pemerintahan dipandang sebagai suatu keniscayaan oleh penganut pendekatan "institusional baru", yang dikembangkan oleh Robert E. Godiri.¹³

¹³ Dalam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 2008, hal. 96-99.

Pendekatan ini berpandangan bahwa institusi negara (pemerintah) tidak statis, tetapi dapat diperbaiki ke arah tujuan tertentu yang lebih baik, yakni mengubah institusi yang ada supaya menjadi semakin demokratis. Perubahan ini dalam pendekatan institusional baru dikenal dengan istilah *institutional engineering* (rekayasa institusional), melalui suatu *institutional design* (rancangan institusional).

Perubahan struktur dan kewenangan merupakan sarana alternatif untuk menciptakan suatu tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam konteks perubahan struktur, unsur-unsur strategik yang dipandang memiliki relevansi secara *ideal normative* maupun *actual empiric* melingkupi: (1) dimensi institusional; (2) dimensi hubungan otoritas; dan (3) dimensi proses politik. Sedangkan perubahan kewenangan akan dikaji dari: (1) aspek politik; (2) aspek hankam; aspek hukum dan HAM; (4) aspek keuangan & ekonomi; (5) aspek adat; dan (6) aspek sosial.

Kebijakan Otsus Papua pada hakikatnya merupakan salah satu bentuk aktualisasi dari teori "*authoritative* (otoritas legal rasional)", yang dikemukakan oleh Max Weber. Teori ini berpandangan bahwa kewenangan diperoleh melalui pengabsahan dengan suatu aturan hukum yang jelas. Otsus berdasarkan ketentuan UU No. 21 Tahun 2001 adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Ini berarti bahwa kewenangan Pemerintah Provinsi Papua pada hakikatnya diperoleh melalui legitimasi dari suatu aturan hukum.

Dalam perspektif institusional maupun hubungan otoritas perubahan struktur pemerintahan di Provinsi Papua dalam kerangka Otsus memiliki korelasi dengan teori "*structural*" yang dikembangkan oleh Max Weber (1920), Scott (1962) dan Etzioni (1986). Perubahan struktur yang terjadi dalam konteks ini dicirikan dengan adanya pembagian kerja, sebuah hirarki wewenang yang jelas, prosedur seleksi yang formal, peraturan yang rinci, serta hubungan yang tidak didasarkan atas hubungan pribadi (*impersonal*). Ini berarti bahwa perubahan struktur sebagaimana dimaksud memperkuat teori "*structural*". Pada perspektif dimensi sistem politik, proses politik yang terjadi di Provinsi Papua dalam kerangka Otsus memiliki karakteristik tersendiri. Pranata politik yang berperan pada ranah proses/konversi dan *output* terdiri atas pemerintah daerah (gubernur beserta jajarannya) sebagai pelaksana fungsi eksekutif, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) selaku pelaksana fungsi legislatif, dan Majelis Rakyat Papua (MRP) selaku pelaksanaan fungsi representasi kultural dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua. Kondisi ini menunjukkan bahwa dalam proses politik ketiga institusi tersebut memiliki peran strategis. Ini berarti bahwa sistem politik di Provinsi Papua dalam kerangka otonomi khusus berbeda dengan

teori yang dikembangkan oleh Easton dan Almond (1962), dimana sistem politik menyelenggarakan dua fungsi, yaitu fungsi *input* dan *output*.

Fungsi-fungsi masukan (*input*) dijalankan oleh sub-sub sistem non pemerintah, masyarakat dan lingkungan umum, sementara fungsi keluaran (*output*) merupakan fungsi yang dijalankan oleh pemerintah. Fungsi yang terakhir tersebut merupakan fungsi yang dijalankan oleh pemerintah melalui lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif. Sedangkan dalam konteks Otsus Papua, fungsi keluaran (*output*) yang dijalankan oleh pemerintah tidak hanya terbatas diperankan oleh lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif, tetapi juga oleh lembaga representasi kultural (MRP). Dengan demikian maka teori sistem politik yang dikembangkan oleh Easton dan Almond (1962) dalam kerangka otonomi khusus telah mengalami modifikasi.

Terlepas dari efektif atau tidaknya aktualisasi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Provinsi Papua dalam kerangka otonomi khusus, diakui bahwa pembagian kewenangan yang diatur berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001 telah memberi ruang adanya kewenangan yang bersifat eksklusif. Bahkan melalui kebijakan Otsus Papua, kewenangan pemerintahan selain dibagikan kepada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif sesuai teori *trias politica*, juga dibagikan kepada MRP. Teori *trias politica* mengintrodusir bahwa lembaga eksekutif memiliki wewenang sebagai pelaksana undang-undang, lembaga legislatif memiliki wewenang sebagai pembuat undang-undang, dan lembaga yudikatif memiliki wewenang sebagai pengawas undang-undang. Mengingat bahwa dalam kerangka Otsus Papua ada wewenang dalam perlindungan hak-hak orang asli Papua yang menjadi domain dari MRP, maka teori *trias politica* dari Montesquieu juga telah mengalami modifikasi. Selain itu kebijakan Otsus Papua juga memperkuat teori rumah tangga formal. Teori ini menekankan bahwa rumah tangga atau otonomi adalah keseluruhan daripada urusan-urusan yang diperinci oleh/dengan undang-undang. Penilaian ini didasarkan pada kenyataan bahwa urusan yang menjadi wewenang Pemerintah Daerah dalam kerangka otonomi khusus secara terperinci tertuang dalam UU No. 21 Tahun 2001.

Dalam hal penyerahan kewenangan dalam kerangka otonomi khusus, model yang dianut adalah identik dengan teori "otonomi formal", yakni urusan yang diserahkan dan menjadi kewenangan daerah adalah sesuai dengan yang telah diperinci dan diatur dalam suatu undang-undang. Hal ini berbeda dengan otonomi biasa yang dianut oleh provinsi lain di Indonesia (kecuali Aceh dan Papua). Pada umumnya urusan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud didasarkan pada anutan teori substansial, yang bersumber dari teori "residu (sisa)", yakni; urusan yang menjadi kewenangan daerah adalah apa yang tertinggal /tersisa belum menjadi tugas, wewenang, kewajiban, dan urusan dari daerah otonom yang lebih tinggi atau negara (pemerintah pusat).

