



JURNAL POLITIK PEMERINTAHAN DHARMA PRAJA

e-ISSN 2721-7043 ISSN 1979-8857

Website: <http://ejournal.ipdn.ac.id/JPPDP>

Faculty of Politics Governance, Governance of Home Affairs (IPDN)

JPPDP, Vol 13 No. 2

Doi: <https://doi.org/10.33701/jppdp.v13i2.1336>

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBENTUKAN DAERAH OTONOM BARU (DOB) PROVINSI PAPUA TENGAH

M. Fikri Cahyadi¹, Teguh Kurniawan²

¹ Pascasarjana Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

² Departemen Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Depok, Indonesia

m.fikri91@ui.ac.id, teguh.kurniawan@ui.ac.id

*corresponding author

E-mail: *m.fikri91@ui.ac.id*

Abstract

The establishment of DOB Central Papua Province is a follow-up to the implementation of Law Number 45 of 1999 concerning the establishment of Central Irian Jaya Province, West Irian Jaya Province, Paniai Regency, Mimika Regency, Puncak Jaya Regency and Sorong City. The purpose of this research is to find out more about the implementation of the Establishment of DOB Central Papua Province. The research method used in this study used descriptive-qualitative research design approach with the data analysis process using an interactive model of data analysis. The results of this study indicate that the implementation of establishment of DOB of Central Papua Province is ineffective due to the influence and limitations of the actors in implementing policies. So that until now the establishment of DOB has not been realized.

Keywords: *Policy Implementation, Establishment of DOB, Central Papua Province.*

Abstrak

Pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah merupakan tindak lanjut dari implementasi Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong. Tujuan penelitian ini adalah untuk menggali lebih jauh bagaimana implementasi kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah. Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini menggunakan pendekatan desain penelitian deskriptif-kualitatif dengan proses analisis data menggunakan analisis data model interaktif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan

pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah tidak berjalan efektif karena kuatnya pengaruh kepentingan serta keterbatasan para aktor dalam mengimplementasikan kebijakan. Sehingga sampai saat ini pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah belum terwujud.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Pembentukan DOB, Provinsi Papua Tengah

PENDAHULUAN

Tujuan utama dari pemerintahan adalah mewujudkan Negara Sejahtera. Negara Sejahtera adalah Negara yang mampu untuk mengakomodir kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Negara Sejahtera yang egaliter dan universalistik dapat melakukan sesuatu yang lebih besar dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik (Sellers and Lidström, 2014:614).

Menurut Ryaas Rasyid, fungsi pemerintahan dibagi menjadi 4 (empat) bagian, yaitu “pelayanan (*public service*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*) dan pengaturan (*regulation*)” (Rasyid, 2002:44). Menurut Ndraha, “Ilmu pemerintahan mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintahan sehingga diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan” (Ndraha, 2005:31). Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik lebih

dapat diwujudkan dengan Otonomi Daerah.

Desentralisasi dan Otonomi Daerah sangat penting untuk dikembangkan di negara bangsa Indonesia. Menurut teori, dasar desentralisasi adalah gagasan tentang otonomi daerah. Prinsip desentralisasi dan Otonomi Daerah memberikan misi kepada pemerintah daerah untuk mengidentifikasi dan melaksanakan solusi yang optimal untuk memecahkan masalah administrasi pemerintahan daerah tertentu, dan atas nama kepentingan daerah yang mereka mewakili (Zaharia and Bilouseac, 2009:810). Negara bangsa Indonesia yang memiliki beragam suku, agama, ras dan kepercayaan yang dilintasi oleh wilayah teritorial yang luas serta terpisahkan lautan, konsep desentralisasi dan otonomi daerah merupakan hal dasar yang harus dikaji lebih mendalam dan komprehensif untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh negara bangsa Indonesia. Desentralisasi diartikan sebagai proses devolusi politik, fiskal dan pengambilan keputusan dari pusat pemerintah ke

tingkat lokal atau pemerintahan daerah (Isufaj, 2014:461).

Pemerintah daerah yang kuat dan penyediaan sarana dan prasarana yang baik dapat melaksanakan tujuan yang lebih besar untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Mewujudkan pemerintahan daerah yang kuat dan penyediaan sarana dan prasarana yang baik dapat dilaksanakan dengan kapasitas pemerintahan daerah yang kuat. Kapasitas pemerintahan daerah yang kuat dapat menangkalkan karakteristik sosial dan spasial yang berbeda pada masyarakat serta mencegah terjadinya urbanisasi (Sellers and Lidström, 2007:621). Sehingga, konsep otonomi daerah terbagi dalam dua dimensi. Yang pertama adalah pembuatan kebijakan kemandirian pemerintah daerah terhadap otoritas yang lebih tinggi dan aktor tujuan tunggal (lokal) swasta. Yang kedua disebut "kapasitas untuk tindakan" yang dioperasionalkan oleh peran yang dimiliki oleh pemerintah daerah (Fleurke and R. Willemsse, 2004:529). Pemerintahan yang lebih kecil memiliki tingkat birokrasi yang rendah sehingga fungsi administratif berjalan dengan baik dan masyarakat mampu mendapatkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan mereka (Swianiewicz, 2002:14).

Berdasarkan hasil kajian Tim Evaluasi Perkembangan Daerah Otonom Baru (DOB) Kementerian Dalam Negeri Tahun 2018, program pemerintah dalam mencegah terjadinya urbanisasi adalah dengan mewujudkan pelayanan publik yang prima kepada masyarakat sampai ke daerah-daerah. Dalam mewujudkan pelayanan publik tersebut dibutuhkan penyelenggaraan pemerintahan yang dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Kondisi geografis Indonesia yang unik membuat keterjangkauan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat kurang optimal. Hal ini menjadi permasalahan tersendiri pada masyarakat sehingga terciptalah solusi untuk membentuk Daerah Otonom Baru yang selanjutnya disingkat DOB (Kementerian Dalam Negeri, 2018:2).

Menurut Made Suwandi, "Pembentukan DOB seyogyanya ada persyaratan yang bersifat mutlak atau wajib yang harus dipenuhi sebelum suatu daerah dapat dimekarkan. Pada prinsipnya daerah yang dimekarkan tersebut harus mampu sedikitnya membiayai belanja aparatur, baik pejabat politik maupun pejabat karir yang ada di daerah tersebut. Untuk itu, maka syarat potensi ekonominya harus riil yang dihitung dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

dari daerah tersebut” (Made Suwandi, 2009:6).

DOB yang merupakan wadah dari terlaksananya desentralisasi, membutuhkan kepastian hukum dalam pelaksanaan administrasi otonomi Desentralisasi administrasi dan daerah Otonomi mendefinisikan prinsip-prinsip administrasi publik dalam unit-unit administrasi teritorial yang menentukan perwakilan pemerintahan daerah dengan bantuan masyarakat yang dikelola dan otoritas lokal pada publik sendiri. Kebutuhan untuk mendefinisikan peran administrasi publik yang berkaitan dengan pemerintah daerah, yaitu pembentukan kekuasaan administratif yang didelegasikan kepada pemerintah daerah, serta alokasi sumber daya yang diperlukan untuk memenuhi tanggung jawab yang mendukung proses desentralisasi (Zaharia and Bilouseac, 2009:811).

