



# **SINTESE KAPASITAS PEMBANGUNAN PAPUA**

**Tim Sintese  
May 2006**

*Dokumen Sintese ini merupakan hasil dari proses yang dilakukan oleh berbagai pihak (stakeholder) di Jayapura dalam bulan Maret sampai dengan Mei tahun 2005.*

*Dokumen ini menggambarkan hasil dari Studi Kebutuhan Papua, dokumen lain yang tersedia, dan pengetahuan local dari narasumber. Semua anggota tim berpartisipasi sebagai relawan. Dengan bantuan UNDP sebagai fasilitator, tim tersebut menyelesaikan Dokumen Sintese yang menjabarkan keadaan sekarang dan masalah-masalah kritis di Papua seperti yang dipandang oleh para pihak (stakeholder) lokal.*

*Dokumen Sintese dipresentase dan didiskusikan dalam Seminar pada tanggal 28 April 2005 di Jayapura. Simpulan dari Dokumen Sintese juga didiskusikan pada dialog interaktif melalui "Talk Show" di Radio Republik Indonesia Jayapura pada tanggal 29 April 2005, dimana Gubernur, anggota DPRP, Kepala BP3D dan anggota Tim Sintese berpartisipasi. Dokumen Sintese ini telah diperbaiki berdasarkan tanggapan dan koreksi yang diterima dari berbagai pihak secara luas selama bulan Mei 2005.*

*Pada tanggal 12 Mei 2005, dilakukan pertemuan bersama antara Tim Perumus BP3D dan anggota Tim Sintese untuk meninjau Dokumen Sintese dan mendiskusikan bagaimana dokumen tersebut dapat digunakan dalam penyiapan Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah untuk Papua. Kelompok tersebut telah menyiapkan suatu draft Kerangka Pembangunan untuk Papua berdasarkan Dokumen Sintese dan melalui diskusi yang mendalam.*

*Dokumen sintese ini memberikan dasar bagi pengembangan mitra untuk secara strategis mengidentifikasi pendukung. Walaupun UNDP mendukung proses perumusan Kerangka Pembangunan Papua, Dokumen Sintese dan Kerangka tersebut adalah milik berbagai pihak di Papua dan bukan merupakan refleksi dari pandangan UNDP.*

#### **Kerjasama antar UNDP dengan Pemerintah Provinsi Papua dan multipihak di Papua**



# DAFTAR ISI

## PENGANTAR

<b>1. PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Latar Belakang</b>	<b>1</b>
<b>1.2. Tujuan</b>	<b>2</b>
<b>1.3. Ruang Lingkup</b>	<b>2</b>
<b>2. GAMBARAN UMUM</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Identitas Papua</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Realitas</b>	<b>7</b>
<b>2.3. OTSUS – Otonomi Khusus</b>	<b>8</b>
<b>2.4. Perwilayahan Administrasi Pemerintahan</b>	<b>10</b>
<b>3. FAKTOR KUNCI PEMBANGUNAN</b>	<b>13</b>
<b>3.1. Kebijakan</b>	<b>13</b>
3.1.1. Kebijakan Nasional	13
3.1.2. Kebijakan Provinsi	14
<b>3.2. Kelembagaan</b>	<b>15</b>
<b>4. SEKTOR UTAMA</b>	<b>17</b>
<b>4.1. Pendidikan</b>	<b>17</b>
4.1.1. Pendidikan Umum	17
4.1.2. Pelayanan Pendidikan Pemerintah	19
4.1.3. Pelayanan Pendidikan Swasta	21
4.1.4. Pelayanan Pendidikan Masyarakat	23
4.1.5. Pelayanan Pendidikan kepada Masyarakat Marginal	24
4.1.6. Rekomendasi	25
<b>4.2. Kesehatan</b>	<b>26</b>
4.2.1. Kesehatan Umum	26
4.2.2. Pelayanan Kesehatan Pemerintah	28
4.2.3. Pelayanan Kesehatan Swasta	29
4.2.4. Pelayanan Kesehatan di Tingkat Distrik	30
4.2.5. Rekomendasi	32
4.2.6. HIV/AIDS	33
<b>4.3. Infrastruktur</b>	<b>34</b>
4.3.1. Infrastruktur Makro	34
4.3.2. Infrastruktur Perkotaan	36
4.3.3. Infrastruktur Pedesaan	38
<b>4.4. Ekonomi</b>	<b>40</b>
4.4.1. Ekonomi Makro	40
4.4.2. Ekonomi Kerakyatan	42
4.4.3. Pendekatan Sosial Ekologi	48
4.4.4. Wilayah Pembangunan	50

<b>5. LINTAS SEKTOR</b>	<b>53</b>
<b>5.1. Hak Masyarakat Papua</b>	<b>53</b>
5.1.1. Peran Kebudayaan dan adat dalam pengembangan masyarakat Papua	53
5.1.2. Keterlibatan (partisipasi) masyarakat dalam pembangunan	55
5.1.3. Otonomi Khusus Papua Dan Hak-Hak Orang Asli Papua	56
5.1.4. Hubungan masyarakat-pemerintah dan pandangan masyarakat terhadap Otsus	59
5.1.5. Media Massa	61
5.1.6. Pengentasan Kemiskinan Distrik Target Di Papua	62
<b>5.2. Pemerintah</b>	<b>64</b>
5.2.1. Peraturan Perundang-undangan Otonomi Khusus	64
5.2.2. Legislatif	66
5.2.3. Eksekutif	68
5.2.4. Keuangan Daerah	71
5.2.5. Perencanaan Pembangunan	74
5.2.6. Tata Pemerintahan	76
<b>5.3. Lingkungan</b>	<b>79</b>
<b>5.4. Tanah Dan Hak Ulayat</b>	<b>81</b>
<b>5.5. Sosial</b>	<b>83</b>
5.5.1. Hak Untuk Berkerja	83
5.5.2. Gender (Isu perempuan dan laki-laki)	86
5.5.3. Keamanan Masyarakat	87
5.5.4. Pemuda, Lansia dan Kelompok Rawan Derita	88
5.5.5. Agama	90
<b>6. PEMBANGUNAN PAPUA KEDEPAN</b>	<b>93</b>
<b>6.1. Keadilan dan Pemerataan</b>	<b>93</b>
<b>6.2 Kesenjangan Pembangunan</b>	<b>94</b>
<b>6.3 Hak atas Pembangunan</b>	<b>95</b>
<b>6.4 Visi dan Misi</b>	<b>95</b>
<b>6.5 Kebijakan Dasar Pembangunan Papua</b>	<b>96</b>
<b>6.6 Strategi Dasar Pembangunan Papua</b>	<b>96</b>
<b>6.7 Sasaran Pembangunan Papua</b>	<b>97</b>
KEANGGOTAAN TIM PERUMUS SINTESE	99

# PENGANTAR

Salam Sejahtera dan Selamat berjumpa di dokumen sintese ini.

Dengan mengucapkan syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, dokumen ini dapat disusun oleh Tim Sintese dalam bulan Maret – Mei tahun 2005.

Dokumen ini merupakan hasil sintese terhadap kajian kapasitas pembangunan yang dilakukan oleh Universitas Cendrawasih, Universitas Negeri Papua, LSM YPMD, Almamater, Perdu dan Yalhimo pada bulan Desember 2004 sampai dengan bulan Maret 2005.

Kajian kapasitas pembangunan difokuskan pada empat sektor prioritas pembangunan yaitu Pendidikan, Kesehatan, Ekonomi kerakyatan dan Infrastruktur dasar, juga di lintas isu isu yaitu pemerintahan, tanah dan hak masyarakat, lingkungan hidup, gender dan sosial budaya.

Pendekatan pengkajian sintese ini adalah “ mengutamakan manusia dalam pembangunan”, yang bermakna memberikan perhatian khusus terhadap orang Papua asli di daerah terpencil yang belum tersentuh atau ikut serta dalam pembangunan Papua.

Sintese dari kajian tersebut memberi gambaran umum mengenai tuntutan, kapasitas dan kesenjangan pembangunan di Papua. Gambaran ini, dari pengalaman berberapa pihak, dapat menjadi acuan dasar dalam menyusun kerangka dasar pembangunan Papua jangka panjang dan jangka menengah ke depan.

Kami menyampaikan penghargaan kepada Pemerintah Provinsi Papua yang telah mempercayai kami dan menyampaikan terima kasih kepada UNDP yang telah memfasilitasi proses penyusunan dokumen sintese ini sampai selesai.

Kami mengharapkan dokumen sintese ini akan relevan dan secara terus menerus diperbaharui sesuai informasi dan ide-ide baru yang selalu tersedia untuk digunakan pada ruang dan waktu yang tepat.

Jayapura 15 May 2005



Ir. Nathanael Anthonius Maidepa. M. App. Sc.  
Ketua Tim Sintese Kapasitas Papua





# 1. PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Papua adalah salah satu provinsi di Kawasan Timur Indonesia yang dianugerahi dengan sumberdaya alam hutan, perairan, dan mineral yang berlimpah. Kelimpahan sumberdaya alam diikuti oleh beragamnya budaya memberi ciri bagi wilayah Papua sebagai wilayah yang unik dan menarik bagi bangsa-bangsa di dunia..

Sejak menjadi bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, gerak pembangunan di Papua telah melewati berbagai tahap dan proses yang dirumuskan dalam perencanaan jangka panjang maupun jangka pendek, yang seharusnya telah menempatkan provinsi ini sejajar dengan provinsi lain di Indonesia. Dalam kenyataan berbagai tahapan pembangunan yang telah dilewati oleh Provinsi Papua belum menunjukkan suatu kemajuan yang berarti disebabkan oleh berbagai alasan yang merupakan kendala kemajuan wilayah ini.

Kebijakan dan arah pembangunan yang diterapkan di Provinsi Papua selama ini selalu mengacu pada kebijakan dan arah pembangunan yang diturunkan oleh pemerintah pusat secara nasional terutama selama pemerintahan orde baru. Kebijakan dan arah pembangunan secara nasional yang menyeragamkan seluruh wilayah provinsi telah menyebabkan terjadinya penyimpangan dan perubahan mendasar di dalam kehidupan masyarakat Papua yang sering diikuti dengan benturan-benturan yang menempatkan masyarakat Papua pada kondisi yang kurang beruntung dalam pembangunan itu sendiri.

Realitas pembangunan Provinsi Papua, yang dilakukan selama ini, masih menempatkan Papua sebagai wilayah dengan persentase jumlah penduduk miskin tertinggi di Indonesia, yang seyogianya tidak perlu terjadi apabila kebijakan pembangunan yang diterapkan lebih berpihak pada masyarakat.

Otonomi Khusus (Otsus) yang dipayungi dengan UU Nomor 21 tahun 2001, merupakan keperdulian Pemerintah Indonesia secara sungguh-sungguh untuk membangun Papua dengan berorientasi pada karakteristik sosial dan budaya masyarakat Papua. Otonomi khusus Papua memberi peluang bagi berkembangnya masyarakat dan wilayah Papua secara komprehensif sehingga ketertinggalan dan keterbelakangan dapat diatasi dengan kerangka pembangunan yang tepat, spesifik lokal dan terarah.

Pemerintah Provinsi Papua, dengan komitmen UNDP, menyelenggarakan kajian kapasitas pembangunan Papua untuk memotret keberadaan wilayah dan masyarakat Papua saat ini. Kajian ini telah difokuskan pada kapasitas pemerintah daerah di empat sektor kunci prioritas pembangunan, dan kapasitas organisasi masyarakat sipil dan masyarakat secara keseluruhan. Sintese dari hasil kajian ini dirumuskan dalam suatu konsep dokumen yang merupakan potret Papua yang memberikan gambaran, secara lebih rinci, adanya kesenjangan yang terjadi sangat lebar sebagai perbedaan antara tuntutan dan kapasitas yang dimiliki.

Berdasarkan kesenjangan yang terpotret dari sintese kapasitas pembangunan telah direkomendasi untuk merumuskan suatu kerangka program pembangunan wilayah dan masyarakat Papua secara manusiawi berdasarkan hak-hak dasarnya untuk ikut serta dalam pembangunan Papua oleh mereka sendiri.

## **1.2. Tujuan**

Tujuan utama dokumen sintese kapasitas dan kesenjangan pembangunan Papua adalah sebagai berikut:

- Memotret kapasitas pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pembangunan dan tuntutan pembangunan di Papua
- Memotret kapasitas organisasi masyarakat sipil, organisasi berbasis masyarakat dan perikehidupan masyarakat serta tuntutan nya
- Menyimpulkan kesenjangan pembangunan yang terjadi di wilayah dan masyarakat Papua secara keseluruhan
- Menjadi acuan dasar penyusunan konsep kerangka pembangunan Papua jangka panjang dan jangka menengah.

## **1.3. Ruang Lingkup**

Kajian kapasitas pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pembangunan dan kajian kapasitas organisasi sosial masyarakat, organisasi berbasis masyarakat dan perikehidupan Papuamasyarakat diselenggarakan di lima wilayah kajian yaitu Wilayah Utara Papua, Wilayah Teluk Cenderawasih, Wilayah Pegunungan Tengah, Wilayah Selatan Papua dan Wilayah Kepala Burung. Fokus kajian dilakukan terhadap empat bidang prioritas pembangunan yaitu bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi kerakyatan dan bidang infrastruktur dasar, dan bidang-bidang lain yang terkait dengan pembangunan Papua yaitu pemerintahan, lingkungan hidup, tanah dan hak masyarakat, gender, dan bidang sosial budaya.. Dengan demikian ruang

lingkup dokumen sintese secara holistik mencakup keberagaman dan spesifik wilayah, masyarakat dan aspek-aspek prioritas pembangunan Papua yang telah dan sekarang diselenggarakan.



## 2. GAMBARAN UMUM

### 2.1. Identitas Papua

#### **Nama Wilayah dan Penduduk Asli**

New Guinea : Berasal dari bahasa Spanyol, Nova Guinea, diberikan oleh pelaut Spanyol bernama Ortiz De Retez digunakan sejak 1545. Papua, sebutan Papua untuk wilayah dan penduduknya, tercatat dalam journal Spanyol untuk pertama kali pada tahun 1521, sampai sekarang nama Papua di pakai kembali. Irian, sebutan Irian digunakan setelah perang dunia ke-2, bersumber dari suatu legenda dari daerah Biak-Numfor yang artinya tanah yang muncul dari laut, juga tanah milik kita. Setelah penyerahan kedaulatan ke Indonesia di tahun 1949, Irian menjadi arti yang sangat berkonotasi politik (Ikut Republik Indonesia Anti Nederland). Sehingga lebih banyak di gunakan oleh separatis atau orang-orang Pro Republik Indonesia.



#### **Masyarakat / Penduduk Asli**

Pada dasarnya penduduk asli Papua dapat dibagi dalam 2 (dua) kelompok yaitu 1: Papua pegunungan /pedalaman dataran tinggi, dan 2: Papua dataran rendah dan pesisir. Bahasa sangat beragam tercatat lebih dari 250 bahasa daerah. Orang Papua berkulit gelap sampai hitam dan berambut keriting. Hal ini menjadi ciri khas yang mirip dengan orang Negro, tetapi orang Papua memiliki mata orang Eropa, dan pada umumnya berbadan berbulu dan janggut/kumis. Bersama masyarakat asli Australia (Aborigin) dan Negritos dari Philippina. Masyarakat adat Papua merupakan tipe kelompok Negroid Timur.

Masyarakat Papua Tradisional dan Budaya Papua disentuh oleh peradaban Barat pertama melalui para pelaut Spanyol dan Portugal yang mengarungi 7 (tujuh) Samudera di abad ke 16 dalam rangka menemukan jalan pintas ke pusat rempah-rempah, suatu komoditas perdagangan internasional pada waktu itu yaitu Hindia

yang tidak lain adalah kepulauan Indonesia sekarang ini. Era ini tercatat bahwa Vasco Da Gama berkebangsaan Spanyol menemukan Selat Magelang, selanjutnya Indigo Ortiz De Retez menyusuri pantai utara pulau ini pada tahun 1545 dan karena melihat ciri-ciri manusianya yaitu berkulit warna hitam dan berambut keriting sama seperti manusia yang ia lihat di belahan bumi Afrika bernama Guinea, maka diberi nama pulau ini Isla Nova Guinea/Pulau Guinea Baru.