B. Faktor-faktor yang Berpengaruh terhadap Fungsionalisasi Struktur dan Pelaksanaan Kewenangan Pemerintahan dalam Otonomi Khusus di Provinsi Papua

Perubahan struktur, dan kewenangan pemerintahan pada tingkatan manapun, selalu akan dipengaruhi oleh faktor lingkungan dimana *locus* dari institusi tersebut berada. Faktor lingkungan sebagaimana dimaksud dimaknai sebagai "segala sesuatu yang berada di luar batas organisasi", yang terdiri atas (1) lingkungan luar (*external*); menggambarkan unsur yang berada di luar organisasi; dan (2) lingkungan dalam (*internal*); menggambarkan unsur yang berada di dalam organisasi. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan terungkap bahwa setidaknya ada sejumlah faktor yang dipandang berkontribusi secara signifikan mempengaruhi efektivitas perubahan struktur dan kewenangan pemerintahan dalam pelaksanaan Otsus di Papua. Faktor-faktor sebagaimana dimaksud antara lain: (1) faktor regulasi daerah; (2) faktor keuangan daerah; (3) faktor peraturan perundang-undangan atau kebijakan nasional; (4) faktor politik, dan (5) faktor sumberdaya aparat.

1. Faktor Regulasi Daerah

Sebagai konsekuensi logis dari pemberlakuan kebijakan otonomi khusus, maka di Provinsi Papua diberlakukan dua bentuk Peraturan Daerah, yakni Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi). Dalam konteks ini kedudukan Perdasus dan Perdasi adalah sama, artinya yang satu tidak lebih tinggi dari yang lainnya. Perdasus dibuat oleh DPRD bersama-sama dengan gubernur yang dalam penetapannya harus mendapat pertimbangan dan persetujuan dari MRP. Sedangkan Perdasi dibuat dan ditetapkan oleh DPRD bersama-sama dengan gubernur. Perdasus maupun Perdasi kedua-duanya adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dengan lingkup domain yang berbeda. Untuk menindaklanjuti ketentuan-ketentuan dalam Perdasus dan Perdasi pada tahapan implementasi, maka dibentuk Keputusan Gubernur.

Perdasus, Perdasi, dan Keputusan Gubernur merupakan perangkat hukum Daerah yang strategis dalam rangka implementasi UU No. 21 Tahun 2001. Jika pada undang-undang lainnya membutuhkan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk beberapa Peraturan Pemerintah (PP), maka Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 hanya membutuhkan 1 (satu) PP, yakni tentang MRP. Kelambatan dan/atau ketidakmampuan daerah dalam merumuskan Perdasus dan Perdasi akan berimplikasi signifikan terhadap implementasi undang-undang. Berdasarkan undang-undang tersebut dibutuhkan 11 (sebelas) Perdasus dan 18 (delapan belas) Perdasi.

Hasil inventarisasi yang dilakukan menunjukkan bahwa Perdasus dan Perdasi yang diamanatkan oleh UU No. 21 Tahun 2001 sebagian besar belum dirumuskan. Memang diakui bahwa gubernur dan DPRD telah merumuskan sejumlah Perdasus dan Perdasi, akan tetapi sebagian besar bukan merupakan amanat UU No. 21 Tahun 2001, bahkan beberapa substansi dari Perdasus dan Perdasi tersebut tidak sinkron dengan substansi UU No. 21 Tahun 2001.

2. Faktor Keuangan Daerah

Sejak diberlakukannya kebijakan Otsus Papua, semua pihak sepakat bahwa wilayah Provinsi Papua adalah yang sebelumnya menjadi wilayah Provinsi Irian Jaya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 21 Tahun 2001, Pasal 1 huruf a. Atas dasar tersebut, dana dalam rangka Otsus Papua dibagi secara berkeadilan antara provinsi dan kabupaten/kota se-Papua. Sebagai konsekuensi dari pemahaman tersebut, maka sejak tahun 2002 sampai dengan tahun 2007, semua kabupaten/kota se-Papua mendapatkan bagian dari pembagian dana Otsus. Hal ini tentunya tidak menjadi masalah ketika Inpres No. 1 Tahun 2003 belum dikeluarkan, serta belum diikuti dengan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua Barat, dengan terbentuknya DPRD Provinsi Papua Barat, hasil Pemilu 2004 maupun terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua Barat, hasil Pemilihan Kepala Daerah secara langsung (pilkada) tahun 2006.

Definitifnya eksistensi wilayah Papua Barat yang telah berubah menjadi Provinsi Papua Barat, tentunya akan memunculkan permasalahan baru, terutama terkait dengan pemanfaatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Papua, yang bersumber dari dana dalam rangka Otsus, untuk membiayai program pembangunan kabupaten/kota di wilayah Papua Barat. Salah satu prinsip dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah batas teritorial sebagai locusnya. Hal ini mengandung arti bahwa suatu daerah otonom memiliki batas wilayah dan tidak dibolehkan melampaui batas tersebut kecuali dalam kerangka kerjasama. Dengan demikian, akomodasi program, kegiatan, dan penyediaan dana bagi kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat dalam APBD Provinsi Papua seperti yang terjadi saat ini merupakan suatu pelanggaran dan kerancuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pembagian dan pengelolaan dana dalam rangka Otsus Papua juga menjadi unsur yang berimplikasi terhadap efektivitas Otsus Papua. Dana dalam rangka Otsus Papua selama ± 7 (tujuh) tahun anggaran (2002 s/d 2008), dibagi hanya berdasarkan pada kesepakatan antara Gubernur Provinsi Papua dan para Bupati/Walikota se-Papua (Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat). Sedangkan pengelolaannya dilakukan berdasarkan pada Peraturan Menteri

Dalam Negeri (Permendagri) yang telah diubah beberapa kali, terakhir Permendagri No. 59 Tahun 2006.

