

UPAYA MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE DALAM PELAKSANAAN OTONOMI KHUSUS DI PROVINSI PAPUA

GOOD GOVERNANCE IN THE IMPLEMENTATION OF SPECIAL AUTONOMY IN THE PAPUA PROVINCE } thlic

Riris Katharina*

Abstract

This essay is an evaluation or a critical analysis of the implementation of special autonomy in the Papua Province. Its analysis examines the absence of four programs which have been said to become priorities, namely education, health, people economy's empowerment, and infrastructure development. It is argued here that the failure of the implementation is caused by the practices of bad governance in the province. The writer suggests that the province governance should be based on the principles of "thinking ahead," "thinking again," and "thinking adaptively." The writer further recommends that the central government should open dialogues and hotline between Jakarta-Papua.

Keywords: special autonomy, the Papua Province, good governance

Abstrak

Tulisan ini didasari atas hasil evaluasi terhadap implementasi otonomi khusus bagi Provinsi Papua yang dinilai belum berhasil. Hal ini dilihat dari belum terlaksananya empat program yang menjadi prioritas pemberian otonomi khusus, yaitu pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi rakyat, serta pembangunan infrastruktur. Tulisan ini mengungkapkan bahwa belum berhasilnya implementasi karena masalah *governance* di Provinsi Papua. Tulisan ini memberikan kesimpulan bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan prinsip *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking adaptively*. Tulisan ini juga merekomendasikan agar Pemerintah Pusat membuka dialog Jakarta-Papua.

Kata kunci: Otonomi Khusus, Provinsi Papua, Good Governance

* Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Administrasi Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Dapat dihubungi di riris.katharina@dpr.go.id atau ririsk@yahoo.com.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Provinsi Papua telah menerima otonomi khusus sejak lahirnya Undang-Undang (UU) Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang diundangkan pada tanggal 21 Nopember 2001 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151. UU ini hadir karena adanya kesadaran bahwa otonomi yang diberikan kepada Provinsi Papua melalui UU Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat, dinilai belum memenuhi tuntutan masyarakat Papua yang terlihat dari adanya tuntutan separasi atau pemisahan Papua dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Tuntutan tersebut antara lain masih belum terpenuhinya rasa keadilan masyarakat Papua, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap penegakan Hak Asasi Manusi (HAM).¹ Hal ini diakui juga oleh hasil penelitian yang menyatakan bahwa otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua dimaksudkan untuk meredam atau setidaknya menurunkan tensi tuntutan separasi di Papua.²

Pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua dipandang sebagai upaya penyelesaian masalah di Provinsi Papua secara partisipatif dan menandai diadopsinya perspektif baru yaitu melakukan perubahan pendekatan penanganan masalah di Papua dari pendekatan keamanan/stabilitas menjadi pendekatan sosial/kesejahteraan.³ Pemberian otonomi khusus pada saat itu merupakan 'gong' dari berbagai upaya kebijakan partisipatif yang sebelumnya telah dilakukan Pemerintah Indonesia untuk menangani Papua agar tidak bergejolak lagi. Upaya tersebut sudah dimulai sejak tahun 1999, ditandai dengan mengganti nama Irian Jaya menjadi Papua oleh Presiden Abdurrahman Wahid dan memperbolehkan mengibarkan bendera bintang kejora sebagai simbol kebudayaan orang Papua dan bukan untuk memisahkan diri dari NKRI.⁴ Upaya yang partisipatif ini ditingkatkan lebih konkret lagi dalam sebuah undang-undang.

¹ Lihat Penjelasan Umum atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

² Hasil Penelitian Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada tahun 2010, lihat dalam Bayu Dardias, *et.al.*, Model Implementasi Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Belajar dari Pengalaman Aceh dan Papua.

³ Dalam Mohammad A. Musa'ad, "Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua: Perspektif Struktur dan Kewenangan Pemerintahan", *Jurnal Kajian*, Vol. 16, No. 2, Juni 2011, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, hlm. 359-360. Lihat juga dalam Bambang Sugiyono, *Disain dan Praktek Desentralisasi: Refleksi Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua*, makalah, Seminar Nasional: Menata Ulang Desentralisasi dari Perspektif Daerah, Yogyakarta, 25 Januari 2010.

⁴ M. Ridha Saleh, "Saudara Presiden, Datanglah ke Papua", *Kompas*, 3 November 2011, hlm. 6.

Kehadiran UU Otsus dipandang partisipatif karena dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) melibatkan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan masyarakat Papua, yang kemudian diusulkan ke Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan setelah melalui proses pembahasan diadopsi sebagai RUU usul inisiatif DPR RI.⁵ Hal ini dilakukan sebagai upaya meyakinkan segenap komponen masyarakat Papua, khususnya orang Asli Papua, yang ketika itu ingin memisahkan diri dari NKRI.⁶

Otonomi khusus (Otsus) bagi Provinsi Papua pada dasarnya merupakan komitmen pemerintah untuk memberikan keleluasaan bagi Provinsi Papua dalam keseluruhan aspek pembangunan. Fokus utama Otsus ini adalah ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada pemerintah provinsi/kabupaten dan kota di Papua untuk merencanakan, mengelola, dan mengawasi program pembangunannya. Kebijakan pemerintah dalam penanganan Papua mengedepankan aspek perekonomian dan kesejahteraan rakyat sebagai *leading sector* dalam rangka Otsus di wilayah Papua.⁷ Hal ini dapat dilihat dalam muatan UU No. 21 Tahun 2001, khususnya dalam Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 2) dan angka 3) serta dalam Pasal 38, yang menyatakan bahwa dana Otsus terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan, pembangunan infrastruktur, dan ekonomi rakyat.

Namun, setelah 12 tahun berjalan, berbagai penelitian yang dilakukan memperlihatkan bahwa apa yang diharapkan dari hadirnya otonomi khusus belum memberikan implikasi yang signifikan bagi peningkatan kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat Papua⁸ atau ada yang mengatakan masih ada penghambat pelaksanaan UU Otsus.⁹ Dari hasil evaluasi yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri terhadap pelaksanaan otonomi khusus di Papua dan Papua Barat pada tahun 2012, dinyatakan bahwa "...setelah 11 tahun keberlangsungan otonomi khusus di Papua ternyata belum dapat dikatakan berhasil, terutama terkait masalah peningkatan kesejahteraan masyarakat Papua."¹⁰

⁵ Mohammad A. Musa'ad, *op.cit.*, hal. 361. Lihat juga "Papua: Saat Menepati Janji-Janji", *Kompas*, 4 November 2011, hlm. 45.

⁶ *Ibid.*

⁷ Mohammad A. Musa'ad., *op.cit.*, hlm. 6.

⁸ Hasil Penelitian Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada tahun 2010 lihat dalam Bayu Dardias, *et.all.*, *op.cit.*

⁹ Hasil penelitian Pusat Kajian Demokrasi Universitas Cenderawasih Jayapura lihat Bambang Sugiyono, *op.cit.*

¹⁰ Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri, *Evaluasi Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat: Refleksi Sebelas Tahun Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2012.

Tabel 1
Rekapitulasi Penerimaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua

Tahun	Dana Otsus (dalam miliar rupiah)	Dana Tambahan Infrastruktur Papua (dalam miliar rupiah)
2002	1.382	-
2003	1.530	-
2004	1.642	-
2005	1.775	-
2006	2.913	-
2007	3.296	1.000
2008	3.590	0.33
2009	2.609	0.80
2010	2.694	0.80
2011	3.157	0.80
2012	3.833	0.571
TOTAL	28.413	2.501

← Sumber: Kementerian Dalam Negeri, 2012.

Dengan kucuran dana otonomi khusus, dana tambahan infrastruktur dan dana perimbangan yang dikucurkan ke Provinsi Papua yang sangat besar (dari tahun 2002 hingga tahun 2012 tercatat dana otonomi khusus sebesar Rp28,413 triliun dan dana tambahan infrastruktur Rp2,501 triliun),¹¹ beberapa data telah memperlihatkan kurang berhasilnya otonomi khusus mencapai tujuannya.

Implementasi otonomi khusus terhadap aspek pendidikan dapat dilihat data Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Papua, menunjukkan angka yang rendah, hanya di 64.94% atau peringkat ke-33, yang memperlihatkan bahwa otonomi khusus belum sanggup mengatrol perkembangan dan kesejahteraan masyarakat. Demikian pula dalam bidang pendidikan, dilihat dari angka partisipasi sekolah (APS) tingkat Sekolah Dasar (SD) yaitu sebesar APS>95% dan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) yaitu sebesar APS>50%, yang tidak mencapai target program wajib belajar nasional.¹²

¹¹ *Ibid.*, hlm. 8.