#### JATIDIRI MASYARAKAT TRADISIONAL/ADAT PAPUA

dilihat dari sisi perkembangan Sejarah dan sosial Budaya raya dalam fase perkembangannya pada ERA dan Masa sbbb:

- Era bangsa-bangsa Jazirah Iberia (Spanyol dan Portugal)/Kolonisasi
  - Era Hindia Belanda;
  - Era Masuknya Injil kerajaan Allah di Terra Dos Papos/Papua;
  - Era Perang Dunia ke- I dan II;
  - Era Proklamasi R.I
  - Era Pemerintah Kerajaan Belanda;
  - Era Perang Dingin/Ideologi Komunisme vs Ideologi Liberalisme;
  - Era Trikora dan New York Agreement (Persetujuan New York);
  - Masa Transisi UNTEA/babak awal Implementasi New York Agreement;
  - Era pemerintahan R.I dan Plebicete (awal peralihan pemerintah kepada NKRI ;dan babak akhir implementasi N.Y.A);
1. Era Pembangunan Jangka panjang,I, II, III dalam NKRI;
  2. Era Reformasi;
  3. Era Otonomi Khusus (OTSUS)

#### **Komposisi dan Penyebaran**

Sampai dengan pertengahan tahun 1957 penduduk asli Papua atau masyarakat adat Papua di perkirakan sebanyak 700.000 jiwa, dimana hanya 50 % atau kurang lebih 350.000 jiwa terdaftar. Orang Eropa 16.600 jiwa, Indonesia 13.000 jiwa, dan orang Cina 4000 jiwa.

Kini komposisi tersebut telah jauh berubah menjadi; Papua Asli, Pendatang (Luar Papua), Eropa, yang sekarang jumlahnya mencapai 2.233.530 (Sensus 2000); dan paling padat berada di Kabupaten Jayawijaya 417.326 jiwa dan Kabupaten Merauke 318.350 jiwa.

## 2.2. Realitas

Nova Guinea (NG-Barat/Papua) mulai berkembang secara teratur di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, keamanan dan ketertiban, setelah usainya perang Pasifik pada Perang Dunia II (1939-1945).

Bangsa Belanda mengisolir wilayah ini dari wilayah Hindia Belanda sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia (1945) sampai dengan tahun 1962 dengan tujuan:

Mempersiapkan wilayah dan penduduk untuk berpemerintahan sendiri, lepas dari Belanda, diantara bangsa-bangsa dunia (dasar: Piagam PBB mengenai wilayah yang belum berpemerintahan sendiri). Karena tujuan telah ditetapkan, maka oleh Pemerintah Belanda disusun suatu Rencana Pembangunan Berjangka Sepuluh Tahun (Tien Jaren Plan), sejak 1950 di bidang politik, ekonomi, sosial., budaya, infrastruktur, ketertiban, keamanan.



Fase pembangunan selanjutnya ialah Fase Peralihan Pemerintahan kepada UNTEA (United Nations Temporary Administrations) dengan menjalankan pemerintahan status quo dari tanggal 15 Agustus 1962 s/d 1 Mei 1963.

Setelah 1 Mei 1963 NG Barat berganti nama menjadi Irian Barat dan dalam pemerintahan diatur oleh DIRIB (Direktorat Irian Barat, pada Departemen Dalam Negeri). Demikian kehidupan berjalan terus dan NG-Barat/Irian Barat mengalami masa pembangunan transisi juga dengan program FUNDWI/Funds United Nations for Development of West Irian, yang diarahkan untuk infrastruktur (Perhubungan laut, dan darat, kapal, Radio-komunikasi dan Bus dalam kota) dan Ekonomi Rakyat oleh JDF (Joint Development Fund dari Negeri Belanda dan UN). Program ini hanya berjalan 5 tahun pertama.

Berdasarkan rencana Pembangunan Jangka Panjang/PJP – 25 Tahun yang terbagi dalam Pembangunan 5 Tahun atau PELITA, maka Pemerintah RI menjalankan roda pembangunan mulai tahun 1969 sampai dengan Era Reformasi tahun 1999, jadi kurang lebih 30 tahun, namun memberikan suatu kemajuan yang belum berarti bagi daerah dan masyarakatnya. Pada tahun 1988 telah disusun Kerangka Pembangunan Irian Jaya<sup>1</sup> yang komprehensif, tetapi sayangnya kerangka tersebut tidak pernah dilaksanakan, dengan demikian situasi yang digambarkan pada tahun 1988 masih mirip dengan kondisi saat sekarang.

Kalau dianalogkan pembangunan dengan penyerapan kebudayaan, maka ironisnya budaya tradisional Papua masih 80% utuh, atau pengaruh budaya luar terhadap budaya tradisional Papua hampir tidak berarti. Jika faktanya demikian,

---

1.) Kajian Lavelin – Bank Dunia 1988/89

maka perlu dipertanyakan sistem dan pola perencanaan pembangunan yang keliru atau penerapan yang salah?. Atau juga mungkin manusia Papua yang tidak ingin maju? Juga banyak pertanyaan lain perlu diajukan dan dicari pemecahan karena Wilayah Papua dan penduduknya telah memiliki dan menjalani apa yang disebut: OTONOMI KHUSUS, yang menurut pendapat banyak orang akan menjawab persoalan politik, ekonomi, sosial, budaya, keamanan, dan ketertiban bagi penduduk tradisional Papua.

Otonomi Khusus di Jayapura dalam pelaksanaannya sudah berlangsung sejak tahun 2001 hingga tahun 2005 ini. Jika keadaan ini terus berlanjut, maka dapat dipertanyakan lagi, kapankah hak dan martabat masyarakat tradisional Papua dijadikan acuan pemecahan masalah pembangunan politik, ekonomi, sosial, budaya, ketertiban dan keamanan di tingkat lokal, regional, nasional maupun internasional.

Suatu realita politik yang perlu disimak ialah sejak bangsa-bangsa semenanjung Iberia memberi nama NOVA GUINEA atau nama TERRA DOS PAPOS dan sepanjang perkembangan sejarah politik dunia sampai dengan Era Globalisasi ini, di abad ke-21 ini masalah hak dan martabat serta jatidiri manusia Papua masih belum terpecahkan oleh Dunia yang menganggap dirinya beradab.

Sumber Informasi  
*Maidepa(2005)*

### 2.3. OTSUS – Otonomi Khusus

Dalam rangka mengurangi kesenjangan pembangunan di Provinsi Papua , dan meningkatkan taraf hidup masyarakat , serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua untuk berpartisipasi dalam pembangunan maka , Pemerintah mengeluarkan Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (nomor 21 tahun 2001). Dasar dari OTSUS adalah bahwa Propinsi Papua diberikan kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan eksklusif dari Pemerintah (Pasal 4, ayat 1). Kewenangan Provinsi Papua tidak disebutkan secara eksplisit, karena menyangkut semua kewenangan (kecuali yang eksklusif Pemerintah) yang perlu diatur lebih lanjut dengan Perdatus<sup>2</sup> dan Perdasi<sup>3</sup> . Dan dalam penjelasan dari UU OTSUS

UNDANG UNDANG  
REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 21 TAHUN 2001  
TENTANG  
OTONOMI KHUSUS  
BAGI PROVINSI PAPUA  
  
RABU, 07 APRIL 2004

---

2.) Perdatus, adalah peraturan daerah khusus propinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam undang-undang otonomi khusus (yang memerlukan persetujuan MRP)  
3.) Perdasi, adalah peraturan daerah propinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam perundang-undangan (yang memerlukan persetujuan DPRP)

disebutkan bahwa kewenangan tertentu di bidang lain menyangkut:

- Kebijakan tentang perencanaan nasional
- Pengendalian pembangunan nasional secara makro
- Dana perimbangan keuangan
- Sistem administrasi negara
- Lembaga perekonomian negara
- Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia
- Pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi
- Konservasi dan standardisasi nasional

Beberapa diantara kewenangan Pemerintah tidak jelas, dan memungkinkan Pemerintah mengatur hal seperti “pemberdayaan sumber daya manusia”, “pendayagunaan sumber daya alam” dan “konservasi serta standardisasi nasional” yang direncanakan menjadi kewenangan Provinsi Papua.



Untuk menjalankan kewenangan yang diberikan, Provinsi perlu menyiapkan Perdasus dan Perdasi di seluruh bidang yang menjadi kewenangan Provinsi Papua. UU OTSUS kemudian juga menyebutkan bahwa Perdasus dan Perdasi tersebut harus berpedoman pada peranturan perundang-undangan. Bisa terjadi bahwa ketentuan dari UU OTSUS ini bertentangan dengan ketentuan dari UU lain, dimana muncul pertanyaan UU yang mana yang lebih menentukan.

Masih ada pertentangan antara UU nomor 21 tahun 2001 tentang OTSUS Papua dan UU lain, misalnya UU nomor 34 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah (yang tetap menjadi dasar untuk kewenangan Kota dan Kabupaten) mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung, sedangkan UU 21-2001 pada pasal 7 memberi kewenangan DPRD untuk memilih gubernur dan pada pasal 20 memberi kewenangan kepada MRP untuk menyetujui calon gubernur.

Keunikan dari UU OTSUS terletak pada pengakuan dan penghargaan terhadap sosial budaya masyarakat Papua dan terhadap kesenjangan antara Provinsi Papua dengan daerah lain, yang merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk. Kekhususan dari OTSUS terlihat pada pembentukan Majelis Rakyat Papua, yang mejadi perwakilan kultural orang asli Papua dan memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua; tetapi juga terlihat pada kewenangan dan sumber keuangan yang lebih besar yang diberikan untuk satu periode 20-25 tahun.

Pasal 34 dari UU Otsus tahun 2001 yang mengatur dana perimbangan dalam konteks otonomi khusus sebagai berikut:

Bagi hasil pajak	Bagi hasil sumber daya	Bagi dana alokasi umum / khusus
90% dari pajak Bumi & Bangunan (PBB) 80% dari bea BB (BBB) 20% dari pajak penghasilan perorangan	80% dari kehutanan 80% dari perikanan 80% dari pertambangan umum 70% dari minyak bumi * 70% dari gas bumi *	DAK sesuai perundang-undangan 2% dari DAU nasional khusus untuk pendidikan dan kesehatan ** DAK untuk infrastruktur (berdasarkan usulan Propinsi dan ditetapkan Pemerintah dan DPR)

\* selama 25 tahun kemudian 50%

\*\* selama 20 tahun

Pasal 34 ayat 3 huruf c angka 7 menyebutkan bahwa pembagian antara Provinsi, Kota dan Kabupaten perlu diatur secara adil dan berimbang dengan Perdasus, dengan perhatian khusus pada daerah-daerah tertinggal. Pembagian sekarang diatur dengan Perda nomor 2 tahun 2004 tentang Pembagian Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus, 40% Propinsi dan 60% untuk Kabupaten/Kota. Pasal 36 dari UU Otsus kemudian juga mengatur penggunaan dana bagi hasil minyak bumi dan gas bumi, yaitu sekurang-sekurang 30% untuk pendidikan dan 15% untuk kesehatan dan perbaikan gizi.

Sumber Informasi

*Powers of Papua Province under OTSUS compared to autonomous territories in other states Laurence Sullivan Jayapura - May 2003*

*UU 21 – 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*

## 2.4. Perwilayahan Administrasi Pemerintahan

### Era Belanda

Berdasarkan Keputusan Gubernur Nieuw Guinea No. 130, tgl. 25 – 6 – 1954: Papua (atau Irian) dibagi 6 afdeling dengan masing-masing onder-afdeling berjumlah 22.

### Pengintegrasian Republik Indonesia

Melalui Keputusan/Peraturan Pemerintah R. I tahun 1962 : Pemerintah Indonesia mengambil alih ketentuan Negeri Belanda dengan sebutan Residensi yang kemudian berubah menjadi sembilan (9) Kabupaten.

Pada tahun 1993, Ibu Kota Provinsi (Jayapura), yang berstatus sebagai Kota Administratif melalui UU nomor 6 tahun 1993 diberi status Kotamadya dan setelah UU nomor 22 tahun 1999 disebut Kota).

### Era Reformasi

Melalui UU nomor 45 tahun 1999 terbentuk dua provinsi baru (Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah) dan 3 Kabupaten (Puncak Jaya, Paniai dan Mimika) dan 1 Kota (Sorong) baru. Selanjutnya melalui UU nomor 26 tahun 2002 dilakukan pemekaran wilayah pemerintahan yang menambah sebanyak 14 Kabupaten, dan terakhir melalui UU nomor 35 tahun 2003 terbentuk Kabupaten Supiori, hingga seluruh jumlah Kota menjadi 2 dan jumlah Kabupaten menjadi 27.



### Provinsi Irian Jaya Barat De Facto

Berdasarkan UU nomor 45 tahun 1999, Provinsi Irian Jaya dibagi menjadi 3 wilayah pemerintahan yaitu: Provinsi Irian Jaya Barat, Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Timur namun yang terealisasi adalah Irian Jaya Barat yang pada tahun 2004 menjadi Provinsi Irian Jaya Barat de facto karena Pemerintah mencabut UU nomor 45 tahun 1999. Walaupun Provinsi ini sudah mengikuti Pemilu tahun 2004.



**Lokasi Papua**

Luas wilayah Provinsi Papua 421.981 km<sup>2</sup>, dengan batas wilayah sebelah utara Laut Halmahera dan Samudera Pasifik, sebelah Selatan Laut Arafura dan Benua Australia, sebelah Timur Papua New Guinea dan sebelah Barat Laut Seram, Laut Banda dan Provinsi Maluku.

Letak Fisik Provinsi Papua berada pada:

Utara dibatasi – 0<sup>o</sup> Garis Khatulistiwa;

Selatan – 9<sup>o</sup> Lintang Selatan

Timur – 141<sup>o</sup> Bujur Timur

Barat – 130<sup>o</sup> Bujur Timur.



## 3.

# FAKTOR KUNCI PEMBANGUNAN

### 3.1. Kebijakan

#### 3.1.1. Kebijakan Nasional

Kebijakan nasional terhadap Papua secara umum digambarkan dalam Propenas 2000-2004 dan dalam Undang-undang nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua.

Propenas 2000-2004 menegaskan bahwa berdasarkan amanat GBHN 1999-2004, maka pembangunan yang akan dilakukan untuk mempercepat penyelesaian permasalahan di Papua adalah melalui program pembangunan khusus Papua. Program penanganan khusus Papua bertujuan memperbesar keberdayaan masyarakat setempat secara konseptual dan konsisten agar berperan serta aktif dalam proses pembangunan, proses peningkatan kapasitas dan kinerja kelembagaan pemerintah daerah yang demokratis, serta mempercepat proses penyelesaian kasus pelanggaran hak asasi manusia, serta mempercepat penerapan sistem pengembangan ekonomi khusus.

Undang-undang nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua, ditetapkan dengan mempertimbangkan antara lain bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua. Otonomi khusus bagi Provinsi Papua, pada intinya memberi kewenangan lebih besar dan dana perimbangan yang lebih besar untuk mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dengan provinsi lain dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua.

#### Kesenjangan

Pelaksanaan otonomi khusus sampai dengan tahun 2005 masih mengalami hambatan karena disamping undang-undang otonomi khusus masih berlaku

juga undang-undang yang lain, yang masih bertentangan dengan ciri-ciri khas otonomi khusus, maka masih sering terjadi ketidak konsistenan antara kebijakan-kebijakan Pemerintah terhadap situasi otonomi khusus di Papua.

### 3.1.2. Kebijakan Provinsi

Kebijakan Provinsi sampai saat ini digambarkan dalam dokumen “Grand Strategy” Percepatan Pembangunan Papua yang mempertimbangkan kondisi khas wilayah dan sosial budaya Papua dan mengusulkan upaya percepatan pembangunan melalui suatu pendekatan holistik yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat dengan mempertimbangkan hak-hak masyarakat dalam pemanfaatan potensi wilayah yang tersedia.

