

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Demokrasi yang diwujudkan pasca kemerdekaan memberikan peluang bagi daerah dan masyarakat, keleluasaan yang mereka miliki untuk mengartikulasikan segala bentuk kepentingan termasuk masalah *autonomy and finance*. Adanya tuntutan kepentingan daerah dan masyarakat dalam hal *autonomy and finance*, pada akhirnya pemerintah pusat kala itu merespon tuntutan tersebut dengan memberikan otonomi yang luas kepada daerah. Awal pemberian otonomi diwujudkan dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang No. 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah.

Pelbagai dinamika yang terjadi membuat pemberian otonomi kepada daerah tidak bertahan lama, hal ini dikarenakan pemerintahan Orde Lama menerapkan demokrasi terpimpin dimana masyarakat tidak lagi mempunyai peluang dalam

mewujudkan apa yang menjadi aspirasi mereka. Sehingga, ketika demokrasi terpimpin diterapkan, ide otonomi luas yang tertuang dalam undang-undang tidak lagi terlaksanakan bahkan Undang-undang No. 1 tahun 1957 diganti hanya dengan sebuah Penpres No. 6 tahun 1959 (Syaukani, 2012).

Setelah berakhirnya rezim Orde Lama pada tahun 1965 dengan sistem demokrasi terpimpinnya, membawa dampak hadirnya Orde Baru pada tahun 1966 dengan sistem otoritarianisme. Seperti yang diketahui bahwa otoritarianisme merupakan wujud lain dari demokrasi terpimpin. Terhadap konteks ini, politik hanya menjadi domain bagi sekelompok kecil orang yang berada pada tataran pemerintah pusat. Politik yang tersentralistik mengakibatkan demokrasi terkubur dalam kehidupan politik otoritarianisme. Sentralisasi kekuasaan pada masa Orde Baru menjadikan tempat yang sangat kuat dalam pemerintahan kala itu.

Hal tersebut mengakibatkan pergolakan politik terus terjadi pada masa Orde baru, hingga akhirnya secara perlahan agenda pemerintah daerah mulai dicanangkan karena tidak

sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan kehidupan politik. Tuntutan inilah yang kemudian mewujudkan hadirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Walaupun telah ditetapkan undang-undang tentang pemerintahan di daerah, namun pada kenyataannya, dalam masa Orde Baru penyelenggaraan pemerintahan daerah masih dilaksanakan dengan sistem sentralistis (Romli 2007).

Desentralisasi di Indonesia yang saat ini sedang berlangsung merupakan wujud nyata dari prinsip-prinsip demokrasi yang tidak dapat ditarik kembali dalam wujud sentralisasi. Reformasi politik yang terjadi pada tahun 1998 telah mengamanatkan pelbagai peluang dalam menata kembali kehidupan dalam bidang politik, dan tidak terkecuali dalam pola hubungan pusat-daerah (Mallarangeng, 2006). Perkembangan dimensi demokratisasi dalam pemerintahan lokal menghantarkan makna desentralisasi kepada pendekatan politik (devolusi) dan pendekatan administrasi (dekonsentrasi).

Kebijakan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah di masa reformasi ini dituangkan dalam Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Kebijakan ini membawa konsekuensi nyata terhadap pemberian hak otonom yang lebih luas dan lebih besar kepada pemerintah daerah. Termasuk di dalamnya upaya strategi dalam mengoptimalkan efisiensi penyelenggaraan *public service* tingkat lokal dengan mengacu pada prinsip "*local democracy*". Hal ini sangat penting, mengingat bahwa pemerintahan yang demokrasi harus mengutamakan kepentingan rakyat dan mensyaratkan tidak terjadinya pemusatan kekuasaan negara atas lembaga negara yang menjalankan fungsi pemerintahan, sehingga dapat terwujud mekanisme *check and balance*.

Otonomi khusus baru dikenal dalam sistem pemerintahan negara Indonesia di era reformasi. Secara resmi otonomi khusus menjadi bagian dari sistem penyelenggaraan negara melalui perubahan kedua UUD 1945, Bab VI Pemerintahan Daerah pasal 18 ayat (1) yang mengatakan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi atas daerah-daerah provinsi dan daerah itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap

provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang”. Yang kemudian pada ayat (2) mengatakan “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan” (Kaho, 2012).

Keberadaan otonomi khusus merupakan salah satu bagian dari kenyataan politik dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan yang semula bersifat sentralistis dan seragam menuju kepada desentralisasi dan penghargaan kepada keberagaman. Hal ini selaras dengan demokratisasi yang menjadi arus utama dari reformasi. Dengan demikian, demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan menghendaki adanya desentralisasi dan penghormatan terhadap keberagaman daerah.

Hal ini dilakukan dengan memperhitungkan bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang memiliki masyarakat yang begitu beragam. Oleh karena itu, bangsa Indonesia dikatakan sebagai bangsa yang plural. Keberadaan otonomi

khusus ini telah dilaksanakan dengan adanya beberapa daerah yang berotonomi khusus seperti Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), DKI Jakarta, Daerah Istimewah Yogyakarta (DIY), dan Papua-Papua Barat (Ratnawati dalam Mallarangeng, 2006).