¹² Lihat hasil evaluasi Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, *op.cit.*, hlm. 104. Lihat juga hasil penelitian Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada tahun 2010, Bayu Dardias, *et.all*, *op.cit.*

Pada bidang kesehatan, dari 29 kabupaten yang ada di Provinsi Papua pada tahun 2010 hanya 16 kabupaten yang memiliki rumah sakit sendiri. Persentase balita dengan status gizi kurang pada tahun 2010 mencapai 6,3% di Provinsi Papua (bandingkan dengan angka nasional 4,9%), memperlihatkan buruknya kondisi kesehatan di Provinsi Papua.¹³ Hal ini terbukti lagi dari di beberapa daerah (Kabupaten Yahukimo, Jayapura, Asmat, Yapen Waropen dan lainnya), ditemukan adanya kasus gizi kurang dan buruk pada balita (sekitar 18%). Bintang Papua, sebuah koran lokal Papua, melaporkan bahwa pada Juli 2009 di Sentani, Jayapura, ditemukan sekitar 400 bayi dan balita yang menderita gizi buruk dan yang menderita busung lapar. Angka kematian ibu melahirkan dan kematian bayi masih tinggi yaitu 396 dari 100.000 kelahiran hidup. Kasus anemia pada ibu hamil mencapai 40-50%, serta ISPA pada balita 3,46%.¹⁴

Untuk melihat perekonomian rakyat, jumlah penduduk miskin dapat menjadi sebuah indikasi berhasil tidaknya otonomi khusus memberikan perbaikan terhadap perekonomian masyarakat Papua. Jumlah penduduk Provinsi Papua tahun 2010, tercatat sebanyak 2.833.381 jiwa, dengan komposisi orang asli Papua 2.159.318 jiwa dan non-Papua 674.063 jiwa. Persentase penduduk miskin Provinsi Papua mengalami sedikit penurunan, yaitu dari 47,54% pada tahun 2009 menjadi 31,98% pada tahun 2011. Diperkirakan penduduk miskin di Papua sekitar 971.650 orang, dengan sebagian besar (758.000 orang) bertempat tinggal di daerah pedesaan. Secara umum pada kurun waktu 2003-2011 terdapat kecenderungan penurunan persentase penduduk miskin di Provinsi Papua terutama 3 tahun terakhir, yaitu 2009-2011.¹⁵

Selanjutnya, dilihat dari pembangunan infrastruktur di Papua, hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri menyebutkan bahwa sasaran program infrastruktur yang dilakukan belum sepenuhnya mengacu pada upaya penerobosan isolasi daerah sebagai upaya mempermudah aksesibilitas.¹⁶

Menurut hasil penelitian Universitas Gadjah Mada, kegagalan daerah dalam mentransformasi sumber daya kewenangan dan keuangan untuk menjadi nilai-nilai kesejahteraan kemungkinan diasumsikan oleh sejumlah faktor. *Pertama*, kewenangan dan sumber daya yang dilimpahkan tidak diimbangi dengan kapasitas berpemerintahan yang memadai. *Kedua*, desain asimetris tidak diikuti

¹³ *Ibid.*, hlm. 6.

¹⁴ Kenny Mayabubun dan Yusman Conoras, "Pembangunan Kesehatan di Era Otonomi Khusus Papua: Catatan Satu Tahun Terakhir", Jaringan dan Partisipan, 8 Januari 2010.

¹⁵ Papua dalam Angka Tahun 2009. Lihat juga hasil evaluasi Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, *op.cit.*, hlm. 146-151.

¹⁶ Kementerian Dalam Negeri, *op.cit.*, hlm. 8.

dengan pengembangan kelembagaan *governance* yang kuat, sehingga jalannya pemerintahan tidak mendapatkan kontrol yang memadai.¹⁷

Ketiga, ruang-ruang deliberasi kebijakan yang terbatas sebagai akibat tertutupnya ruang partisipasi dan kapasitas masyarakat sipil yang masih lemah. Dan *keempat*, ketidaksambungan (*dislinkage*) antara kebutuhan dasar masyarakat dengan kebijakan yang dihasilkan pemerintah daerah.

Dari kenyataan di atas terlihat bahwa implementasi Otsus di Papua mengalami masalah yang harus segera diatasi. Pemerintah Pusat menilai masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan Otsus salah satunya adalah manajemen pemerintahan (Pemda, DPRD, MRP) belum maksimal bersinergi dalam konsentrasi pembangunan Papua.¹⁸ Selain itu, hubungan antar-kelembagaan di daerah dinilai kurang harmonis. Hubungan antara pemangku kepentingan pelaksanaan Otsus Papua, khususnya 3 lembaga kunci (Gubernur, DPRD, dan MRP) kurang didukung dengan koordinasi horisontal yang memadai, terutama dalam proses penyusunan peraturan pelaksanaan tindak lanjut Undang-Undang Otsus Papua dan dalam menyikapi berbagai kebijakan strategis di Papua.¹⁹ Dari keseluruhan identifikasi masalah yang ditemukan sebelumnya, terlihat bahwa masalah *governance* menjadi masalah yang mengemuka untuk diselesaikan.

B. Perumusan Masalah

Buruknya implementasi otonomi khusus di Provinsi Papua mengakibatkan telah dilakukannya Musyawarah Besar (Mubes) Majelis Rakyat Papua (MRP) bersama perwakilan 7 (tujuh) suku besar di Papua yang memutuskan 11 butir rekomendasi, di antaranya mengenai referendum. Aspirasi masyarakat asli Papua tersebut telah diserahkan oleh MRP kepada Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) yang ditindaklanjuti dengan mengirimkannya kepada Menteri Dalam Negeri.²⁰

Aspirasi rakyat tersebut memperlihatkan adanya bahaya yang dapat mengancam implementasi otonomi khusus, bahkan mengancam keutuhan NKRI. Dengan berbagai permasalahan yang telah diidentifikasi, bagaimana pengelolaan pemerintahan di Provinsi Papua selama ini? Upaya apa yang harus dilakukan untuk mewujudkan *good governance* dalam pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua?

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 12.

¹⁹ Penjelasan Menteri Dalam Negeri pada Rapat Kerja dengan Tim Pemantau terhadap Pelaksanaan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Jakarta, 23 Juli 2010, hlm. 20.

²⁰ "Jakarta Tidak Serius Tangani Papua", *Media Indonesia*, 20 Juni 2010, hlm. 16. Lihat juga Neles Tebay, "Rakyat Mengevaluasi Otsus Papua", *Suara Pembaruan*, 29 Juni 2010.

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana pemerintahan dikelola di Provinsi Papua dan mencari upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan *good governance* di Provinsi Papua dalam rangka melaksanakan otonomi khusus di Provinsi Papua.

D. Ruang Lingkup Pembahasan

Meskipun Provinsi Papua Barat diakui keberadaannya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 018/PUU-I/2003 dan Peraturan Pengganti UU (Perpu) Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008, tetapi tulisan ini hanya menyoroti upaya mewujudkan *good governance* dalam pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua saja.

E. Kerangka Pemikiran

1. Otonomi Khusus

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan.²¹ The Liang Gie menjelaskan bahwa otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang berdiam dalam suatu lingkungan wilayah tertentu yang mencakup mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan berbagai hal yang perlu bagi kehidupan penduduk. Jadi otonomi adalah hak yang diberikan kepada penduduk yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati perundangan yang berlaku.²²

Dalam perkembangannya, dalam sistem pemerintahan NKRI diakui dan dihormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Salah satu bentuk pengakuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah dengan memberikan status otonomi khusus pada suatu daerah (dalam hal ini Provinsi Papua).

²¹ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001, hlm. 33.

²² Hamid, Nurcholish, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005, hlm. 28.