Grand Strategy Percepatan Pembangunan Papua dimaksudkan untuk menjadi arah dan kerangka dasar untuk mendorong percepatan pembangunan di bidang dan sektor secara lokal dan regional. “Grand Strategy” tersebut mengakui bahwa ada sejumlah permasalahan mendasar yang perlu dipecahkan, yaitu:

- a. Implementasi pembangunan yang dilaksanakan selama ini kurang memperhatikan karakteristik spesifik lokal dan pengakuan terhadap hak-hak ulayat / adat masyarakat lokal, sehingga hasil pembangunan kurang memberikan manfaat yang optimal bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal;
- b. Terbatasnya pelayanan pemerintahan, baik menyangkut aspek kuantitas maupun kualitas sebagai akibat terbatasnya sumber daya manusia, fasilitas pendukung dan insentif yang memadai;
- c. Tersarnya kesenjangan sosial ekonomi antara penduduk pribumi dengan pendatang dan antar wilayah dan antar sektor;
- d. Rendahnya kualitas dan tingkat pendidikan masyarakat;
- e. Ringginya tingkat angka pengangguran; dan
- f. Rendahnya produktifitas dan kemampuan daya saing masyarakat.

Berdasarkan situasi dan kondisi seperti digambarkan diatas, pemerintah provinsi menetapkan visi pembangunan untuk periode 2001-2005 adalah: Ditahun 2005 provinsi Papua menjadi pusat pertumbuhan nasional di Kawasan Timur Indonesia dan Pasifik yang memiliki landasan ekonomi, sosial budaya dan politik yang kuat bagi terwujudnya masyarakat Papua yang menjadi tuan di negeri sendiri dengan berdasarkan para prinsip keadilan, kesejahteraan, kemandirian dan demokrasi. Pemerintah Provinsi kemudian memprioritaskan empat sektor, yaitu:

- Sektor Pendidikan
- Sektor Kesehatan
- Sektor Infrastruktur, dan
- Sektor Ekonomi (kerakyatan)

#### **Kesenjangan**

Sintese terhadap kesenjangan pembangunan Papua antara lain memperhatikan konsistensi pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan sendiri oleh Pemerintah Provinsi dimana ternyata terdapat ketidak konsisten antara lain jelas terlihat dalam proses penganggaran yaitu tidak mengikuti kebijakan dan perencanaan yang ditetapkan dari awal. Perincian dari ketidak konsistenan dan kurang

bermanfaat dari pelaksanaan kebijakan tersebut terungkap lebih rinci dalam bab-bab berikut dari dokumen sintese ini.

### **3.2. Kelembagaan**

Undang-undang Otonomi khusus antara lain mensyaratkan terbentuknya Majelis Rakyat Papua - MRP sebagai pengakuan dan penghargaan terhadap hak-hak dasar penduduk asli, yang memiliki keragaman budaya, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri. Namun lembaga MRP tersebut sampai saat ini belum terbentuk.

Lembaga-lembaga yang ada saat ini adalah DPRD dan instansi eksekutif di tingkat provinsi, DPRD dan instansi eksekutif di tingkat kota dan kabupaten, serta sebagian instansi pemerintah di tingkat Distrik. Pada tingkat Kampung pelaksanaan pembangunan diserahkan kepada lembaga adat (lembaga pemerintah tidak ada lagi di tingkat tersebut).

Di tingkat kampung pelaksanaan pembangunan didukung oleh lembaga agama, lembaga swadaya masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan lain.

#### **Kesenjangan**

Sintese terhadap kesenjangan pembangunan Papua memberi perhatian khusus kepada kapasitas instansi pemerintah sampai tingkat distrik dan kapasitas dari lembaga-lembaga non-pemerintah serta kapasitas dari masyarakat sendiri dalam pembangunan Papua. Minim atau ketidakterediaan kapasitas di tingkat Distrik sebagai tingkat pemerintah paling dekat dengan masyarakat merupakan kelemahan kapasitas yang paling besar dalam pembangunan Papua. Kelemahan kedua yang menonjol adalah tidak ada pengakuan terhadap peranan dan kapasitas lembaga-lembaga non-pemerintah dalam pembangunan Papua. Kelemahan ketiga menyangkut tata pemerintahan sekarang yang kurang kondusif terhadap keterlibatan dan kerjasama antara semua pihak dalam pembangunan. Rincian dari kelemahan kapasitas dalam pembangunan tersebut dapat dilihat dalam bab-bab berikut dari dokumen sintese ini.



## 4. SEKTOR UTAMA

### 4.1. Pendidikan

#### 4.1.1. Pendidikan Umum

*“Kualitas anak didik di Papua pada Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) jauh di bawah standar nasional”.*

#### Isu Pokok

- Persentase putus sekolah tinggi.
- Kendala pada Sekolah Dasar adalah Membaca, menulis dan berhitung sedangkan pada SMP, Matematika, Bahasa, dan IPA.
- Sebagian besar anak-anak kampung pada sekolah Dasar tidak dapat melanjutkan ke SMP, karena faktor letak sekolah yang jauh jaraknya.
- Sistem pengelolaan persekolahan negeri dan swasta di daerah pedalaman, pesisir pantai dan daerah terpencil dan terisolir kurang sekali mendapat dukungan yang memadai, terutama dalam hal tenaga guru, sarana prasarana, media dan buku pelajaran, administrasi sekolah,
- Sebagian besar masyarakat marginal tidak bisa membaca dan menulis.
- Kesadaran masyarakat terisolir (orang tua siswa) tentang pentingnya pendidikan masih sangat rendah.



#### Kesenjangan

- Angka Partisipasi Murni (APM) SD di Papua hanya 86% yang dibawah persentase nasional 96%.
- Kurang ada pelatihan ketrampilan.
- Kurikulum Pendidikan Dasar (SD & SLTP) supaya diperhatikan kearifan budaya lokal (kesenian, kerajinan, dll).
- Pendidikan nilai berdasarkan tata nilai budaya, agama, budi pekerti, dll.

### Indikator Kunci

- Rasio SD Terhadap Kampung
- Angka Partisipasi Murni (APM)
- Absensi Guru



### Sumber Informasi

Jan Tetool

Pemerintah Provinsi Papua 2003 Laporan Pertanggung Jawab Gubernur di hadapan Sidang DPRD Provinsi Papua.

IFES Survey Opini Publik Papua; Dwiyanto, Agus dkk 2003 Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah di Indonesia. UGM Yogyakarta

Governance and Decentralisation Survey (GDS) 2002, PSKK-UGM

Badan Pengkajian dan Pengendalian Mutu Pendidikan Provinsi Papua 2001 hasil pendataan NILAI MURNI Sekolah Dasar Tahun 1994/1995 -

1998/1999 dan Inventarisasi Kesulitan Pengelolaan Pendidikan Sekolah Dasar di Provinsi Papua. BPPMP, Profil Kolese Pendidikan Guru (KPG Kas Papua, 2002) .

*"Tanpa Guru, tidak ada sekolah." Guru-guru dan permasalahannya.*

**Isu Pokok**

Kendala yang dihadapi para guru di Papua cukup banyak dan kompleks, walaupun ratio guru-murid dan jumlah sekolah sebenarnya memadai.

TIDAK ADA SATU PUN  
SEKOLAH DASAR DI  
KABUPATEN SARMI YANG  
MEMILIKI PERPUSTAKAAN  
YANG MEMADAI

Isu-Isu :

- Guru yang berkualitas tidak berminat dan enggan bekerja/bertugas dikampung-kampung.
- Penyebaran tenaga kerja yang tidak merata antara kota-kota dan kampung-kampung.
- Absensi guru (meninggalkan tugas) dikampung-kampung rata-rata tinggi.
- Dedikasi guru dinilai kurang, cenderung terjadi dekadensi moral sebagai pendidik, disebabkan karena penghargaan terhadap profesi guru berkurang dan perhatian terhadap kesejahteraan hidupnya rendah.
- Mentalitas guru sebagai pendidik tidak sebanding dengan guru sebagai pegawai negeri yang berorientasi pekerja kantor.
- Fasilitas perumahan guru dikampung-kampung sangat kurang bahkan tidak ada.
- Sarana prasarana, dan dana operasional sekolah ada, namun pada kenyataannya unsur-unsur pokok penting belum merata pendistribusiannya dan sangat terbatas.

**Kapasitas**

- Pemerintah daerah dan DPRD/DPRD (Provinsi & Kabupaten, Kota) dalam kebijakan pembangunan sektor pendidikan sebagai prioritas utama, tetapi pada kenyataan belum terwujud seperti semestinya.
- Sebagai contoh ; pembebasan SPP, keringanan biaya sekolah, dana pendidikan 30 %,beasiswa,dan lainnya belum terealisasi dengan baik.
- Mekanisme dan prosedur kerjasama antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam hal menangani pendidikan belum terpadu (tidak ada KISS) dan cenderung masing-masing jalan sendiri.
- Akibat rendah pelayanan pendidikan di tingkat lokal menyebabkan semua kekurangan dan keluhan-keluhan biasanya di limpahkan kepada para Kepala Sekolah yang tidak punya kuasa dan kewenangan sehingga tidak dapat berbuat banyak.
- Penyelesaian terhadap berbagai keluhan tidak di tanggapi secepat mungkin untuk mencari solusinya.
- Sebagai contoh konkrit misalnya: Indikator kunci APK SD dan APK SMP bisa dilihat dimana diperlukan program prioritas utama. Lihat Tabel APK SLTP di Jayawijaya atau APK SD di Sarmi
- Contoh lain tidak ada satu Sekolah Dasar di Kabupaten Sarmi yang memiliki sarana perpustakaan yang memadai. Disamping itu proses pembelajaran cenderung bersifat tradisional yang membosankan, karena tidak ada instrumen/sarana belajar yang memadai .

- Penggalakan CBSA (Cara Belajar Siswa Aktif) sangat tidak mungkin dilakukan, apalagi dengan kebijakan Pemerintah apply kurikulum berbasis kompetensi.
- Para guru yang mengajar serba tidak mengetahui standar pelajaran dan penilaian yang seharusnya di terapkan. Kepala sekolah dan para guru belum semuanya memiliki pedoman pelaksanaan CBSA dan KBK, Khususnya bagi sekolah-sekolah didaerah pedalaman, daerah terisolir, dan terpencil.

Indikator Kunci	Target	Kota Jayapura	Jaya wijaya	Sarmi
APK SD				
Absensi Guru SD	< 80 %	84	85	55
Prioritas Program	> 85%			
APK SLTP				
Absensi Guru SLTP	< 70	73.5	25	na
Prioritas Program	> 90			

- **Sumber Dana: Alokasi DAU,**

Dalam kenyataan dana yang bersumber dari DAU dan DAK tidak pernah diperoleh untuk kepentingan pengelolaan operasional sekolah dan bahkan mereka tidak pernah tahu secara pasti tentang hak-hak sekolah dari tingkat SD, SLTP dan SLTA. Dengan demikian dapat dikatakan sekolah- sekolah di Kabupaten Boven Digoel tidak pernah tahu tentang dana-dana yang seharusnya menjadi hak sekolah yang dikelola melalui APBD maupun dana OTSUS. (UNCEN Needs Assessment UNDP 2005)

**Tabel 3.1.3.1.**  
**Alokasi Pembiayaan Dana DAU Tahun 2004**  
**Kabupaten Boven Digoel**

No	Institusi pengelola	Jumlah penerimaan
01.	Institusi pengelola	Jumlah penerimaan
02.	Dinas P & K	Rp 6.201.803.788
03.	Sekolah Dasar Negeri	Rp 2.832.569.856
04.	Sekolah Dasar Yayasan	Rp 4.596.725.071
05.	TK/SLTP dan SMU Negeri	Rp 1.363.634.971
	TK/SLTP dan SMU Yayasan	Rp 383.194.296

Sumber : Bag. Keuangan Kab. Boven Digoel, Des. 2004

- **Sumber Dana: Alokasi dari Sumber Lain**

Di satu Kabupaten sebagai contoh, dana bantuan dari Departemen Agama Propinsi Papua sebesar Rp. 20.000.000 (Dua puluh Juta Rupiah) pada tahun 2004 dan WVI (World Vision International) sebesar Rp 5000,-/murid. Jumlah dana yang diberikan secara keseluruhan Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah) dengan sistem pembayarannya secara periodik yaitu; 3 bulan atau 6 bulan sekali. Gedung SD yang digunakan saat ini merupakan bantuan dari WVI. Melalui bantuan beasiswa dari WVI sebagian besar anak usia sekolah sudah dapat melanjutkan sekolahnya. Biaya yang diterima selama ini hanya bantuan pemerintah pusat berupa dana insentif untuk guru-guru negeri yang diperbantukan ke sekolah-sekolah swasta. Dana yang diperoleh sebesar Rp. 100.000,-/bulan dan langsung di kelola oleh sekolah.

**Tabel VI.4. Alokasi Dana Sekolah Dasar per Distrik, Tahun 2004.**

Distrik	Negeri (Rp.)	Swasta (Rp.)	Jumlah
Sarmi	673,544,000,-	323,604,000,-	997,148,000,-
Tor Atas	304,228,000,-	0	304,228,000,-
Bonggo	1,117,281,000,-	315,767,000,-	1,433,048,000,-
P. Timur	169,776,000,-	437,592,000,-	607,368,000,-
P. Barat	222,732,000,-	66,264,000,-	288,996,000,-
M. Hulu	369,288,000,-	0	369,288,000,-
M. Tengah	249,628,000,-	0	249,628,000,-
M. Hilir	355,884,000,-	0	355,884,000,-
Jumlah	3,462,361,000,-	1,143,227,000,-	4,605,588,000,-

Sumber : Kantor Dinas Pend. dan Kebudayaan. Kab.Sarmi, 2004. Diadaptas

- **Sumber Dana Alokasi OTSUS**

Pemerintah Kabupaten Sarmi melalui Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, telah mengalokasikan dana yang bersumber dari dana otonomi khusus tahun 2004 untuk kepentingan sekolah dasar di setiap distrik, dengan rincian sebagaimana ditunjukkan pada Tabel VI 4

**4.1.3. Pelayanan Pendidikan Swasta**

*“Lebih dari 50 % Pendidikan Dasar (SD dan SLTP) di Papua di layani oleh swasta.”*

**Isu Pokok**

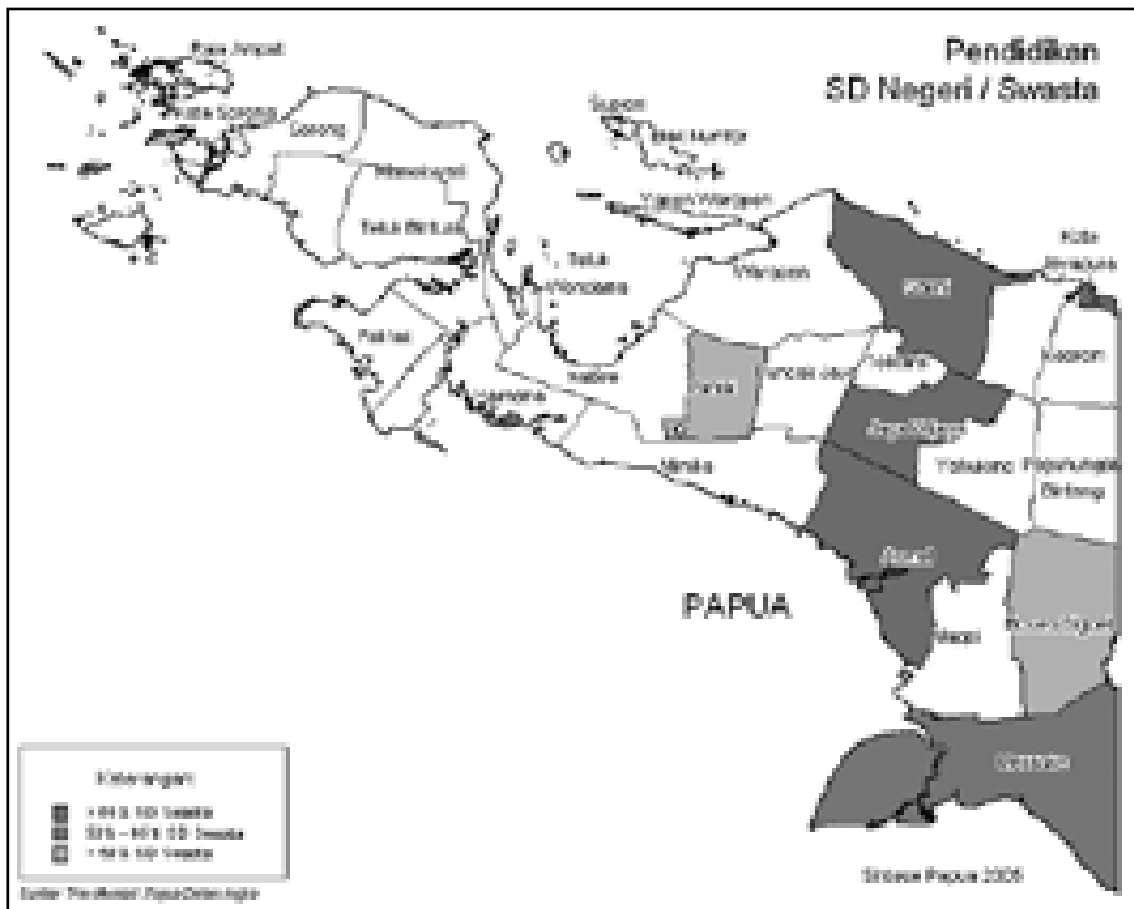
- Mutu sekolah swasta rendah, akibat dari sistem pendidikan yang berlaku secara nasional.
- Dengan PERDA No. 6 tahun 1976 dan no. 4 tahun 1984 yang hanya bersifat bantuan ”eenmalig” setiap tahun anggaran membuat mutu sekolah-sekolah swasta merosot tajam.



