

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS (STUDI KASUS TENTANG PELAYANAN PUBLIK BIDANG PENDIDIKAN) DI KABUPATEN LANNY JAYA PROVINSI PAPUA**

**Depinus Tabuni  
Patar Rumapea,  
William A. Areros**

## **Abstract**

Giving Policy Special Autonomy for Papua Province which is based on Law No. 21 of 2001 on the policy of this Special Autonomy in essence has the government's goal centered authority for the Papuan people to manage their own natural resources are owned and given the devolution of responsibility to promote, accelerate development both in terms of political, economic, cultural, and social welfare. Therefore, education is very important for every citizen of Indonesia. Department of Education that works must actively participate in policy implementation public services, starting with kindergarten elementary, junior high through high school/vocational school. One of the challenges faced by the Government of Papua Province, more specifically in the district of Lanny Jaya maximize the level of education of the Papuan people in addressing the issue of lagging development in various sectors in the district of Lanny Jaya, especially on the development of quality education, both natural resources and human resources, so that able to reduce the problem of underdevelopment and social welfare and creating a quality society. This study aimed to analyze the implementation of special autonomy policy in education in the District of Lanny Jaya Papua Province.

This study used a qualitative design, which focused on the implementor communication, the sources of policy implementation, trends relating to the impact of dispositions, the appointment of bureaucrats and bureaucratic structures executor/organizer. The primary data obtained through observations through interviews with 10 informants consists of 6 people from relevant agencies and the 4 elements in society who are knowledgeable about education, and supported by studies related documentation. The data were processed and analyzed through the stages of categorization, data reduction, data grouping, which in turn are arranged in the form of narratives, data interpretation, and conclusions based on the arrangement of the narrative, and to verify the results of the data with the informant that is based on the conclusions.

The results showed that the communication is done over emphasize internal communications in which the government should have to provide space for the community so that the implementation of policies run under Law No. 21. 2001 on special autonomy. Organizations in solving the educational bureaucracy is not in the communication to introduce and disseminate the existence and the services performed in connection with education services in the general population. Factors human resources in education both in quality and quantity still tranquility, given the lack of qualified human resources factor even sumbedaya development. Factors disposition in performing work based more responsibility as a government to run the administrative functions not serving the public do not even run a bureaucratic administrative functions for education in the interior. Bureaucratic structure which is operationally services, namely education and training section and a public service that reflects the service as contained in the basic tasks, functions and scope of activities defined, and not supported standard operating procedures (SOP) as a working guideline implementation of the special autonomy.

The study concluded that the implementation of special autonomy in Papua Province District Lanny Jaya is not maximized in efforts to achieve a healthy society, cultured, qualified and independent in realizing the various aspects of the construction of more specialized education. It is recommended that education should be improved communication media such as newspapers, radio, banners, brochures and billboards about the existence of special autonomy, and need socialization of all the

**implementation of the measures taken, it is necessary to do the evaluation, supervision and planning and services clear implementation of the Law on Special Autonomy for Papua. 21 in 2001. In addition, it should be added helpers bureaucracy by considering appropriate educational background with the required fields. Perluh pulah attempted to placed the public service means more strategic and easily accessible by the public. Outlines the main duties and functions based on a clear organizational structure, as well as reorganize the organizational structure with more focus on the technical and operatin standard "procedures as guidelines in implementing the policy of public services in the field of education.**

## **PENDAHULUAN**

Sejalan dengan perubahan Undang–Undang dasar 1945, kebijakan mengenai pemerintahan daerah juga mengalami perubahan yang cukup mendasar. Perubahan ini dilatarbelakangi oleh kebijakan desentralisasi yang dituangkan dalam otonomi daerah serta semangat memajukan kebijakan pelayanan publik yang mensejahterakan masyarakat daerah. Berdasarkan UU No.32 tahun 2004 Pasal 1 No.5, memberikan definisi otonomi daerah yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang–undangan. Kebijakan dengan muatan kewenangan yang dikandung oleh undang–undang No.22 tahun 1999 tentang otonomi daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No.32 tahun 2004. Melalui otonomi daerah, pemerintah pusat secara langsung memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya demi kesejahteraan masyarakat daerah tersebut.

Pemberlakuan kebijakan otonomi khusus bagi Papua diharapkan mampu menjadi sarana percepatan pembangunan di bidang pendidikan tanah Papua sehingga dapat sejajar dengan daerah lain di Indonesia (Musa'ad, 2010) mengingat secara geografis dan politis wilayah ini masih tertinggal. Namun upaya yang dilakukan tidak cukup untuk pembangunan di Papua, sehingga pemerintah Indonesia mengeluarkan solusi dengan mengeluarkan UU No. 21 tahun 2001 yang memberikan otonomi khusus kepada wilayah Irian Jaya serta mengubah namanya menjadi Papua.