DOB bertujuan untuk meningkatkan jangkauan pelayanan publik serta peningkatan kesejahteraan masyarakat yang pembentukannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian secara teknis diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007

tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

DOB Provinsi Papua Tengah

Pemerintah Indonesia telah menjalankan kebijakan khususnya melalui Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999. Kebijakan ini dimaksudkan untuk meningkatkan koordinasi pemerintahan dan pelayanan publik yang belum baik di Papua. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut merupakan bentuk penampungan dan tindak lanjut aspirasi masyarakat Papua. Papua adalah sebuah provinsi di Indonesia yang terletak di pulau Papua atau Nugini bagian barat. Berdasarkan data Pemerintah Provinsi Papua, Papua merupakan wilayah paling timur Indonesia yang bersebelahan dengan negara tetangga yaitu Papua Nugini. Papua dahulunya juga bisa disebut Papua Barat atau Irian Barat (Kajian Pembentukan Provinsi Papua Tengah, 2020:12)

Papua Barat atau Irian Barat merupakan istilah atau sebutan yang sering disebutkan para nasionalis dahulunya. Terdapat pertempuran yang hebat dalam upaya membebaskan Papua Barat atau Irian Barat dari tangan penjajahan di masa Presiden Soekarno dahulunya. Pertempuran tersebut bahkan menggugurkan seorang petinggi

Angkatan Laut Indonesia yang saat ini sering kita dengar pada beberapa nama jalan di Indonesia yakni Komodor Yos Sudarso. Nama Irian Barat lebih dikenal sejak tahun 1969 hingga 1973, kemudian diganti Irian Jaya oleh Presiden Soeharto saat peresmian tambang tembaga dan emas *Freeport*, Irian Jaya tetap menjadi nama Provinsi di Papua sebelum diganti menjadi menjadi Papua pada Tahun 2002 sesuai Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, Provinsi Papua memiliki luas wilayah 316.553,07 km². Dari luas wilayah tersebut terdapat 71% hutan hujan tropis yang sangat sulit ditembus karena memiliki lembah-lembah yang curam dan pegunungan yang tinggi yang bahkan diliputi salju. Sangat sedikit sekali pemukiman penduduk. Akses kendaraan lumayan sulit, dan harus menggunakan pesawat mini untuk menjangkau daerah. Beberapa daerah sudah dilalui jalan Trans Papua, tetapi masih belum maksimal dan sangat jarang digunakan. Provinsi Papua terdiri dari 29 kabupaten/kota dan merupakan provinsi yang terluas di Indonesia. Pemerintah Provinsi Papua sendiri sebenarnya sudah berusaha maksimal dalam memajukan masyarakat Papua atau biasa disebut Orang Asli Papua yang selanjutnya disingkat OAP,

tetapi kondisi geografis yang sulit dan daerah yang terlalu luas menjadikan koordinasi pemerintahan dan pelayanan publik di Papua masih kalah dengan daerah provinsi lain. Kebijakan pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong pada tanggal 4 Oktober 1999 menjadi solusi yang tepat dalam meningkatkan pelayanan publik dan memperpendek rentang kendali pemerintahan di Papua (Kajian Pembentukan Provinsi Papua Tengah, 2020:67).

Ternyata sampai dengan saat ini Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 belum sepenuhnya terlaksana terutama pembentukan Irian Jaya Tengah/Papua Tengah atau selanjutnya disebut DOB Provinsi Papua Tengah. Hal ini disebabkan oleh beberapa permasalahan, salah satunya disebabkan oleh konflik internal masyarakat Papua (Orang Asli Papua) yang belum terintegrasi secara pemikiran dan belum memiliki kesamaan persepsi. Sehingga, Provinsi Papua Tengah belum terbentuk. Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebenarnya telah

memberikan pendekatan khusus dalam menyelesaikan permasalahan di Papua. Pendekatan khusus yang dimaksud adalah derajat kompleksitas dan dilema yang harus diputuskan dalam berbagai pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Kemudian, pendekatan khusus lainnya adalah keberanian untuk menempuh jalur-jalur alternatif dalam mengelola pemerintahan daerah yang belum ada dan diterapkan di Indonesia. Papua harus dilakukan akselerasi pembangunan dalam kondisi keterbatasan kewenangan, kelembagaan dan sumber daya.

Menurut data Badan Pusat Statistik, tingkat kemiskinan serta Indeks Pembangunan Manusia (IPM) terendah di Indonesia adalah di Papua. Kondisi di sektor pendidikan dan kesehatan juga masih memprihatinkan dan jauh dari harapan. Papua sangat terkenal sebagai daerah yang memiliki jumlah wilayah terisolasi terbanyak di Indonesia.

Berikut data Indeks Pembangunan Manusia (IPM) per Provinsi yang ada di Indonesia

Tabel 1
Indeks Pembangunan Manusia (IPM)
2019

No.	Nama Provinsi	Umur Harapan Hidup (UHH)	Harapan Lama Sekolah (HLS)	Rata-Rata Lama Sekolah (RLS)	Pengeluaran Per Kapita (Rp.000.-)	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)
1.	Aceh	69,87	14,30	9,18	9 603	71,90
2.	Sumatera Utara	68,95	13,15	9,45	10 649	71,74
3.	Sumatera Barat	69,31	14,01	8,92	10 925	72,39
4.	Riau	71,48	13,14	9,03	11 255	73,00
5.	Jambi	71,06	12,93	8,45	10 592	71,26
6.	Sumatera Selatan	69,65	12,39	8,18	10 937	70,02
7.	Bengkulu	69,21	13,59	8,73	10 409	71,21
8.	Lampung	70,51	12,63	7,92	10 114	69,57
9.	Kep. Babel	70,50	11,94	7,98	12 959	71,30
10.	Kepulauan Riau	69,80	12,83	9,99	14 466	75,48
11.	DKI Jakarta	72,79	12,97	11,06	18 527	80,76
12.	Jawa Barat	72,85	12,48	8,37	11 152	72,03
13.	Jawa Tengah	74,23	12,68	7,53	11 102	71,73
14.	DI Yogyakarta	74,92	15,58	9,38	14 394	79,99
15.	Jawa Timur	71,18	13,16	7,59	11 739	71,50
16.	Banten	69,84	12,88	8,74	12 267	72,44
17.	Bali	71,99	13,27	8,84	14 146	75,38
18.	Nusa Tenggara Barat	66,28	13,48	7,27	10 640	68,14
19.	Nusa Tenggara Timur	66,85	13,15	7,55	7 769	65,23
20.	Kalimantan Barat	70,56	12,58	7,31	9 055	67,65
21.	Kalimantan Tengah	69,69	12,57	8,51	11 236	70,91
22.	Kalimantan Selatan	68,49	12,52	8,20	12 253	70,72
No.	Nama Provinsi	Umur Harapan Hidup (UHH)	Harapan Lama Sekolah (HLS)	Rata-Rata Lama Sekolah (RLS)	Pengeluaran Per Kapita (Rp.000.-)	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)
23.	Kalimantan Timur	74,22	13,69	9,70	12 359	76,61
24.	Kalimantan Utara	72,54	12,84	8,94	9 343	71,15
25.	Sulawesi Utara	71,58	12,73	9,43	11 115	72,99
26.	Sulawesi Tengah	68,23	13,14	8,75	9 604	69,50
27.	Sulawesi Selatan	70,43	13,36	8,26	11 118	71,66
28.	Sulawesi Tenggara	70,97	13,55	8,91	9 436	71,20
29.	Gorontalo	67,93	13,06	7,69	10 075	68,49
30.	Sulawesi Barat	64,82	12,62	7,73	9 235	65,73
31.	Maluku	65,82	13,94	9,81	8 887	69,45
32.	Maluku Utara	68,18	13,63	9,00	8 308	68,70
33.	Papua Barat	65,90	12,72	7,44	8 125	64,70
34.	Papua	65,65	11,05	6,65	7 336	60,84
	INDONESIA	71,34	12,95	8,34	11 299	71,92