- Juga mutu pelayanan di sekolah swasta rendah, disebabkan keterbatasan tenaga guru, sarana prasarana dan manajemen sekolah lemah dan yayasan tidak memiliki kewenangan.

**Kapasitas**

- Sebenarnya pendidikan swasta sangat besar kontribusinya sejak dahulu, khususnya Pendidikan Dasar di seluruh pelosok tanah Papua.
- Sekolah-sekolah swasta memperoleh subsidi penuh ( tenaga guru, sarana prasarana, dana) dan kewenangan untuk mengelola pendidikan sekolah yang di atur dengan peraturan perundang-undangan yang disebut LOSO dan MOSO, sehingga mutu sekolah dan kelulusannya terjamin baik.
- Kelemahan pengelolaan oleh pengurus yayasan pendidikan seperti YPK, YPPK, YAPIS serta Yayasan lainnya pada tingkat lokal belum optimal dikarenakan kurang profesional dalam manajemen pendidikan.
- Dalam PERDA no. 10 tahun 2002 telah di berikan subsidi tanpa kewenangan. Diharapkan dalam PERDASI pendidikan perlu diberikan kewenangan sebagai upaya memberdayakan lembaga-lembaga pendidikan swasta.
- Pada sekolah swasta dikampung-kampung tertentu jumlah murid sekolah swasta lebih banyak daripada sekolah negeri. sebagai contoh di distrik Sarmi dan Pantai Timur.



4.1.4.  
Pelayanan  
Pendidikan  
Masyarakat

“Pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, masyarakat dan keluarga.”

**Isu Pokok**

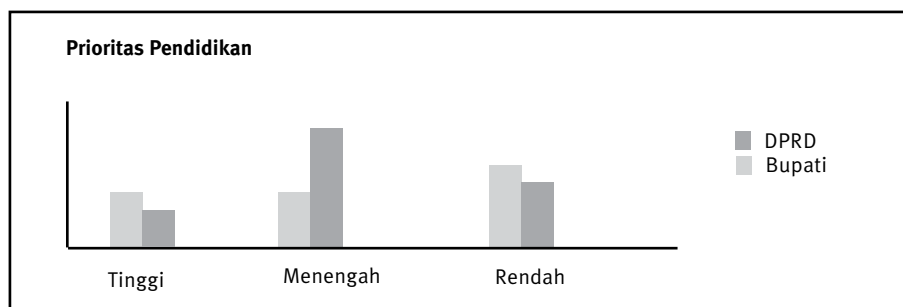
- Kualitas pelayanan di bidang pendidikan dapat diukur dari kesediaan pihak sekolah melibatkan masyarakat dan pihak – pihak lain sebagai mitra guna membicarakan kepentingan sekolah.
- Pada Sekolah-sekolah swasta dan Negeri di distrik yang maju selalu melibatkan masyarakat melalui BP3 atau sekarang Komite Sekolah untuk membantu sekolah dalam hal biaya SPP, Pengembangan fisik dan non fisik sekolah.
- Pada sekolah swasta dan negeri di distrik-distrik daerah pedalaman dan daerah terpencil belum ada BP3 atau Komite Sekolah. Jadi sekolah berjalan sendiri.
- Sekolah tidak menyusun RAPB sekolah dan belum ada sistem pertanggung jawaban sekolah terhadap publik.
- Masyarakat mengharapkan kesediaan sekolah untuk menerima keluhan dari orang tua murid atau masyarakat yang merupakan bagian dari komitmen pelayanan pendidikan kepada masyarakat.



“Seorang Tokoh Pendidikan yang juga pengurus Komite Sekolah di Kota Sarmi, berkomentar: jika dana sebanyak itu untuk pembangunan fisik, apa saja yang dilaku-kannya ? Tidak ada buktinya. Seorang guru negeri melaporkan kepada saya : jika hujan, murid menghindari tetesan air dari plafon. Bahkan mereka seringkali tidak memiliki kapur tulis, sehingga menarik dana Rp.500,- dari orangtua murid. Papan tulisnya pun hanya dibuat dari tripleks yang sudah terkelupas dan berwarna abu-abu, penghapus pakai kertas bekas”.

**Kapasitas**

- Angka tingkat partisipasi penduduk yang belum mengenyam pendidikan dasar sangat tinggi atau sekitar 80 %.
- Sebagai contoh di Kabupaten Keerom sebagai wilayah pemerintahan baru hingga saat ini belum memiliki data akurat tentang jumlah penduduknya yang belum mengenyam Pendidikan Dasar.
- Siswa yang tamat SD dan ingin melanjutkan studi pada jenjang SMP ke distrik terdekat, namun itu pun sangat tergantung dari daya dukung ekonomi keluarga dan motivasi siswa yang bersangkutan.



### **Kesenjangan**

50% biaya ujian ditangani oleh pihak orang tua dan 50 % ditanggung oleh Dinas, belum pernah direalisasikan di beberapa lokasi. Dana yang dikelola selama ini oleh masyarakat sendiri hanya bersumber dari masyarakat berupa pembayaran SPP. Anak Petani ditetapkan SPP sebesar Rp. 15.000 /bulan,- sedangkan anak pegawai sebesar Rp. 20.000,-. Namun dalam kenyataan hanya beberapa orang tua murid saja yang selalu memenuhi kewajiban membayar SPP untuk anaknya, sedangkan sebagian besar lainnya jarang sekali memenuhi kewajiban SPP anaknya.

Aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang mendesak adalah pembangunan SLTP dan SLTA dengan pola asrama dan beasiswa.

#### **4.1.5. Pelayanan Pendidikan kepada Masyarakat Marginal**

*“Sebagian besar masyarakat marginal tidak bisa membaca dan menulis”*

### **Isu Pokok**

Tingkat pendidikan masyarakat sangat rendah, umumnya hanya berpendidikan sekolah dasar. Akses kelembagaan pada kampung marginal sangat terbatas, yang aktif hanya gereja. Gedung sekolah dasar ada tetapi proses belajar mengajar tidak berjalan karena tidak ada guru;

Keterampilan masyarakat juga sangat rendah karena kegiatan-kegiatan pelatihan bagi masyarakat belum pernah ada;

### **Kapasitas**

Belum tersedianya perumahan yang menyeluruh, pemenuhan kebutuhan hidup, proses adaptasi dengan lingkungan geografis dan lingkungan sosial masyarakat setempat.

Sedangkan pendidikan non formal berupa pelatihan-pelatihan bagi peningkatan pengetahuan dan keterampilan masyarakat masih sangat minim dilakukan baik oleh pemerintah maupun lembaga swasta.

Keterbatasan sumber penghasilan orang tua menyebabkan sebagian besar anak tidak dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi;

### **Kesenjangan**

Belum tersedianya kursus-kursus atau pelatihan-pelatihan ketrampilan yang melibatkan partisipasi masyarakat untuk meningkatkan mutu sumber daya manusia dilingkungan masyarakat akar rumput.

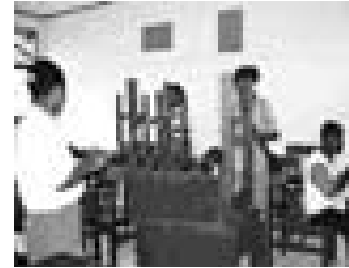


#### 4.1.6. Rekomendasi

Saran Kerangka Program Pendidikan 2020, maka diusulkan perluasan kesempatan dan pemerataan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi masyarakat, yang dijabarkan dalam bentuk program perbaikan pelayanan pendidikan pra sekolah untuk pendidikan dasar meliputi : prasarana dan sarana penunjang pendidikan, pendidikan pra sekolah, dan peningkatan mutu guru, serta manajemen sekolah. Sudah waktunya sebagian besar daya di fokuskan untuk pendidikan dasar, usul-usul menyangkut Program Pengembangan dan Peningkatan mutu pendidikan di Papua :

##### **Provinsi**

Pada Kerangka dasar pembangunan Daerah Provinsi Papua perlu secara jelas dan proposional menegaskan arah kebijakan pembangunan pendidikan, terutama Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah.



Perlu adanya kebijakan tentang kerjasama kemitraan antara Instansi terkait dengan Lembaga Masyarakat Sipil (Civil Society Organization) guna mendukung peningkatan pelayanan pendidikan di daerah terpencil.

Untuk melengkapi penentuan daerah dan aspek-aspek pendidikan yang bermasalah, DPR membuat pemetaan permasalahan dan keluhan yang diterimanya, agar perubahan pada kebijakan terjadi untuk menjawab persoalan yang ada ditingkat lokal (isu- isu yang diangkat dari bawah).

Perlu adanya perbaikan dan peninjauan kembali pengangkatan, penempatan dan kesejahteraan bagi para guru yang bertugas di daerah terpencil. Program penyegaran dan peningkatan mutu profesionalisme guru serta supervisi harus menjadi program utama.

Lembaga Pendidikan Baru Sekolah Dasar Di Papua, seperti PGSD-UNCEN dan Kolese pendidikan Guru harus mendapatkan perhatian serius. Ada perbaikan dalam struktur Program Lembaga-Lembaga tersebut sesuai dengan memperhatikan kearifan lokal (School Teacher and Community Teacher).

Perlu membangun sistem Pengeolaan Pendidikan/Persekolahan yang sesuai realitas Papua.

##### **Kabupaten / Kota**

Agar diperkuat mekanisme komunikasi dan koordinasi antar semua pihak yang berkepentingan.

Mengembangkan ketentuan baku mutu dalam pelayanan pendidikan dan memperkuat atau mengintensifkan supervisi ke sekolah-sekolah (supervisi sekolah).

Penataan sarana dan prasarana sekolah untuk mendukung peningkatan mutu sistem manajemen berbasis sekolah harus menjadi sasaran utama perhatian dari pengambilan kebijakan.

Agar bantuan ditargetkan / ditujukan secara khusus pada sekolah-sekolah yang lebih membutuhkan baik negeri maupun swasta di bandingkan sekolah yang sudah mapan.

Perbaiki kesejahteraan guru dan kemudian memiliki fasilitas untuk dapat betah bekerja di daerah terpencil.

#### **Distrik**

Indikator pelaksanaan pelayanan pendidikan secara sukses agar dipantau secara rutin. Diadakan beasiswa maupun sumbangan yang ditargetkan khusus untuk pelatihan ketrampilan kerja (vocational training) bagi masyarakat secara umum maupun untuk individu/murid. Penyediaan informasi tentang pelayanan pelatihan dan pendidikan yang tersedia.

#### **Kampung**

Aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang mendesak adalah pembangunan SLTP dan SLTA dengan pola asrama dan beasiswa.

Agar disediakan anggaran pendidikan bagi keluarga melalui lembaga tingkat desa yang berfungsi, melalui biaya operasional (misalnya ujian akhir) yang disampaikan langsung ke sekolah, dan melalui pembentukan dan pemberdayaan komite sekolah. Tujuannya supaya terjamin mutu kelulusan dan terjadi peningkatan jumlah murid yang melanjutkan sekolahnya.

## **4.2. Kesehatan**

### **4.2.1. Kesehatan Umum**

*“Pada umumnya Puskesmas di semua distrik belum didukung dengan fasilitas kesehatan yang sesuai dengan standar puskesmas untuk pelayanan kesehatan masyarakat.”*

#### **Isu Pokok**

Saat ini sebagian besar (65%) penduduk Papua mencari pengobatan, pergi ke Puskesmas terdekat yang mungkin hanya satu-satunya pilihan dikarenakan kurangnya rumah sakit dan pelayanan dokter swasta yang mengisi kekurangan pemerintah. Sistem pelayanan kesehatan di Papua dihadapkan dengan kendala geografis dan demografis, dimana kekurangan infrastruktur umum dan biaya (pendistribusi obat, alat dan keahlian) semua menuntut anggaran yang besar. Pola penyakit di Papua didominasi penyakit menular yang membutuhkan perhatian dan upaya lebih serius oleh pemerintah untuk melayani kebutuhan kesehatan masyarakat. Angka Kematian Bayi di Papua 50.5 per 1000 kelahiran hidup sedangkan angka nasional 43.5; kelahiran ditolong oleh tenaga Medis 51.8%, Nasional 66.7% Dukun tradisional masih sering dikunjungi, terutama beberapa suku di daerah pegunungan cukup sering konsultasi (sampai 38%) namun upaya untuk memanfaatkan tenaga tersebut dalam kerjasama dan

meningkatkan keterampilannya menghadapi pelbagai kendala, baik secara teknis maupun kultural.

Dalam tahun anggaran 2002 anggaran bagi sektor kesehatan, Pemerintah Provinsi menyediakan sebesar 8% dari APBD Provinsi, sedangkan Pemerintah kabupaten/kota menyediakan anggaran bagi sektor kesehatan sebesar 2%.



### **Kapasitas**

Sistem Pelayanan Kesehatan (baik fasilitas maupun kemampuan) pada tingkat berbeda tidak efektif sekalipun disadari sulit untuk efisien. Fasilitas kesehatan dengan tenaga kesehatan terbatas (terutama di daerah terpencil) dan tidak lancarnya pasokan obat-obatan di puskesmas. Secara umum, tenaga dan peralatan kesehatan cukup memadai di daerah perkotaan tetapi sangat kurang di pedesaan.

Lulusan perguruan tinggi ataupun sekolah tinggi dengan latar belakang pendidikan sesuai kebutuhan pelayanan kesehatan tidak tersedia di Papua. Upaya telah dilakukan dengan cara mencari lulusan di luar Papua, namun sangat terbatas peminat yang mau ke Papua terutama untuk tinggal dan melayani masyarakat di daerah terpencil.

### **Kesenjangan**

Indikator kunci

Rasio Dokter : Penduduk 1 : 2,000 – 23,000

Rasio Para Medis (rata-rata) : Penduduk 1 : 200 – 400

(Contoh data dari Keerom adalah 1:1.608)

Puskesmas melayani 6,250-15.789 penduduk Pustu melayani 987 – 5737 penduduk.

(Contoh data dari Sarmi, Puskesmas rata-rata melayani 86 pasien per hari selama 6 bulan terakhir. Pustu Bagaiserwar rata-rata melayani 28 pasien per hari).

Sekalipun terlihat rasio tersebut cukup baik tetapi di distribusinya belum memadai.

