Y. Rante, Moh. Musa'ad and Spener Rumbewas

Identifikasi Masalah dan Alternatif Pemecahan untuk Mendukung Desentralisasi di Propinsi Papua

(Identifying Problems and Alternative Solutions for Supporting Decentralization in Papua)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia

Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

March 2000

March 4 2000 - Fiscal Decentralization Implementation ...
Unan - IRIS / LPEM FE UI

Identifikasi Masalah Dan Alternatif Pemecahan Untuk Mendukung Desentralisasi Di Propinsi Papua

(Y. Rante, Moh. Musa'ad, Spener Rumbewas)

A. Pendahuluan

Pemerintah dibentuk untuk memberikan pelayanan serta menciptakan kondisi yang memungkinkan tumbuh kembangnya kreativitas masyarakat, bukan untuk melayani diri sendiri apalagi dilayani. Ini berarti pemerintah seharusnya memiliki keberpihakan kepada masyarakat. Keberpihakan dalam kontek ini dimaksudkan sebagai tuntutan mendekatkan pemerintah dengan masyarakat, sehingga pemerintah dapat memberikan respon secara cepat terhadap kebutuhan masyarakat yang dinamis. Asumsinya bahwa pemerintah yang ada dalam jangkuan masyarakat akan memberikan pelayanan secara cepat, responsif, akomodatif, produktif, demokratis dan ekonomis.

Pilihan terhadap paradigma desentralisasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, yang teraktualisasi melalui penerapan otonomi daerah merupakan perwujudan dari tuntutan tersebut. Pilihan ini telah menjadi komitmen Pemerintah Republik Indonesia sejak kemerdekaan yang terapresiasi dalam UUD 1945 pasal 18, yang kemudian diinterpretasi dalam beberapa UU tentang Pemerintahan Daerah (terakhir UU No.22/1999).

Sebagai konsekuensi dari aspirasi politik tersebut, maka kepentingan nasional harus diemban secara serasi, seimbang, dan selaras dengan aspirasi yang tumbuh dan berkembang di berbagai daerah, yang merupakan wadah penempatan suatu struktur pemerintah. Melalui penerapan sistem ini diharapkan dapat menjamin kelangsungan praktek penyelenggaraan pemerintahan dalam lingkup nasional maupun daerah sesuai dengan dinamika dan perkembangannya serta saling menunjang antara berbagai kepentingan yang berdimensi nasional, regional maupun lokal.

Indentifikasi terhadap pertumbuhan dan perkembangan daerah-daerah dalam kesatuan Republik Indonesia selama lebih kurang 55 tahun merdeka, mengindikasikan adanya perbedaan yang mengarah pada kesenjangan antara daerah/kawasan (KBI versus KTI). Menyadari hal ini maka sejak awal PJP II prioritas pembanguanan diarahkan untuk mengembangkan daerah dan menyerasikan pertumbuhan antar daerah, antar kota, antar kota dan desa, antar sektor, serta percepatan pembangunan Kawasan Timur Indonesia, daerah perbatasan, darah terpencil dan daerah terbelakang.

Meskipun ada keinginan politik pemerintah untuk memprioritaskan pembangunan di KTI termasuk Papua, akan tetapi secara faktual terbukti bahwa kesenjangan yang ada telah begitu luas yang berakibat munculnya reaksi sebagai ekspresi dari rasa ketidakpuasan masyarakat. Seiring dengan bergeloranya semangat reformasi, maka apresiasi terhadap reaksi ketidakpuasan tersebut diujudkan dalam berbagai bentuk bahkan ada yang cenderung mengarah kepada kontra produktif. Tuntutan disintegrasi (baca: merdeka) oleh kalangan masyarakat tertentu di beberapa daerah tak terelakkan, termasuk Papua, tuntutan ini merupakan ekspresi dari rasa ketidakadilan yang dirasakan selama ini.