Hal tersebut menunjukkan bahwa pembagian dan pengelolaan dana dalam rangka Otsus Papua selama tahun anggaran 2002 - 2008 dilakukan tidak berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001. Pada prinsipnya Pasal 34 ayat (7) UU No. 21 Tahun 2001 menyebutkan bahwa "Pembagian penerimaan dalam rangka otonomi khusus Papua antara Provinsi Papua dengan kabupaten/kota se- Papua diatur secara adil dan berimbang dengan Perdasus, dengan memberikan perhatian khusus pada daerah-daerah yang tertinggal." Dalam hal penyusunan, pelaksanaan, perubahan, dan perhitungan, serta pertanggungjawaban APBD, Pasal 36 ayat (3) UU No. 21 Tahun 2001 memberi arahan didasarkan pada Perdasu. Akibatnya dana Otsus cenderung tidak tepat sasaran dan tidak tepat guna. Berdasarkan paparan tersebut di atas, terbukti bahwa beberapa hal dalam kebijakan otonomi khusus yang terkait dengan faktor keuangan ternyata dilakukan tidak berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001. Kondisi ini akan berimplikasi negatif terhadap efektivitas Otsus Papua.

3. Faktor Kebijakan Nasional

Mengingat bahwa Otsus Papua merupakan suatu kebijakan nasional yang diatur dalam undang-undang, pemerintah pusat merupakan pihak yang paling bertanggungjawab atas efektivitas Otsus Papua. Dengan kewenangan yang dimiliki, pemerintah pusat dapat melakukan segala hal baik untuk mengefektifkan Otsus Papua atau sebaliknya dapat menghambat efektivitas Otsus Papua. Kehadiran Inpres Nomor 1 Tahun 2003¹⁴ tentang Percepatan Pelaksanaan Pemekaran Provinsi Irian Jaya sesuai Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999¹⁵ dapat dipandang sebagai suatu kebijakan yang kontroversial. Kebijakan ini telah memunculkan paradoksal respon masyarakat dalam konteks lokal, nasional, maupun internasional. Bagi sebagian kalangan masyarakat Papua kehadiran Inpres Nomor 1 Tahun 2003 direspon dengan penuh antusias dan optimistis, karena dinilai sebagai suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan akselerasi pembangunan di daerah ini secara berkeadilan. Bersamaan dengan itu bagi sebagian kalangan

¹⁴Inpres No. 1 Tahun 2003 yang dikeluarkan pada tanggal 27 Januari 2003 oleh Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarno Putri, menginstruksikan kepada perangkat Pemerintah, yakni; Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Gubernur Provinsi Papua, dan Bupati/Walikota se Provinsi Papua. Masuknya Bupati/Walikota se Papua Provinsi Papua Barat-langkah percepatan pemekaran Provinsi Irian Jaya.

¹⁵Undang-undang Nomor 45 tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Papua Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, disahkan oleh Presiden RI "Bacharuddin Jusuf Habibie", Pada tanggal 4 Oktober 1999.

masyarakat Papua yang lain merespon kebijakan tersebut dengan sikap apatis dan pesimistis, karena dianggap sebagai kebijakan yang tidak populer, dan menjadi penghalang dalam implementasi Otsus. Menurut kelompok ini jika kebijakan tersebut dipaksakan maka secara signifikan akan berimplikasi negatif terhadap implementasi Otsus, yang mengarah pada memburuknya keadaan (kehidupan) masyarakat sekaligus dapat menjustifikasi ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Kedua kondisi ini merupakan kenyataan yang mewarnai dinamika kehidupan masyarakat di Papua.

Menindaklanjuti Inpres ini, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) telah menerbitkan Radiogram Nomor 134/221/SJ¹⁶ tertanggal 3 Pebruari 2003 yang ditujukan kepada Gubernur Provinsi Papua, Bupati/Walikota se-Provinsi Papua, dan seluruh pejabat eselon I Departemen Dalam Negeri. Inpres No 1 Tahun 2003 dan Radiogram Mendagri yang seharusnya bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat di Papua, justru telah memunculkan konflik norma antara ketentuan UU No 45 Tahun 1999 dengan Ketentuan UU No 21 Tahun 2001. Kondisi ini bermuara pada timbulnya ketidakpastian hukum, serta kebingungan bagi pejabat publik (pemerintah) provinsi, kabupaten/kota di Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam menjalankan undang-undang Otsus Papua.

Keterlambatan pemerintah menetapkan PP tentang MRP juga dianggap sebagai salah satu yang mempengaruhi pelaksanaan Otsus Papua. Dalam kenyataannya sejak diusulkan oleh Gubernur dan DPRD pada tanggal 15 Juli 2002, PP tersebut baru ditetapkan setelah ± 2 (dua) tahun mengendap di pihak pemerintah tanpa ada alasan yang jelas. Sebagai akibat dari keterlambatan ini, tentunya berdampak terhadap efektivitas Otsus Papua. Hal ini didasarkan pada alasan bahwa beberapa dimensi proses politik dalam hal penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Papua sebagai pengejawantahan dari kebijakan Otsus tidak dapat berlangsung sebagaimana mestinya. Perdasus sebagai instrumen hukum daerah tidak dapat dibuat, karena berdasarkan ketentuan undang-undang, MRP berwenang memberi pertimbangan dan persetujuan terhadap Raperdasus, yang diajukan oleh DPRD. Selain itu komitmen pemerintah untuk memberi perlindungan terhadap hak-hak orang asli Papua, juga menjadi sumir jika MRP belum terbentuk.

¹⁶Radiogram Mendagri No 134/221/SJ, berisikan: (1)seluruh jajaran Pemerintah dan Pemerintah Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota agar segera mengambil langkah-langkah operasional yang relevan; (2) ditegaskan bahwa Inpres Nomor 1 Tahun 2003 dilaksanakan sejalan dengan operasionalnya UU.No.21 Th 2001 tentang Otonomi Khusus di Provinsi Papua;(3) Pemerintah Daerah memberi dukungan penuh untuk pelaksanaan hal-hal tersebut; (4) Sekjen dan Gubernur/Bupati melapor kepada Menteri Dalam negeri atas persiapan langkah-langkah tersebut dalam waktu selambatnya dua minggu.