Otonomi khusus (Otsus) bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan bagi propnsi dan rakyat papua untuk mengatur dan mengurus sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan khusus berarti memberikan tanggung jawab yang lebih besar bagi provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar besarnya bagi kemakmuran rakyat papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang–undangan. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang–orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan yang diwujudkan dalam majelis rakyat papua.

Kebijakan Otsus Papua juga telah memberi peluang bagi orang asli Papua untuk mengaktualisasikan diri melalui simbol–simbol budaya lokal (cultural) sebagai wujud kemegahan jatidiri, pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, hokum adat, dan sebagainya. Kebijakan undang–undang No.21 tahun 2001 tentang otsus bagi Provinsi Papua, maka kebijakan pembangunan kabupaten/kota provinsi papua diarahkan pada empat titik krusial, mencakup sektor pendidikan, kesehatan, ekonomi rakyat, dan infrastruktur perhubungan rakyat. Di erah otonomi khusus ini mampukah pemerintah kabupaten lanny jaya mengimplementasikan kebijakan pelayanan publik di bidang pendidikan, pemerintah Lannya Jaya masih diperhadapkan pada situasi problematik yang amat serius.

Memasuki era otonomisasi di Provinsi Papua, telah mengemuka kembali keinginan dan tuntutan perlunya pemikiran yang luas tentang meningkatkan mutu pendidikan terutama bagi orang Papua. Kebijakan sebelum otonomi khusus menurut keterangan pertanggung-jawaban Gubernur Provinsi Papua, tahun 200an bahwa sebagian besar kualitas sumberdaya manusia di Papua masih belum memadai. Lebih dari 79,4 % penduduk usia kerja (15 tahun ke atas), masih berpendidikan SLTP ke bawah. Dengan kondisi ketenaga kerjaan yang demikian itu, akan sulit menangkap peluang usaha dan menciptakan lapangan kerja. Apalagi jika diperhadapkan pada persaingan yang kian ketat dengan profesionalitas yang tinggi. Faktor penyebab dari munculnya fenomena tersebut adalah masih buruknya pelayanan publik di bidang pendidikan di Kabupaten Lanny Jaya. Ketersediaan guru yang belum memadai, prasarana dan sarana pendidikan yang minim, persebarang pusat-pusat layanan pendidikan yang tidak merata, masih langkanya buku-buku pelajaran, dan tidak menyatunya visi-misi pendidikan yang di cita-citakan masih terjadinya kendala kurangnya jumlah, tenaga pengajar, serta fasilitas pendidikan, masyarakat masih termarginalisasi dari segi ekonomi, dan akses infrastruktur yang masih terbatas. Diemban oleh para elit birokrasi, merupakan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap rendahnya pelayanan publik. Bila faktor-faktor pengaruh tersebut dieliminir, maka akan terarah pada aspek *Responsivitas*. Dengan demikian, dapat dilacak agregasi pengaruh dari masih rendahnya mutu dan jumlah sumberdaya manusia di tanah Papua, lebih khusus lanny jaya sebagai faktor *Responsivitas*. Respon tersebut *terinstitutionalisasi* dalam struktur birokrasi pendidikan. Hal ini berarti, bahwa birokrasi pendidikan di Kabupaten Lanny Jaya memerlukan *responsivitas* terhadap keseimbangan ekologis tidak saja dari dimensi politiknya, tetapi juga dimensi-dimensi sosial budaya, ekonomi, geografis, dan teknologi. Tepatlah jika **Frederickson (2005)** menyebutkan bahwa “*these changes could be summed-up in this irony—in the past 30 years social equity has grown in importance in public administration at the same time that in virtually all aspects of social, economic and political life*”.

Kini, fenomena birokrasi pendidikan di tanah papua sedang diperhadapkan pada tantangan **INorm** (Norma internal dan eksternal). Tantangan internalnya adalah adaptasi model birokrasi menurut *norma-ganda* berdasar pada UU No.21 tahun 2001 dan UU No.32 tahun 2005 yang harus mampu mempertinggi kinerja birokrasi pendidikan. Sementara itu, tantangan eksternalnya bersangkut paut dengan urusan publik yang harus mampu memperluas jangkauan dan mempertinggi mutu layanan publik. **Osborne dan Gaebler (1992)** menyebutkan bahwa birokrasi dapat menekuni misinya yang selama ini terabaikan, yaitu *empowering dan enabling institutions* satuan-satuan osial masyarakat, sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhannya sendiri. **North (1990)**, mengindikasikan bahwa: *aturan-aturan main dalam suatu masyarakat terbentuk dari interaksi yang dibangun di antara mereka dan institusi-institusi yang ada meredukenya ke dalam struktur*.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka yang mejadi rumusan masalah penelitian ini adalah: bagaimana dampak dari Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Papua Studi Kasus Tentang Pelayanan Publik Bidang Pendidikan di Kabupaten Lanny Jaya Peovinsi Papua.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Model Implementasi**