Berdasarkan hasil kajian yang telah ada, desain desentralisasi asimetris yang dipraktikkan di Indonesia dapat dipetakan ke dalam lima model yang menjadi basis dari asimetrisme, yaitu:

- a. Model Asimetrisme didasarkan pada kekhasan daerah karena faktor politik, khususnya terkait sejarah konflik yang panjang. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah Aceh dan Papua.
- b. Model Asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis sosio-kultural. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah DI Yogyakarta.
- c. Model Asimetrisme yang didasarkan kekhasan daerah berbasis geografis-strategis, yakni khususnya terkait posisi daerah tersebut sebagai daerah perbatasan. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah Kalimantan Barat, Papua, dan Kepulauan Riau.
- d. Model Asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis potensi dan pertumbuhan ekonomi. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah Papua, Aceh, dan Kalimantan Barat, Batam dan Jakarta.
- e. Kekhasan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability*. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah Papua.²³

Berangkat dari analisis tersebut di atas, pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua merupakan model asimetrisme yang merupakan solusi untuk menyelesaikan ketegangan antara pemerintah nasional dengan sub nasional yang mengarah ke gerakan-gerakan pemisahan diri (*secession*) atau dikarenakan karakter daerah yang sangat spesifik. Selain menjawab persoalan ketegangan dan pemisahan, desain otonomi khusus (istimewa) diterapkan untuk merespons kekhususan sosio-budaya.

2. Otonomi dan *Good Governance*

Otonomi yang dianut oleh Indonesia merupakan konsekuensi dari demokratisasi. Tujuannya adalah membangun *good governance* dari mulai akar rumput politik.²⁴ Dalam makna otonomi sebagai upaya membangun *good governance*, maka orientasi otonomi seharusnya dilaksanakan dalam upaya pemaksimalan fungsi pemerintahan (pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan) agar dapat dilakukan secepat, sedekat dan setepat mungkin dengan (kebutuhan) masyarakat. Implikasi dari pandangan ini adalah masih diperlukannya pengawasan, nasehat, atau bahkan arahan dari pemerintah pusat.²⁵

²³ Lihat hasil penelitian Universitas Gadjah Mada, *op.cit.*

²⁴ Riswanda Imawan, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance", *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007, hlm. 39.

²⁵ *Op.cit.*, hlm. 42.

Menurut World Bank, ada 6 dimensi *governance* yaitu kebebasan bersuara dan akuntabilitas (*voice and accountability*); stabilitas politik dan ketiadaan kekerasan (*political stability and absence of violence*); pemerintah yang efektif (*government effectiveness*); kualitas peraturan (*regulatory quality*); penegakan hukum (*rule of law*); dan kontrol terhadap korupsi (*control of corruption*).²⁶

Menurut Boon Siong Neo, *governance is "the relationship between governments and citizens that enable public policies and programs to be formulated, implemented, and evaluated"* (*governance* adalah hubungan antara pemerintah dan warga negara yang memungkinkan kebijakan publik dan program diformulasikan, diimplementasikan, dan dievaluasi), dan *governance is about "government's changing role in society and its changing capacity to pursue collective interest under severe external and internal constraints"*²⁷ (*governance* merupakan perubahan peran pemerintah dalam masyarakat dan perubahan kapasitas untuk mendorong kepentingan bersama di bawah berbagai konstrain baik eksternal maupun internal). Kapasitas *governance* dalam hal ini adalah kapasitas para aktor (publik, pemerintah, dan swasta) untuk mendefinisikan dan membentuk berbagai proses yang penting untuk menyediakan barang dan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat.

Menurut Riswandha Imawan, ada 4 faktor penghambat dalam mewujudkan *good governance*, yaitu:²⁸

- a. Belum utuhnya pengakuan terhadap pluralisme masyarakat, yang dapat dilihat dari keikhlasan pemerintah nasional menyerahkan wewenang pemerintahan kepada pemerintah lokal.
- b. Birokrasi masih bekerja dengan kultur yang dibangun semenjak masa Hindia Belanda, sehingga dinamika sosial masih diwarnai (setidaknya mengacu) kepada agenda pemerintah dan bukan agenda masyarakat yang ditransformasikan menjadi agenda pemerintah.
- c. Belum hadirnya paradigma pembangunan baru sebagai 'tandingan' atas paradigma lama (masa pemerintahan Soeharto) yang bertumpu pada segitiga: kaum pemodal – keamanan – dan birokrasi.
- d. Berlarut-larutnya fase disorientasi sosial sebagai akibat dari langkanya jiwa kenegarawanan dari para pemimpin politik yang ada, sehingga menyulitkan kita untuk menemukan prinsip-prinsip minimal kehidupan berdemokrasi yang bisa diterima oleh unsur-unsur masyarakat Indonesia.

²⁶ Boon Siong Neo, *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*, Singapore: World Scientific Publishing, 2007, p. 51.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 51-52.

²⁸ Riswandha Imawan, *op.cit.*, hlm. 48.

Dalam lingkungan saat ini yang sering berubah, kunci utama yang harus dipergunakan adalah dinamis (*dynamic*). *Governance* yang dinamis adalah menerapkan *thinking ahead*, yaitu negara dapat lebih mempersiapkan masa depan, *thinking again*, yaitu ide baru dan inovasi dapat digabungkan dengan program yang sudah ada, dan *thinking adaptively*, yaitu praktek-praktek terbaik dapat dikontekstualisasikan dan diadaptasi kepada kebutuhan-kebutuhan khusus masyarakat.²⁹

II. Pembahasan

1. Praktek *Governance* di Pemerintah Provinsi Papua

Praktek *governance* di Provinsi Papua dapat dilihat dari 6 dimensi *governance* sebagaimana dikemukakan oleh World Bank. Masing-masing dimensi memperlihatkan kondisi sebagai berikut:

a. Kebebasan Bersuara dan Akuntabilitas (*voice and accountability*)

Kebebasan bersuara salah satunya diukur dari partisipasi masyarakat dalam memilih pemerintah. Pemerintah di Provinsi Papua terdiri dari gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), Majelis Rakyat Papua (MRP). Terkait dimensi ini, sejak lahirnya otonomi khusus di Papua, provinsi ini telah dipimpin oleh 2 orang gubernur yang merupakan orang asli Papua yaitu Barnabas Suebu (memerintah sejak tanggal 25 Juli 2006 hingga 25 Juli 2011) dan Lukas Enembe (memerintah sejak 9 April 2013). Kedua gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat (sekali pun pemilihan gubernur tahun 2013 telah mengalami penundaan hingga 2 tahun). Jika pada tahun 2006 Barnabas Suebu menang 354.000 suara, dan mengalahkan Lukas Enembe yang meraih 333.000 suara, maka pada tahun 2013 Lukas Enembe menang dengan 1.199.657 suara (52%).³⁰

Dengan pemilihan secara langsung, pemerintah yang terbentuk diharapkan akan mendapat dukungan dari masyarakat. Gubernur yang terpilih juga diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat yang sudah memberikan kepercayaan kepadanya. Satu hal yang berbeda antara pemilihan tahun 2006 dan pemilihan tahun 2013 adalah dengan dikeluarkannya Putusan

²⁹ *Ibid.*, hlm. 54.

³⁰ "MK Kuatkan Kemenangan Lukas-Klemen dalam Pilkada Papua", <http://regional.kompas.com/read/2013/03/11/22033657/twitter.com>, diakses pada tanggal 4 Juni 2013.

Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009 tanggal 9 Juni 2009 tentang Sistem Noken dalam Pilkada di Papua.³¹

Untuk anggota DPRP sebanyak 56 orang, pemilihan dilakukan juga secara langsung, terakhir dilaksanakan pada tahun 2011. Demikian pula dengan anggota MRP periode 2011-2016 yang baru dilantik pada tanggal 12 April 2011 yang berjumlah 73 orang.³² Anggota MRP ini merupakan anggota lembaga representasi kultural masyarakat Papua yang dipilih secara langsung oleh masyarakat.

Yang menarik dari hasil pemilihan ini adalah bahwa ketiga orang pemimpin lembaga pemerintah yaitu gubernur, ketua DPRP, dan ketua MRP adalah orang pegunungan. Hal ini menarik sebab, sudah diketahui sejak dulu, bahwa di Papua dikenal istilah 'orang gunung' dan 'orang pesisir'. Sudah hal yang umum diketahui bahwa pembangunan di Papua tidak merata diterima khususnya masyarakat pegunungan di Papua. Hal ini dianggap faktor pemicu konflik horisontal di masyarakat.