Dikeluarkannya Perpu No. 1 Tahun 2008, yang telah ditetapkan sebagai UU No. 35 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001, juga dianggap sebagai suatu kebijakan yang kontraproduktif. Materi muatan dalam UU No. 35 Tahun 2008, yang semula diharapkan mampu menjadi instrumen penyelesaian masalah Provinsi Papua Barat dalam kerangka Otsus, ternyata faktanya tidak demikian. UU No. 35 Tahun 2008 sebagaimana dimaksud hanya mengatur dua hal yaitu (1) menegaskan bahwa Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang sekarang menjadi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat; (2) pemilihan kepala daerah di Provinsi Papua dilaksanakan secara langsung. Padahal ketika Perpu tersebut dibuat, yang kemudian ditetapkan menjadi undang-undang, banyak masalah dalam kerangka pelaksanaan kebijakan Otsus yang mengemuka di Papua, yang diharapkan dapat terakomodir penyelesaiannya melalui Perpu dan/atau undang-undang tersebut. Beberapa masalah yang mengemuka antara lain: (1) bagaimana dengan kedudukan MRP, apakah hanya satu atau ada di setiap ibukota provinsi? (2) bagaimana dengan penambahan jumlah kursi DPRD Papua Barat, apa dasar hukumnya? (3) bagaimana dengan teritorial keberlakuan Perdasus, apakah di Papua saja atau juga di Papua Barat? (4) bagaimana dengan pembagian dana Otsus, apa dasar hukum dana Otsus dibagi 70% untuk Papua dan 30% untuk Papua Barat? (5) bagaimana dengan kewenangan Gubernur Papua Barat terhadap sejumlah kewenangan Pusat (politik luar negeri, pertahanan-keamanan, fiskal-moneter, yustisia, & agama)?, serta sejumlah permasalahan lain.

Berdasarkan berbagai uraian sebagaimana tersebut di atas, maka jelaslah bahwa pemberlakuan UU No. 35 Tahun 2008 tidak mampu mengakomodir berbagai permasalahan yang mengemuka dalam proses implementasi kebijakan Otsus Papua. Undang-undang tersebut sangat dangkal dan tidak dapat diposisikan sebagai instrumen yang dapat mendorong efektivitas implementasi kebijakan Otsus Papua sesuai dengan perkembangan dan fakta politik kekinian di Papua (adanya Provinsi Papua & Provinsi Papua Barat). Undang-undang tersebut juga tidak memperhatikan perkembangan Papua di masa datang, dan karenanya dapat dikatakan bahwa spektrum dari undang-undang dimaksud sangat sempit dan tidak prospektif. Hal ini terbukti ketika sampai hari ini beberapa permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua Barat sebagaimana dikemukakan di atas masih terus mengemuka.

4. Faktor Politik

Silang pendapat antara Pemerintah Republik Indonesia dengan masyarakat Papua mengenai eksistensi Provinsi Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia hingga saat ini masih mengemuka.

Pemerintah Pusat melalui Direktorat Organisasi Internasional Departemen Luar Negeri Tahun 1998, berpendapat bahwa masalah keabsahan Irian Jaya/Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia telah selesai. Pelaksanaan penentuan nasib sendiri di Irian telah dilakukan secara demokratis dan transparan serta telah melibatkan masyarakat Irian Jaya melalui proses konsultasi mengenai cara dan pemberian suara dalam Pepera (Penentuan Pendapat Rakyat). Seluruh proses Pepera telah melibatkan partisipasi, pemberian nasehat, dan bantuan PBB yang pada gilirannya mendapatkan pengesahan masyarakat internasional (Majelis Umum PBB). Dengan demikian Pepera sebagai suatu pelaksanaan penentuan nasib sendiri tidak cacat hukum.

Pendapat berbeda terungkap dalam Kongres II Papua hasil Komisi Pelurusan Sejarah dirumuskan beberapa pokok penting sebagai berikut ; "... Pasal XVIII ayat d *New York Agreement* mengatur bahwa "*The eligibility of all adults, male and female, not foreign nationals to participate in the act of self-determination to be carried out in accordance with international practice ...*". Aturan ini berarti bahwa penentuan nasib sendiri harus dilakukan oleh setiap orang dewasa Papua pria dan wanita yang merupakan penduduk Papua pada saat penandatanganan *New York Agreement*. Hal ini dalam prakteknya tidak dilaksanakan, yang dibuktikan dengan *pertama*, penentuan nasib sendiri dilakukan oleh suatu badan di tiap kabupaten yang disebut Dewan Musyawarah Pepera yang keanggotaannya langsung ditunjuk oleh pemerintah Indonesia. Dari 815.906 penduduk (diperkirakan 600.000 orang dewasa) yang ditunjuk langsung hanya 1.026 orang anggota Dewan Musyawarah Pepera. Dari ke-1.026 orang tersebut yang ditunjuk hanya 175 orang untuk menyampaikan pendapat yang telah disiapkan oleh pemerintah Indonesia. *Kedua*, masyarakat Papua yang ada di luar negeri, yang pada saat penandatanganan *New York Agreement* adalah penduduk Papua, tidak diberikan kesempatan untuk ikut serta dalam penentuan nasib sendiri; *Ketiga*, tidak dilaksanakannya hak penentuan nasib sendiri sesuai dengan Pasal XVIII ayat d *New York Agreement*, menurut pemerintah Indonesia, dikarenakan oleh tiga alasan: (1) keprimitifan penduduk untuk dapat melakukan pemilihan secara demokratis menurut praktek modern; (2) kesulitan transportasi; dan (3) faktor-faktor geografis, alasan seperti ini tidak bisa diterima. Silang pendapat sebagaimana tersebut sampai saat ini masih terus berlangsung dan mengemuka dalam berbagai kesempatan, yang dipelopori oleh berbagai pihak khususnya Presidium Dewan Papua dan Dewan Adat Papua. Isu tentang sejarah integrasi Papua masih sering dijadikan alat propaganda politik. Hal ini akan menimbulkan kontraproduktif bagi efektivitas pelaksanaan Otsus Papua.

Keberhasilan Pemilu 2004 ternyata juga meninggalkan sejumlah implikasi terhadap kebijakan Otsus Papua. Beberapa persoalan yang