Apapun produk kebijakan itu, pada akhirnya bermuara pada tataran, pada bagaimana menimplementasikan kebijakan yang di tentuhkan oleh banyak faktor, dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk memperkaya pemahaman tentang berbagai faktor yang terkait di dalam implementasi, maka pada bagian ini di elaborasi beberapa teori implementasi kebijakan dan di jadikan sebagai landasan pijak dalam penelitian ini.

## Model George C. Edwards III (1980)

Edwards III (1980:9), mengemukakan:” *in our approach to the study of politik implementation, we begin in the abstract and ask: what are primary obstacles to successful polity implementation?*” Setidaknya George C. Edward III mengatahkan bahwa di dalam pendekatan studi implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya di mulai dari bagaimana pra kondisi untuk suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik.

Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwards III (1980:10) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni: “*Communication, Resources, Disposition Or Attitudes, And Bureaucratic Structure*” menjelaskan empat faktor di maksud yakni komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana dan struktur.

### a. Faktor Komunikasi (*Communications*)

Implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif, maka yang harus bertanggung jawab terhadap implementasi sebuah kebijakan harus mengetahui apa yang harus di lakukannya. Perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus di sampaikan secara jelas, akurat, dan konsisten ke pada orang-orang yang mampu.

### b. Faktor Sumber Daya (*Resources*)

Faktor *Resources* (sumber daya) menurut Edwards III (1980:10), menjelaskan bahwa: sumberdaya yang penting meliputi staf dalam ukuran yang tepat dengan keahlian yang di perlukan, informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dalam implementasi; kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini di lakukan semuanya sebagaimana di maksudkan; dan berbagai fasilitas (termaksud bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) serta kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang di implementasikan adalah sesuai dengan mereka kehendaki, dan fasilitas atau sasaran yang di gunakan untuk mengoperasionalisasikan implementasi suatu kebijakan yang meliputi: gedung, tanah, sarana, prasarana yang semuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

### c. Faktor Sikap Pelaksana (*Dispositions*)

Faktor ketiga sebagai pertimbangan dalam mengimplementasikan kebijakan menurut Edwards III (1980:11) menegaskan: sikap pelaksana merupakan faktor yang paling penting ketiga dalam pendekatan mengenai studi implementasi kebijakan publik. jika implementasi kebijakan di harapkan berlangsung efektif, para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus di lakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

### d. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel. George C Edward III mengemukakan ada empat variabel yang mempengaruhi kesuksesan terhadap implementasi kebijakan yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain, sehingga untuk mencapai kinerja implementasi kebijakan perlu diinternalisasikan dengan sinergi dan intensif.

### e. Kebijakan Pelayanan Publik : Responsivitas Birokrasi Pendidikan

Era globalisasi yang dengan kondisi persaingan yang cukup ketat dan penuh tantangan, aparat pemerintah dituntut untuk bisa memberikan layanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat. Kualitas layanan kepada masyarakat ini menjadi salah satu indikator dari keberhasilan institusi pendidikan sebagai sebuah organisasi birokrasi publik.

Birokrasi publik, pada dasarnya dihadirkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Meskipun birokrasi publik memiliki ciri-ciri yang berbeda dengan organisasi bisnis, tetapi dalam menjalankan misi, tujuan dan programnya menganut prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, dan menempatkan masyarakat sebagai *stakeholder* yang harus dilayani secara optimal. Layanan publik, merupakan hak masyarakat yang pada dasarnya mengandung prinsip: kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung-jawab, kelengkapan sarana, dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan keramahan, dan kenyamanan. Tangkilisan, (2005:224) menyebutkan bahwa birokrasi publik tidak berorientasi langsung pada tujuan akumulasi keuntungan, namun memberikan layanan publik dan menjadi katalisator dalam penyelenggaraan pembangunan maupun penyelenggaraan tugas negara. Orientasi pada pelayanan menunjuk pada seberapa banyak energi birokrasi dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pelayanan publik.