Sedangkan bentuk akuntabilitas dapat dilihat bagaimana para setiap lembaga mempertanggungjawabkan tugas dan wewenangnya kepada masyarakat. Dari hasil penelitian peneliti di DPR,³³ masalah yang menonjol terkait dengan akuntabilitas adalah ketiadaan akuntabilitas keuangan dari gubernur kepada DPRP sebagai wakil dari masyarakat Papua. Penggunaan dana otonomi khusus yang dikucurkan kepada kabupaten/kota di Papua yang dikenal dengan DANA RESPEK disebutkan tidak mempunyai dasar hukum yang sesuai dengan UU Otsus, yaitu harus dalam bentuk peraturan daerah khusus (Perdasus), bukan dalam bentuk Peraturan Gubernur yang selama ini dipergunakan (pada tahun 2007 dikeluarkan Peraturan Gubernur Provinsi Papua Nomor 82 Tahun 2007 tentang Petunjuk Pengelolaan Dana Penerimaan Khusus dalam Rangka Otonomi Khusus Provinsi Papua Tahun Anggaran 2007). Perdasus

³¹ Pertimbangan MK sebagaimana tertulis pada pertimbangan hukum MK pada putusan No. 47-81/PHPU.A-VII/2009, tanggal 9 Juni 2009 tersebut berbunyi: "Menimbang bahwa Mahkamah dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem "kesepakatan warga" atau "aklamasi" yang telah diterima masyarakat Yahukimo tersebut, karena jika dipaksakan pemilihan umum sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dikawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Mahkamah berpendapat, agar sebaiknya mereka tidak dilibatkan/dibawa ke sistem persaingan/ perpecahan di dalam dan antar kelompok yang dapat mengganggu harmoni yang telah mereka hayati". Pertimbangan MK ini kemudian dilaksanakan oleh KPU Papua dengan mengeluarkan Petunjuk Teknis KPU Papua Nomor 1 Tahun 2013 tentang Noken sebagai Pengganti Kotak Suara.

³² Jumlah anggota MRP seharusnya 75 orang terdiri dari 33 anggota MRP Barat dan 40 MRP. Dua calon anggota MRP dinyatakan tidak sah karena tidak memenuhi persyaratan dalam verifikasi. Jumlah ini lebih banyak dibandingkan periode sebelumnya yang hanya 42 orang.

³³ Riris Katharina, "Implementasi Otonomi Khusus di Provinsi Papua (Tinjauan terhadap Peran DPRP dan MRP)," dalam *Kebijakan dan Implementasi Otonomi Khusus di Papua & Aceh*, Jakarta: P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI dan Azza Grafika, 2012, hlm. 28.

No. 1 Tahun 2007 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus yang telah disetujui oleh DPRD dan tinggal diundangkan dalam Lembaran Daerah tidak kunjung ditandatangani oleh gubernur. Akibatnya DPRD menganggap tidak ada akuntabilitas gubernur dalam mengelola dana otonomi khusus.

b. Stabilitas Politik dan Ketiadaan Kekerasan (*political stability and absence of violence*)

Stabilitas politik dapat dilihat dari hubungan antara gubernur, DPRD, dan DPRD. Dari hasil penelitian diperoleh informasi bahwa untuk periode 2009-2014, hubungan ketiga lembaga kurang baik.³⁴ Hubungan yang kurang baik ini diindikasikan dengan tidak hadirnya gubernur dalam rapat-rapat di DPRD maupun di DPRD. Bahkan gubernur dinilai mengeluarkan kebijakan yang tidak mencerminkan aspirasi masyarakat karena tidak melibatkan DPRD dan DPRD. Kondisi ini dapat menciptakan instabilitas politik.

Ditinjau dari faktor kekerasan, pada tahun 2012 tercatat telah terjadi puluhan warga (menurut perkiraan 35 orang) yang tewas karena ditembak.³⁵ Komisi untuk Orang Hilang dan Tindak Kekerasan (Kontras) juga masih menemukan tindak kekerasan yang terjadi di Papua. Pada menjelang akhir tahun 2012 Kontras menemukan 6 (enam) kasus kekerasan di Papua. Kekerasan tersebut kebanyakan dilakukan oleh aparat kepolisian dan TNI.³⁶ Bahkan, dalam rapat kerja Tim Pemantau Otsus Papua-Aceh dengan Menkopolkam pada tanggal 16 Februari 2012 di DPR RI, seorang anggota DPR RI, Agustina Basik-Basik, mempertanyakan mengenai keberadaan TNI organik dan nonorganik yang dinilai terlalu banyak dan menakutkan masyarakat di Papua. Demikian pula dengan tindakan *sweeping* mahasiswa Papua yang berada di Jakarta, Yogyakarta, dan Makassar yang dinilai menjadi ancaman bagi para mahasiswa tersebut.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 37.

³⁵ "Teror Menyebarkan, Presiden Diminta Tegas", *Kompas*, 9 Juni 2012, hlm. 1 dan 15. Penembakan terjadi antara lain (1) tanggal 2 Februari 2012, dimana empat orang tukang ojek ditembak di Kampung Kulirik, Kecamatan/Distrik Mulia, Kabupaten Puncak Jaya. Pelakunya orang tak dikenal, diduga terkait dengan kelompok bersenjata yang menginginkan kemerdekaan Papua; (2) tanggal 7 Februari 2012, anggota Brimob Kepolisian Daerah Papua Briptu Ronald Sopamena tewas setelah baku tembak dengan kelompok orang tidak dikenal di Timika; (3) penembakan terhadap seorang warga Jerman Dietmar Dieter di Pantai Base G Jayapura, 29 Mei 2012 dan Anton Arung Tambila, guru SD di Distrik Mulia, Puncak Jaya pada hari yang sama. Kekerasan bersenjata semakin menyebar, tidak hanya di Jayapura, Timika, dan sejumlah wilayah pegunungan tengah, seperti Wamena, Mulia, dan Paniai, tetapi juga di Kepulauan Yapen yang berarti kekerasan telah mencapai kawasan utara Papua.

³⁶ "Kasus Kekerasan di Papua", <http://www.tempo.co/read/news/2012/12/21/078449759/6-Kasus-Kekerasan-di-Papua>, diakses tanggal 4 Juni 2013.

c. Pemerintah yang Efektif (*government effectiveness*)

Pemerintah yang efektif dapat dilihat dari seberapa besar pencapaian yang diperoleh oleh Pemerintah Provinsi Papua dalam implementasi UU Otsus. Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, terhadap empat bidang yang menjadi sasaran utama UU Otsus, yaitu pendidikan, kesehatan, perekonomian, dan infrastruktur sebagaimana telah diuraikan pada bagian latar belakang, memberikan pandangan bahwa pemerintah Provinsi Papua belum berjalan dengan efektif.³⁷

d. Kualitas Peraturan (*regulatory quality*)

Dari 13 Perdasus dan 18 Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang diamanatkan oleh UU Otsus, hingga tahun 2012, hanya 7 Perdasus dan 8 Perdasi yang sudah disahkan. Sebanyak 5 Perdasus dan 8 Perdasi sedang dalam proses, dan sisanya sebanyak 1 Perdasus dan 2 Perdasi belum diproses.³⁸ Padahal, berdasarkan Pasal 75 UU Otsus ditegaskan bahwa peraturan pelaksana yang dimaksud UU Otsus ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun sejak diundangkan.

Dari seluruh Perdasus dan Perdasi yang dihasilkan, perlu dipertanyakan mengenai kualitasnya. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari hasil penelitian para peneliti di DPR, diperoleh gambaran bahwa dalam pembahasan rancangan Perdasus maupun Perdasi sering terjadi perbedaan pandangan antara DPRP, Pemerintah Pusat yang tercermin melalui Biro Hukum Pemerintah Provinsi Papua yang sering kali melakukan konsultasi dengan Kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Dalam Negeri – terhadap materi Rancangan Perdasus. Perbedaan pandangan ini, seringkali mengakibatkan draft Rancangan Perdasus yang sudah disahkan dalam rapat paripurna DPRP dibawa terlebih dahulu oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Papua untuk dikonsultasikan dengan Kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Dalam Negeri. Hasil konsultasi tersebut tidak pernah disampaikan kembali ke DPRP. Akibatnya, banyak Perdasus yang sudah disahkan tidak dapat diakses di DPRP karena pihak DPRP merasa tidak pernah diberikan hasil akhirnya.³⁹ Hal ini seringkali menimbulkan kesan di kalangan anggota DPRP bahwa Perdasus dan Perdasi yang dihasilkan hanya memuat kepentingan gubernur, bukan masyarakat Papua.

³⁷ Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, *op.cit.*

³⁸ *Ibid.*, hlm. 47.