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2020.

Data Indeks Pembangunan Manusia (IPM) per Provinsi tersebut menunjukkan bahwa Provinsi Papua memiliki nilai paling terendah dibandingkan 33 provinsi lainnya di Indonesia. Nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tersebut juga ditunjang dengan nilai Umur Harapan Hidup (UHH), Harapan Lama Sekolah (HLS), Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) dan Pengeluaran Per Kapita (Rp.000,-). Kondisi tersebut semakin diperparah karena masih tingginya instabilitas politik dan keamanan di Papua. Papua hampir selalu dekat dengan masalah dan konflik.

Kemudian, Kabupaten/Kota yang menjadi daerah cakupan wilayah Provinsi Papua Tengah yaitu Kabupaten Intan Jaya, Kabupaten Dogiyai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Nabire, Kabupaten Paniai, Kabupaten Waropen, Kabupaten Supiori, Kabupaten Deiyai dan Kabupaten Kepulauan Yapen merupakan Daerah yang memiliki jarak tempuh paling jauh ke Ibukota Provinsi Papua di Jayapura. Menurut data Badan Pusat Statistik, berikut data perbandingan jarak tempuh kabupaten dan kota di Provinsi Papua:

Tabel 2
Perbandingan Jarak Tempuh
ke Ibukota Provinsi Papua

No.	Nama Kabupaten/Kota	Jarak Tempuh
1.	Kota Jayapura	4 km
2.	Jayawijaya	262 km
3.	Jayapura	27 km
4.	Yalimo	202 km
5.	Puncak	377 km
6.	Mamberamo Tengah	223 km
7.	Mamberamo Raya	299 km
8.	Puncak Jaya	330 km
9.	Merauke	665 km
10.	Boven Digoel	398 km
11.	Mappi	469 km
12.	Asmat	440 km
13.	Yahukimo	293 km
14.	Pegunungan Bintang	261 km
15.	Tolikara	280 km
16.	Sarmi	230 km
17.	Keerom	42 km
18.	Nduga	344 km
19.	Lanny Jaya	295 km
20.	Dogiyai	546 km
21.	Intan Jaya	430 km
22.	Mimika	480 km
23.	Paniai	503 km
24.	Waropen	484 km
25.	Supiori	589 km
26.	Biak Numfor	537 km
27.	Nabire	587 km
28.	Deiyai	524 km
29.	Kepulauan Yapen	504 km

Sumber: Badan Pusat Statistik Papua, 2020

Data tersebut menunjukkan bahwa Kabupaten Supiori ke Ibukota Provinsi Papua di Jayapura adakah sejauh 589 km, Kabupaten Nabire sejauh 587 km, Kabupaten Dogiyai sejauh 546 km, Kabupaten Biak Numfor sejauh 537 km dan Kabupaten Deiyai sejauh 524 km. Kemudian Kabupaten Kepulauan Yapen sejauh 504 km dan Kabupaten Paniai 503 km. Sebanyak 7 Daerah tersebut memiliki jarak tempuh ke Ibukota Provinsi Papua di Jayapura sejauh lebih dari 500 km. Sedangkan 3 Daerah memiliki jarak tempuh ke Ibukota Provinsi Papua di Jayapura sejauh hampir 500 km yaitu

Kabupaten Intan Jaya sejauh 430 km, Kabupaten Mimika sejauh 480 km dan Kabupaten Waropen sejauh 484 km.

Menelaah Indeks Pembangunan Manusia dan Jarak Tempuh wilayah daerah pada DOB Provinsi Papua Tengah, tentu Penulis berkeyakinan bahwa pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah harus diwujudkan. Pertanyaan bagaimana implementasi kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah melalui Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 harus terus dikaji dan dipahami lebih mendalam. Karena, pembentukan DOB dilaksanakan agar rentang kendali koordinasi dan penyelenggaraan pemerintahan tingkat provinsi dapat diperpendek kepada pemerintah kabupaten dan kota dan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang diukur melalui peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dapat direalisasikan. Adapun rumusan masalah dalam penelitian yakni:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah?
2. Apa faktor pendorong yang dapat mewujudkan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah?

TINJAUAN TEORITIS

Pembentukan DOB dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa alasan sebagai berikut:

1. *Preference for Homogeneity* (kesamaan kelompok) atau *Historical Ethnic*

Kesamaan kelompok akan membentuk ikatan sosial dalam satu etnik yang sama cenderung akan mengupayakan berkumpul dan disatukan dalam satu daerah. Harapan dan keinginan dari kelompok masyarakat tersebut muncul karena pembentukan DOB akan membuka kesempatan ekonomi dan politik yang dapat dimanfaatkan dengan baik oleh etnik tersebut dan juga mempertimbangkan faktor sejarah etnik pada masa lalu. *Historical ethnic* menjadi dasar dalam pemekaran daerah atau pembentukan DOB

2. *Fiscal Spoil* (Insentif fiskal untuk memekarkan diri)

Jaminan dana transfer yang dikucurkan dari Pemerintah Pusat ke pemerintahan daerah menghasilkan keyakinan masyarakat bahwa pemekaran tersebut akan dibiayai oleh Pemerintah Pusat. Pembiayaan seperti alokasi belanja aparatur untuk Pegawai Negeri Sipil di Instansi Daerah maupun peluang kesempatan

pekerjaan dan peningkatan jumlah jabatan yang tersedia. Jaminan tersebut diharapkan memiliki dampak peningkatan aktivitas perekonomian melalui belanja langsung dari aparatur dan pengadaan barang dan jasa dari aktivitas pemerintahan. Aktivitas perekonomian tersebut diharapkan dapat berdampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat.