Responsivitas sebagai salah satu indikator pelayanan berkaitan dengan daya tanggap aparat terhadap kebutuhan masyarakat yang membutuhkan pelayanan sebagaimana diatur di dalam aturan perundangan. Sementara itu, Siagian (2000) dalam pembahasannya mengenai teori pengembangan organisasi mengindikasikan bahwa responsivitas menyangkut kemampuan aparat dalam menghadapi dan mengantisipasi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, dan pengetahuan baru. Birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Dalam keputusan menpan No. 63/kep./M.Pan/7/2003, tentang pedoman umum penyelenggaraan layanan publik, disebutkan bahwa layanan publik oleh pemerintah dibedakan menjadi tiga kelompok layanan administratif, yaitu: *Pertama*, kelompok layanan yang menghasilkan bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik; *Kedua*, kelompok layanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik; *Ketiga*, kelompok layanan yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh publik. Layanan publik dalam hal ini dipahami sebagai segala kegiatan yang dilaksanakan oleh institusi pendidikan dalam rangka pencerdasan masyarakat sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, paling tidak terdapat tiga pelaku yaitu : pembuat kebijakan, penyedia/pelaksana layanan publik, dan penerima layanan. Dalam sistem pemerintahan dominan, perumus dan pelaksana layanan publik dilakukan oleh pemerintah, dan masyarakat sebagai penerima layanan (Susanto, 2005). Tetapi, pelayanan publik oleh birokrasi seharusnya digerakkan oleh visi dan misi pelayanan, namun pada kenyataannya justru digerakkan oleh peraturan dan anggaran yang tidak dimengerti oleh publik karena tidak disosialisasikan secara transparan (Dwiyanto, 2002:84).

Pada kenyataannya, keinginan mewujudkan layanan publik secara optimal, tidak dapat dijalankan dengan baik karena birokrasi tidak cukup responsif terhadap dinamika semakin menguatnya kemampuan masyarakat, baik melalui mekanisme pasar maupun mekanisme organisasi sosial kemasyarakatan memungkinkan birokrasi meredefinisikan kembali misinya. Pengalaman membuktikan bahwa birokrasi yang dikendalikan dari jauh hanya menghasilkan penyeragaman yang seringkali tidak cocok dengan situasi dan kondisi pada variabilitas antar daerah. Banyak program pemerintah gagal memperoleh dukungan penuh dan partisipasi masyarakat karena karena tidak sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi daerah. Perbedaan kultural, geografis, dan ekonomis

melahirkan kebutuhan yang berbeda dan menuntut program-program pembangunan yang berbeda pula.

## **Pembahasan**

### **1. Implementasi Otonomi Khusus**

Kebijakan umum pemerintahan dan pembangunan di Papua adalah kebijakan otonomi khusus. Otonomi khusus 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. disebut sebagai “otonomi khusus” karena memberikan perlakuan yang khusus, dalam arti mendapatkan prioritas dukungan yang lebih banyak daripada daerah lain. Kebijakan umum tentang Papua dilembagakan dalam bentuk UU No. 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Papua atau UU Otsus. Undang-undang No 21 tahun 2001 Otsus merupakan respon dari kekecewaan Papua terhadap kebijakan sentralistik yang dilakukan pada masa orde baru, dan merupakan ekstrapolasi dari kebijakan desentralisasi yaitu UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah, yang menggantikan kebijakan sebelumnya, UU No. 5 tahun 1974 tentang pemerintahan di daerah. momentum reformasi yang dihelai oleh euforia demokrasi dan kebebasan memunculkan suara “merdeka secara berdaulat”, dan berkembang dari konteks lokal, nasional, dan memasuki diskusi internasional.

Hal ini merupakan suatu langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kokoh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua. Kebijakan Otsus merupakan kebijakan “kompromi” antara kepentingan nasional dan desakan pemenuhan tuntutan rakyat Papua. Otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi Papua dan rakyat/masyarakat Lanny Jaya terhadap diberlakukannya UU ini, untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua/masyarakat Lanny Jaya sebagai kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Otonomi khusus sebagai pengakuan, dan juga Otsus sebagai peluang. Pertanyaan lagi adalah hasil apa yang telah dicapai. Berapa besar yang didapat rakyat/masyarakat Lanny Jaya terhadap diberlakukannya UU Otsus ini. Apakah manfaat hanya berupa sesaat, pengakuan atau peluang. Pertanyaan yang sesuai dengan maksud penulisan tesis ini adalah keberhasilan UU Otonomi khusus merendahkan masalah kemiskinan, konflik, dan berbagai permasalahan pembangunan dalam bidang pendidikan yang selama ini menjadi persoalan penting di tanah Papua dan khusus di Kabupaten Lanny Jaya.