Pemerintah nampaknya menyadari kondisi tersebut, terbukti ketika Pemerintah Orde Reformasi dibawah kepemimpinan B.J. Habibie melahirkan kebijaksanaan tentang otonomi daerah dengan prinsip : luas, nyata, bertanggung jawab dan proporsional yang dilegetimasi dengan UU No.22/1999 serta kebijaksanaan perimbangan keuangan Pusat-Daerah melalui UU No. 25/1999. Persoalannya sekarang bagaimana kesungguhan pemerintah dalam mengimplementasikan kedua undang-undang tersebut secara konsisten dan bagaimana kesiapan Pemerintah Daerah dalam meresponnya.

B. Potret Papua Menyongsong Implementasi Desentralisasi

1. Kondisi Obyektif

Propinsi Papua memiliki luas wilayah 642.800 km^2. Sekitar 421.981 km^2 dari luas tersebut merupakan daerah daratan, yang terbagi dalam 12 kabupaten, 2 kotamadya, 173 kecamatan dan 2.260 desa/kelurahan. Topografi daratan wilayah ini bervariasi dari dataran rendah yang berawa-rawa sampai dengan pegunungan yang sangat tinggi dengan puncak yang bersalju. Wilayah ini memiliki potensi yang melimpah meliputi potensi tambang dan bahan galian, hasil hutan, hasil laut dan lain-lain. Berdasarkan data BPS Propinsi Papua tahun 1999, jumlah penduduk sekitar 2.217.200 jiwa dengan kepadatan 4 jiwa per km^2. Propinsi ini dihuni 57 kelompok etnik dan 252 macam bahasa dengan variasi budaya/adat istiadat.

2. *Kendala Dalam Implementasi Desentralisasi*

Merujuk pada paparan kondisi obyektif daerah tersebut di atas dan hasil dari beberapa seminar yang dilaksanakan selama ini, maka terindentifikasi beberapa kendala yang dihadapi dalam implementasi desentralisasi. Kendala-kendala ini meliputi beberapa aspek, antara lain :

a. Aspek ekonomi. Kendala pada aspek ini meliputi kesenjangan ekonomi baik antar individu maupun antar daerah, keterbatasan faktor produksi, sebagian besar produksi masih bersifat subsisten, akses ke sektor usaha terbatas, keterbatasan sarana dan prasarana, ketergantungan pada kebutuhan barang dan jasa dari luar daerah.

b. Aspek Infrastruktur. Kendala infrastruktur antara lain : tidak ada prasarana jalan darat yang menghubungkan kabupaten dengan kabupaten, keterbatasan prasarana jalan yang menghubungkan ibu kota kabupaten dengan ibu kota kecamatan maupun antar kecamatan, keterbatasan pelabuhan udara dan pelabuhan laut, keterbatasan sarana pelayanan umum (air bersih, listrik, telepon dan lain-lain), keterbatasan sarana angkutan laut, udara dan darat

c. Aspek Politik dan Hukum. Kendala ini meliputi ketidakstabilan politik, pelanggaran HAM, penguasaan tanah rakyat (hak ulayat) tanpa konpensasi yang memadai

d. Aspek Kependudukan dan Ketenagakerjaan, meliputi : tingginya angka kematian bayi, tingkat gizi buruk, tingginya penderita penyakit Ispa dan malaria, penularan HIV/ AIDS relatif tinggi, tingginya tingkat pengangguran, mismatch antara output pendidikan dengan lapangan kerja, kualitas SDM relatif rendah.

e. Aspek Pemerintahan, meliputi : ketidak seimbangan antara kelembagaan dengan tugas dan fungsi, kualitas dan kuantitas aparatur terbatas dan tidak merata, duplikasi tugas dan fungsi, sarana dan prasarana pendukung terbatas, ketidak sesuaian antara keahlian dengan tugas/jabatan, diskriminasi terhadap putra daerah dalam struktur pemerintahan dan pengembangan karier, pola rekrutmen pegawai yang sentralistis, mengakibatkan keterbatasan kesempatan bagi putra daerah, ketidak jelasan pola pembinaan pegawai, tidak relevan pembentukan dinas daerah dengan kebutuhan dan potensi daerah, kualitas anggota DPRD relatif rendah