3. *Beaurocratic and Political Rent Seeking* (Alasan politik dan untuk memperoleh jabatan yang penting dan strategis)

Alasan politik dari pembentukan DOB adalah terbentuknya kekuasaan politik baru dari wilayah baru yang membuat aspirasi politik masyarakat tersampaikan lebih dekat. Aspirasi politik tersebut disampaikan melalui kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislative di tingkat daerah. Pada tatanan Pemerintah Pusat, wilayah baru akan dijadikan peluang untuk mendapatkan dukungan yang lebih besar pada kekuatan politik tertentu. Entitas wilayah akan muncul pada kondisi politik yang lebih representatif.

4. *Administrative dispersion*

Pembentukan DOB dinilai dapat mengurangi rentang kendali pemerintahan. Daerah-daerah pemekaran biasanya daerah yang memiliki daerah induk yang luas dan sulitnya akses ke ibukota atau pusat pemerintahan. Posisi ibukota pemerintahan menjadi faktor penentu karena luasnya daerah dan pelayanan masyarakat sulit dijangkau. Daerah-daerah pemekaran atau daerah hasil pembentukan DOB adalah daerah tertinggal dan miskin dengan minimnya pelayanan publik maupun dukungan infrastruktur (Tarigan, 2010:41).

Penelitian ini akan menggali lebih jauh bagaimana implementasi kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah dan apa faktor pendorong yang dapat mewujudkan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah. Penelitian ini nantinya akan diuji dengan Teori Implementasi Kebijakan menurut Grindle (1980) untuk menjawab pertanyaan penelitian mengapa kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah belum diimplementasikan. Karena Penulis berasumsi selain adanya kesamaan karakteristik antara objek penelitian yang diteliti dengan pendapat Grindle mengenai faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi

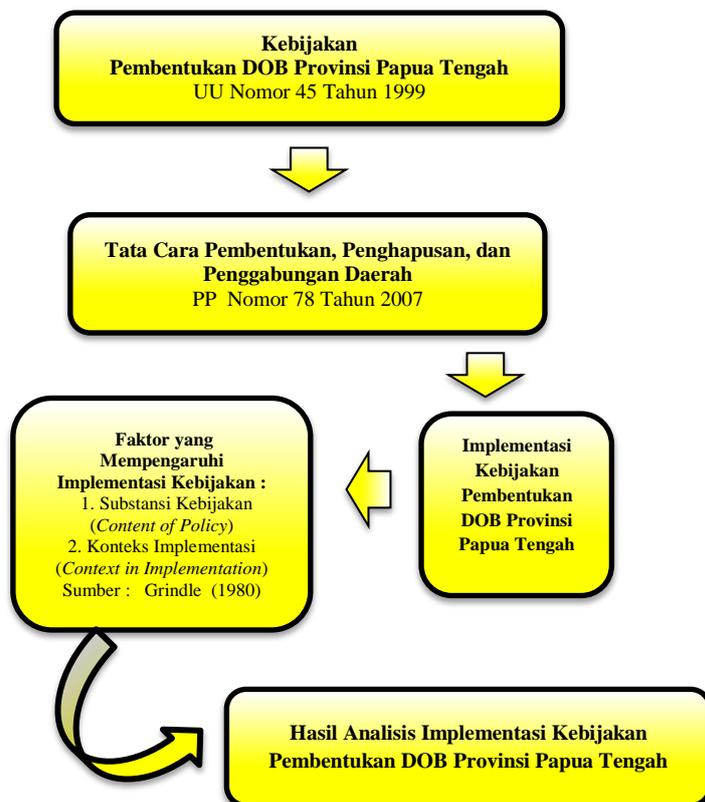
kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah, teori implementasi kebijakan Grindle yang komprehensif mengenai konteks kebijakan mengarahkan Penulis menemukan keunikan dalam indicator keberhasilan implementasi, yakni adanya “*conflict arena* atau arena konflik” yang mungkin terjadi.

Teori Implementasi Kebijakan menurut Grindle (1980), memiliki faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu (1) Substansi Kebijakan (*content of policy*), yang membahas kepentingan yang mempengaruhi (*interest affected*), tipe manfaat (*type of benefits*), derajat perubahan yang ingin dicapai (*extent of change envisioned*), kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementors*), dan sumberdaya yang digunakan (*resources committed*). Kemudian, variabel selanjutnya yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu (2) Konteks Implementasi (*Context in Implementation*), yang membahas kekuasaan, kepentingan dan strategi yang terlibat (*power, interest dan strategies of actor involved*), karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa (*intitution and regime*) dan tingkat kepatuhan dan respon pelaksana (*compliance and responsiveness*) (Grindle, 1980:11).

Kerangka Pemikiran

Adapun guna mendorong terlaksananya implementasi dengan baik, Penulis menggunakan pendapat yang dikemukakan oleh Ramses (2009:45) bahwa dalam perspektif demokrasi pembentukan DOB tidak hanya ditentukan oleh syarat-syarat kemampuan ekonomi, potensi daerah, jumlah penduduk, luas daerah dan lingkup pelayanan. Dimensi politik pembentukan DOB lebih mempertimbangkan aspek-aspek geografis, demografi, sosial budaya yang membentuk identitas dari suatu komunitas. Berikut kerangka alur pemikiran Penulis:

Gambar 1
Kerangka Alur Pemikiran



METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan desain penelitian deskriptif-kualitatif. Penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan Teknik *purposive*, yang mana informan terdiri dari perumus, implementator dan kelompok sasaran. Metode pengumpulan data melalui observasi kualitatif, wawancara kualitatif, dokumen-dokumen kualitatif, dan materi audio dan visual (Creswell, 2007:253). Menurut Hamdi (2014:73), Teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif, selain berupa observasi dan wawancara, juga dapat berupa dokumentasi. Dalam hal ini, dokumentasi berarti semua publikasi atau data tercetak yang dihasilkan oleh seseorang atau sesuatu instansi. Proses analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data model interaktif menurut Miles dan Huberman (1994), yakni meliputi pengumpulan data dari berbagai sumber (*data collection*), kemudian data tersebut direduksi (*data reduction*), penyajian data (*data display*) dan penarikan kesimpulan (*conclusion drawing/verification*) (Miles and Huberman, 1994:21).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah

Kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong. Kebijakan ini diharapkan dapat lebih mempercepat pertumbuhan ekonomi, meningkatkan koordinasi pemerintahan dan meningkatkan pelayanan publik di Papua. DOB Provinsi Papua Tengah terdiri dari Kabupaten Mimika, Kabupaten Nabire, Kabupaten Paniai, Kabupaten Deiyai, Kabupaten Dogiyai, Kabupaten Intan Jaya, Kabupaten Waropen, Kabupaten Supiori, Kabupaten Biak Numfor dan Kabupaten Kepulauan Yapen. Adapun indikator untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah yaitu:

Substansi Kebijakan

Berdasarkan substansi kebijakan, implementasi kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah meliputi:

3. Kepentingan yang mempengaruhi (*interest affected*)

Kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah mengacu pada Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999. Tetapi, sampai saat ini

pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah belum diimplementasikan. Hal ini dikarenakan terdapat perbedaan kepentingan masing-masing suku besar di Papua. Suku-Suku besar di Papua yang tergabung di Wilayah Adat Papua yaitu Mamta, Lapago, Saereri, Meepago dan Ha Anim memiliki kelebihan dan kekurangan potensi wilayah yang berbeda sehingga memiliki kepentingan masing-masing dalam memajukan daerahnya.