Namun, apa yang diharapkan masyarakat, tidak selalu sama dengan yang terjadi sejak diimplementasikan pada 1 Januari 2002, UU tersebut belum memperlihatkan hasil yang nyata. Terjadinya beberapa persoalan yaitu seperti kelaparan di Yahulimo, konflik yang terus terjadi sampai saat ini, penanganan pemerintah melalui aparat keamanan yang masih represif belum membalikinya kondisi kehidupan ekonomi masyarakat menjadi indikasi penting bahwa implementasi UU Otonomi Khusus belum maksimal diimplementasikan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan

kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam papua, yang tercermin melalui perubahan nama irian jaya menjadi papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat.

Menurut UU No. 21 tahun 2001 otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang di akui dan di berikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat papua; sedangkan otonom sendiri menurut kamus bahasa indonesia adalah memerintah dan mengurus sendiri; sedangkan otonomi adalah daerah berpemerintahan sendiri. Otonomi Khusus Provinsi Papua diatur dalam undang-undang nomor 21 tahun 2001. Kewenangan khusus yang diatur dalam undang-undang tersebut antara lain adalah kewenangan perekonomian, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan, lingkungan hidup, dan sosial (Ramses M. 2009:114–115). Selain adanya kewenangan khusus, kebijakan otonomi khusus juga memberi peluang bagi diadopsinya karakteristik lokal kedalam sistem pemerintahan lokal dalam kerangka NKRI. Beberapa format khusus dalam pemerintahan Provinsi Papua yang diadopsi dari unsur-unsur lokal adalah:

- 1) Badan perwakilan daerah. Berbeda dengan badan perwakilan di provinsi lain, di papua terdapat badan perwakilan dengan sistem dua kamar (bi-kameral), yaitu dewan perwakilan rakyat papua (DPRP) dan majelis rakyat papua (MRP). DPRP adalah perwakilan politik yang merupakan representasi partai-partai yang memperoleh kursi dalam pemilihan umum yang merupakan badan legislatif Provinsi Papua. Sementara itu, MRP merupakan representasi kultural orang asli papua yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama.
- 2) Kepolisian daerah. Kepolisian papua memiliki tugas di bidang ketentraman dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam peraturan daerah provinsi (perdasi), termasuk pembiayaannya. Ketentuan ini mengalihkan fungsi polisi pamong praja kepada kepolisian daerah dan dengan demikian polisi pamong praja harus dilikuidasi.
- 3) Format keuangan dan pengelolaannya. Ada empat komponen keuangan yang membedakan antara penerimaan di Provinsi Papua (pada masa otonomi khusus) dengan penerimaan di provinsi lain di Indonesia. *Pertama*, dana bagi hasil minyak bumi. Pasca Otonomi Khusus, Provinsi Papua berhak menerima dana bagi hasil minyak bumi sebesar 70% sementara di provinsi lain hanya 15,5%. *Kedua*, dana bagi hasil gas alam. Sama dengan minyak bumi, Provinsi Papua berhak menerima dana bagi hasil sebesar 70% sementara provinsi lain 30,5%. *Ketiga*, dana otonomi khusus yang besarnya setara dengan 2% dana alokasi umum nasional. *Keempat*, dana tambahan dalam rangka otonomi khusus yang besarnya ditetapkan antara pemerintah dengan DPR atas masukan dari pemerintah Provinsi Papua. Otonomi khusus diharapkan membawa perubahan atas perekonomian Provinsi Papua. Menurut para ahli ekonomi, ada beberapa faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, yaitu:
  - a. Tanah dan kekayaan alam. Kekayaan alam suatu daerah meliputi luas dan kesuburan tanah, keadaan iklim dan cuaca, jumlah dan jenis hasil hutan dan hasil laut yang dapat diperoleh, jumlah dan jenis kekayaan barang tambang yang tersedia. Secara umum, daerah yang memiliki kekayaan alam berlimpah akan lebih mudah meningkatkan laju pertumbuhan ekonominya dibandingkan daerah yang kurang memiliki kekayaan alam.

- b. Kuantitas dan kualitas penduduk dan tenaga kerja. Pertumbuhan penduduk akan meningkatkan jumlah angkatan kerja yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung kegiatan produksi. Dengan pendidikan dan pelatihan yang memadai, akan dihasilkan sumber daya manusia yang terlatih dan terampil sehingga mampu menjadi pionir dalam pembangunan.
- c. Kepemilikan barang modal dan penguasaan teknologi. Peranan barang modal sangat menentukan dalam meningkatkan produktivitas. Meningkatnya produksi barang atau jasa yang dihasilkan karena penemuan barang-barang baru, dan terciptanya barang dengan kualitas yang lebih baik tanpa meningkatnya biaya produksi.
- d. Sistem sosial dan sikap masyarakat adat istiadat yang kental pada masyarakat tradisional berupa upacara untuk berbagai kegiatan dan acara dianggap memperlambat pertumbuhan ekonomi.
- e. Luas pasar sebagai sumber pertumbuhan. Luas pasar sangat penting peranannya dalam menentukan laju pertumbuhan ekonomi. Tingkat kegiatan suatu perekonomian ditentukan oleh permintaan efektif, yang berarti bahwa pertumbuhan ekonomi tergantung pada permintaan efektif (Zakaria, 2006: 133-135). Dalam roda perekonomian daerah era otonomi seperti sekarang ini, ada beberapa pihak yang akan berpengaruh baik langsung maupun tidak langsung dalam menentukan mulus tidaknya desentralisasi kewenangan perekonomian. Pihak-pihak tersebut adalah pemerintah pusat, pemerintah daerah, dewan perwakilan daerah, investor asing, dan pengusaha lokal.