Secara resmi pemberian pelaksanaan otonomi khusus kepada Papua ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Otonomi Khusus bagi Papua yang terwujud dalam UU No. 21 Tahun 2001 merupakan komitmen pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia melalui perwakilannya untuk mengadopsi perspektif baru dalam menangani berbagai permasalahan yang selama ini mewarnai kehidupan Provinsi Papua. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 menggambarkan bahwa pemberian otonomi khusus kepada Papua dilatarbelakangi oleh pengakuan negara terhadap dua hal penting. *Pertama*, pemerintah mengakui bahwa hingga saat terbentuknya undang-undang tersebut terdapat permasalahan di Papua yang belum diselesaikan. Permasalahan itu meliputi berbagai bidang, baik dalam bidang politik, pemerintahan, ekonomi, maupun sosial dan budaya. *Kedua*,

pemerintah mengakui bahwa telah terjadi kesalahan kebijakan yang diambil dan dijalankan untuk menyelesaikan berbagai persoalan di Papua.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah Papua setelah diberlakukannya Undang-undang No. 21 Tahun 2001 mengalami perubahan salah satunya dalam hal lembaga pemerintah daerah. Dimana lembaga pemerintahan provinsi Papua sebagaimana yang tertuang pada bab (V) tentang bentuk dan susunan pemerintahan pasal (5) ayat (1) mengatakan “Pemerintahan Daerah Provinsi Papua terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebagai badan legislatif, dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif. Selanjutnya ayat (2) mengatakan “Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.

Berangkat dari amanat UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus, Papua memiliki tiga lembaga pokok dalam manajemen pemerintahannya yaitu Pemerintah Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), dan Majelis Rakyat Papua (MRP). Dalam hal pelaksanaannya, Undang-undang otonomi khusus Papua mengamankan beberapa peraturan daerah yakni peraturan daerah khusus (Perdatus) dan peraturan daerah provinsi (Perdasi). Amanat tersebut dapat dilihat pada tabel I.1 dibawah ini:

Tabel I.1
Amanat UU No. 21 Tahun 2001 tentang Perdatus dan Perdasi

No.	Aspek Yang Diamanatkan	Jumlah
1.	Peraturan Daerah Khusus (Perdatus)	11
2.	Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi)	18

Sumber: Elaborasi penulis berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001

Pengejawantahan dari pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001 di Papua berbentuk Perdatus dan Perdasi. Dimana, Peraturan Daerah Khusus (Perdatus) merupakan Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu yang tertuang pada Undang-Undang No. 21 Tahun

2001. Pelaksanaan teknis dalam pembuatan Perdasus tertuang pada pasal 29 ayat (1) yang mengatakan bahwa Perdasus dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan MRP. Sedangkan, Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh DPRP bersama-sama Gubernur yang tertuang pada pasal 29 ayat (2). Sebagaimana telah diungkapkan pada ayat (1) yang kemudian dipertegas kembali pada ayat (3) tentang tata cara pemberian pertimbangan dan persetujuan Majelis Rakyat Papua (MRP) diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi).

Dalam pembuatan kebijakan daerah yang berbentuk peraturan daerah, ketiga lembaga ini saling bekerja sama berdasarkan dengan kewenangan yang dimilikinya. Oleh karena itu, ketiga komponen lembaga tersebut merupakan pilar utama pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Khusus di provinsi Papua terlebih menjalankan amanat undang-undang Otonomi khusus yakni pembuatan peraturan daerah

khusus (Perdatus). Otonomi Khusus Papua telah berlangsung 16 tahun, namun hingga saat ini pelaksanaan otonomi khusus dengan berbagai kebijakan daerah yang ada mampu menjawab tuntutan masyarakat Papua.

Salah satu masalah yang tampak dalam pelaksanaan otsus tersebut adalah manajemen pemerintahan daerah. Selain itu, hubungan antara pemangku kepentingan pelaksana Otsus Papua, yaitu Gubernur, DPRD dan MRP juga belum terjalin dengan efektif. Ketidak-efektivan tersebut sering kali terlihat saat menyikapi kebijakan yang akan dibuat yakni terhadap proses pembuatan/penyusunan peraturan daerah sebagai tindak lanjut dari undang-undang otonomi khusus di Papua.

Hal senada pula sebagaimana yang dikatakatan oleh Djohermansyah Djohan dalam seminar “Evaluasi Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat” yang mengatakan bahwa masih ada masalah di aspek kebijakan dan implementasi kebijakan. Hal itu disebabkan kurangnya sinergitas dan belum jelasnya mekanisme hubungan kerja antara pemerintah daerah, DPRD, dan Majelis Rakyat Papua (nasional.kompas.com).

Sejalan dengan permasalahan yang telah dipaparkan diatas, akhirnya menjadi alasan penting dan mendasar secara filosofi untuk melakukan penelitian dalam melihat “Efektivitas Network Governance Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Di Provinsi Papua (Studi Kasus Peraturan Daerah Khusus Tahun 2016)” pada era desentralisasi yang diterapkan saat ini di Indonesia.

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas network governance dalam pembuatan peraturan daerah khusus di Provinsi Papua Tahun 2016?

I.3. Tujuan Penelitian

Dengan melihat beberapa rumusan masalah yang telah dipaparkan diatas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis untuk mengetahui efektivitas network governance dalam pembuatan

peraturan daerah khusus (Perdatus) di Provinsi Papua dalam mencapai tujuan otonomi khusus.

I.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritik

Manfaat teoritik dalam penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah, memperluas dan memperdalam kajian ilmu pemerintahan serta memberikan sumbangan pemikiran bagi lembaga pemerintah daerah di Provinsi Papua.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini diharapkan akan memberikan sebuah rekomendasi sebagai bahan input/masukan bagi pemerintah daerah khususnya Provinsi Papua agar network govenance di daerah Provinsi Papua dapat terlaksanakan dengan efektif, sehingga otonomi khusus tidak hanya menjadi sebatas harapan masyarakat Papua.