4. Tipe manfaat (*type of benefits*)

Pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat Papua atau biasa disebut Orang Asli Papua (OAP), manfaat yang diinginkan yaitu:

- a. Meningkatkan kemampuan sumber daya manusia yang dapat diukur dari meningkatnya Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-Rata Lama Sekolah (HLS), Angka Harapan Hidup (AHH) dan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT).
- b. Terbangunnya Infrastruktur Perekonomian dan Pelayanan Publik yang dapat diukur melalui meningkatnya konektivitas antar

wilayah dan terwujudnya kelayakhunian di masing-masing wilayah.

5. Derajat perubahan yang ingin dicapai (*extent of change envisioned*)

Kondisi yang terjadi saat ini adalah masyarakat Papua atau Orang Asli Papua (OAP) sangat jauh dari taraf kesejahteraan. Hal ini dapat diukur melalui Inklusivitas pertumbuhan ekonomi yang terdiri dari tiga pilar, yaitu (1) pertumbuhan ekonomi, (2) pemerataan dan pengurangan kemiskinan serta (3) akses dan kesempatan. Pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pertumbuhan ekonomi, mengurangi kemiskinan dan ketimpangan distribusi kesejahteraan, penanaman modal dan daya saing investasi.

6. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*)

Dilegitimasinya Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong oleh Presiden B.J Habibie pada tanggal 4 Oktober 1999 merupakan akomodasi aspirasi

masyarakat Papua. Kebijakan ini kemudian diikuti dengan pengangkatan Drs. Herman Monim sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Tengah dan Brigjen TNI Mar. (Purn) Abraham Atururi sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat berdasarkan Surat Keputusan Presiden RI Nomor 327/M Tahun 1999 tanggal 5 Oktober 1999. Tetapi, Drs. Herman Monim tidak berhasil mengimplementasikan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah. Berbeda dengan Brigjen TNI Mar. (Purn) Abraham Atururi berhasil membentuk Provinsi Papua Barat seperti saat ini (Kajian Pembentukan Provinsi Papua Tengah, 2020:129).

7. Pelaksana program (*program implementors*)

Pengangkatan Wakil Gubernur Irian Jaya saat itu Drs. Herman Monim sebagai Penjabat Gubernur Irian Jaya Tengah atau Papua Tengah melalui Surat Keputusan Presiden RI Nomor 327/M Tahun 1999 tanggal 5 Oktober 1999 sebenarnya telah memberikan *legal standing* kepada Drs. Herman Monim untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai Gubernur yang mengkoordinasikan Bupati dan Walikota di wilayah Provinsi Irian

Jaya Tengah. Tetapi, konflik dan besarnya pengaruh kepentingan yang terjadi membuat Provinsi Irian Jaya Tenga atau Papua Tengah belum terbentuk.

8. Sumberdaya yang digunakan (*resources committed*).

Dukungan sumber daya dalam pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah sangat memungkinkan jika Provinsi Papua Tengah ditetapkan menjadi Daerah Persiapan. Ketersediaan sumber daya alam dan kemampuan sumber daya manusia akan ditunjang oleh bantuan pengembangan daerah persiapan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan perimbangan serta pendapatan asli daerah dari daerah induk (Provinsi Papua) sangat mampu untuk membentuk DOB Provinsi Papua Tengah.

Konteks Implementasi

Kemudian, faktor selanjutnya yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu Konteks Implementasi (*Context in Implementation*), yang berkonsentrasi pada:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat (*power, interest dan strategies of actor involved*)

Kepemimpinan Bapak B.J Habibie sebagai Presiden Republik Indonesia ke 3 berlangsung pada 21 Mei 1998 hingga 20 Oktober 1999. Dalam konteks ketimpangan masyarakat di Provinsi Irian Jaya (Papua), tercatat adanya tiga agenda politik yang lahir pada masa Presiden B.J Habibie. Agenda Politik dimaksud, didesain dalam kerangka pengembangan Provinsi Irian Jaya (Papua) yang bermuara pada upaya akomodasi aspirasi masyarakat serta dalam rangka memperkuat integritas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan akselerasi pembangunan, salah satunya adalah pembentukan DOB Provinsi Irian Jaya Tengah (Provinsi Papua Tengah yang sebenarnya tetap dilanjutkan oleh Presiden RI ke 4 Bapak H. Abdurrahman Wahid dan Presiden RI ke 5 Ibu Hj. Megawati Soekarno Putri. Dimana pada masa kepemimpinan Ibu Mega, dikeluarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang instruksi adalah melakukan percepatan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 (Kajian Pembentukan Provinsi Papua Tengah, 2020:129).

2. Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa (*intitution and regime*)

Perjalanan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah dari masa ke masa mengalami pasang surut. Karakteristik kepemimpinan dan rezim yang berkuasa mewarnai perjalanan implementasi pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah. Pasca dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Gubernur Papua dan Bupati/Walikota se Provinsi Papua melakukan percepatan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999, sampai saat ini belum terbentuk DOB Provinsi Papua Tengah hingga adanya usulan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah dengan menggunakan Revisi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus saat ini sebagai *guidance* dalam proses pembentukannya.

3. Tingkat kepatuhan dan daya tanggap pelaksana

Kepatuhan dari *Stakeholders* atau pemangku kepentingan khususnya yang tercantum dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yaitu kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri

Keuangan, Gubernur Papua dan Bupati/Walikota se Provinsi Papua belum sepenuhnya dirasakan dan tidak terlalu tinggi, karena kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah belum diimplementasikan atas berbagai kondisi dan kepentingan yang mempengaruhinya.

Faktor yang Mendorong Pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah

Faktor yang mendorong pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah didasarkan pada kondisi masyarakat Papua (Orang Asli Papua) yang masih jauh dari kesejahteraan. Hal ini disebabkan oleh perbandingan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Jarak Tempuh wilayah yang menjadi daerah cakupan DOB Provinsi Papua Tengah sangat jauh dari Ibukota Provinsi Papua di Kota Jayapura, sehingga Dana Otonomi Khusus yang diberikan oleh Pemerintah Pusat menjadi tidak efisien dan terpangkas karena tingginya biaya transaksi pada setiap tahapan proses pencairan karena sangat sulitnya akses. Berikut disampaikan faktor yang mendorong pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah:

Belum Optimalnya Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus)

Otonomi Khusus yang belum optimal merupakan kerangka yang sah dan memadai untuk dijadikan parameter dalam mencari solusi atas permasalahan di Papua. Kekhususan yang dieksplorasi adalah untuk mewujudkan proses-proses akseleratif yang dapat memajukan masyarakat di Papua. Kesepakatan peruntukkan 2,5% dari total dana yang ditransfer pemerintah pusat ke daerah-daerah lain berlaku selama 20 tahun sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Saat ini sedang disusun revisi Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, karena pemberian dana otonomi khusus sebesar 2,5% dari total dana transfer ke daerah tersebut akan berakhir pada tahun 2022.