mengemuka dalam proses pelaksanaan Pemilu 2004 yaitu: (1) Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam ketetapannya mengenai daerah pemilihan, membagi daerah pemilihan di Papua menjadi dua, yakni daerah pemilihan Papua dan daerah pemilihan Papua Barat. Pembagian ini tentunya berimplikasi terhadap pelaksanaan Otsus Papua. Hal ini disebabkan karena berdasarkan Pasal 1 huruf a UU No. 21 Tahun 2001, Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya bahwa wilayah Provinsi Papua meliputi seluruh wilayah yang sebelumnya bernama Irian Jaya, sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan UU No. 21 Tahun 2001. Ini berarti bahwa penetapan KPU tersebut nyata-nyata bertentangan dengan UU No. 21 Tahun 2001; (2) Berdasarkan keputusan KPU, maka kursi untuk calon anggota DPR RI untuk daerah pemilihan Papua 10 kursi sedangkan untuk daerah pemilihan Papua Barat 3 kursi. Penetapan ini tidak hanya bertentangan dengan UU No. 21 Tahun 2001, tetapi juga bertentangan dengan UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum. Dalam penjelasan Pasal 48, ayat 1 huruf b UU No. 12 Tahun 2003, disebutkan bahwa "Jumlah kursi untuk anggota DPR pada setiap provinsi dialokasikan tidak kurang dari jumlah kursi provinsi sesuai Pemilu 1999". Jika KPU konsisten dan konsekuen dalam melaksanakan ketentuan ini, maka jumlah kursi untuk anggota DPRP daerah pemilihan Provinsi Papua adalah 13 kursi bukan 10 kursi (Pemilu 1999 jumlah kursi untuk anggota DPR daerah pemilihan Irian Jaya adalah 13 kursi); (3) penetapan jumlah kursi untuk DPRP sebanyak 56 kursi (45 kursi berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 dan 11 kursi berdasarkan UU No. 21 tahun 2001), telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berbeda dengan penetapan 44 kursi bagi DPRD Provinsi Papua Barat (35 kursi berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 dan 9 kursi berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001). Penetapan kuota kursi ini nyata-nyata bertentangan dengan UU No. 21 Tahun 2001, karena berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (4) UU No. 21 Tahun 2001, disebutkan: "Jumlah anggota DPRP adalah 1¼ (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan". Pasal ini menunjukkan bahwa jumlah 1¼ (satu seperempat) kali hanya diberlakukan pada DPRP bukan DPRD Papua Barat. Ini berarti penambahan kuota kursi (9 kursi) bagi DPRD Provinsi Irian Jaya Barat nyata-nyata tidak sesuai dengan ketentuan UU No. 21 Tahun 2001.

Pelaksanaan pilkada juga dilaksanakan dengan mekanisme dan prosedur yang tidak sesuai dengan UU No. 21 Tahun 2001 maupun UU No. 32 Tahun 2004. Jika proses pilkada dilakukan berdasarkan ketentuan UU No. 21 Tahun 2001, maka yang berhak untuk memilih adalah anggota DPRP (sesuai Pasal 7 huruf a). Jika berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, maka yang berhak memilih adalah rakyat dan KPUD merupakan lembaga penyelenggara tunggal

dan independen, tanpa melibatkan pihak lain, seperti DPRD dan MRP. Disadari bahwa dalam pelaksanaan pilkada di Provinsi Papua untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, pemerintah pusat bermaksud untuk memadukan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001 dan UU No. 32 Tahun 2004 secara bersamaan. Maksud ini patut dihargai sepanjang tidak bertentangan dengan materi muatan dari kedua undang-undang tersebut. Akan tetapi jika penerapan kedua undang-undang ini nyata-nyata kontradiktif, hal ini patut menjadi koreksi. Karena dasar penyelenggaraan pilkada tahun 2006 di Provinsi Papua untuk memilih gubernur dan wakil gubernur adalah PP No. 6 Tahun 2005.

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Papua Barat juga tidak didasarkan pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004. Jika pelaksanaan pilkada didasarkan pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, maka pelaksanaannya dilakukan secara langsung oleh rakyat, dan KPUD bertindak sebagai penyelenggara satu-satunya secara independen. Apabila pilkada di Provinsi Papua Barat didasarkan pada PP No. 6 Tahun 2005, maka prosedur dan mekanismenya harus sesuai dengan ketentuan Pasal 141 PP tersebut. Dalam ketentuan Pasal 141 PP No. 6 Tahun 2005, disebutkan bahwa: "Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur hasil pemekaran di Provinsi Papua sebelum dikeluarkan PP Nomor 54 Tahun 2004¹⁷, dilaksanakan selambat-lambatnya 4 (empat) bulan setelah diselesaikannya Pasal 73 PP Nomor 54 Tahun 2004.¹⁸ Pemilihan gubernur dan wakil gubernur sebagaimana dimaksud, dilaksanakan setelah terbentuknya MRP sebagaimana dimaksud Pasal 74 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2004.¹⁹ Dalam hal MRP sebagaimana dimaksud belum terbentuk, penetapan pasangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur menjadi calon gubernur dan wakil gubernur pada pemilihan sebagaimana dimaksud dilaksanakan oleh DPRD Provinsi yang bersangkutan." Ketentuan PP sebagaimana dimaksud dalam pilkada untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua Barat ternyata dikesampingkan. Pilkada yang diselenggarakan di Provinsi Papua Barat untuk memilih gubernur dan wakil Gubernur dilakukan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005 secara acak dan tidak konsisten. Jika ditelaah dan dikaji secara cermat mekanisme pelaksanaan pilkada untuk memilih

¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua disahkan Presiden pada tanggal 23 Desember 2004.

¹⁸ Pasal 73, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 menyebutkan: "MRP bersama Pemerintah Provinsi Papua dan DPRD sebagai provinsi induk bertugas dan bertanggung jawab untuk membantu Pemerintah menyelesaikan masalah pemekaran wilayah yang dilakukan sebelum dikeluarkan Peraturan Pemerintah ini dengan memperhatikan realitas dan sesuai peraturan perundang-undangan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah pelantikan anggota MRP."

¹⁹ Pasal 74 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004, menyebutkan: " Dalam hal pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi baru, dibentuk MRP yang berkedudukan di masing-masing ibukota provinsi."

Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua Barat, dapat dikatakan bahwa proses yang dilakukan nyata-nyata tidak berlandaskan pada ketentuan UU No. 21 Tahun 2001, UU No. 32 Tahun 2004, dan PP No. 6 Tahun 2005.