Perbandingan jumlah penderita beberapa penyakit di Puskesmas dan Rumah Sakit  
 Berbagai Malaria 185.843 1.540  
 Diare 23.142 640  
 TB Paru 1.783 224  
 Berdasarkan 16,17 % lap. 7,29 % Lap.



**4.2.2. Pelayanan Kesehatan Pemerintah**

*“Kurang berfungsinya sistem administrasi dan minimnya kontribusi dari staf administrasi, baik pada level Pustu, Pusling, maupun Puskesmas.”*

**Isu Pokok**

Dengan keinginan mengubah dari mengutamakan pengobatan menjadi mengutamakan promotif dan preventif dibidang kesehatan maka ketersediaan fasilitas kesehatan dilapangan dengan seluruh perangkat sering menjadi pokok sorotan. Padahal apabila sarana kesehatan terdepan yaitu Puskesmas, Puskesmas Pembantu dan Polindes diberikan dukungan untuk menjadikan dirinya (Puskesmas) bukan hanya sebagai Pusat pengobatan tetapi menjadi pusat pelayanan dan pengembangan kesehatan di wilayahnya, maka harapan tersebut mungkin terwujud.

Hal ini menjadi makin penting oleh karena Provinsi Papua menghadapi transisi epidemi sehingga harus berhadapan dengan beban ganda yaitu beban penyakit infeksi yang belum menurun tetapi penyakit degeneratif dan man made diseases mulai meningkat.

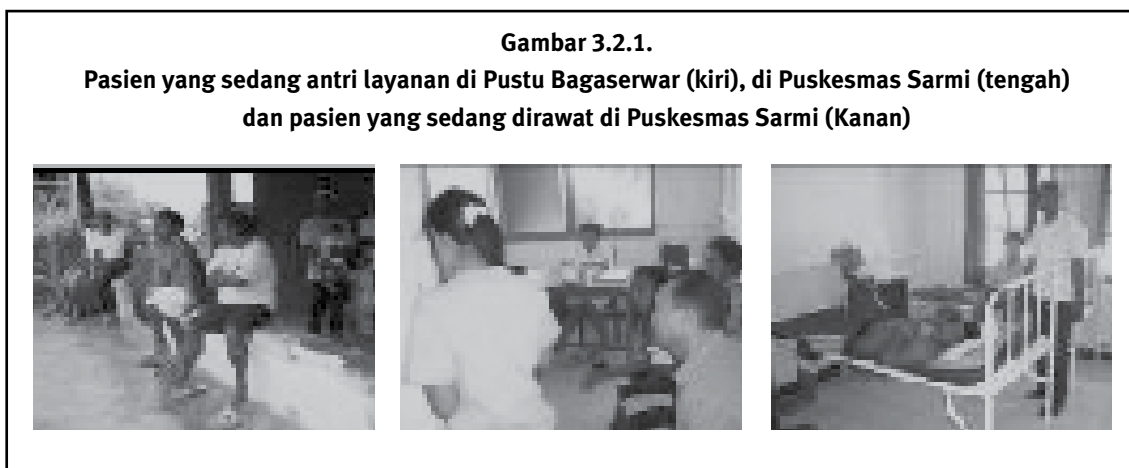
Pengalaman Keuangan Kesehatan OTSUS 2004	
<p>Di Dinas Kesehatan Kabupaten, dana APBD digunakan untuk :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Belanja Pegawai.</li> <li>2) Belanja Barang.</li> <li>3) Belanja pemeliharaan puskesmas.</li> <li>4) Penyelenggaraan puskesmas keliling.</li> <li>5) Pengadaan obat-obat dan alat kesehatan.</li> <li>6) Pelayanan kesehatan di desa terpencil.</li> <li>7) Bimbingan teknis kepada puskesmas-puskesmas.</li> <li>8) Peningkatan pelayanan kepada balita di posyandu.</li> <li>9) Pemberian makanan kepada ibu hamil.</li> </ol>	<p>Sebagai contoh di Kabupaten Sarmi, untuk mem-biayai 7 jenis kegiatan di butuhkan dana sekitar Rp. 6600.000.000,- tetapi hanya tersedia sejumlah Rp. 3.490.926.000,- bersumber dari Dana Otonomi Khusus. Dengan demikian, maka beberapa kegiatan tidak dapat dikerjakan secara tuntas dan bahkan ditunda ssama sekali, padahal sangat dibutuhkan oleh masyarakat.</p>

### **Kapasitan dan Kesenjangan**

Dinas kesehatan diperhadapkan pada keinginan meningkatkan kemampuan teknis administratif baik umum / keuangan maupun teknis kesehatan kepada setiap petugas di Pustu, Pusling, dan Puskesmas, tetapi terkendala oleh faktor pembiayaannya. Puskesmas Sarmi, sebagai contoh, seringkali terlambat menyampaikan pelaporan ke Dinas, selain karena dukungan kapasitas organisasi pada tingkat Puskesmas, juga karena kurangnya perhatian dari 4 Pustu binaannya. Dalam hal keuangan, dinyatakan : “apa yang perlu dilaporkan ? tidak ada dana yang turun ke sini, yang ada adalah bahan dan alat yang diadakan oleh Dinas”.

Disisi lain pada jenjang yang lebih tinggi masih banyaknya pemahaman tentang keharusan adanya Rumah Sakit yang lebih menekankan pada persyaratan resmi dari pada fungsinya. Sehnigga membuat ketidak seimbangan pengalokasian anggaran untuk upaya kesehatan masyarakat yang diwakili oleh puskesmas dan jajarannya berserta program-program pelayanan di lapangan dengan upaya kesehatan perorangan (yang diwakili oleh Rumah sakit yang padat tehnologi dan padat modal sehingga membutuhkan biaya besar ).

Terbatasnya dukungan fasilitas bagi upaya kesehatan masyarakat menimbulkan efek berantai bagi menurunnya pelayanan kesehatan di lapangan (berkurangnya jangkauan, dan terbatasnya jumlah penduduknya yang dilayani ,daya tahan tinggal tenaga memendek, terbatasnya kemampuan operasional). Selain itu kemampuan mengembangkan pola rujukan kesehatan juga terbatas.



#### **4.2.3. Pelayanan Kesehatan Swasta**

##### **Isu Pokok**

Sektor swasta sebenarnya dapat mengisi kesenjangan kalau di Puskesmas/ fasilitas pemerintah tidak dapat melayani/ kurang berfungsi. Tetapi fasilitas swasta hanya terdapat/mengisi pada daerah tertentu ( Ibu kota provinsi, ibu kota kabupaten dan pada distrik tertentu).

Dalam kondisi demikian, pasien terpaksa tidak dapat dilayani dengan baik. Terapi kesehatan yang dilakukan menjadi seadanya saja. Pasien yang memahami hal ini akan beralih ke klinik swasta walaupun harus membayar lebih mahal.

4.2.4.  
Pelayanan  
Kesehatan di  
Tingkat Distrik

**Kapasitas**

Lembaga swasta yang mengadakan kegiatan kesehatan serupa misalnya dari LSM lokal (Dian Harapan), Yayasan Keagamaan, Swasta murni, dan fasilitas kesehatan TNI, Polri.

Sedangkan lembaga internasional umumnya melakukan pelayanan kesehatan spesifik (mis. GF ATM untuk malaria, TBC dan dalam rangka kerja sama dengan Dinas Kesehatan).

Rumah sakit milik Pemda hanya terdapat di Ibu kota Kabupaten lama dan Kota. Rumah sakit TNI/Polri juga melayani pasien umum.

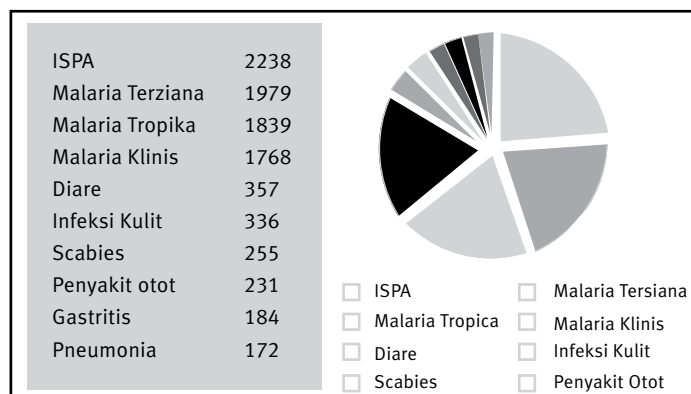
*“Disini banyak orang sakit malaria, tapi obat malariannya terbatas jenisnya.”*

**Isu Pokok**

Fasilitas kesehatan / tenaga kesehatan belum tentu ada di setiap tempat / di setiap saat mencari pengobatan. Pergi ke Puskesmas terdekat yang mungkin hanya satu-satunya pilihan bagi kebanyakan orang Papua (65%) karena kurangnya rumah sakit dan pelayanan dokter swasta maupun Posyandu yang tidak rutin dilakukan setiap bulan disebabkan tenaga kesehatan pendamping tidak dapat hadir secara rutin, maka kemampuan Puskesmas termasuk kemampuan mendukung bantuan obat-obatan bagi Pendeta / Guru / Tenaga yang diberi perbekalan pada daerah sangat terpencil menjadi sangat penting.

Dukun tradisional masih sering dikunjungi dan beberapa suku di daerah Wamena cukup sering melakukannya (sampai 38%). Banyak masyarakat asli Papua dan terutama mereka yang tinggal di daerah pedesaan atau yang tidak mampu membayar biaya perawatan medis modern. Di Puskesmas Arso Kota dan Waris dikenakan biaya kartu Rp. 1000,- tetapi umumnya obat-obatan diberikan gratis.

Keluarga miskin yang dilayani dalam tahun 2004 di distrik Arso, Keerom misalnya mencapai sebanyak 9.305 KK dari 5.739 KK (162 %). Tingginya persentase keluarga miskin yang dilayani, karena melayani juga sebagian penduduk di Muara Tami (Kota Jayapura) yang berbatasan dengan Distrik Arso. Di Puskesmas Sarmi pada tahun 2004 dilayani sebanyak 22.433 orang ( termasuk yang dilayani Pustu); Kategori utama “Kemiskinan” yang digunakan oleh Puskesmas dalam hal ini adalah ketidak mampuan membayar biaya pengobatan.



Masyarakat yang membutuhkan informasi tentang bantuan kesehatan dari berbagai pihak (misalnya : dana imunisasi, PKPS-BBM, WVI) diberi kesempatan melihatnya di papan pengumuman yang disediakan atau diberikan keterangan lisan oleh dokter puskesmas.

### **Kapasitas**

Mutu pelayanan dengan prioritas kesehatan Ibu dan anak serta peningkatan status gizi bagi bayi/balita/anak usia sekolah yang didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai dan pembinaan pola pengobatan tradisional yang memenuhi batasan kesehatan.



Insiden penyakit Malaria tersebar luas, akan tetapi berkurang cakupannya di daerah pegunungan sekitar Wamena. Rata-rata, 77% dari seluruh orang Papua mempunyai setidaknya-tidaknya satu anggota keluarga yang terkena malaria dalam 12 bulan terakhir.

Akan tetapi kebanyakan orang Papua cukup pangan, kebutuhan karbohidrat dapat terpenuhi akan tetapi terbatasnya variasi makanan yang dikonsumsi sehingga sumber gizi tertentu kurang mencukupi maka masih didapatkan adanya gizi kurang sekalipun 95% menyatakan makan sayur-mayur dan 86% makan nasi setidaknya-tidaknya 5 hari dalam seminggu.

Dalam menyikapi penyediaan obat menghadapi luasnya wilayah dan kesulitan transportasi dalam pendistribusiannya ke daerah terpencil yang berakibat ongkosnya sangat mahal, sementara permintaan yang diajukan rata-rata per bulan dari semua Puskesmas. Oleh karena itu pendistribusian dilakukan sekaligus dalam 3 – 6 bulan sekali terutama ke setiap Puskesmas yang sulit di jangkau.

Sebagian besar Puskesmas keliling (roda 4/perahu) yang tersebar di distrik-distrik dalam keadaan transportasi dan komunikasi rusak. Pengoperasian puskesmas keliling ini sangat bergantung pada bahan bakar (besin dan solar) yang sangat terbatas dan harganya mahal. Jarak tempuh terjauh dari Puskesmas ± 100 km yang dapat ditempuh dengan kendaraan darat maupun kendaraan speed-boat. Akses transportasi melalui jalan darat dengan kendaraan bermotor di daerah tertentu hanya pada musim kemarau sehingga biaya transportasi pada musim penghujan menjadi makin mahal. Kesulitan bertambah dengan persebaran penduduk dalam kampung yang banyak dan dengan jumlah penduduk yang relatif kecil misalnya Distrik Waropko dengan jumlah penduduk 2980 jiwa bermukim di 16 kampung.

### **Kesenjangan**

Pelayanan kesehatan belum dapat menjangkau seluruh warga masyarakat di dalam suatu wilayah distrik mengingat wilayah yang luas, dan permukiman penduduk yang tidak terkonsentrasi, diperlukan penyediaan prasarana dan sarana pelayanan dan pemberian pembiayaan yang optimal disertai ketenagaan dengan jumlah dan kualitas memadai.

**4.2.5.  
Rekomendasi**

Peningkatan upaya dan jangkauan pelayanan kesehatan dengan memaksimalkan kemampuan puskesmas dan jajarannya sebagai Pusat Pelayanan dan pengembangan upaya Kesehatan Wilayah disertai dukungan upaya rujukan dalam seluruh pelayanan kesehatan.



**Provinsi**

Menetapkan kebijakan dan pola pengembangan sarana pelayanan kesehatan terdepan sehingga terbentuk sistem pelayanan dan rujukan kesehatan dari Polindes/Pustu – Puskesmas /Puskesmas mandiri - Rumas Sakit/Dinas Kesehatan Kabupaten yang selaras dengan perkembangan Wilayah.

Menyiapkan Pola dan Pelaksanaan pelatihan yang berjenjang dan berkesinambungan serta penyegaran tenaga-tenaga pelaksana lapangan.

Menyiapkan pedoman, standar ; acuan serta mutu pola pelayanan dan pola rujukan kesehatan.

Mengupayakan tersedianya tenaga strategis pelayanan kesehatan.

Melaksanakan pembinaan, pengawasan dan pengendalian program secara transparan.

**Kabupaten / Kota**

Menyediakan fasilitas pendukung, sarana dan prasarana termasuk perumahan staf, puskesmas mandiri dan jajarannya;

Memenuhi ketersediaan tenaga kesehatan dan menyiapkan pola pengembangan ketenagaan;

Bersama-sama dengan DPRD Kabupaten/Kota menyediakan biaya operasional Puskesmas dan jajarannya yang optimal dan menghindari sektor kesehatan sebagai salah satu sumber PAD;

Melaksanakan bimbingan, pengendalian dan pengawasan program kesehatan secara transparan.

**Distrik**

Pelaksana pelayanan dan pengembangan kesehatan yang spesifik wilayah; Menjaga terlaksananya pengamatan/surveilands epidemiologi kesehatan dan pelaksanaan pola rujukan; Melaksanakan bimbingan fasilitas dan penyuluhan kesehatan masyarakat; Pembinaan dan pengembangan peran serta masyarakat sesuai sumber daya setempat seperti posyandu, dll.

**Masyarakat**

Mengembangkan peran serta baik dalam bentuk organisasi resmi (LSM) maupun kemasyarakatan (posyandu); menjaga kesehatan diri dan lingkungan; dan meningkatkan kemandirian keluarga dalam perbaikan gizi dengan penganekaragaman sumber gizi.