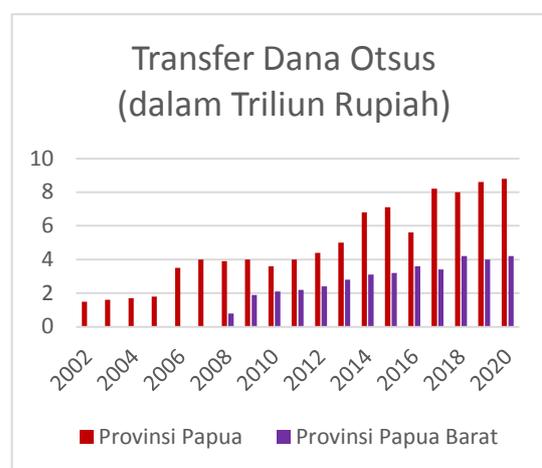
Dana Otonomi Khusus harus dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk percepatan pembangunan di Papua. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua memberikan 4 hal yang menjadi keistimewaan bagi Provinsi Papua, yaitu (1) pemberian kewenangan yang lebih dominan kepada pemerintah provinsi dibandingkan pemerintah kabupaten/kota, untuk mendelegasikan, mengkoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21

Tahun 2001 kepada kabupaten/kota di Papua. (2) Pemberian alokasi anggaran berupa Dana Otonomi Khusus yang juga ditambah dengan Dana Bagi Hasil (DBH) sumber daya alam dengan porsi 80% dari sektor kehutanan, perikanan dan pertambangan umum serta 70% dari sektor minyak bumi dan gas bumi. (3) Pemberian hak untuk mengangkat dan memproteksi nilai-nilai lokal sebagai identitas daerah. (4) Pemberian kewenangan dalam pengelolaan kelembagaan melalui pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi adat dalam pengambilan keputusan. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 melakukan rekognisi, proteksi, afirmasi dan pemberdayaan OAP (Tryatmoko, 2012:44).

Menurut data Kementerian Keuangan, Pemerintah telah mentransfer Dana Otonomi Khusus sebesar 129,88 Triliun Rupiah dari tahun 2002 hingga tahun 2020. Besaran Dana Otonomi Khusus yang ditransfer meningkat sekitar 844% dari 1,38 Triliun Rupiah pada tahun 2002 menjadi 13,05 Triliun Rupiah pada tahun 2020. Dana Otonomi Khusus diharapkan dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat Papua atau OAP. Anggaran yang memadai ini menjadi efektif jika pengelolaannya dapat dioptimalkan dan penggunaannya tepat

asaran. Salah satu indikator yang menjadi ukuran adalah apakah Dana Otonomi khusus ini dapat meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia yang ada di Papua. Berikut rincian Dana Otonomi Khusus Papua dari tahun 2002 sampai 2020:

Gambar 2
Grafik Peningkatan Transfer Dana Otonomi Khusus Papua 2002-2020



Sumber : Kementerian Keuangan RI dan Fisipol UGM, 2020

Grafik tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Papua dan Pemerintah Provinsi Papua Barat mendapatkan alokasi anggaran yang cukup besar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tetapi sampai saat ini penggunaan alokasi anggaran tersebut masih belum berdampak signifikan terhadap pertumbuhan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Alokasi anggaran Dana Otonomi Khusus tersebut terpangkas karena tingginya biaya transaksi pada setiap tahap proses pencairan karena sangat sulitnya akses

pemerintah kabupaten dan kota khususnya di Provinsi Papua ke Ibukota Provinsi di Jayapura. Pemerintah daerah di Provinsi Papua yang berbatasan dengan Provinsi Papua Barat seperti Kabupaten Nabire, Kabupaten Dogiyai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Supiori, Kabupaten Biak Numfor dan Kabupaten Kepulauan Yapen agak sulit mengakses Ibukota Provinsi Papua di Jayapura karena jarak yang cukup jauh dan transportasi yang terbatas. Dana Otonomi Khusus yang diberikan khususnya kepada Pemerintah Provinsi Papua tidak terlalu berdampak baik jika parameter yang kita gunakan adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Perbandingan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Indeks Pembangunan Manusia menurut Penulis adalah parameter yang sangat tepat dalam mengukur tingkat keberhasilan setiap pemerintah daerah dalam memajukan dan menyejahterakan masyarakatnya. Berikut perbandingan data Indeks Pembangunan Manusia pada Provinsi Papua tahun 2002 dan 2020:

Tabel 2
Perbandingan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten dan Kota di Provinsi Papua

No.	Nama Kabupaten/Kota	IPM Tahun 2011	IPM Tahun 2019	Peningkatan	Persentase Peningkatan
1.	Kota Jayapura	76,97	80,16	3,19	4,14 %
2.	Jayawijaya	51,66	57,79	6,13	11,87 %
3.	Jayapura	68,04	71,84	3,8	5,58 %
4.	Yalimo	40,45	48,08	7,63	18,86 %
5.	Puncak	35,08	42,7	7,62	21,72 %
6.	Mamberamo			7,06	17,58 %

	Tengah	40,17	47,23		
7.	Mamberamo Raya	45,82	52,2	6,38	13,92 %
8.	Puncak Jaya	40,36	48,33	7,97	19,75 %
9.	Merauke	66,03	69,98	3,95	5,98 %
10.	Boven Digoel	56,89	61,51	4,62	8,12 %
11.	Mappi	54,61	58,3	3,69	6,76 %
12.	Asmat	44,58	50,37	5,79	12,99 %
13.	Yahukimo	41,72	49,25	7,53	18,05 %
14.	Pegunungan Bintang	36,61	45,21	8,6	23,49 %
15.	Tolikara	44,41	49,68	5,27	11,87 %
16.	Sarmi	57,96	63,45	5,49	9,47 %
17.	Keerom	60,65	66,59	5,94	9,79 %
18.	Nduga	21,12	30,75	9,63	45,60 %
19.	Lanny Jaya	41,9	48,00	6,1	14,56 %
20.	Dogiyai	48,48	55,41	6,93	14,29 %
No.	Nama Kabupaten/Kota	IPM Tahun 2011	IPM Tahun 2019	Peningkatan	Persentase Peningkatan
21.	Intan Jaya	40,07	47,51	7,44	18,57 %
22.	Mimika	68,74	74,13	5,39	7,84 %
23.	Paniai	53,02	56,58	3,56	6,71 %
24.	Waropen	60,94	65,34	4,4	7,22 %
25.	Supiori	58,31	62,3	3,99	6,84 %
26.	Biak Numfor	68,8	72,57	3,77	5,48 %
27.	Nabire	64,96	68,53	3,57	5,50 %
28.	Deiyai	46,12	50,11	3,99	8,65 %
29.	Kepulauan Yapen	63,82	67,76	3,94	6,17 %
	Provinsi Papua	55,01	60,84	5,83	10,60 %