Terkait dengan MRP, berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 220-982 Tahun 2005, tanggal 29 Oktober 2005 untuk pertama kalinya 42 orang anggota terpilih disahkan pengangkatannya sebagai anggota MRP periode 2005-2010. Dalam perkembangannya berselang 1 (satu) bulan setelah pengambilan sumpah/janji (Oktober 2005), MRP dituntut untuk melaksanakan salah satu tugas dan wewenangnya yaitu memberi pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua. MRP melaksanakan tugas dan wewenangnya tanpa mempertimbangkan faktor prosedur dan mekanisme, yang seharusnya diatur dalam sebuah Perdasus (berdasarkan Pasal 20 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001. Ini adalah awal kontroversi keputusan MRP. Karena tidak didasarkan pada Perdasus, maka dalam menilai bakal calon gubernur dan wakil gubernur orang asli Papua atau bukan, MRP membuat batasan orang asli Papua berdasarkan pertimbangannya sendiri secara subjektif, padahal MRP secara politis maupun yuridis bukan lembaga yang berwenang membuat aturan yang mengikat ke luar. Rumusan kriteria orang asli Papua versi MRP adalah: (1) seseorang yang bapak dan ibunya asli Papua (ras melanesia); (2) seseorang yang bapaknya asli Papua (ras melanesia); (3) seseorang yang mempunyai basis kultur Papua. Rumusan ini mengandung pengertian bahwa pendekatan yang digunakan MRP untuk menetapkan seseorang asli Papua atau bukan adalah pendekatan "*patrilineer*" (berdasarkan keturunan bapak). Pilihan terhadap pendekatan ini tidak berdasar dan nyata-nyata bertentangan dengan ketentuan UU No. 21 Tahun 2001, Pasal 1 huruf t. Pengertian orang Asli Papua dalam konteks UU No. 21 Tahun 2001 tidak dibatasi berdasarkan keturunan bapak semata (*patrilineer*) tetapi juga berdasarkan keturunan ibu (*matrilineer*). UU No. 21 Tahun 2001 juga tidak pernah membatasi tingkatan keturunan, bahkan undang-undang juga memberi ruang bagi orang lain (bukan rumpun ras melanesia suku-suku asli di Papua), untuk diakui dan diterima menjadi orang asli Papua oleh masyarakat adat. Konsepsi orang asli Papua sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang tersebut pada hakikatnya dapat dikategorikan dalam 2 (dua) jenis, yakni: (1) kategori orang asli Papua berdasarkan pada aspek keturunan atau genetika (ras melanesia suku-suku asli di Papua). Kategori ini seharusnya dimaknai bahwa seseorang bisa dikatakan asli apabila kedua orang tuanya atau salah satu dari orang tuanya (bapak/ibu) berketurunan ras melanesia tanpa mempersoalkan tingkatan keturunannya; (2) kategori orang asli Papua berdasarkan pada aspek penerimaan dan pengakuan oleh masyarakat adat tertentu. Kategori ini seharusnya dimaknai bahwa seseorang dapat disebutkan asli Papua apabila ada penerimaan dan

pengakuan dari masyarakat adat tertentu. Penerimaan dan pengakuan tersebut harus pula berdasarkan pertimbangan tertentu yang merupakan indikatornya.

Selain itu dalam proses penilaian bakal calon gubernur dan/atau wakil gubernur asli Papua atau bukan, mekanisme yang dipakai MRP adalah melalui cara *voting*. Hal ini tentunya menjadi catatan kelabu bagi demokrasi di Papua, sekaligus bagi keberadaan MRP, karena suatu hal yang sangat riskan jika keturunan seseorang ditentukan atas pilihan orang lain yang berada di luar masyarakat hukum adat yang memiliki hak kolegal, serta dilakukan berdasarkan suara terbanyak (*voting*).

Setelah memasuki tahun kelima sejak diresmikan tahun 2005, MRP nyaris tidak berfungsi sebagaimana mestinya, bahkan cenderung melakukan hal-hal²⁰ di luar tugas dan wewenangnya, yang bermuara pada hal-hal yang kontra produktif. Kontroversi keputusan MRP kembali terjadi ketika di penghujung tahun 2009, dikeluarkannya SK MRP No. 14/MRP/2009, yang intinya mengatur bahwa dalam pilkada calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota harus orang Asli Papua. Mencermati materi muatan dalam SK MRP tersebut terungkap bahwa dasar dikeluarkannya SK tersebut adalah ketentuan UU No. 21 Tahun 2001 Pasal 20 ayat (1) huruf f dan penjelasannya. Pasal ini memberikan arah bahwa salah satu tugas dan wewenang MRP adalah memberi pertimbangan kepada DPRD Kabupaten/Kota, mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua, termasuk di dalamnya adalah pertimbangan MRP kepada DPRD Kabupaten/Kota dalam hal penentuan bakal calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota. Harus diingat bahwa ketentuan tersebut lahir ketika *design* pemilihan kepala daerah kabupaten/kota dilakukan oleh DPRD kabupaten/kota berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, Bab V, Bagian Kedua, Pasal 18 huruf a, dimana DPRD mempunyai tugas dan wewenang memilih gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota. UU No. 22 Tahun 1999 telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, Bab IV, Bagian keempat, Pasal 24 ayat (5) pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota, tetapi menjadi domain rakyat yang diselenggarakan oleh KPU Kabupaten/Kota. Oleh karenanya SK MRP No. 14/MRP/2009 secara politis tidak memiliki kekuatan mengikat. Apalagi dalam SK tersebut sekali lagi MRP mengulangi kekeliruan seperti yang terjadi pada tahun 2005, dengan merumuskan batasan orang asli Papua secara subjektif, berdasarkan pertimbangan keturunan bapak (*patrilinier*).

²⁰ Sejumlah keputusan yang dibuat oleh MRP cenderung kontroversial dan bahkan bertentangan dengan amanat UU Otsus Papua, bahkan MRP dinilai sering merambah ke ranah politik bukan ranah budaya.