Terdapat dalam muatan kebijakan yang memang menjadikan Otonomi Khusus di Papua bersifat khusus yaitu: Pertama, adanya Majelis Rakyat Papua. MRP merupakan lembaga yang memrepresentasi kultural orang asli Papua dan memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pementapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam UU otonomi khusus ini. Representasi kultural ini menjadikan hukum-hukum adat yaitu aturan atau norma tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat hukum adat, mengatur, mengikat dan dipertahankan, serta mempunyai saksi, kekhususan yang berkenaan dengan hak atas tanah ulayat atau hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, diakui keabsahannya sebagai hukum formal.

Hal-hal yang berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Papua di Kabupaten Lanny Jaya adalah sebagai berikut;

#### 1) Implementasi Pembangunan Kelembagaan Politik

Dalam mengkaji implementasi UU Otsus, maka terlebih dahulu lihat kesiapan kelembagaannya. Apakah lembaga-lembaga tersebut sudah ada dan sudah berfungsi maksimal atau belum. Adapun faktor penghambat tersebut adalah (1) pengaturan perundang-undangan yang mengamanatkan kewenangannya walaupun MRP sebagai representasi perwakilan orang asli Papua tetapi kewenangannya sangat terbatas. 2) sikap ambivalensi dan ambiguitas pemerintah pusat, (3) persepsi umum tentang MRP sebagai lembaga kebudayaan padahal MRP adalah lembaga pemerintah daerah yang sering disebut sebagai lembaga supra politik, (4) lemahnya tata hubungan kerja institusional antara MRP dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah, DPRD dan DPRD, (5) lemahnya fungsi supervise, pembinaan, fasilitas dan pengawasan oleh pemerintah pusat, (6)

pemahaman dan kesadaran anggota MRP sendiri mengenai keberadaan MRP sebagai lembaga Negara, (7) pembentukan perdasus (8) pelaksanaan kebijakan afirmasi/diskriminasi positif, (9) belum maksimalnya fungsi pengaturan, pengawasan dan penganggaran.

## 2) Pemekaran Kabupaten Yang Sporadis

Salah satu masalah mutakhir yang mengganggu maksimisasi dalam implementasi otonomi khusus adalah pemekaran kabupaten dan kota yang sporadic. Kabupaten Lanny Jaya memiliki 10 Kecamatan dibagi dalam 3 ekologi wilayah utama yaitu; ekologi wilayah rawa-rawa, ekologi wilayah daratan rendah/ kaki gunung dan ekologi wilayah pegunungan tinggi. Kondisi geografis yang sangat luas dan persebaran penduduk yang tidak terpusat menjadi salah satu kendala dalam implementasi otonomi khusus.

Persoalan kuantitas dan kualitas SDM yang mengisi jabatan-jabatan struktural di daerah pemekaran pada akhirnya berdampak pada pelayanan kualitas pelayanan publik. Penempatan jabatan eselon yang salah sasaran ini disebabkan oleh dua-dua faktor yaitu; faktor kepentingan politik dan faktor jual beli jabatan eselon. kompetensi pegawai pemerintah berdampak pada output berupa pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat yang mana pada akhirnya masyarakat tidak mendapatkan manfaat apapun dari pemekaran wilayah tersebut malah banyak pihak yang mengeluh menurunnya kualitas publik setelah berlangsungnya otonomi khusus.