Sumber: *Diolah Penulis, 2020.*

Dari data tersebut menunjukkan bahwa peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dari tahun 2011 yang mulai meningkat signifikannya Dana Otonomi Khusus pada 10 Kabupaten yang menjadi cakupan Calon Provinsi Papua Tengah tidak terlalu signifikan peningkatannya. Dapat dilihat bahwa pada Kabupaten Intan Jaya meningkat 18,57% Kabupaten Dogiyai meningkat 14,29% diatas rata-rata peningkatan Provinsi Papua karena Kabupaten Intan Jaya dan Kabupaten Dogiyai memang sangat rendah Indeks Pembangunan Manusiannya. Kemudian pada Kabupaten Mimika, Kabupaten Biak Numfor dan Kabupaten Nabire walaupun tidak meningkat signifikan tetapi Indeks

Pembangunan Manusia nya sudah lumayan baik jika dibandingkan daerah lainnya di Provinsi Papua. Sedangkan pada Kabupaten Paniai, Kabupaten Waropen, Kabupaten Supiori, Kabupaten Deiyai dan Kabupaten Kepulauan Yapen sangat memprihatinkan karena 5 Kabupaten tersebut memiliki IPM yang sangat rendah dan peningkatan IPM nya pun juga tidak signifikan walaupun Dana Otonomi Khusus sudah bergulir pesat mulai Tahun 2011.

Kelebihan Terbentuknya DOB Provinsi Papua Tengah

Pembentukan DOB dijadikan solusi dalam meningkatkan pelayanan masyarakat di wilayahnya. Dalam konteks kelembagaan, budaya politik, perubahan perilaku dan nilai-nilai masyarakat serta hubungan antar masyarakat sebagai warga negara adalah faktor penting dalam menentukan tingkat kepercayaan pada pemerintah (Soonhee Kim and Jooho Lee, 2012:43). Sehingga, tumbuhnya kepercayaan masyarakat menjadi faktor yang sangat menentukan dari terselenggaranya pemerintahan DOB. Karena kepercayaan dan persepsi masyarakat tentang kinerja pemerintah pada ekonomi dan kontrol korupsi politik secara positif terkait dengan kepercayaan

masyarakat pada institusi pemerintah (Soonhee Kim and Jooho Lee, 2012:79).

Kemampuan pemerintahan daerah dalam meningkatkan pelayanan publik sehingga menjadi pemerintahan daerah yang berkelanjutan, menjadi bukti bahwa struktur pemerintahan tersebut memiliki semangat dan upaya untuk mempertimbangkan faktor-faktor dalam mempengaruhi pengambilan keputusan. Analisis tersebut dimaksudkan untuk menyediakan wawasan baru tentang keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan (Krause and Feiock, 2014:117). Pemerintah daerah bertanggung jawab atas manajemen dan pemberian layanan publik utama di negara-negara di seluruh dunia. Pemerintah daerah, selain menjadi yang terdepan memberikan dan menyediakan pelayanan publik yang menjadi dasar masyarakat, pemerintah daerah merupakan sebagian besar wajah pemerintahan negara. (Walker and Andrew, 2015:41).

Dalam proses pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah nantinya Kementerian Keuangan dengan tegas akan memberikan sanksi penyitaan atau penundaan pembayaran dana transfer (dana perimbangan) kepada daerah induk jika terbukti mempersulit penyelesaian

masalah dengan DOB. Penyitaan terbukti memiliki dampak keuangan negatif pada peminjam, pemberi pinjaman, dan lainnya. Kemudian juga menjadi perdebatan bahwa hal ini memiliki efek negatif pada keuangan pemerintah daerah. Penyitaan telah menjadi hal yang diperdebatkan bahwa penyitaan telah berkontribusi pada masalah-masalah fiskal pasca kecelakaan yang dipublikasikan dengan baik oleh pemerintah daerah (Ihlanfeldt dan Mayock, 2015:139).

Pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah diharapkan dapat meningkatkan kinerja dari pemerintahan daerah kabupaten/kota daerah cakupan wilayah se Provinsi Papua Tengah. Beberapa penelitian yang telah Penulis telaah menyatakan bahwa penilaian kinerja pemerintah daerah secara keseluruhan merujuk pada efisiensi keseluruhan mereka. Secara formal, semakin tinggi rasio output terhadap input, semakin banyak efisien unit pengambilan keputusan. Hal ini harus dicapai dengan mengurangi jumlah input yang dikonsumsi untuk menghasilkan tingkat output tertentu, dengan memaksimalkan output yang dihasilkan tingkat input tertentu, atau dengan mengurangi input dan meningkatkan output secara

bersamaan (Ferreira da Cruz and Marques, 2013:871).

Dari beberapa penelitian tersebut Penulis dapat memberikan secara umum bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan akselerasi pembangunan seyogyanya di susun, direncanakan dan dianggarkan serta dilaksanakan secara partisipatif dengan mempertimbangkan kultur setempat yang digabungkan menjadi sebuah kekuatan bersama untuk menjalankan visi pembangunan. Tercapainya visi pembangunan di dukung oleh partisipasi dan kemitraan dalam pembangunan di mana masyarakat menjadi subjek pembangunan, bukan merupakan objek pembangunan sehingga dibutuhkanlah transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan pada DOB. Transparansi didefinisikan sebagai publisitas dari semua tindakan pemerintah dan perwakilannya untuk memberikan informasi yang relevan kepada masyarakat sipil di Indonesia cara yang lengkap, tepat waktu, dan mudah diakses. Dimensi lain dari transparansi seperti aksesibilitas, kejelasan, keandalan, dan kualitas informasi yang diungkapkan tidak termasuk dalam definisi (Ferreira da Cruz and Tavares, 2016:874).

DOB Provinsi Papua Tengah nantinya dapat memainkan peran penting

dalam mengatasi iklim perubahan. Pemerintah daerah memiliki otoritas yang cukup besar atas berbagai hal misalnya pengendalian sumber rumah kaca emisi gas (GHG) dalam yurisdiksi mereka sendiri, penggunaan lahan, transportasi, standar bangunan, dan energi lokal, pengembangan dan pembelian daya, serta berbagai hal lainnya. Kebijakan pemerintahan sangat menonjol dalam mempengaruhi iklim pemerintah daerah yang membutuhkan investasi besar dan memiliki potensi untuk mempengaruhi secara signifikan pengadaan energi terbarukan dan emisi gas rumah kaca (Armstrong, 2019:19).

Kondisi geografis Provinsi Papua yang sangat sulitnya akses membuat keterjangkauan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat kurang optimal. Hal ini menjadi permasalahan tersendiri pada masyarakat sehingga terciptalah solusi untuk membentuk DOB Provinsi Papua Tengah. Pemerintah daerah harus benar-benar terlibat dalam meningkatkan partisipasi publik ketika mengembangkan rencana adaptasi iklim pemerintahan. Keefektifan partisipasi publik adalah elemen penting dari proses perencanaan (Baker and Peterson, 2012:130). Dalam mewujudkan pelayanan publik yang prima dan partisipasi publik yang baik dari masyarakat Papua atau Orang Asli

Papua (OAP) tersebut dibutuhkan alokasi anggaran yang mendukung terwujudnya tujuan tercapainya pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah. Pembentukan DOB juga membutuhkan basis informasi data dalam proses penyelenggaraan pemerintahannya. Pemerintah daerah membutuhkan anggaran yang berkelanjutan untuk meningkatkan basis informasi data untuk mempengaruhi iklim lokal dan untuk merencanakan dampak iklim secara efektif (Baker dan Peterson, 2012:134).