Pada tanggal 18 Juni 2010, MRP bersama sejumlah komponen masyarakat Papua antara lain Dewan Adat Papua, Presidium Dewan Papua, Forum Demokrasi Rakyat Papua Bersatu, dan Solidaritas Perempuan Papua, melakukan *longmarch* ke DPRP menyerahkan hasil "Mubes". Hasil "Mubes" dimaksud dirumuskan dalam bentuk Keputusan MRP No. 02/MRP/2010 tentang Hasil Musyawarah MRP dan Masyarakat Asli Papua dalam rangka Pertanggungjawaban Pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001, yang ditujukan kepada sejumlah pihak untuk ditindaklanjuti, antara lain: (1) Pemerintah Pusat; (2) Pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat; (3) DPRP dan DPRD Papua Barat; (4) Pemerintah Kabupaten/Kota se Provinsi Papua dan Papua Barat; (5) DPRD Kabupaten/Kota se Papua dan Papua Barat; (6) lembaga keagamaan, Lembaga Adat, serta Lembaga Perempuan, LSM dan komunitas pemerhati masalah-masalah sosial di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Dalam keputusan MRP tersebut terlampir rekomendasi bahwa UU No. 21 Tahun 2001 selama 9 tahun telah GAGAL, oleh karena itu (1) bahwa UU Otsus dikembalikan kepada Pemerintah Negara Republik Indonesia; (2) bahwa Rakyat Papua menuntut dilakukannya "DIALOG" yang dimediasi oleh pihak internasional yang netral; (3) bahwa Rakyat Papua menuntut dilakukannya "REFERENDUM" menuju kebebasan politik; (4) bahwa Rakyat Papua menuntut Pemerintah Negara Republik Indonesia untuk mengakui dan mengembalikan Kedaulatan Bangsa Papua Barat, yang telah diploklamirkan pada tanggal 1 Desember 1961; (5) bahwa Rakyat Papua mendesak Dunia Internasional untuk melakukan Embargo Bantuan Internasional dalam pelaksanaan Otonomi Khusus di Tanah Papua; (6) bahwa dipandang tidak perlu melakukan revisi terhadap UU No. 21 Tahun 2001 jo UU No. 35 tahun 2008, karena telah terbukti gagal; (7) bahwa seluruh proses Pemilukada Kabupaten / Kota se-Tanah Papua dihentikan, serta menyerukan kepada Gubernur Papua dan Papua Barat, DPRP, DPRD Papua Barat, Bupati, Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota di seluruh Tanah Papua untuk segera menghentikan penyaluran dana dalam rangka pelaksanaan Pemilukada; (8) bahwa Pemerintah Pusat, Provinsi Papua dan Papua Barat serta seluruh Kabupaten/Kota se-Tanah Papua harus menghentikan program transmigrasi dari luar Papua serta melakukan pengawasan ketat terhadap arus migrasi penduduk dari luar Tanah Papua (9) Bahwa Rakyat Papua mendesak Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Papua dan DPRP serta Pemerintah Provinsi Papua Barat dan DPRD Papua Barat untuk melakukan Pembebasan Terhadap Tapol/Napol Papua yang ada di lembaga pemasyarakatan di seluruh Indonesia; (10) bahwa Pemerintah Pusat dengan segera melakukan Demiliterisasi di seluruh Tanah Papua; (11) bahwa Musyawarah MRP dan Masyarakat Asli Papua mendorong untuk PT. Freeport Indonesia segera ditutup.

Kegiatan yang dilaksanakan MRP tersebut dapat bermakna positif bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di Papua, jika diletakkan pada koridor yang benar, secara prosedural maupun fungsional. Evaluasi kinerja MRP ataupun evaluasi pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001 merupakan suatu keniscayaan, sebagai upaya perbaikan atau pembaharuan menuju optimalisasi pencapaian tujuan. MRP adalah lembaga resmi pemerintah (suprastruktur politik), oleh karena kedudukannya, maka MRP dalam berpendapat atau menyalurkan aspirasi masyarakat harus menggunakan jalur resmi pemerintahan, bukan jalur seperti "demonstrasi".

6. Sumberdaya Aparatur

Perubahan struktur dan kewenangan pemerintahan dalam otonomi khusus akan menjadi tidak berarti kalau tidak didukung oleh *performance* aparatur pemerintahan yang handal. Aparatur pemerintahan yang dimaksudkan dalam konteks ini tidak secara mikro dan statis, yakni terbatas pada jajaran pemerintah daerah atau perangkat daerah, tetapi bersifat makro, termasuk pihak DPRP dan MRP. Untuk memotret kondisi aparatur pemerintahan di Provinsi Papua dalam hubungannya dengan penelitian ini, maka setidaknya dapat digunakan indikator, tingkat pendidikan dan pangkat/golongan.

Data yang ada memberi gambaran bahwa 54,27% aparat pemerintah provinsi dan kabupaten atau kota berpendidikan dasar.²¹ Selain pendidikan konfigurasi aparat pemerintah di tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota ditinjau dari golongan kepangkatan juga menunjukkan kondisi yang tidak jauh berbeda, artinya bahwa sebagian aparat pemerintah yang berstatus pegawai negeri sipil otonom provinsi dan kabupaten atau kota hanya bergolongan kepangkatan I dan II (48,56%). Sedangkan yang bergolongan IV sangat terbatas hanya berjumlah 3.879 orang atau setara dengan 7,99%. Anggota MRP yang berpendidikan setingkat sekolah menengah (SLTP dan SLTA) sebanyak 21 orang (50,00%). Dan anggota DPRP yang berpendidikan setingkat sekolah menengah (19,65%). Potret aparatur penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana tersebut tentunya akan berimplikasi terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang khususnya dalam rangka fungsionalisasi struktur dan pelaksanaan kewenangan.

Dalam konteks dengan pelaksanaan Otsus Papua, maka perubahan struktur dan kewenangan saja tidak bermakna jika tidak diikuti dengan perubahan *mainstream* yang diikuti dengan perubahan sikap dan perilaku para aparatur terutama di kalangan elit. Aparatur harus sadar bahwa untuk mendorong efektivitas

