

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Jatuhnya rezim orde baru pada tahun 1998 memberikan peluang untuk menata kembali kehidupan politik, ekonomi dan hukum. Tuntutan tersebut kemudian dikenal dengan tuntutan reformasi total atau menyeluruh. Salah satu agenda reformasi yang menjadi tuntutan masyarakat adalah perubahan system pemerintahan dari yang sentralistik menjadi pemerintahan yang demokratis dengan prinsip desentralisasi.

Dalam rangka pemerintahan yang berprinsip pada desentralisasi/otonomi daerah, maka ditetapkan beberapa perangkat hukum dibidang politik, di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3952); Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, merupakan hasil reformasi sekaligus juga merupakan wujud nyata adanya kemauan dan komitmen pemerintah untuk melakukan penataan dan perubahan terhadap segala aspek yang menyangkut kepentingan dan proses pembangunan daerah.

Otonomi daerah juga merupakan salah satu landasan hukum bagi daerah untuk melaksanakan pembangunan daerah yang lebih aspiratif berdasarkan prakarsa sendiri, dengan memanfaatkan seluruh potensi yang dimilikinya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bagi Provinsi Papua, dinilai belum sepenuhnya mengakomodir seluruh kepentingan daerah. Karakteristik daerah yang sangat berbeda dengan beberapa daerah lain di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, permasalahan-permasalahan yang belum terselesaikan, mengharuskan adanya perlakuan khusus bagi Provinsi Papua.

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian wewenang yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wewenang yang lebih luas berarti pula tanggungjawab 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. Wewenang ini berarti pula wewenang 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. Sebagai pengejawatan dari adanya kebijakan tersebut di atas maka di dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua diamanatkan pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP).

MRP pada hakekatnya merupakan salah satu lembaga politik formal (supra struktur politik) di tingkat Provinsi. Secara teoritis kelembagaan, atau institusi, pada umumnya lebih diarahkan kepada organisasi, wadah atau pranata. Organisasi berfungsi sebagai wadah atau tempat, sedangkan pengertian lembaga mencakup juga aturan main, etika, kode etik, sikap dan tingkah laku seseorang atau suatu organisasi atau suatu system. (Tony, dkk. 2003:12).

Lembaga merupakan kumpulan peraturan dan tindakan yang terorganisir, memiliki struktur serta sumber daya yang relatif bervariasi untuk melihat keadaan dan harapan agar dapat mengubah kondisi eksternal (Maret dan Olsen 1989, 1995). Aspek kata kelembagaan memiliki inti kajian kepada perilaku dengan nilai, norma dan aturan yang mengikuti dibelakangnya. (Syahyuti, 2009).

Berdasarkan pendapat diatas, maka MRP berkedudukan sebagai lembaga 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 pematapan kerukunan hidup beragama.

Pembentukan MRP ini dilatarbelakangi oleh beberapa alasan :

1. Hak-hak politik orang asli Papua dan kaum perempuan cenderung diabaikan;
2. Representasi politik orang asli Papua dan kaum perempuan di lembagalembaga politik (parpol/legislatif) tidak cukup signifikan;
3. Aspirasi politik orang asli Papua dan kaum perempuan cenderung tidak terakomodir;
4. Tingkat partisipasi politik orang asli Papua dan kaum perempuan tergolong relatif rendah;
5. Komitmen untuk menghormati adat dan budaya, memberdayakan kaum perempuan, dan memantapkan kerukunan hidup beragama;
6. Komitmen untuk melakukan rekonsiliasi antara sesama orang asli Papua, maupun orang asli Papua dengan sesama penduduk Provinsi Papua.

Lembaga adat yang direfleksikan sebagai lembaga legislatif masyarakat asli Papua adalah Majelis Rakyat Papua yang selanjutnya disebut MRP yang anggota-anggotanya terdiri dari perwakilan unsur agama, unsur adat, dan unsur perempuan sebagai representasi kultural masyarakat adat asli Papua, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi

Papua Bab V Bagian kesatu Pasal 5 ayat (2) yang merumuskan : “Dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus di Papua di bentuk MRP yang 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 pementapan kerukunan hidup beragama”.

Tugas dan wewenang MRP harus diimplementasikan dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan di Papua berdasarkan Otonomi Khusus. Dengan demikian keberadaan MRP ini sungguh-sungguh membawa makna dan manfaat sosial bagi orang asli Papua terutama terkait dengan upaya peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan orang asli Papua itu sendiri. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Pasal 20 Ayat (1) mengatur tugas dan wewenang Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai berikut:

1. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP.
2. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPR.

3. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur.
4. Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua.
5. Memperhatikan dan penyaluran aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya, dan
6. Memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua”.

Dari ke-enam fungsi diatas, menurut kacamata penulis terkait beberapa permasalahan yang terjadi didalam kubuh MRP, sebut saja misalnya konflik internal yang terjadi pada desember 2013 lalu, dimana Dewan Kehormatan MRP-PB melakukan pemberhentian terhadap ketua dan dua wakil ketua MRP-PB melalui rapat pleno luar biasa dengan alasan tidak berjalannya kegiatan dan program kerja kelembagaan serta alat-alat kelengkapan MRP PB sesuai yang di tetapkan. Namun Wolas

Krenak dan Mesianus Waney menilai bahwa apa yang dilakukan oleh Dewan Kehormatan itu tidak sesuai dengan tata tertib MRP-PB, Krenak dan Waney, (2013).