#### 4.2.6. HIV/AIDS

##### Isu Pokok

Papua memiliki jumlah kasus yang tinggi di Indonesia yakni 1874 kasus (data akhir Maret 2005) dan penyebarannya menunjukkan kecenderungan kearah epidemi terkonsentrasi menuju masyarakat umum. Estimasi Dinas Kesehatan Provinsi Papua tahun 2003 menyebutkan 14,392 orang terinfeksi, dimana 68% adalah populasi umum asli Papua, 22% populasi umum non Papua dan 10% adalah kelompok masyarakat berisiko tinggi, yaitu pekerja seks dan pelanggannya. Dengan adanya industri pertambangan, perminyakan dan perkayuan, bersama kehadiran pasukan keamanan dalam jumlah banyak di Papua telah berkembang industri seks di seluruh pelosok Papua. Cara penularan HIV/AIDS terbanyak di Papua adalah melalui hubungan seksual yakni lebih dari 90% dan disebabkan antara lain oleh perilaku yang berisiko tinggi, seperti mulainya hubungan seksual dalam umur relatif muda, sering bergant-ganti pasangan dll. Namun demikian di Papua sudah ada kasus penularan HIV dari ibu ke bayi.

##### Kapasitas

Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) ada di tingkat provinsi tetapi belum ada di semua kabpuabten/kota dan yang ada belum berfungsi aktif. Belum semua kota/kabupaten memiliki komitmen tinggi, rencana kegiatan yang komprehensif serta dukungan sarana dan prasarana yang memadai dalam penanggulangan



HIV/AIDS. Bahkan ada kota/kabupaten yang tidak mengalokasikan dana sama sekali. Program HIV/AIDS di Papua selain dana dari Pemerintah Provinsi dan sejumlah kecil Pemerintah Kabupaten, banyak dibiayai oleh donor internasional dan banyak upaya kerja pencegahan dan pendidikan masyarakat soal HIV/AIDS dilaksanakan oleh pihak LSM.

##### Kesenjangan

Tantangan ekonomi, SDM, geografis dan pengetahuan masyarakat tentang HIV/AIDS di Papua menghambat terlaksananya program penanggulangan HIV/AIDS yang menyeluruh dan menjangkau masyarakat luas. Program penanggulangan HIV/AIDS harus mencakup pencegahan, perawatan dan pengobatan, dan dukungan lain. Hal ini berarti perlu komitmen dan koordinasi yang tinggi dari berbagai pihak yang terkait. Pengelola KPA kabupaten/kota belum memiliki kemampuan manajerial dan tidak ada koordinasi antar KPA. Upaya penanggulan HIV/AIDS lintas sektoral dan melibatkan banyak instansi belum optimal. Misalnya perlu bimbingan dan pengendalian program seperti pengamatan IMS, VCT di rumah sakit dan pengembangan kemampuan advokasi dan penyuluhan tentang kesadaran AIDS di semua tingkat pemerintahan maupun di masyarakat di kota maupun di kampung.

### Rekomendasi

Perlu menambah KPA dan upaya penguatan kapasitasnya di setiap kota/kabupaten di Papua. Kapasitas tersebut mencakup finansial dan operasional, khususnya dalam mengkoordinir dan memantau kegiatan pencegahan, perawatan dan pengobatan serta dukungan bagi penderita/OHIDA dan keluarganya yang tercakup dalam masterplan penanggulangan. Perlu meningkatkan sarana dan prasarana medis untuk deteksi dini, pembentukan Pokja AIDS dan system pencegahan dan penanggulangan HIV/AIDS termasuk uji saring darah donor dan penanganan IMS di semua rumah sakit dan unit pelayanan kesehatan. Kerjasama antara pihak industri, pemerintah dan masyarakat madani sangat penting dalam hal penanggulangan HIV/AIDS di Papua.



Sumber:

*KPS-Papua 2005 "Informasi tentang HIV/AIDS di Papua"*

## 4.3. Infrastruktur

### 4.3.1. Infrastruktur Makro

*"Keadaan topografi Provinsi Papua secara umum sangat bervariasi, mulai dataran rendah yang berawa, perbukitan, dataran tinggi, sampai pegunungan terjal, sehingga menuntut tersedianya berbagai pelayanan jasa transportasi yang efektif dan efisien".*

#### Isu Pokok

Pembangunan sosial dan ekonomi di Provinsi Papua banyak menghadapi kendala, karena masih banyak daerah atau pemukiman yang terisolir dan belum terjangkau oleh pelayanan transportasi. Minimnya infrastruktur membatasi akses pedagang melakukan perjalanan atau komunikasi ke daerah pertanian yang terpencil, membatasi akses ke pasar dan membatasi kompetisi produk-produk petani.



#### Kapasitas

Transportasi darat, kondisi geografis / topografis di Provinsi Papua menjadi hambatan yang besar dalam membangun jalan, sehingga sampai saat ini jaringan jalan yang menghubungkan antar kabupaten / kota masih sangat terbatas. Ruas jalan prioritas untuk membuka wilayah pegunungan belum dibangun.

Pembangunan infrastruktur jalan difokuskan pada 11 ruas jalan strategis sepanjang 3000 km. Jumlah panjang jalan yang ditangani oleh Pemerintah adalah 19.880 km. Disamping itu masih ada ruas jalan khusus yang dibangun oleh pihak-pihak lain (khususnya HPH), belum dapat diinventarisir, tidak diintegrasikan dalam jaringan jalan, dan belum dimanfaatkan oleh masyarakat.

**Transportasi air,** di Provinsi Papua transportasi laut dan sungai mempunyai peranan yang sangat penting dalam menghubungkan antar pelabuhan, antar pelabuhan dengan pulau-pulau terpencil, antar daerah pemukiman dipinggir teluk maupun antar daerah pemukiman dipinggir sungai. Dermaga-dermaga pelabuhan yang saat ini sudah dibangun masih sangat terbatas, baik itu yang berupa dermaga beton maupun dermaga kayu, sehingga dermaga-dermaga tersebut belum bisa sepenuhnya menunjang kelancaran kegiatan bongkar muat barang dan embarkasi-debarkasi penumpang. Transportasi air merupakan jenis transportasi yang relatif murah dibandingkan dengan transportasi darat, mengingat biaya pembangunan dan perawatan untuk transportasi air tidak mahal. Hal ini sering dilupakan oleh perencana pembangunan.

**Transportasi udara;** Untuk melayani daerah-daerah pedalaman di Provinsi Papua hanya dapat dilakukan dengan menggunakan transportasi udara, mengingat infrastruktur jalan yang ada masih sangat terbatas. Di Provinsi Papua terdapat 4 bandara internasional (Sentani (Jayapura), Biak, Merauke, Timika), 59 bandara domestik (termasuk bandara perintis), dan ± 297 bandara kecil yang dikelola oleh Gereja atau organisasi swadaya masyarakat.



Transportasi udara tersebut dilayani oleh 7 maskapai penerbangan untuk angkutan penumpang dan 2 maskapai penerbangan angkutan barang atau kargo. Disamping itu penerbangan misi (AMA, MAF, AAI, Yajasi, Tariku, Hellimission) dengan menggunakan pesawat sejenis Cessna juga ikut membantu melayani penerbangan ke daerah-daerah pedalaman.

### **Kesenjangan**

Pembangunan jalan di Provinsi Papua memerlukan biaya yang cukup besar (sekitar Rp. 1 milyar per km), sedangkan jalan yang harus dibangun untuk menghubungkan antara Kabupaten/Kota masih sangat panjang. Dermaga pelabuhan saat ini kebanyakan berada di pantai utara dan selatan, sedangkan di pulau-pulau terpencil belum dibangun dermaga sehingga kapal-kapal berlabuh di tengah laut. Penumpang dan barang yang akan menuju ke daratan masih harus menggunakan kapal-kapal kecil. Kapasitas angkut dan frekwensi pelayanan transportasi udara yang melayani hubungan antara Ibukota Kabupaten dan Distrik sangat terbatas, sehingga transportasi udara tidak mungkin dapat sepenuhnya menyelesaikan permasalahan yang sampai sekarang menghambat pembangunan sosial dan ekonomi. Bandar udara (lapangan terbang) yang ada, baik ukuran maupun kualitasnya baru mampu untuk melayani pendaratan pesawat sejenis Cessna (kapasitas 6 tempat duduk atau 400 Kg).

#### 4.3.2. Infrastruktur Perkotaan

##### **Rekomendasi**

Dalam rangka mendukung kegiatan pembangunan, pemerintahan, sosial-ekonomi, dan pengembangan wilayah perlu dilakukan percepatan pembangunan infrastruktur (jalan, dermaga, bandar udara) di wilayah Papua. Disamping itu, kapasitas dan frekwensi pelayanan transportasi juga perlu ditingkatkan.

##### **Isu Pokok**

Peningkatan dan perluasan hubungan antara desa dengan perkotaan merupakan kunci pertumbuhan pembangunan usaha perdagangan kecil dan menengah pedesaan.

Liberalisasi ekonomi, pertumbuhan perdagangan dan meningkatnya impor produk makanan mengakibatkan menurunnya daya saing produk lokal di pasaran. Sedangkan komoditi pertanian bernilai tinggi, seperti udang dan sayuran yang mempunyai pasar yang baik di perkotaan, mudah rusak karena memerlukan angkutan yang cepat, baik ke pasar maupun ke pusat-pusat pengolahan.

##### **Kapasitas**

###### **Transportasi Darat, Sungai dan Laut**

Jaringan transportasi darat, sungai dan laut telah menghubungkan kampung, distrik dan kota (termasuk Ibukota kabupaten), namun kualitas dan frekuensi pelayanannya masih sangat terbatas. Dermaga-dermaga pelabuhan laut dan sungai di distrik-distrik kondisinya sangat memprihatinkan dan hanya dapat melayani kapal-kapal dengan tonase kecil.

###### **Prasarana dan sarana Komunikasi**

Kantor Pos, Giro pembantu dan sarana telekomunikasi di kota-kota sudah cukup memadai, namun untuk di kota pedalaman masih sangat minim.

###### **Prasarana dan Sarana Penerangan**

Jumlah tenaga listrik yang diproduksi oleh PLN masih sangat terbatas, sehingga masih sering terjadi pemadaman listrik.

###### **Prasarana dan Sarana air bersih**

Sampai saat ini baru ada 9 Kota / Kabupaten (32%) yang pengelolaan air minumnya ditangani oleh PDAM. Kontinuitas distribusi rata-rata 6 jam perhari. PDAM belum dapat memberikan pelayanan selama 24 jam per hari. Beberapa Kabupaten yang belum ada PDAM, pengelolaan air minumnya ditangani oleh Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten melalui Unit Pengelola Teknis Daerah (UPTD).

###### **Prasarana dan Sarana Persampahan**

Penanganan persampahan di perkotaan belum memadai. Hal ini disamping adanya keterbatasan prasarana dan sarana, juga karena kesadaran masyarakat untuk menjaga kebersihan kota masih kurang.

**Prasarana dan Sarana Drainase**

Drainase di perkotaan belum tertata dengan baik, sehingga masih terjadi banjir dan tumpahan air di jalan-jalan.

**Prasarana dan Sarana Pasar**

Lokasi pasar di kota kurang strategis sehingga sering menimbulkan kemacetan dan kesemrawutan lalu lintas di sekitar lokasi pasar. Sedangkan bangunan-bangunan di dalam pasar sangat rawan menimbulkan kebakaran.

**Kesenjangan****Transportasi Darat, Sungai dan Laut**

Untuk menghubungkan antar Kampung, Distrik dengan Kota memerlukan jaringan transportasi darat dan air yang terintegrasi serta pelayanan transportasi yang lancar. Sementara ini jaringan dan pelayanan transportasi belum memadai sehingga interaksi antara Kota dengan Pedesaan masih rendah.

**Prasarana dan sarana Komunikasi**

Dengan lancarnya hubungan komunikasi dapat mengurangi pergerakan manusia sehingga dapat menghemat biaya dan waktu perjalanan.

**Prasarana dan Sarana Penerangan**

Industri rumah tangga dan industri pabrik memerlukan dukungan tenaga listrik yang cukup untuk jasa penerangan. Sementara saat ini, tenaga listrik yang ada dayanya masih kecil.

**Prasarana dan Sarana air bersih**

Air bersih sangat diperlukan untuk rumah tangga maupun kegiatan industri.

**Prasarana dan Sarana Persampahan**

Untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kebersihan kota, diperlukan adanya lokasi penampungan sampah, baik yang berupa bak sampah maupun tempat pembuangan akhir sampah.

**Prasarana dan Sarana Drainase**

Untuk menghindari banjir dan tumpahan air di jalan-jalan perkotaan memerlukan drainase yang tertata dengan baik..

**Prasarana dan Sarana Pasar**

Pasar merupakan pusat kegiatan ekonomi rakyat sehingga harus didukung dengan prasarana dan sarana yang memadai.

### Rekomendasi

Dalam rangka mendukung kegiatan sosial ekonomi serta untuk menjaga kesehatan masyarakat dan kebersihan kota maka perlu dilakukan :

- Peningkatan dan pembangunan jalan dan dermaga pelabuhan laut dan sungai dengan kemampuan dan konstruksi yang lebih baik.
- Peningkatan dan pembangunan prasarana dan sarana komunikasi, penerangan, air bersih, persampahan, drainase dan pasar.

Sumber Informasi

*UNDP Papua Needs Assessment*

#### 4.3.3. Infrastruktur Pedesaan

##### Isu Pokok

Jalan pedesaan memainkan peran kunci dalam mencapai jumlah besar masyarakat pedesaan di Papua. Apabila infrastruktur pedesaan tidak ada, biaya pemasaran produk pertanian yang tinggi dapat menjadi penghalang bagi petani miskin. Jalan pedesaan mendorong peningkatan produksi pertanian dan produktivitas dengan membangun pertanian di lahan baru atau melalui intensifikasi penggunaan lahan yang ada. Infrastruktur pedesaan juga menggabungkan keterkaitan antara kegiatan pertanian dan bukan pertanian di wilayah pedesaan dan antara wilayah pedesaan dan perkotaan<sup>4</sup>.



Petani sering kekurangan angkutan jalan, listrik, dan hubungan komunikasi yang diperlukan untuk membawa mereka lebih dekat ke pasar. Kondisi ini membuat mereka lebih rentan terhadap pembayaran segera dengan biaya tinggi untuk input atau untuk pembeli monopoli yang menekan pendapatan mereka. Di lain pihak proyek-proyek infrastruktur pedesaan akan membantu petani membangun usaha kecil pedesaan bukan pertanian, seperti pengolahan hasil, dan usaha pemasaran, bengkel reparasi elektronik dan transportasi, perdagangan dan pelayanan restoran. Kondisi dari hampir semua infrastruktur dasar (air bersih dan listrik) di daerah pedesaan tidak memadai. Khususnya di Kabupaten baru belum memperoleh listrik. Beberapa kelompok masyarakat (daerah pemukiman) telah mendapat bantuan proyek di waktu yang lalu tetapi dengan pembiayaan dan pembinaan yang tidak berlanjut, maka infrastruktur dasar yang dikembangkan rusak tanpa diperbaiki.

4.) IFAD. 1955. The State of World Rural Poverty: A profile of Asia. Rome: International Fund for Agricultural Development

Masih banyaknya masyarakat yang tinggal di wilayah pedesaan dalam komunitas kecil yang hidup dengan ekonomi dan budaya yang terasing, terisolir serta belum mempunyai kontak dengan masyarakat luar. Juga masih dalam kondisi dimana tingkat pelayanan publik rendah, belum adanya prasarana dan sarana, terbatasnya pelayanan pendidikan,



kesehatan dan pemukiman. Masalah lain yang dihadapi adalah pola pendekatan pembangunan yang dilakukan selama ini belum menampakkan keberpihakan kepada masyarakat setempat. Hingga saat ini masih banyak suku-suku atau kelompok-kelompok masyarakat yang bermukim didaerah pedalaman, bahkan belum sama sekali terjamah oleh pembangunan. Kelompok masyarakat seperti ini dapat diklasifikasi oleh Pemerintah Propinsi sebagai “Komunitas Adat Terisolir”. Populasi masyarakat terisolir diperkirakan berjumlah 136,500 kepala keluarga<sup>5</sup>. Kebanyakan komunitas adat terisolir belum mempunyai sarana dan prasarana apapun.

#### **Kapasitas**

**Transportasi** : Semua sarana transportasi yang dimiliki masyarakat hanya kendaraan bermotor roda dua (di daratan) dan perahu dayung (di perairan) yang digunakan untuk menjangkau ke Ibukota Kabupaten maupun Distrik. Adapun kampung-kampung yang terisolir tidak mempunyai sarana transportasi sama sekali, maka masyarakat berpindah dengan jalan kaki.