³⁹ Riris Katharina, *op.cit.*, hlm. 25.

e. Penegakan Hukum (*rule of law*)

Otsus telah jelas mengamanatkan bahwa Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan penduduk Provinsi Papua wajib menegakkan, memajukan, melindungi, dan menghormati HAM di Provinsi Papua. Untuk melaksanakan hal tersebut pemerintah membentuk perwakilan Komisi Nasional HAM, Pengadilan HAM, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Provinsi Papua. Namun hingga kini, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan Pengadilan HAM sebagaimana ditegaskan dalam UU Otsus tidak pernah dibentuk hingga saat ini. Selama ini, Kontras menilai proses penegakan hukum di Papua tidak berjalan dengan baik.⁴⁰ Disebutkan bahwa kasus-kasus kejahatan selama ini tidak pernah diproses hukum secara transparan. Namun, pada tanggal 22 Februari 2013, Pemerintah Indonesia melalui rapat kabinet terbatas, memutuskan untuk menerapkan operasi penegakan hukum di wilayah Papua, menyusul insiden penyerangan bersenjata yang menewaskan 8 anggota TNI dan 4 warga sipil. Namun operasi ini tetap digelar dalam bingkai status tertib sipil dan bukan dalam status darurat militer.⁴¹

f. Kontrol terhadap Korupsi (*control of corruption*)

Menurut hasil uji petik BPK senilai Rp 19,12 triliun atau 66,2% dari total dana Otsus sebesar Rp 28,84 triliun, terdeteksi adanya penyimpangan Rp 4,12 triliun, meliputi kegiatan fiktif Rp 28,94 miliar; kelebihan pembayaran proyek Rp 218,29 miliar, penyelesaian pekerjaan yang terlambat dan tidak didenda Rp 17,22 miliar, serta pengadaan barang dan jasa Rp 326,29 miliar. Di luar itu masih ada penggunaan dana yang tak sesuai peruntukannya senilai Rp 248,05 miliar, pemotongan langsung oleh Biro Keuangan Provinsi Papua sebesar Rp 27,16 miliar, ningga dana yang didepositokan di Bank Mandiri dan Bank Papua sebesar Rp 2,35 triliun.⁴² Namun, hingga saat ini belum pernah ada satu kasus pun yang masuk dalam kategori korupsi. Fungsi pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh DPRP tidak dapat berjalan maksimal karena tidak adanya instrumen yang dapat dipergunakan untuk melakukan pengawasan terhadap anggaran otonomi khusus di Provinsi Papua. Laporan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dibuat menurut ketentuan

⁴⁰ "Hukum di Papua harus Ditegakkan", <http://nasional.kompas.com/read/2013/02/22/18311573/twitter.com>, diakses tanggal 4 Juni 2013.

⁴¹ Lihat "Indonesia Terapkan Operasi Penegakan Hukum di Papua", http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2013/02/130222_rapatkabinet_papua.shtml, diakses tanggal 4 Juni 2013.

⁴² Lihat lebih lanjut dalam Laporan BPK kepada Pimpinan Tim Pengawas Pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001 dan UU No. 11 Tahun 2006 DPR RI. Lihat juga Rizal Djaili (Koordinator Audit Dana Otsus BPK), dalam "Dana Otsus: Korupsi, Ujung Pembiaran", *Kompas*, 4 November 2011, hlm. 46.

dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Akibatnya, pertanggungjawaban pengelolaan dana otonomi khusus dicampur dalam pertanggungjawaban pengelolaan dana APBD lainnya.

Hal ini menimbulkan kesulitan DPRP untuk melihat seberapa besar tingkat ketaatan gubernur terhadap ketentuan sebagaimana diatur dalam UU Otsus. Sebagaimana diketahui bahwa, UU Otsus telah mengamanatkan bahwa penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan. Dana alokasi umum ini berlaku selama 20 tahun. Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus yang besarnya ditetapkan antara pemerintah dan DPR berdasarkan usulan provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

2. Hambatan Mewujudkan *Good Governance* di Provinsi Papua

Dari gambaran praktek penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua terlihat bahwa *good governance* belum sepenuhnya terwujud di Provinsi Papua. Sebagaimana dikemukakan oleh Riswandha Imawan bahwa ada 4 (empat) faktor penghambat dalam mewujudkan *good governance*,⁴³ ada baiknya pendapat itu ditinjau satu per satu.

2.1. Pemerintah Pusat Tidak Konsisten

Pemerintah Pusat belum sepenuhnya konsisten dalam menyerahkan wewenang kepada Pemerintah Provinsi Papua. Hal ini dapat dilihat dari:

- a. Disahkannya Peraturan Pengganti UU (Perpu) Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008⁴⁴

⁴³ Riswandha Imawan, *op.cit.*, hlm. 48.

⁴⁴ Kondisi ini dimulai sejak diterbitkannya Inpres Nomor 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan Pemekaran Provinsi Irian Jaya, dimana sesuai dengan UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Papua Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Sementara terkait dengan keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat adalah sah adanya, sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini karena Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 menyatakan bahwa "Menimbang bahwa pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif, yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya anggota DPD yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat...." Lihat lebih lanjut dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003, hlm. 136.

- yang menjadi dasar penegasan keberadaan Provinsi Irian Barat menjadi Provinsi Papua Barat dan sekaligus pemberlakuan otonomi khusus kepada Provinsi Papua Barat. Hadirnya Provinsi Papua Barat dinilai tidak sesuai dengan amanat UU Otsus khususnya dalam Pasal 76 dimana disebutkan bahwa pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.
- b. Pembentukan MRP di Papua Barat. Pemerintah Pusat (Mendagri) dan DPRD Papua Barat serta anggota MRP yang berasal dari Papua Barat pada tanggal 16 Februari 2008 di Jayapura telah berkomitmen untuk hanya ada satu MRP, namun tiba-tiba ketika Gubernur Papua Barat, Abraham O. Ataruri melantik anggota MRP Papua Barat, Mendagri dinilai pasif dan terkesan melakukan pembiaran terhadap kegiatan tersebut. Hal ini dapat diartikan bahwa Pemerintah Pusat menyetujui tindakan tersebut. Bahkan pada tanggal 12 April 2011, Menteri Dalam Negeri juga melantik 33 orang anggota MRP Papua Barat.⁴⁵
 - c. Dalam pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua terdapat dua peraturan perundang-undangan yaitu UU Nomor 21 Tahun 2001 (titik berat otonomi pada provinsi) dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (titik berat otonomi pada kabupaten/kota). Implikasinya, terjadi kerancuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya di kabupaten/kota. Dualisme ini telah mengganggu pelaksanaan pembangunan daerah di Provinsi Papua di berbagai sektor.
 - d. Hingga tahun 2011 belum pernah dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan UU ini sebagaimana diatur dalam Pasal 78 UU Otsus. UU Otsus menegaskan bahwa evaluasi harus dilakukan setiap tahun dan untuk pertama kalinya dilakukan pada akhir tahun ketiga sesudah UU ini berlaku. Pemerintah Pusat baru melakukan evaluasi pada tahun 2012. Bahkan, keinginan masyarakat Papua untuk diadakan dialog Jakarta-Papua hingga sekarang tidak pernah direalisasi.⁴⁶
 - e. Hadirnya Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B) tidak melibatkan aspirasi masyarakat Papua, termasuk DPRP dan MRP. Hal ini terkesan bahwa Pemerintah Pusat hanya memandang Papua sebagai

⁴⁵ Pembentukan MRP Papua Barat ditengarai merupakan kepentingan seseorang yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah di Papua Barat. Lihat "Pelantikan MRP Papua Barat Bertentangan dengan UU Otsus", <http://www.suarapembaruan.com/home/pelantikan-mrp-papua-barat-bertentangan-dengan-uu-otsus/7948>, diakses pada tanggal 21 Desember 2011.

⁴⁶ DPR Disarankan Fasilitasi Dialog Jakarta Papua untuk Pangkas Sikap Saling Curiga", <http://www.ipnn.com/read/2013/04/16/167677/DPR-Disarankan-Fasilitasi-Dialog-Jakarta-Papua->, diakses tanggal 4 Juni 2013.

objek, bukan subjek dari pembangunan di Papua.