²¹Badan Pusat Statistik Provinsi Papua, Papua Dalam Angka Tahun 2009, Jayapura

pelaksanaan otonomi khusus, maka diperlukan serangkaian penataan. Penataan dimaksud mencakup melakukan redefinisi, reorientasi, restrukturisasi, refungsionalisasi, dan revitalisasi sejumlah elemen dasar dalam proses pemerintahan.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa *pertama*, pemberlakuan kebijakan otonomi khusus telah mengakibatkan perubahan struktur dan kewenangan pemerintahan di provinsi Papua. Fungsionalisasi struktur dan pelaksanaan kewenangan pemerintahan dalam otonomi khusus di Provinsi Papua berimplikasi terhadap sistem pemerintahan di Papua. Pranata suprastruktur politik dalam sistem pemerintahan yang berperan pada ranah proses atau konversi dan output tidak hanya terbatas pada legislatif (DPRP) dan eksekutif (Pemerintah Daerah) tetapi juga ada lembaga representasi kultural (MRP) dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua. Ini berarti, sistem politik di Provinsi Papua dalam kerangka otonomi khusus berbeda dengan pandangan teori "sistem politik" yang umumnya berlaku yang menempatkan legislatif dan eksekutif sebagai aktor dalam kelembagaan suprastruktur politik. Hal ini juga menunjukkan bahwa kewenangan pemerintahan otonomi khusus tidak hanya menjadi domain legislatif, eksekutif dan yudikatif seperti teori "trias politica", tetapi juga menjadi domain lembaga representasi kultural. Dalam perspektif ini Pemerintahan daerah tidak hanya terdiri dari Pemerintah Daerah (Gubernur dan jajarannya) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRP), tetapi juga Majelis Rakyat Papua (MRP). struktur dan kewenangan kelembagaan politik resmi (suprastruktur politik) di Provinsi Papua dapat diformat dalam istilah "catur politika", karena terdiri dari 4 (empat) unsur, yakni: (1) Pemerintah Daerah (kewenangan eksekutif); (2) Dewan Perwakilan Rakyat Papua (kewenangan legislatif); (3) Majelis Rakyat Papua (kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua), dan (4) Lembaga Peradilan (kewenangan yudikatif).

Kedua, fungsionalisasi struktur dan pelaksanaan kewenangan pemerintahan dalam Otsus Papua dipengaruhi oleh beberapa faktor dominan: (1) faktor regulasi daerah; (2) faktor keuangan daerah; (3) faktor kebijakan nasional; (4) faktor politik; dan (5) faktor sumber daya aparatur. Ketidakefektifan aktualisasi faktor-faktor tersebut berkorelasi secara signifikan terhadap optimalisasi struktur dan kewenangan pemerintahan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dalam kerangka implementasi Otsus. Kondisi ini telah pula

berdampak terhadap efektivitas pelaksanaan fungsi pemerintahan dalam hal melayani (*service*), membangun (*development*) dan memberdayakan (*empowerment*) masyarakat menuju sejahtera.

B. Rekomendasi

Penelitian ini merekomendasikan *pertama*, dalam rangka optimalisasi pelaksanaan Otsus, perlu segera dilakukan rekayasa ulang struktur pemerintahan di Provinsi Papua dalam konteks substansial. Sehubungan dengan itu perlu dirumuskan norma sebagai landasan operasionalisasi fungsi dan hubungan otoritas masing-masing pranata suprastruktur politik, termasuk hubungan antara pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota. Selain itu dalam merespon perkembangan dinamika sosial politik dan kemasyarakatan di Papua dan untuk menjamin teraktualisasinya komitmen politik Pemerintah Republik Indonesia dalam rangka akselerasi pembangunan dan perlindungan hak-hak masyarakat menuju sejahtera melalui kebijakan Otsus Papua, maka perlu dilakukan "rekonstruksi" terhadap UU No. 21 Tahun 2001. Undang-undang tersebut dipandang sudah tidak mampu mengakomodir dan mengantisipasi tuntutan dinamika perubahan yang terjadi, terutama dalam perspektif struktur dan kewenangan.

Kedua, untuk menjamin efektivitas implementasi kebijakan otonomi khusus terutama dalam upaya fungsionalisasi struktur dan pelaksanaan kewenangan, maka pasca rekonstruksi UU No. 21 Tahun 2001 perlu segera dibenahi sejumlah faktor strategis dalam konteks implementasi otsus, yakni: dirumuskan dan diberlakukan regulasi daerah yang memadai, sinkronisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang diberlakukan di wilayah Papua, serta perlu adanya *grand design (masterplan)* pembangunan Papua dalam kerangka otonomi khusus.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada, 2003, Yogyakarta.
- Agus Pramusinto, Erwan Agus Purwanto (Ed), *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Otonomi Daerah di Indonesia*, Gava Media, 2009, Yogyakarta.
- Agus Sumule, (ed), *Mencari Jalan Tengah*, Grasindo, 2004, Jakarta.
- Bayu, Surianingrat, *Desentralisasi dan Dkonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu analisa*, Dewaruci Press, 1981, Jakarta.
- Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif; Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, Raja Grafindo, 2003, Jakarta.
- David Osborne, Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi*, Pustaka Binaman Pressindo, 1997, Jakarta.
- David Osborne, Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi*, Pustaka Binaman Pressindo, 1996, Jakarta.
- Gabriel Iglesias, *Regionalization and Regional Development in the Philippines*, UP-CPA, 1978, Manila.
- Joehermansyah Johan, *Pembuatan Kebijakan Otonomi Daerah Bermuatan Budaya Lokal (Studi tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua (Disertasi)*, PPS Unpad, 2004, Bandung.
- John Naisbitt, *Megatrends 2000*, Binarupa Aksara, 1990, Jakarta.
- J. Salusu, *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*, Grasindo, 1996, Jakarta.
- Miftah Thoha, *Pembinaan Organisasi; Proses Diagnosa dan Intervensi*, Rajawali Press, 1993, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Gramedia Pustaka Utama, 2008, Jakarta.
- Mohammad Musa'ad, *Penguatan Otonomi Daerah di Balik Bayang-Bayang Ancaman Disintegrasi*, ITB Pres, 2002, Bandung.
- , *Menguak Tabir Otsus Papua*, ITB Press, 2004, Bandung.
- P. Stephen Robbins, *Teori Organisasi: Struktur, Desain, Aplikasi*; alih bahasa Lukman Hakim, Rajawali Press, 1994, Jakarta.
- Sarundajang, S.H., *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, 1999, Jakarta.
- Solossa, *Otsus Papua; Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Sinar Harapan, 2006, Jakarta.

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*, Alfabeta, 2006, Bandung.

Varma, SP. *Teori Politik Modern*, Rajawali Press, 2003, Jakarta

Wibowo, *Manajemen Perubahan*, RajaGrafindo Persada, 2006, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan:

Ketetapan MPR Republik Indonesia 1999 beserta GBHN 1999-2004, Citra Umbara, Bandung.

Ketetapan MPR Republik Indonesia 2000 Tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang ditujukan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, Setneg RI, Jakarta.

Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, Setneg RI, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Setneg RI, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Setneg RI, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Perpu No. 1 tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 menjadi Undang-undang, Setneg RI, Jakarta.

PP Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua, Setneg RI, Jakarta.

PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Setneg RI, Jakarta.

Perpu Nomor 1 tahun 2008 Tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001, Setneg RI, Jakarta.