Peristiwa tersebut mengindikasikan adanya format regulasi yang belum dipahami oleh beberapa pengurus MRP-PB atau mengindikasikan ketidakjelasan regulasi tersebut dalam menetapkan fungsi dan wewenang masing-masing pengurus. Hal ini tentunya akan berdampak pada kinerja MRP dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan yang telah ditetapkan melalui Undang-undang.

Selain kasus diatas, tepatnya pada tahun 2014 yang lalu Sekretaris MRP (Majelis Rakyat Papua) Provinsi Papua Barat, Drs. Soleman Sikirit telah dijebloskan ke Lapas (Lembaga Pemasyarakatan) Abepura sebagai tahanan titipan Kejaksaan atas tuduhan tindak pidana korupsi pembangunan kantor MRP PB di Taman Ria, Manokwari, (Harian umum Bintang Papua, edisi Kamis 20 Maret 2014),

Kehadiran MRP sesungguhnya diharapkan dapat merumuskan kebijakan yang bernilai strategis sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), memperkuat tatakelola pemerintahan (*good governance*), serta dalam rangka akselerasi pembangunan (*acceleration development*), namun apabila proses pembentukannya tidak dilaksanakan secara tepat dan bijaksana, justru

berpotensi untuk memicu konflik yang lebih luas dan berbagai permasalahan lainnya dikalangan masyarakat asli Papua.

Mewujudkan konsep good governance dapat dilakukan dengan mencapai keadaan yang baik dan sinergi antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil dalam pengelolaan sumber-sumber alam, sosial, lingkungan dan ekonomi. Prasyarat minimal untuk mencapai good governance adalah adanya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, pemberdayaan hukum, efektifitas dan efisiensi, dan keadilan. Kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah harus transparan, efektif dan efisien, serta mampu menjawab ketentuan dasar keadilan. Sebagai bentuk penyelenggaraan negara yang baik maka harus keterlibatan masyarakat di setiap jenjang proses pengambilan keputusan. Hunja, didalam (Goto Kuswanto, 2012).

Good governance pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. Negara berperan memberikan pelayanan demi kesejahteraan rakyat dengan sistem peradilan yang baik dan sistem pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Meruju pada 3 (tiga) pilar



pembangunan berkelanjutan. Dalam pembangunan ekonomi, lingkungan, dan pembangunan manusia.

*Good governance* menyentuh 3 (tiga) pihak yaitu pihak pemerintah (penyelenggara negara), pihak korporat atau dunia usaha (penggerak ekonomi), dan masyarakat sipil (menemukan kesesuaiannya). Ketiga pihak tersebut saling berperan dan mempengaruhi dalam penyelenggaraan negara yang baik. Sinkronisasi dan harmonisasi antar pihak tersebut menjadi jawaban besar. Namun dengan keadaan Indonesia saat ini masih sulit untuk bisa terjadi (Efendi, 2005).

Dari beberapa permasalahan terkait pelaksanaan tugas MRP yang telah dipaparkan diatas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan pelaksanaan fungsi MRP dalam memperkuat tatakelola pemerintahan di Provinsi Papua Barat. Pelaksanaan fungsi tersebut secara otomatis berdampak pada kualitas pelayanan publik menjadi semakin baik, angka korupsi menjadi semakin rendah, pemerintah menjadi semakin peduli dengan kepentingan warganya dan berbagai permasalahan lain yang dapat diminimalisir.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang diatas, maka penulis dapat merumuskan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran MRP dalam memperkuat tatakelola pemerintahan di Provinsi Papua Barat?
2. Faktor-faktor pendukung dan penghambat apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan peran MRP dalam memperkuat tatakelola pemerintahan di Provinsi Papua Barat?

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan peran MRP dalam memperkuat tatakelola pemerintahan di Provinsi Papua Barat.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan peran MRP dalam memperkuat tatakelola pemerintahan di Provinsi Papua Barat.

## **I.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dalam penelitian ini dibagi menjadi dua jenis yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis sebagai berikut:

## 1. Manfaat Teoritis

Adapun manfaat teoritis penelitian ini yaitu bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama yang berkaitan dengan peran MRP, konsep good governance dan pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua Barat.

## 2. Manfaat praktis

Diharapkan penelitian ini bermanfaat bagi:

- a. Peneliti, dalam mengembangkan wawasan sehingga mampu memahami pelaksanaan peran MRP, menerjemahkan konsep good governance dan memahami pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua Barat.
- b. Pemerintah Daerah Provinsi Papua Barat, sebagai rujukan dalam memperbaiki system kerja pemerintahan menjadi lebih baik
- c. MRP, dalam melaksanakan perannya dalam memperkuat tatakelola pemerintahan di Provinsi Papua Barat
- d. Kalangan Akademisi, peneliti dan pemerhati masalah otonomi khusus, sebagai rujukan ilmiah dalam melakukan kajian, penelitian dan berbagai kegiatan pengembangan lainnya.