2.2. Kultur Kerja Birokrasi Berorientasi kepada Agenda Pemerintah

Kultur kerja birokrasi di Pemerintah Provinsi Papua memang masih berorientasi kepada agenda pemerintah dan bukan agenda masyarakat yang ditransformasikan menjadi agenda pemerintah. Hal ini terlihat dari kurang dibukanya ruang partisipasi dari masyarakat dalam pembentukan setiap kebijakan. Ambil contoh kebijakan Dana Respek yang dikeluarkan oleh gubernur. Kebijakan ini diambil secara sepihak tanpa meminta pertimbangan atau masukan dari DPRP atau MRP. Perdasus Nomor 1 tahun 2007 tentang Pembagian Dana Otsus hingga saat ini belum ditandatangani oleh gubernur, akibatnya dasar hukum pengelolaan dana otonomi khusus hanya dilakukan dalam sebuah kesepakatan antara gubernur dan bupati atau walikota. Tanpa adanya tata cara pemberian dan pertanggungjawaban subsidi, hibah, bantuan sosial, dan bantuan keuangan, penyaluran dana Otsus berpotensi disalahgunakan.

Selain itu, ada banyaknya peraturan pelaksanaan di daerah yang belum dibuat namun dana otonomi khusus Papua terus saja dikucurkan. Padahal, menurut logikanya, dengan belum adanya peraturan maka sulit kegiatan dilaksanakan. Diberikan contoh tentang pendidikan yang diatur dalam UU Otsus Papua. Karena Perdasus mengenai pendidikan baru dibuat maka sudah dapat dipastikan bahwa uang yang digunakan untuk pendidikan selama ini dikeluarkan tanpa aturan.⁴⁷

Staf birokrat juga dinilai hanya melakukan kegiatan sesuai tugas pokok dan fungsi yang telah ditetapkan saja. Staf masih terkooptasi oleh pemerintah. Tidak ada inovasi yang dilakukan oleh para birokrat.⁴⁸

2.3. Paradigma Pembangunan Lama

Dari berbagai hasil penelitian terlihat bahwa masalah pembangunan di Provinsi Papua masih bertumpu pada segitiga pemodal (dalam hal ini kerap muncul masalah dengan perusahaan tambang, yaitu PT Freeport)⁴⁹ – keamanan (maraknya kasus penembakan)⁵⁰ – dan birokrasi yang bekerja dengan kultur

⁴⁷ Riris Katharina, *op.cit.*, hlm. 25.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ PT Freeport merupakan perusahaan tambang yang sahamnya dimiliki oleh Freeport McMoRan Copper & Gold Inc (AS) sebanyak 81,28%, Pemerintah Indonesia sebanyak 9,36% dan PT Indocopper Investama sebanyak 9,36%. PT Freeport Indonesia merupakan penghasil emas terbesar di dunia melalui pertambangan Ersberg (sejak tahun 1967) dan pertambangan Grasberg (sejak tahun 1988) yang berlokasi di Tembaga Pura, Kabupaten Mimika, Provinsi Papua. Lihat juga "Kerusakan Lingkungan oleh Freeport dan Green Peace Tutup Mata, "Pertambangan Freeport dan Kerusakan Lingkungan, <file:///F:/freeport/sejarah%20PTF1%20dan%20rusak%20lingkungan.htm>, diakses 17 Februari 2013.

⁵⁰ Pada bulan Agustus 2009, jumlah prajurit TNI Angkatan Darat yang dilibatkan dalam operasi pemulihan keamanan PT Freeport Indonesia di Timika, Papua, ditambah menjadi sekitar 600 orang.

lama. Hal ini memperlihatkan bahwa paradigma pembangunan baru belum muncul.

2.4. Disorientasi Sosial

Disorientasi sosial dalam konteks Papua adalah adanya kesenjangan antara organisasi sosial dan sistem nilai kebudayaan, sehingga menyulitkan untuk menemukan prinsip-prinsip minimal kehidupan berdemokrasi yang bisa diterima oleh masyarakat asli Papua.

Disorientasi ini dapat terlihat dari politik identitas yang ditemukan dari beberapa hal, yaitu:

1. Masih Mempertanyakan Ke-Indonesiaan Papua

Lahirnya gerakan Organisasi Papua Merdeka (OPM) dan masih adanya perbedaan pendapat terhadap keabsahan masuknya Papua sebagai bagian dari NKRI⁵¹, merupakan sinyal masih adanya keraguan bahwa Papua adalah bagian dari NKRI. Kongres II Papua dalam Komisi Pelurusan Sejarah merumuskan beberapa hal 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*.

Menurut Kongres II Papua hal tersebut dalam prakteknya tidak dilaksanakan, yang dibuktikan dengan:

- a. 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.
- b. 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.
- c. Tidak dilaksanakannya hak penentuan nasib sendiri sesuai dengan Pasal XVIII ayat d *New York Agreement* yang menurut Pemerintah Indonesia disebabkan karena 3 (tiga) alasan, yaitu (1) keprimitifan penduduk untuk dapat melakukan pemilihan secara demokratis menurut praktek modern;

(2) kesulitan transportasi; (3) faktor-faktor geografis; alasan seperti ini tidak bisa diterima.

Silang pendapat sebagaimana tersebut di atas sampai saat ini masih terus terjadi dan mengemuka dalam berbagai kesempatan. Pada bulan Mei 2000 diselenggarakan kembali Kongres Rakyat Papua II dan Kongres Rakyat Papua III bulan Oktober 2011 dengan tuntutan pembentukan negara Papua merdeka dalam bentuk federal. Isu "Merdeka" dan sejarah integrasi Papua masih terus diangkat oleh Presidium Dewan Papua dan Dewan Adat Papua. Isu tentang sejarah integrasi Papua masih sering dijadikan alat propaganda politik, yang menimbulkan kontraproduktif bagi efektivitas pelaksanaan otonomi khusus Papua.

2. Orang Asli Papua

Masalah terkait orang asli Papua yang dirasakan saat ini adalah bahwa orang asli Papua sebagai penduduk tetap di wilayah Provinsi Papua mengalami pertumbuhan yang sangat lambat dan memprihatinkan. Masuknya penduduk luar Papua tanpa pengendalian dan penertiban yang benar telah menimbulkan munculnya kesenjangan sosial antara penduduk luar dan asli Papua dan juga berdampak pada kurang terlindunginya hak-hak sebagai orang asli Papua.⁵² Namun, kebijakan yang dikeluarkan melalui Perdasi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Kependudukan memperlihatkan upaya melindungi orang asli Papua dengan memberikan perlakuan yang berbeda antara orang asli Papua dengan pendatang dari sisi administrasi kependudukannya. Kebijakannya yaitu dengan membatasi masuknya penduduk luar ke wilayah Provinsi Papua dengan membuat KTP khusus hanya bagi setiap orang asli Papua. Sementara untuk penduduk bukan asli Papua berhak mendapatkan Kartu Identitas Penduduk Sementara (KIPS) dan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPM). Kebijakan lainnya adalah dengan menetapkan kebijakan transmigrasi apabila jumlah penduduk asli Papua sudah mencapai 20 juta jiwa.⁵³ Padahal dalam Pasal 62 ayat (1) UU Otsus

⁵¹ Perbedaan pendapat ini diakui juga oleh Amiruddin al-Rahab, Direktur Eksekutif *The Research Institute for Democracy & Peace* dan Ketua Kaukus Papua di Parlemen, Paskalis Kosay dalam "Papua: Saat Menepati Janji-Janji", *Kompas*, 4 November 2011, hal. 45. Lihat juga dalam *Een Daad van Vrije Keuze (An Act of Free Choice)*, Professor Pieter Drooglever dari *the Institute of Netherlands History* yang menyebutkan bahwa penentuan pendapat rakyat yang dilakukan pada saat itu penuh dengan kecurangan oleh pemerintah Indonesia, *Jakarta Post*, Sabtu 19 November 2005 dan Muhammad A. Musa'ad, *op.cit.*, hlm. 375.

⁵² Lihat hasil evaluasi Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, *op.cit.*, hlm. 144-145.

⁵³ "Majelis Rakyat Papua Desak Penggunaan Kartu Tanda Penduduk Khusus Papua", <http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2009/11/24/brk.20091124-210230.id.html>, diakses tanggal 24 November 2009.

menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak serta bebas memilih dan/atau pindah pekerjaan sesuai bakat dan kemampuannya.