## 3) Implementasi Pembanguana Ekonomi Dan Kesejahteraan Masyarakat

Implementasi pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat dimasa Otsus berkaitan dengan ekonomi masyarakat, pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Sesuai ketentuan UU otonomi khusus, Otsus akan berlangsung selama 25 tahun terhitung sejak di tandatangani pada tahun 2001. Itu berarti, jika dihitung waktu pelaksanaannya pada tahun 2011, sudah berlangsung hampir akhir. salah satu tujuan diberlakukan Otsus adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat/masyarakat papua, yang selama bergabung dengan NKRI dinilai masih tertinggal di banding wilayah lain di Indonesia. Potensi alam yang sangat besar di papua berbanding terbalik dengan kondisi kesejahteraan masyarakatnya. Hal ini disebabkan karena pengelolaannya yang terpusat ke Jakarta mengakibatkan kondisi kehidupan masyarakat papua jauh dari sejahtera. Semenjak di berlakukannya Otsus hingga sekarang terhitung terhitung 28 triliun dana yang digelontarkan pemerintah pusat untuk wilayah papua. Sesuai dengan amanat Otsus, dana tersebut seharusnya di gunakan untuk membiayai empat bidang prioritas di papua yakni pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi masyarakat, dan infrastruktur. Pada UU 21/2001 pasal 36, pengalokasian dana Otsus terbesar untuk bidang pendidikan yaitu sekurang-kurangnya 3% untuk bidang pendidikan.

## 4) Tantangan Utama Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus

Berdasarkan pada implementasi otonomi khusus papua selama hampir 15 tahun ini, paling tidak terdapat empat tantangan utama dalam proses implementasi tersebut yakni budaya korupsi yang parah, inkonsistensi pemerintah pusat, kemampuan pemerintah daerah, dan tingkat kepercayaan masyarakat yang semakin menurun terhadap pemerintah pusat. Sejak 2002 pemerintah provinsi

papua mendapatkan kuncuran dana Otsus sejalan dengan diterapkannya Otsus ,jumlah dana Otsus yang diperoleh, jumlah dana otsus yang diterima sejak tahun 2002, yakni: pada tahun 2002 sebesar Rp1,3 Triliun, jumlah dana ini semakin meningkat jumlah dana alokasi umum (DAU) nasional sampai saat ini 28 triliun. Walaupun menguncur deras, namun, penggunaan dana tersebut telah menimbulkan berbagai permasalahan baru yakni korupsi. Implikasinya adalah masyarakat masih terbelakang miskin dan bodoh. Otsus telah di dimanfaatkan oleh para pejabat sebagai alat legitimasi KKN dengan mengobyeakan kemiskinan masyakat.

Relevan dengan itu selama 16 tahun lebih pelaksanaan UU No. 21/2001; selama ini menunjukkan implementasi Otsus tidak semua Nampak ini di sebabkan oleh beberapa faktor Inhibitor sehingga menjadi sorotan publik terhadap undang-undang Otonomi khusus yang menjadi faktor inhibitor pelaksana Otonomi khusus Papua menurut pengamatan penulis ada 7 bagian :

- (1) Faktor Sumberdaya Manusia
- (2) Faktor Budaya Korupsi Para Pejabat
- (3) Faktor Aturan, tidak berjalan sesuai aturan UU otonomi khusus yang ada
- (4) Tidak Ada Evaluasi Implementasi kebijakan Otonomi Khusus
- (5) Faktor Pengawasan Dana Otonomi Khusus yang lemah
- (6) Faktor perencanaan Otsus tidak melibatkan orang Papua
- (7) Faktor Pengalihfungsian Dana Otsus tidak jelas
- 5) Faktor Keberhasilan dan Kegagalan Kebijakan Implementasi Otonomi Khusus

Dalam suatu fase kepemimpinan, keberhasilan dan kegagalan suatu program adalah hal yang wajar, tidak semua program atau kegiatan itu dapat berjalan semuanya dengan Lancar dan mulus tentu di barengi dengan tantangan dan hambatan yang di sebabkan oleh berbagai faktor, itulah arti sebuah dinamika kehidupan manusia. Keberhasilan dan kegagalan dalam rangka pelaksanaan UU. No. 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus ini, dapat lihat dari beberapa masalah, seperti di bidang infrasturktur, dan kegagalan dapat dijumpai sepertidi bidang pendidikan, kesehatan, sumberdaya manusia, dan pemberdayaan ekonomi rakyat.

#### 5) Makna Dan Tujuan Otonomi Khusus

Fakta akar rumput memperlihatkan terjadinya pro dan kontra mengenai keberadaan UU Otonomi Khusus. Membaca UU Otsus ini akan memperlihatkan bahwa sesungguhnya secara substansial mengandung semangat penyelesaian permasalahan dan konflik di Kabupaten Lanny Jaya, dimana semangat penyelesaian masalah serta konflik tidak melalui jalan kekerasan dan militer. Pengalaman di kabupaten ini menunjukkan bahwa cara–cara kekerasan yang dilakukan pemerintah orde baru justru berakibat pelanggaran HAM. Sayangnya cara itulah yang ditempuh oleh pemerintah orde baru dalam menyelesaikan masalah di Tiom Kabuapen Lanny Jaya secara terus menerus dalam waktu yang cukup lama hingga bertahun–tahun membuat situasi konflik yang seakan tidak ada habisnya.