f. Aspek Budaya, meliputi heterogenitas budaya dan bahasa, ketergantungan pada alam, nilai budaya belum terintegrasi dalam pembangunan, struktur dan nilai budaya lokal terkontaminasi oleh budaya lain/asing, kelembagaan adat tidak berkembang, ebijaksanaan dan prilaku birokrasi cenderung tidak bermuatan budaya

g. Keuangan Daerah, meliputi : dana pembangunan setiap tahun relatif terbatas, sumber pendapatan asli daerah yang diharapkan dari pajak dan retribusi masih relatif kecil karena sumbernya terbatas, dana investasi baik PMD maupun PMA relatif terbatas, dana pinjaman sangat kecil, obyek pajak yang potensial atas pengelolaan kekayaan alam dikuasai pemerintah Pusat.

Berbagai kendala sebagaimana tersebut di atas menuntut adanya upaya antisipatif. Oleh karena itu maka dibutuhkan beberapa skenario sebagai alternatif dalam rangka mendukung implementasi desentralisasi di Propinsi Papua

3. *Alternatif Pemecahan Masalah*

Berdasarkan berbagai kendala yang memiliki korelasi dengan implementasi desentralisasi sebagaimana tersebut di atas, maka beberapa skenario alternatif dapat dikemukakan, antara lain:

a. Aspek Ekonomi, meliputi: pemberdayaan masyarakat lokal dalam bidang ekonomi melalui pembinaan/pendampingan secara berkelanjutan, pengambangan sarana dan prasarana ekonomi melalui peningkatan investasi, mengundang investor melalui promosi potensi daerah, dan lain-lain.
b. Aspek Infrastruktur, meliputi: pembangunan infrastruktur daerah, peningkatan investasi, baik PMDN maupun PMA, penciptaan iklim investasi yang kondusif, pengadaan dan pengelolaan sarana pelayanan umum secara profesional
c. Aspek Politik dan Hukum, meliputi: keseriusan Pemerintah menyelesaikan masalah politik dan pelanggaran HAM, penanganan konflik pertanahan secara berkeadilan.
d. Aspek Kependudukan dan Ketenagakerjaan, meliputi: peningkatan kuantitas dan kualitas tenaga para medis dan sarana medis, perbaikan gizi ibu dan anak, dan pencegahan penyakit Ispa, malaria, HIV/AIDS, penciptaan lapangan kerja baru melalui peningkatan sektor ekonomi, pengembangan pendidikan berbasis link and match
e. Aspek Pemerintahan, meliputi: restrukturisasi, refungsionalisasi, dan revitalisasi kelembagaan , pengembangan kualitas aparatur melalui pendidikan formal dan non formal, pemberdayaan putra daerah dalam struktur pemerintahan dan pengembangan karir.
f. Aspek Budaya, meliputi : pelibatan institusi adat dalam formulasi kebijakan strategis, mengintrodusir pola kepemimpinan adat ke dalam kepemimpinan formal, muatan formulasi kebijaksanaan berasas budaya lokal, restrukturisasi dan refungsionalisasi kelembagaan adat, pelestarian nilai sosial budaya lokal yang dilegitimasi dengan Perda

g. Keuangan Daerah, meliputi : eksterensifikasi, intensifikasi, dan diversifikasi sumber-sumber penerimaan daerah, peninjauan ulang proporsi perimbangan keuangan Pusat – Daerah yang diakomodir dalam UU otonomi khusus Papua

C. Penutup

Pemaparan di atas memberikan gambaran bahwa implementasi desentralisasi di Propinsi Papua harus ditunjang oleh kemaun politik yag disertai dengan tindakan adminsitratif. Ini berarti diperlukan beberapa hal, yaitu:

1. Kejelasan distribusi fungsi antara pemerintah pusat dan daerah;
2. Kejujuran daerah dalam menentukan urusan yang dapat dilaksanakan secara objektif;
3. Kreatifitas daerah dalam memanfaatkan peluang untuk menggali sumber-sumber pendapatan;
4. Mengembangkan tradisi miskin struktur kaya fungsi;
5. Mengembangkan budaya wirausaha dalam pengelolaan pemerintahan (keuangan daerah);