Selain masalah kependudukan, masalah dari pentingnya memperhatikan orang asli Papua juga muncul dalam bidang politik. MRP sebagai lembaga kultural juga memandang adanya ancaman terhadap orang Papua asli sehingga mengeluarkan rekomendasi tentang perlunya bakal calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota harus orang asli Papua.⁵⁴

3. Istilah Orang Gunung dan Orang Pesisir

Masalah ketimpangan pembangunan yang dirasakan oleh masyarakat Papua semakin memperjelas adanya perbedaan antara orang "Gunung" dan orang "Pesisir". Sudah menjadi pengetahuan umum di kalangan masyarakat Papua, bahwa orang "Pesisir" lebih merasakan hasil pembangunan dibandingkan orang "Gunung". Kondisi ini diperkuat dari kenyataan bahwa selama ini Provinsi Papua dipimpin oleh orang "Pesisir", misalnya mantan Gubernur Barnabas Suebu yang merupakan anak Sentani, yang dianggap orang "Pesisir". Hal ini dianggap telah memberikan kontribusi bagi kurangnya dukungan terhadap pelaksanaan otonomi khusus. Orang "Gunung" dianggap sebagai pihak yang sering mengganggu keamanan.⁵⁵

Namun, hadirnya pimpinan baru di Provinsi Papua saat ini yang berasal dari anak "Gunung" telah memberikan harapan baru akan berhasilnya implementasi otonomi khusus di Provinsi Papua. Salah satu program yang dinilai merupakan program terobosan positif bagi pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua adalah Otonomi Khusus Plus yaitu dengan memberikan kewenangan yang lebih luas bagi para pejabat di daerahnya untuk mengelola keuangan bagi kesejahteraan masyarakat Papua. Gubernur Lukas juga akan mengubah porsi dana otonomi khusus menjadi 80% langsung dikelola oleh kabupaten/kota, dan sisanya dikelola provinsi.⁵⁶

⁵⁴ "Pemerintah Tolak Rekomendasi Majelis Rakyat Papua", <http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2010/01/27/brk,20100127-221800.id.html>, diakses tanggal 27 Januari 2010.

⁵⁵ "Kepala Suku Isak Wenda Jamin Keamanan", <http://www.papuapos.com/index.php/component/k2/item/1776-kepala-suku-isak-wenda-jamin-keamanan>, diakses tanggal 4 Juni 2013.

⁵⁶ Sebelumnya, berdasarkan Surat Keputusan Menteri RI Nomor 47/KM.07/2002 tanggal 21 Februari 2002 tentang Cara Penyaluran Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua, sejak kurun waktu 2002-2003, provinsi menerima porsi dana otonomi khusus sebesar 60% sementara 40% sisanya dibagikan kepada seluruh kabupaten/kota di Provinsi Papua. Namun, berdasarkan Perda Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pembagian Penerimaan dalam Rangka Otonomi Khusus, pola pengalokasian berubah menjadi 60% untuk kabupaten/kota dan 40% untuk provinsi. Lihat dalam evaluasi yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, op.cit., hal. 58-59. Lihat juga "Mengapresiasi Gaya 'Blusukan' Gubernur Papua", <http://sosok.kompasiana.com/2013/05/13/mengapresiasi-gaya-blusukan-gubernur-papua-555413.html>, diakses tanggal 4 Juni 2013.

4. Upaya Mewujudkan *Good Governance* di Provinsi Papua

Setelah melihat kondisi pengelolaan pemerintahan di Provinsi Papua terbukti bahwa pengelolaan pemerintahan belum berjalan dengan baik. Jika berkaca pada pemikiran Boon Siong Neo, maka seharusnya pemerintah yang maju adalah pemerintah yang dinamis, yang selalu *thinking ahead*, yaitu mempersiapkan masa depan, *thinking again*, yaitu menciptakan ide baru dan inovasi yang dapat digabungkan dengan program yang sudah ada, dan *thinking adaptively*, yaitu praktek-praktek terbaik dapat dikontekstualisasikan dan diadaptasi dalam masyarakat.

Menciptakan pemerintahan yang *thinking ahead* dapat dilakukan dengan membuat skenario terhadap masa depan Provinsi Papua untuk jangka waktu hingga 20-25 tahun sejak tahun 2001, yaitu masa depan Provinsi Papua pada tahun 2021-2026. Untuk ini, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Papua harus dapat memetakan masalah yang akan dihadapi. Masalah utama yang harus diatasi adalah masalah ke-Indonesiaan Papua. Apabila Kongres Rakyat Papua dan Organisasi Papua Merdeka (OPM) selalu mengangkat masalah keabsahan Papua masuk ke Indonesia, maka Pemerintah Indonesia harus siap menjawab hal ini. Jika Pemerintah Pusat melalui Direktorat Organisasi Internasional Departemen Luar Negeri pada tahun 1998 berpendapat bahwa masalah keabsahan Irian Jaya sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) telah selesai, maka dialog yang diinginkan oleh Masyarakat Papua sebaiknya tidak perlu disikapi dengan ketakutan akan lepasnya Papua. Untuk menghadapi dialog ini, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Papua harus mempersiapkan segala sesuatunya, baik bentuk dialog, substansi yang akan dibahas, hingga skenario situasi internasional. Jika masalah ke-Indonesiaan ini dapat diselesaikan, pengelolaan pemerintahan akan lebih mudah untuk berjalan dengan baik.

Dengan *thinking ahead*, suara rakyat akan semakin terdengar. Rakyat, termasuk pemerintah daerah tidak akan disibukkan dengan masalah identitas politik karena adanya keragu-raguan, bahkan mungkin intimidasi politik. Hasil dari kepastian ini akan mengakibatkan masalah stabilitas politik akan terjamin dan kekerasan diharapkan akan dapat diatasi. Pemerintah pun akan dapat berjalan dengan efektif karena mendapat dukungan penuh secara politik, ekonomi, dan sosial budaya. Jika pemerintah dapat berjalan dengan baik, kualitas peraturan juga diharapkan akan menjadi lebih baik. Penegakan hukum juga akan dapat lebih mudah dilaksanakan, termasuk kontrol terhadap korupsi.

Thinking ahead bukan hanya dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Papua. Pemerintah Pusat juga harus memikirkan ke depan bagaimana agar otonomi khusus dapat berjalan dengan lebih baik. Segala kritik dan evaluasi yang telah

dilakukan sebaiknya menjadi masukan untuk memperbaiki diri. Mampu melihat jauh ke depan akan kemungkinan masalah yang akan dihadapi membutuhkan pemikiran, penelitian, dan banyak informasi yang dapat diolah oleh Pemerintah. Oleh karena itu, tidak ada salahnya pemerintah melakukan hubungan dengan para "outsider" yang menjadi bagian dari proses implementasi otonomi khusus, misalnya para konsultan, *thinks tanks* independen, dan para akademisi.⁵⁷

Pemerintah yang *thinking again* adalah pemerintah yang menciptakan ide baru dan inovasi yang dapat digabungkan dengan program yang sudah ada. Terobosan yang dilakukan gubernur baru saat ini dapat dikatakan sebagai upaya *thinking again*. Gubernur saat ini karena sebelumnya sebagai Bupati Puncak Jaya, sangat mengetahui permasalahan dalam implementasi otonomi khusus. Ditambah lagi, gubernur merupakan orang "Gunung" yang sangat diharapkan dapat merubah orientasi pembangunan tidak hanya di daerah pesisir, namun justru ke arah gunung yang selama ini terisolasi.

Upaya melakukan terobosan dengan meminta kepada Presiden agar para pejabat di daerah di wilayah Provinsi Papua diberikan kewenangan yang lebih luas untuk mengelola keuangan bagi kesejahteraan masyarakat Papua dalam bentuk Otonomi Khusus Plus merupakan cara berpikir *thinking again*. Mencoba berpikir kembali terhadap kendala yang dihadapi dalam melaksanakan otonomi khusus di Provinsi Papua.

Lebih baik lagi, apabila seluruh pemangku kepentingan diajak bicara oleh gubernur yang baru, sehingga pemetaan masalah dan solusi yang diambil terkait dengan implementasi otonomi khusus dapat lebih luas dan lebih komprehensif lagi. Masalah yang akan dipecahkan di sini adalah masalah transparansi dan partisipasi yang masing kurang diterapkan dalam implementasi otonomi khusus.