Jalan-jalan di pedesaan dalam kondisi rusak dan belum diperbaiki.

**Air Bersih** : Sarana-prasarana air minum sangat terbatas sehingga menyulitkan pada musim kemarau. Sarana sumber air bersih sangat terbatas yaitu sumur dangkal dibangun secara swadaya sehingga kualitas airnya kurang terjamin, air berasal dari air hujan pada musim hujan dan air bekas galian badan jalan. Bantuan pemerintah berupa bak-bak penampungan air tidak dibagi adil sehingga menimbulkan kecemburuan sosial dan sebagian besar sarana dirusak masyarakat dengan kampak.

**Perumahan** : Perumahan masyarakat pada umumnya sederhana terbuat dari kayu, berdinding gaba-gaba / kulit papan, beratap rumbia dan sebagian sudah rusak berat, di dalam satu rumah biasanya dihuni lebih dari satu keluarga.

**Listrik** : Sarana listrik sudah ada tapi aliran listrik belum masuk ke rumah masyarakat karena tidak mempunyai biaya penyambungan dan biaya tanggungan per bulan.

**Sarana Kampung** : Sarana dan prasarana umum sangat terbatas dan kondisinya rusak parah seperti Kantor Kampung dan jalan / jembatan didalam kampung yang telah dibangun dan sampai sekarang belum direhabilitasi.

---

5.) Upaya dan Strategi Pemberdayaan Komunitas Adat di daerah Terisolir – BPMD 2002

### **Kesenjangan**

Seluruh infratraktur pedesaan (transportasi, perumahan, sarana kampung, penerangan dan air bersih) di wilayah terpencil dan terisolir belum memadai bahkan yang tadinya sudah dibangun saat ini sudah mengalami kerusakan. Padahal infrastruktur tersebut merupakan kebutuhan dasar yang harus dipenuhi.

### **Rekomendasi**

Untuk mengatasi kesenjangan tersebut perlu dilakukan :

- Penyediaan sarana transportasi umum (termasuk kendaraan bermotor roda dua, perahu) dan perbaikan jalan dan jembatan.
- Pembangunan dan perbaikan sarana kampung.
- Pembangunan dan perbaikan perumahan masyarakat dan sanitasinya.
- Pemberian subsidi untuk pemasangan listrik.
- Pemberian bantuan prasarana dan sarana air bersih yang memadai

Sumber Informasi

*UNDP Papua Needs Assessment 2004 – 2005*

*Survei Pendapatan Umum Papua USAID - 2003*

#### **4.4.1. Ekonomi Makro**

### **4.4. Ekonomi**

#### **Isu Pokok**

Gambaran perekonomian Provinsi Papua secara umum mengalami peningkatan yang signifikan. Pertumbuhan PDRB Provinsi meningkat, tahun 2002 sebesar 8,71%, dan tahun 2003 sebesar 2,79%. Dana masyarakat berupa tabungan, giro dan deposito juga mengalami peningkatan, tahun 2002 sebesar 36,95%, tahun 2003 sebesar 37,36%. sementara bantuan berupa kredit usaha kecil dan menengah rata-rata per tahun mencapai 55% Namun demikian pertumbuhan yang signifikan tidak memberikan dampak yang signifikan pula pada perbaikan kesejahteraan masyarakat dalam berbagai aspek, karena daya pertumbuhan tersebut sesungguhnya di pacu oleh investasi besar dan bukan dari pengusaha kecil atau produktivitas masyarakat.

Pendekatan makro sektoral belum sinergis sehingga tidak terjadi keberlanjutan program jangka menengah maupun jangka panjang sebagai satu kesatuan dari proses pembangunan. Hal tersebut juga menggambarkan pola dan sistem pembangunan ekonomi makro ditangani secara terpisah sehingga tidak ada kemitraan antar pelaku ekonomi besar dengan ekonomi kecil dan menengah. Di samping itu iklim investasi di Papua yang masih dihantui ketidak pastian hukum berupa Perda yang mengatur secara jelas mengatur hak dan kewajiban dari berbagai pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam suatu investasi.

#### **Kapasitas**

Sektor Perkebunan

Secara umum lahan potensial yang dapat dikembangkan usaha perkebunan seluas 7.200.000 Ha, dari jumlah ini yang terkelolah 162.998,38 Ha, di antaranya berupa perkebunan besar seluas 37.746,38 Ha (23,42%). Untuk komoditi pada

sektor perkebunan yaitu kelapa, kakao, cengkeh, pala, mete, kopi, sawit, dan karet.

#### **Sektor Perikanan**

Potensi lestari sumberdaya perikanan Papua sebesar 1.254.700 ton/tahun. Dari jumlah tersebut yang dimanfaatkan yaitu berupa sumber daya perikanan sebesar 206.971,6 ton, perikanan budidaya sebesar 1.239,4 ton, dan perikanan perairan umum sebesar 3.001,1 ton. Sektor perikanan mempunyai prospek masa depan karena banyak masyarakat yang hidupnya sebagai nelayan.

#### **Sektor Peternakan**

Sedangkan potensi lahan usaha peternakan seluas 2.401.437 Ha, dan telah dimanfaatkan seluas 8.050 Ha

#### **Sektor Kehutanan**

Sektor kehutanan memiliki hutan produksi seluas 10.585.210 Ha, dari jumlah tersebut yang merupakan hutan konversi seluas 9.000.000 Ha. Pengembangan sektor kehutanan dapat pula dikembangkan usaha non-timber oleh masyarakat hutan yang kepemilikannya masih diatur dengan sistim dan aturan adat.

#### **Rekomendasi**

##### **Provinsi**

Diperlukan suatu ketetapan (Perda) mengenai perwilayahan komoditi dan sentra pengembangan produksi yang didasarkan atas hasil studi detail di seluruh wilayah Papua sesuai iklim dan karakteristik geografisnya.

Pembuatan suatu desain model usaha perkebunan yang bersifat multi-cropping tanaman perkebunan dengan komoditi unggulan lokal maupun unggulan baru yang diintroduksi, desain dan introduksi teknologi pengolahan, pengembangan produk organik hasil perkebunan, seperti green coffee.

Di bidang tanaman pangan dan hortikultura perlu dikembangkan model pertanian organik dengan komoditi unggulan yang bersifat komersial.

Di bidang peternakan diperlukan inovasi pola peternakan yang komersial untuk peternakan babi dan pola penggemukan ternak sapi dan perbanyak dengan inseminasi buatan pada tingkat masyarakat.

Menetapkan Perdasus/Perdasi untuk mengukuhkan hutan sesuai peruntukannya (Hutan produksi, hutan lindung, taman nasional, cagar alam hutan yang dapat dikonversi dll) di seluruh Papua untuk mendapatkan luasan yang tepat, jelas dan diakui.

Menetapkan dengan Perdasus/Perdasi Model Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat secara terpisah ataupun secara bersama (rakyat dan HPH)

Diperlukan Perdasi/Perdasus mengenai pengelolaan perairan dan penangkapan ikan (Meninjau kembali kebijakan pemerintah pusat dalam pemberian izin kapal

penangkap ikan diatas 30 DWT dan operasional kapal sampai dengan kedalaman isobath 10 meter.)

Penyusunan pola kerjasama antara investor dan pemerintah daerah. Melakukan kajian, survey potensi perikanan dan hasil-hasil laut lainnya.

Menyusun baku mutu hasil produk kelautan/perikanan. Melakukan pengawasan, pengendalian dan pembinaan.

Perlu diatur dengan Perdasu/Perdasi mengenai sentra-sentra produksi dan pengembangan perikanan tangkap dan perikanan budidaya. Peranan instansi pemerintah terkait sebagai fasilitator perlu direalisasi dalam membangun usaha perikanan modern di sentra-sentra produksi perikanan serta peranan pihak LSM dan swasta lainnya dalam pembinaan dan pendampingan.

Sumber Data

*PDRB Provinsi Papua*

*Pola Dasar Pembangunan Irian Jaya tahun 2001-2005*

*Rencana Strategi Pembangunan Provinsi Papua tahun 2001-2005.*



#### 4.4.2. Ekonomi Kerakyatan

##### **Isu Pokok**

Ekonomi kerakyatan terhenti di masyarakat pedesaan Papua dimana mayoritas berada pada ekonomi subsisten atau mendekati subsisten. Menunggu pada sisi garis batas pembangunan sambil menonton. Petani subsisten merupakan penduduk etnik Papua yang tidak berkembang, menunggu di pinggir untuk memahami bagaimana dapat terlibat, dan menyumbang serta memainkan peran mereka dalam pembangunan Papua. Mereka melihat kesempatan untuk mengalihkan energi mereka kepada uang tunai yang akan melumasi ekonomi lokal. Usaha ekonomi seperti membuka warung, atau usaha jasa seperti salon kecantikan, bengkel tambal ban, menjadi sopir adalah sektor non formal yang potensial untuk dikembangkan agar pertumbuhan ekonomi mulai beralih. Siapa dan dimana mayoritas aktor-aktor pembangunan ini berada. Bagaimana kita dapat mendorong mereka untuk ikut serta membangun Papua ? Ini merupakan tantangan bagi pembangunan Ekonomi kerakyatan di Papua melampaui 20 tahun berikut.



### Kapasitas

Jumlah penduduk di wilayah pegunungan tengah 517.392 jiwa, wilayah Utara Papua 545.872 jiwa, wilayah Teluk Cendrawasih 455.600 jiwa, wilayah Selatan 446.898 jiwa, dan wilayah Kepala Burung 407.665 jiwa. Angkatan kerja tertinggi (2002) di bidang pertanian 841.581 (79,79%)

Jumlah rumah tangga petani adalah 281.159, dan jumlah rumah tangga perikanan laut tahun 2002 sebanyak 40.515. Pertumbuhan ekonomi Papua tahun 2003 sebesar 2,96 % disumbangkan dari sektor pertanian maka mestinya sektor ini mendapat prioritas dalam pengembangan ekonomi rakyat.

### Rawa di pesisir pantai dan sungai - 21%

(penduduk 413,000) Keseluruhan atau sebagian besar subsisten, tergantung pada sagu, menangkap ikan, berburu; jauh dari pasar di kota, musim tanam 3-6 bulan. Suhu rata-rata 26oC. Drainase buruk dan miskin unsur hara, produksi tanaman rendah (Sarmi, Merauke, Mappi, Asmat, Waropen, Sorong selatan)



**Pesisir Pantai Dataran Rendah – 35%** Penduduk 677,000 ( 1985 503,000 - penduduk asli 330.000 –173.000 pendatang) Petani asli Papua hidup dari pertanian Subsisten (sagu, berkebun, ternak babi Menangkap ikan), sementara petani transmigran hidup dari menanam kedele singkong, ubijalar dan tanaman perkebunan. Musim tanam 10 bulan. Suhu rata-rata 27oC, Tanah berpasir drainase baik dengan kesuburan sedang (Biak Numfor, Supiori, Teluk Wondama, Manokwari Yapen Waropen, Sorong, Fak Fak, Mimika,)

**Dataran Tinggi – 28%** 541,000 (1985 44% 510,000). Sebagian besar penduduk asli; penduduk terkonsentrasi di Danau Paniai, di Lembah Baliem, dan lembah-lembah bagian timur; Hidup dari kebun subsisten, ternak babi Sangat tergantung pada ubi jalar, kondisi kehidupan sangat rendah berkaitan dengan kurangnya gizi. Musim tanam 10 bulan. Suhu rata-rata 19oC. Kedalaman tanah < 50 Cm, drainase tidak sempurna dan asam (Di seluruh wilayah pegunungan, (Jayawijaya, Puncak Jaya, Paniai, Pegunungan Bintang, Yahukimo,))

*Masih bersifat ekstratif yaitu kegiatan yang memanfaatkan langsung sumber daya alam setempat terutama sektor pertanian. Sistem Perekonomian pada Kabupaten Paniai ini berkembang sesuai dengan kondisi dan lokasi tempat masyarakat menetap, untuk masyarakat yang tinggal di daerah pegunungan, pertanian dilakukan secara berpindah-pindah.*

**Kaki Bukit dan Lembah – 16%** 318,000 penduduk. Perumahan terpencar-pencar, keseluruhan atau sebagian hidup dari sektor subsisten, bergantung pada kebun, ternak babi, berburu dan mengumpul makanan; musim tanam 10 bulan. Suhu minimum 10 – 28oC berkurang sesuai penyinaran matahari. Tanah dangkal berlereng dengan akumulasi kompleks tanah gambut sekitar danau. Kondisi hidup buruk dibandingkan dengan di zona perkampungan daerah pantai, lebih baik dari daerah zona rawa dan aliran sungai (Kepala burung dan di Leher burung, Pedalaman Kabupaten Raja Ampat, Keerom, Teluk Bintuni, Boven Digoel, Tolikara, Kaimana.

*Di samping sebagai nelayan, penduduk juga bercocok tanam. Jenis tanaman yang diusahakan adalah tanaman perkebunan yaitu kakao, dan kopi. Dan tanaman palawija seperti singkong dan ubi jalar. Pengusahaan tanaman hortikultur dan palawija dilakukan berpola campuran, sementara itu tanaman perkebunan dilakukan berpola khusus. Usahatani inipun diusahakan dengan corak subsiten.*

Penguasaan hak atas tanah dan SDA lainnya secara defkcto ada pada masyarakat adat yang dimanfaatkan untuk pengembangan ekonomi rakyat sejak dahulu hingga sekarang. Lebih dari 70 persen penduduk asli Papua (masyarakat adat) mendiami daerah pedalaman di pegunungan, dataran rendah dan daerah perbukitan

#### **Usaha Non Pertanian**

Terdapat paling sedikit empat alasan yang tepat dari pengembangan sektor non pertanian dalam Ekonomi kerakyatan di wilayah marjinal; (1) ia menyediakan pekerjaan untuk menampung tenaga kerja, (2) ia mendukung pertumbuhan, (3) ia memperlambat migrasi Desa-Kota, (4) ia mengembangkan distribusi pemerataan pendapatan dan mendukung pengentasan kemiskinan.

Perluasan ekonomi non-pertanian di daerah pedesaan dan dekat perkotaan merupakan sumber utama pertumbuhan dalam pendapatan dan pekerjaan di

Indonesia melampaui sepuluh tahun terakhir. Pada 1993, dukungan kegiatan non-pertanian secara nasional kepada pendapatan pedesaan kurang dari separuh kegiatan pertanian, menjelang 2020, kontribusi pendapatan pertanian dari sektor non pertanian hampir sama dengan yang diterima dari pertanian. Sementara semua rumahtangga petani,



dengan mengabaikan ukuran usahatani, meningkatkan kontribusi sumberdaya non pertanian kepada total pendapatan rumah tangga mereka, petani dengan lahan kurang dari setengah hektar dua kali lipat sumbangannya dari 38% menjadi 74%, selama periode 23 tahun dari 1975 – 1988. Peluang pendapatan usaha non pertanian telah bertumbuh searah dengan investasi infrastruktur pedesaan, dan meningkatkan akses ke informasi, kredit dan pasar. Di Bali, provinsi dimana kekayaan budaya dan hukum merupakan pusat kehidupan masyarakat seperti halnya di Papua. Contohnya, pariwisata dan kerajinan tangan, adalah kegiatan non pertanian utama. Sementara usaha non pertanian (seperti jajanan dan ukiran) menghasilkan pendapatan terbesar dibandingkan usaha pertanian (seperti berternak sapi), yang miskin umumnya kurang berpartisipasi dalam kegiatan non-pertanian dibandingkan dengan rata-rata rumahtangga pedesaan.

Kebanyakan dari kegiatan non-pertanian adalah perdagangan dan jasa, sementara industrialisasi pedesaan berjalan sangat lambat karena berbagai alasan, termasuk pendidikan rendah, dan keterampilan teknik dari tenaga kerja pedesaan, keterampilan wirausaha lemah, kurang modal dan akses ke kredit, dan keterkaitan dengan industri hulu dan industri hilir lemah.