Implikasi dari jalan yang di tempuh pemerintah Orde Baru adalah melahirkan perlawanan yang akhirnya menimbulkan konflik dan juga masalah yang berkepanjangan. Kondisi ini selalu memperlihatkan bahwa jalan kekerasan selalu melahirkan bentuk kekerasan baru yang disebut spiral kekerasan atau lingkaran kekerasan. Hal ini dilakukan berkali–kali sehingga mengaikibatkan kekecewaan masyarakat semakin memuncak. Kekecewaan ini yang kemudian terwujud dalam berbagai gerakan yang memperjuangkan keinginan untuk melepaskan diri dari NKRI. Pemerintah setelah Orde Baru menyadari betul situasi tersebut. Harapan Masyarakat Kabupeten Lanny Jaya Terhadap Kebijakan Otonomi Khusus

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil Penelitian dan Pembahasan implementasi kebijakan otonomi khusus dapat di tarik kesimpulan bahwa pemberlakuan Otonomi khusus papua yang ditetapkan dengan UU nomor 21 tahun 2001, telah memberikan peran yang signifikan kepada pemerintah daerah untuk perumusan kebijakan dan program pembangunan yang berpihak kepada rakyat, namun dalam implementasi masih terdapat masalah dan masih belum mencapai tujuan daripada Otsus karena masih banyak masyarakat yang belum merasakan keberhasilan kesejahteraan dalam bidang pendidikan dan segala bidang pembangunan. Otonomi khusus yang di harapkan menjadi harapan baru bagi papua secara keseluruhan dan khususnya di kabupaten Lanny Jaya justru sebaliknya kini menjadi masalah baru dan belum menunjukkan tanda-tanda yang signifikan.

Dari beberapa hal pembahasan yang sudah dibahas di bab sebelumnya dapat ditentukan bahwa otonomi khusus butuh sentuhan pendekatan baru yang lebih efektif, produktif dan komprehensif untuk mengawal pelaksanaannya Implementasi Kebijakan di sisa tahun ini.

Adapun hambatan yang di hadapi pemerintah dalam menjalankan kebijakan Otonomi Khusus ini yaitu, ada dua faktor yaitu

1. Faktor Sumber Daya Manusia (Pejabat) yang kurang paham
2. Faktor Stuktur Birokrasi,

### **Saran**

Berdasarkan hasil kesimpulan di atas, dapat dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Untuk memajukan suatu Daerah memerlukan SDM yang berkualitas baik Rohani maupun jasmani, sehingga dengan demikian apa yang diinginkan akan tercapai. Oleh karena itu masukan saya terlebih khusus kepada pemerintah Lanny Jaya untuk lebih memperhatikan kualitas dan kuantitas SDM.
2. Perlu adanya sosialisasi penjelasan tentang semua implementasi kebijakan yang di ambil, bahkan sarana/fasilitas umum yang di sediakan
3. Bagi pemerintah lanny jaya perlu adanya evaluasi, pengawasan dan perencanaan yang jelas tentang Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Papua UU. No. 21 tahun 2001

### **Daftar Pustaka**

Abdul Wahab, Solichin, 1997, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Keimplementasian Kebijaksanaan Negara*. Jakarta, Penerbit PT. Bumi Akarsa.

Catherine Marshall, Gretchen B. Rossman; *Designing Qualitative Research*, Second Edition; Sage Publications, International Educational and Professional, London, 1995

Edwards III George C. 1980, *Implementating Publik Policy*, Washington: Congressional Quarterly Press.

Miles Matthew B; Huberman Michael A; *Qualitative Data Analysis; A Sourcebook of New Methods*; Sage Publications, Beverly Hills, London, 1984

Moleong Lexy, J. Metodologi Penelitian Kualitatif, Penerbitan PT RemajaRosdakarya Bandung 2002.

Nogroho, D, Riant. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi ,dan Evaluasi*. Jakarta: PT.Elex Media Komputinto

Pemerintah Provinsi Papua. 2003. *Laporan Pertanggung Jawaban Gubernur di Hadapan Sidang DPRD Provinsi Papua*. Publikasi internet: <http://www.google.pengertian kebijakan public.co.id>

<http://birokrasi.kompasiana.com/2012/04/26/otonomi-khusus-solusipemecahannya-458538.html> Papuadinamika-dan-

Silo, Akbar. 2005. *Kinerja Pemerintahan Dalam Rangka Pelayanan Publik di Kabupaten Sarmi*. Laporan Penelitian kerjasama UNDP dan UNCEN. Publikasi internet. <http://www.google.pengertian kebijakan public.co.id>

**Sumber-Sumber Lain:**

Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Pembentukan Otonomi Khusus bagi Papua.