Sebagai seorang mantan bupati dan pernah menjabat sebagai seorang birokrat, tentunya Gubernur Lukas sangat paham cara kerja (budaya kerja) birokrat yang ada di seluruh Papua. *Thinking again* diharapkan dapat merubah cara kerja atau budaya kerja dari para birokrat di Papua. Sebagaimana dikemukakan oleh Pollitt, reformasi manajemen membutuhkan dukungan para senior di dalam politik, termasuk kepala daerah.⁵⁸

Pemerintah yang *thinking adaptively* adalah pemerintah yang dapat menemukan *best practice* (praktek-praktek terbaik) dalam penyelenggaraan otonomi khusus dan dapat dikontekstualisasikan dan diadaptasi dalam masyarakat. *Best practice* yang sudah dilakukan selama ini sudah tentu dapat

⁵⁷ Christopher Pollitt & Geert Gouckaert, *Public Management Reform: Comparative Analysis*, USA: Oxford University Press, 2000, hlm. 20.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 19.

diteruskan. Kebijakan tersebut misalnya dengan menyalurkan dana otonomi khusus ke seluruh kabupaten dan kota dengan memperhatikan kondisi kebutuhan masyarakat setempat. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Papua seharusnya juga melihat kepada situasi kultural masyarakat di Papua yang sangat kental, misalnya kultur masyarakat memakan sagu, menggunakan media-media adat untuk membicarakan sebuah masalah, dan lain sebagainya.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Berbagai permasalahan terlihat telah mempengaruhi jalannya otonomi khusus di Provinsi Papua. Masalah dalam pengelolaan pemerintahan telah memperlihatkan bahwa *pertama*, suara rakyat Papua masih belum didengar, baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Provinsi Papua. Kedua, stabilitas politik belum terwujud dengan baik dan kekerasan masih terjadi. Ketiga, pemerintah masih belum berjalan dengan efektif. Hal ini dibuktikan dari belum terciptanya tujuan otonomi khusus untuk menyejahterakan rakyat Papua. *Keempat*, kuantitas dan kualitas peraturan yang masih rendah. Pemerintah Daerah Provinsi Papua baru menetapkan 7 Perdasus dari 13 Perdasus yang diperintahkan ditetapkan untuk menjadi dasar pelaksanaan UU Otsus dan hanya menetapkan 8 Perdasi dari 18 Perdasi yang diamanatkan oleh UU Otsus untuk ditetapkan. *Kelima*, penegakan hukum yang masih rendah, dan *keenam*, kontrol terhadap korupsi yang masih lemah.

Tulisan ini telah memperlihatkan bahwa masalah *good governance* disebabkan oleh empat hal, yaitu pertama, Pemerintah Pusat tidak konsisten dalam memberikan otonomi khusus kepada Provinsi Papua. Kedua, kultur birokrasi di Papua yang masih berorientasi kepada agenda pemerintah. Ketiga, paradigma pembangunan masih menggunakan model lama. Keempat, disorientasi sosial yang diperlihatkan dengan masalah politik identitas (meragukan ke-Indonesiaan Papua, siapa yang merupakan orang Papua Asli, dan dikotomi Orang Gunung dan Orang Pesisir).

B. Rekomendasi

Tulisan ini merekomendasikan agar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua berfikir dinamis dengan menerapkan prinsip *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking adaptively*. Pemerintah yang *thinking ahead* dapat dilakukan dengan mulai memikirkan format dialog Jakarta-Papua yang diminta oleh sebagian masyarakat Papua. Pemikiran ini dapat melibatkan para

outsider, termasuk konsultan, *think tank* independen, dan akademisi. Pemerintah yang *thinking again*, mengandalkan peran gubernur sebagai orang politik dan para senior di birokrat. Dengan demikian akan ditemukan inovasi baru dalam mengelola otonomi khusus. Terakhir, *thinking adaptively* dilakukan dengan melaksanakan program otonomi khusus dengan melihat aspek kultur masyarakat Papua yang sangat kental.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri. (2012). *Evaluasi Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat: Refleksi Sebelas Tahun Pelaksanaan Undang-Undang nomor 21 Tahun 2001*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

Imawan, Riswanda. (2007). *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press.

Neo, Boon Siong. (2007). *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing.

Nurcholis, Hamid. (2005). *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.

Pollitt, Christoper dan Gouckaert, Geert. (2000). *Public Management Reform: Comparative Analysis*. USA: Oxford University Press.

Sarundajang, S.H. (2001). *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Jurnal:

Katharina, Riris. (2012). "Implementasi Otonomi Khusus di Provinsi Papua (Tinjauan terhadap Peran DPRP dan MRP), Kebijakan dan Implementasi Otonomi Khusus di Papua & Aceh. Jakarta: P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI dan Azza Grafika.

Musa'ad, Mohammad A. (2011). "Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua: Perspektif Struktur dan Kewenangan Pemerintahan", *Jurnal Kajian*, Vol. 16, No. 2, Juni 2011. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

Makalah:

Bambang Sugiyono, Disain dan Praktek Desentralisasi: Refleksi Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua, makalah, Seminar Nasional: Menata Ulang Desentralisasi dari Perspektif Daerah, Yogyakarta, 25 Januari 2010.

Bayu Dardias, et.all., Model Implementasi Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Belajar dari Pengalaman Aceh dan Papua, Jurusan Politik

dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2012.

Internet:

M. Ridha Saleh, "Saudara Presiden, Datanglah ke Papua, *Kompas*, 3 November 2011

"MK Kuatkan Kemenangan Lukas-Klemen dalam Pilkada Papua", <http://regional.kompas.com/read/2013/03/11/22033657/twitter.com>, diakses pada tanggal 4 Juni 2013.

"Kasus Kekerasan di Papua", <http://www.tempo.co/read/news/2012/12/21/078449759/6-Kasus-Kekerasan-di-Papua>, diakses tanggal 4 Juni 2013.

"Hukum di Papua harus Ditegakkan", <http://nasional.kompas.com/read/2013/02/22/18311573/twitter.com>, diakses tanggal 4 Juni 2013.

"Indonesia Terapkan Operasi Penegakan Hukum di Papua", http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2013/02/130222_rapatkabinet_papua.shtml, diakses tanggal 4 Juni 2013.

"Pelantikan MRP Papua Barat Bertentangan dengan UU Otsus", <http://www.suarapembaruan.com/home/pelantikan-mrp-papua-barat-bertentangan-dengan-uu-otsus/7948>, diakses pada tanggal 21 Desember 2011.

"DPR Disarankan Fasilitas Dialog Jakarta Papua untuk Pangkas Sikap Saling Curiga", <http://www.jpnn.com/read/2013/04/16/167677/DPR-Disarankan-Fasilitas-Dialog-Jakarta-Papua->, diakses tanggal 4 Juni 2013.

"Kerusakan Lingkungan oleh Freeport dan Green Peace Tutup Mata, "Pertambangan Freeport dan Kerusakan Lingkungan, <file:///F:/freeport/sejaraf%20PTFI%20dan%20rusak%20lingkungan.htm>, diakses 17 Februari 2013.

"Majelis Rakyat Papua Desak Penggunaan Kartu Tanda Penduduk Khusus Papua", <http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2009/11/24/brk.20091124-210230.id.html>, diakses tanggal 24 November 2009.

"Pemerintah Tolak Rekomendasi Majelis Rakyat Papua", <http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2010/01/27/brk.20100127-221800.id.html>, diakses tanggal 27 Januari 2010.

"Kepala Suku Isak Wenda Jamin Keamanan, <http://www.papuapos.com/index.php/component/k2/item/1776-kepala-suku-isak-wenda-jamin-keamanan>, diakses tanggal 4 Juni 2013.

"Mengapresiasi Gaya 'Blusukan' Gubernur Papua", <http://sosok.kompasiana.com/2013/05/13/mengapresiasi-gaya-blusukan-gubernur-papua-555413.html>, diakses tanggal 4 Juni 2013.

Surat Kabar:

"Papua: Saat Menepati Janji-Janji", *Kompas*, 4 November 2011.

Media Indonesia, "Jakarta Tidak Serius Tangani Papua", 20 Juni 2010.
Neles Tebay, "Rakyat Mengevaluasi Otsus Papua", Suara Pembaruan,
29 Juni 2010.

"Teror Menyebar, Presiden Diminta Tegas", *Kompas*, 9 Juni 2012

"Dana Otsus: Korupsi, Ujung Pembiaran", *Kompas*, 4 November 2011.

Dokumen Resmi:

Laporan BPK kepada Pimpinan Tim Pengawas Pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001 dan UU No. 11 Tahun 2006 DPR RI.

Penjelasan Menteri Dalam Negeri pada Rapat Kerja dengan Tim Pemantau terhadap Pelaksanaan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Jakarta, 23 Juli 2010.

Perda Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pembagian Penerimaan dalam Rangka Otonomi Khusus.

Surat Keputusan Menteri RI Nomor 47/KM.07/2002 tanggal 21 Februari 2002 tentang Cara Penyaluran Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