DOB Provinsi Papua Tengah harus difasilitasi untuk dapat menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Fasilitasi yang diberikan tidak hanya dari internal Kementerian Dalam Negeri, tetapi juga dibutuhkan dari kementerian/lembaga teknis lain yang terkait sehingga menjadi daerah otonom yang maju dan mandiri.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil studi mengenai implementasi kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah, secara garis besar terdapat beberapa simpulan yang dapat menjawab pertanyaan penelitian. Yaitu:

1. Implementasi kebijakan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah tidak berjalan efektif karena kuatnya pengaruh kepentingan yang

mempengaruhi substansi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*Context in Implementation*) serta keterbatasan para aktor dalam mengimplementasikan kebijakan. Sehingga belum terwujudnya pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah.

2. Terdapat faktor pendorong yang dapat mewujudkan pembentukan DOB Provinsi Papua Tengah yaitu belum optimalnya penggunaan Dana Otonomi Khusus karena terpangkas akibat tingginya biaya transaksi pada setiap tahap proses pencairan karena sangat sulitnya akses pemerintah kabupaten dan kota khususnya di Provinsi Papua ke Ibukota Provinsi di Jayapura. Hal ini membuat penggunaan Dana Otonomi Khusus tersebut masih belum berdampak signifikan terhadap pertumbuhan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Kemudian, kelebihan dibentuknya DOB Provinsi Papua Tengah adalah untuk mewujudkan pelayanan publik yang prima dan partisipasi publik yang baik dari masyarakat Papua atau Orang Asli Papua (OAP).

DAFTAR PUSTAKA

JURNAL

Armstrong, J. H. (2019). Modeling effective local government climate

policies that exceed state targets. *Energy Policy*, *132*, 15–26.

<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.05.018>.

Baker, I., Peterson, A., Brown, G., & McAlpine, C. (2012). Local government response to the impacts of climate change: An evaluation of local climate adaptation plans. *Landscape and Urban Planning*, *107*(2), 127–136. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2012.05.009>.

Creswell, John W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches* Second Edition. California: Sage Publication.

da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & de Sousa, L. (2016). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, *18*(6), 866–893. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>.

Da Cruz, N. F., & Marques, R. C. (2014). Revisiting the determinants of local government performance. *Omega (United Kingdom)*, *44*, 91–103.

- <https://doi.org/10.1016/j.omega.2013.09.002>.
- Fleurke, F., & Willemse, R. (2004). Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal. *Administrative Theory & Praxis*, 26(4), 523–544. <https://doi.org/10.1080/10841806.2004.11029467>.
- Graham, M. W., Avery, E. J., & Park, S. (2015). The role of social media in local government crisis communications. *Public Relations Review*, 41(3), 386–394. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2015.02.001>.
- Grindle, Marilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Hamdi, Muchlis dan Ismaryati. (2014). *Metodologi Penelitian Administrasi*. Jakarta: Universitas Terbuka-Kemendikbud
- Ihlanfeldt, K., & Mayock, T. (2015). Foreclosures and local government budgets. *Regional Science and Urban Economics*, 53, 135–147. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2015.05.007>.
- Isufaj, M. (2014). Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 109, 459–463. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.490>
- Kim, S., & Lee, J. (2012, November). E-Participation, transparency, and trust in local government. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02593.x>.
- Krause, R. M., Feiock, R. C., & Hawkins, C. V. (2016). The Administrative Organization of Sustainability Within Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 113–127. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu032>.
- Labolo, Muhadam. (2013). *Memahami Ilmu Pemerintahan. Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Mahi, Raksaka dan Adriansyah, (2002), Sejarah Transfer Keuangan Pusat ke Daerah, dalam Sidik, Mackfud (eds), 2002, Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah, LPEM FE

- UI, MPKP FE UI, Dirjen PKPD, Jakarta, Kompas.
- Maulana, Arief. (2019). Faktor-Faktor Pembentukan Daerah Otonomi Baru Dan Dampaknya Terhadap Keuangan Negara. *Ekuitas: Jurnal Pendidikan Ekonomi*. Bali: Universitas Pendidikan Ganesha.
- Miles, M.B., Huberman, A.M. (1994). *Qualitative Data Analysis* (2nd ed). USA: Sage Publication
- Mulyadi, Mohammad. (2014). *Metode Penelitian Praktis: Kuantitatif dan Kualitatif*. Jakarta: Publica Institute.
- Ndraha, T. (2005). *Kybernologie*. Jilid Ketiga. Jakarta: Rineka Cipta
- Ramses, Andy. (2009). Dimensi-Dimensi Pembentukan Daerah Otonom: Antara Dimensi Politik dan Dimensi Administrasi. Dalam Bakry & Andy Ramses. *Pemerintahan Daerah Indonesia*. Jakarta: MIPI
- Rasyid, Ryaas. (2002). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Institut Ilmu Pemerintahan.
- Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, 20(4), 609–632.
- <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00374.x>.
- Suwandi, Made. (2009). *Perubahan Instrumen Pembentukan Daerah Otonom*. Jakarta: MIPI.
- Swianiewicz, P. (2002). Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. *Local Governments and Public Services Reform Initiative*. Open Society Institute Budapest. Budapest.
- Tarigan, A. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tryatmoko, Mardiyanto Wahyu. (2012). Politik Kebijakan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua. *Jurnal Penelitian Politik LIPI*, Vol 9 (1), pp. 62-83.
- Walker, R. M., & Andrews, R. (2015, January 1). Local government management and performance: A review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford University Press.
- <https://doi.org/10.1093/jopart/mut038>.

Zaharia, P., & Bilouseac, I. (2009). Decentralization and Local Autonomy-Local Public Management Defining Principles. *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, 11(2), 805–812.

Provinsi Papua Tengah: Reinstrumentasi Otonomi Khusus Papua. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.

SUMBER LAINNYA

Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. (2020). *Papua Dalam Angka 2019*. Jayapura: Badan Pusat Statistik Provinsi Papua.

Kementerian Dalam Negeri. 2018. *Laporan Akhir Evaluasi Perkembangan Daerah Otonom Baru Tahun 2018 (Terhadap 18 DOB Pembentukan Tahun 2012-2014)*. Jakarta: Kemendagri RI.

Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2008). *Studi Evaluasi (Impact) Penataan Daerah Otonom Baru Tahun 2008*. Jakarta: Bappenas.

Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan. (2012). *Parameter Daerah Persiapan*. Jakarta: Kemitraan Partnership.

Pusat Pengembangan Kapasitas dan Kerjasama FISIPOL UGM. (2020). *Kajian Pembentukan*