Umumnya, pertumbuhan usaha non-pertanian pedesaan terhambat infrastruktur fisik yang tidak memadai, akses rendah ke lembaga perkreditan, distorsi pasar lokal, dan terbatasnya perdagangan, ketrampilan bisnis dan manajemen yang rendah diantara orang desa, sistem aturan dan lembaga lemah, dan pasar lokal berukuran kecil. Esensinya, pertumbuhan dari sektor non-pertanian pedesaan dapat dipelihara dan dipercepat dengan menghilangkan atau meniadakan kendala-kendala ini. Kegiatan usaha non-pertanian pedesaan perlu diperlakukan sebagai bagian integral dari pembangunan desa dan pembangunan masyarakat dengan dukungan Instrumen kebijakan yang spesifik termasuk:

- Meningkatkan pembangunan sumberdaya manusia dan infra struktur dasar;
- Meningkatkan kapasitas pada sektor usaha non-pertanian; dan
- Memperluas ICT di daerah pedesaan

Pemerintah daerah Papua juga harus menyediakan jasa pendukung usaha dan membantu usaha kecil dan menengah dalam bentuk pelatihan, teknologi, dan informasi pasar. Program pedesaan baru untuk membangun keterkaitan desa – kota yang akan memadukan penduduk pedesaan ke dalam ekonomi pada basis pemerataan.

Kebijakan industrialisasi pedesaan harus mendorong perkembangan semua jenis usaha non pertanian pedesaan, tidak hanya kilang pengolahan, yang hanya

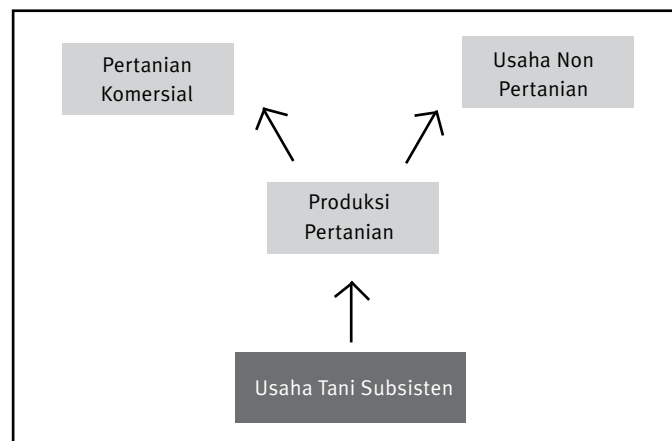
diperhitungkan untuk persentase kecil dari pendapatan dan pekerjaan usaha non-pertanian pedesaan. Pemerintah Indonesia (GOI) cenderung lebih suka mendukung yang lebih besar, usaha manufaktur padat modal, melalui keringanan pajak, subsidi, izin dan pengaturan manfaat, dan target dan program subsidi kredit dan perbantuan teknis, sementara mengabaikan usaha kecil padat karya dan kegiatan manufaktur rumah tangga informal, yang sering dilakukan oleh perempuan.

Pemain lapangan harus disetarakan dengan merubah kebijakan industrilisasi pedesaan mencakup usaha kecil, dan dengan menghapus semua subsidi yang tidak perlu dan kebijakan proteksi yang mencegah usaha pedesaan menjadi kompetitif pada pasarnya.

### Kapasitas

Kesenjangan antara subsisten dan petani produktif cukup besar. Tujuan manajemen petani subsisten adalah memenuhi kebutuhan mereka sendiri dengan kelebihannya dibagi pada keluarga atau anggota masyarakat se kampung, atau sering dibiarkan membusuk atau untuk makanan ternak. Kendati ini tidak efisien bagi petani produksi tetapi sangat rasional bagi petani subsisten.

Perubahan sikap mengenai hasil yang berlebihan merupakan tahap awal menghadapi transisi dari pertanian subsisten ke pertanian produktif. Memperkenalkan tanaman atau jenis pohon atau peternakan, perikanan baru penghasil uang akan sia-sia jika mental konsumtif belum berubah.



Kesenjangan antara petani produktif dan petani komersial biasanya berdasarkan sumberdaya. Tanpa sumberdaya yang sesuai biasanya lahan atau modal, petani produktif tidak dapat menjadi komersial. Pergeseran secara alamiah dari usaha pertanian ke non pertanian biasanya merupakan proses yang membingungkan dari model campuran usaha pertanian dan bukan usaha pertanian. Hal ini akan sedikit lebih cepat apabila pendapatan yang terus menerus dan keuntungan telah pasti dari usaha non pertanian maka petani produktif akan mengalihkan perhatian dan sumberdayanya menjauh dari pertanian.

Perangsangan mengenai kewirausahaan dan imajinasi “dapat dikerjakan” di semua sektor ekonomi pedesaan adalah penting untuk pembangunan berkelanjutan. Semangat menjalankan usaha dalam proses dimana individu

lokal memahami bahwa mereka adalah aktor, mereka memimpin perusahaan, dan mereka harus menginvestasikan mereka sendiri dan sumberdaya mereka untuk menciptakan solusi permasalahan.

Semangat wirausaha ini bukan untuk segelintir atau untuk aktor-aktor di bidang ekonomi, tetapi harus diintegrasikan dengan pendekatan kepedulian sosial, usaha kolektif kampung, dan menuju ke infrastruktur dan jasa yang memadai. Semua tahap dari pendekatan pembangunan ini harus memberikan ruang untuk mendorong usaha lokal dan pengembangan kewirausahaan.

Lebih spesifik lagi, pengembangan kewirausahaan mencakup penciptakan lingkungan dimana petani subsisten lokal mampu mengalihkan lahan kecil usaha mereka menjadi pertanian produksi dan kemudian ke pertanian komersial atau usaha non pertanian. Contohnya adalah:

- Membangun fasilitas gudang dan transportasi
- Mobilisasi sumberdaya untuk berpartisipasi dalam peluang pasar pertanian baru, menggunakan metode yang paling baik dari praktek pertanian yang berkelanjutan
- Menciptakan akses ke program pinjaman kecil untuk usaha kecil dan peluang pasar untuk yang mempunyai lahan kecil atau tidak mempunyai lahan
- Membangun industri kecil dan menengah dalam hubungan dengan wirausahawan pada kelompok kampung

Keterkaitan ini penting untuk menciptakan pasar baru bagi keseluruhan pembangunan ekonomi kerakyatan.

## **Rekomendasi**

### **Kabupaten**

Menetapkan sentra-sentra produksi perkebunan, tanaman pangan dan peternakan berdasarkan kemampuan wilayah kabupaten

Mengembangkan Suatu unit terpadu sebagai pusat pengembangan pertanian terpadu yang memfasilitasi semua instansi terkait untuk pendidikan dan pelatihan serta penyediaan prasarana dan sarana.

Di sentra produksi dan pengembangan perikanan tangkap atau budidaya perlu dibangun unit terpadu pendidikan dan pelatihan nelayan yang dapat diakses dengan mudah oleh nelayan rakyat, baik untuk pelayanan pendidikan dan ketrampilan, juga pelayanan jasa keuangan mikro (msl perkreditan) nelayan.

Mengakomodir dan memfasilitasi kelompok masyarakat (penduduk lokal) dalam organisasi legal untuk pemetaan hutan berdasarkan hak ulayat dan penerapan pengelolaan hutan berbasis masyarakat.

### **Distrik Dan Kampung**

Membangun Unit Pengembangan Terpadu sebagai tempat pendidikan dan pelatihan, penyediaan prasarana dan sarana produksi, bibit, peralatan, alat



dan mengembangkan skala ekonomi melalui kerjasama masyarakat. Pendekatan dapat mengurangi pencemaran pertanian dengan metode baru dengan partisipasi pembiakan tanaman, unsur hara dan manajemen hama penyakit, menciptakan cadangan keragaman hayati, dan memperluas kualitas habitat melalui modifikasi manajemen tanah, air dan vegetasi alam.

Partisipasi adalah penting untuk mensukseskan inovasi ini, pendekatan sosio-ekonomi di Papua didasarkan pada pemanfaatan sumberdaya alam yang berkelanjutan.

Menghargai petani untuk konservasi. Salah satu pendekatan alternatif untuk mengatur dan memperbaiki kerusakan jangka panjang adalah menghargai petani yang sifatnya memakai jasa ekosistem, dengan eko-label produk mereka atau sebaliknya memberi penghargaan kepada mereka, yang memberikan mereka rata-rata pendapatan lebih besar dari produk mereka dan meningkatkan secara keseluruhan pendapatan ekonomi dari agro-forest.

Participatory plant breeding- memainkan peran kunci untuk berhasilnya peningkatan hasil melalui peningkatan genetik. Partisipasi petani pada tingkat paling awal dari seksi ini akan membantu untuk memastikan tanaman pada banyak lingkungan target dan kemauan pemakai. Participatory plant breeding mungkin satu-satunya jenis pemuliaan tanaman untuk tanaman yang bertumbuh di wilayah terpencil di Papua, dimana keragaman tingkat tinggi diperlukan dalam usahatani yang sama, atau untuk tanaman yang bukan utama yang diabaikan oleh pemuliaan yang resmi.

Agroforestry dan Socio-forestry telah terbukti merupakan strategi yang efektif untuk melindungi daerah pegunungan yang rawan. Sistem produksi memperlihatkan karakteristik yang serupa dengan hutan alam, contohnya- tajuk berlapis dari tanaman perkebunan – dan memberikan perlindungan terhadap erosi, menurunkan suhu ekstrim, mengurangi kebakaran, dan selanjutnya meningkatkan pendapatan dari petani yang berpartisipasi. Walaupun demikian, masih diperlukan lebih banyak perbincangan mengenai lokasi spesifik dan teknologi.

Manajemen hama penyakit terpadu (IPM) perlu diperluas untuk tanaman lain selain padi, selain itu pembayaran untuk jasa lingkungan, seperti perlindungan aliran atas daerah aliran sungai, untuk keamanan ketersediaan air di aliran bawah, telah dikembangkan secara tidak resmi di mana-mana di Indonesia.

Melibatkan petani pada tingkat perencanaan, dalam perawatan dan koleksi data adalah penting untuk penerimaan dan mensukseskan pendekatan sosio-ekologi yang dikembangkan. Kegiatan kolektif pada tingkat lokal dan mengadopsi pendekatan partisipatori oleh pemerintah dan organisasi bukan pemerintah.

Rekomendasi utama adalah membangun Pusat Gerakan Masyarakat untuk pembangunan perikehidupan masyarakat di tingkat distrik dan kampung. Prakarsa ini akan dimiliki secara lokal dan berbeda di masing masing lokasi sesuai dengan potensi dan keputusan bersama, pendanaan awal melalui dana Otsus dan bantuan donor dan akan menjadi pembiayaan sendiri selama 5 – 10 tahun tergantung pada kondisi daerah.

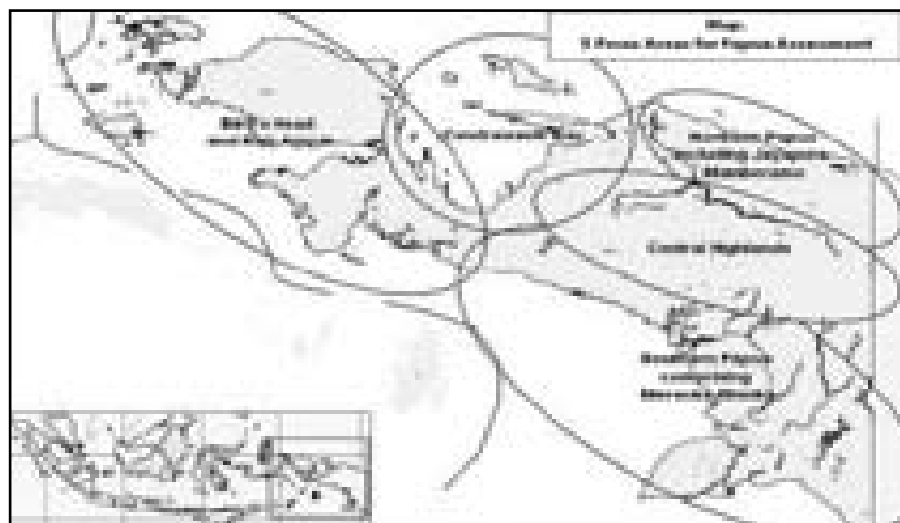
4.4.4. Wilayah Pembangunan

Rekomendasi spesifik adalah:

- Pusat Sumberdaya Distrik
- Unit Fasilitasi Kampung

**Isu Pokok**

Sumberdaya alam Papua yang berlimpah menuntut perhatian dalam setiap tahap pembangunan. Mayoritas penduduk Papua terus secara langsung berhubungan dengan sumberdaya alam, baik dalam pertanian, menangkap ikan, kehutanan, berburu atau pertambangan. Pengurusan sumberdaya alam fisik dan realisasi sumberdaya alam dan potensi sumberdaya manusia merupakan kunci untuk masa depan Papua. Dalam kerangka perencanaan jangka menengah dan jangka panjang yang akan datang, potensi Papua dapat dibagi menjadi keragaman wilayah berikut ini.



Wilayah	Lahan Kering Tidak Produktif (Ha)	Lahan Basah Tidak Produktif (Ha)	Potensi
Kepala Burung dan Raja Ampat	361.217	64.108	1.422.989
Teluk Cendrawasih	100.438	1.949	1.073.693
Bagian Utara Papua	293.510	101.453	1.766.433
Pegunungan Tengah	723.963	68.950	103.589
Bagian Selatan	1.154.538	768.530	2.386.426
Total	2.633.711	938.933	6.753.130

Pengembangan ekonomi kerakyatan perlu memperhatikan diversitas wilayah, karena usaha ekonomi yang selama ini ditekuni masyarakat pada wilayah tersebut sebenarnya telah dilakukan sejak puluhan atau ratusan tahun yang lalu dan masih diwariskan sampai sekarang. Hal itu berarti secara alamiah sumber daya alam tersebut memiliki kapasitas yang cukup baik untuk masa kini maupun untuk masa depan jika dikelola secara arif dan bijaksana.

### **Kepala burung**

Sebagian besar penduduknya berada pada daerah pantai dan pulau-pulau, sebagian kecil berada pada dataran tinggi. Usaha ekonomi yang menonjol adalah berkebun dan berburu bagi penduduk dataran tinggi, sedangkan daerah pantai adalah menangkap ikan atau udang dan menokok sagu. Keterampilan dasar seperti ini dapat dikembangkan ke arah usaha ekonomi pasar secara bertahap, misalnya budidaya udang di bagian selatan kepala burung, sedangkan penangkaran ikan, budi daya rumput laut atau budi daya mutiara di daerah kepulauan.

### **Teluk Cenderawasih**

Penduduk pada daerah Teluk Cenderawasih sebagian besarnya berada pada daerah pantai yang kegiatan ekonominya adalah menangkap ikan, berburu dan menokok sagu. Bagian barat Teluk Cenderawasih (Waropen) pantainya merupakan hutan bakau yang kaya dengan ikan, udang dan kepiting yang dapat dikembangkan secara ekonomis. Sedang Biak Numfor dan Serui satu kesatuan ekonomi sejak dahulu karena sistim barter sagu dan ikan. Masyarakat Kepulauan Padaido dapat dilibatkan untuk pengembangan potensi pariwisata bahari karena terumbu karang dan potensi ikan hias yang dimilikinya

### **Pantai Utara**

Persebaran penduduk pada wilayah Pantai Utara hampir merata antara daerah pantai dan dataran rendah dan perbukitan. Kekuatan ekonomi rakyat sebagiannya menokok sagu dan menangkap ikan dan sebagiannya berburu, berkebun dan menangkap ikan. Potensi ekonomi terutama untuk perkebunan dan perikanan dapat dikembangkan dengan melibatkan masyarakat lokal. Pengembangan daerah Mamberamo sebagai pusat penyamakan kulit buaya dapat membuka lapangan usaha bagi penduduk asli. Sedangkan untuk kabupaten Jayapura dan Kerom merupakan daerah perkebunan.

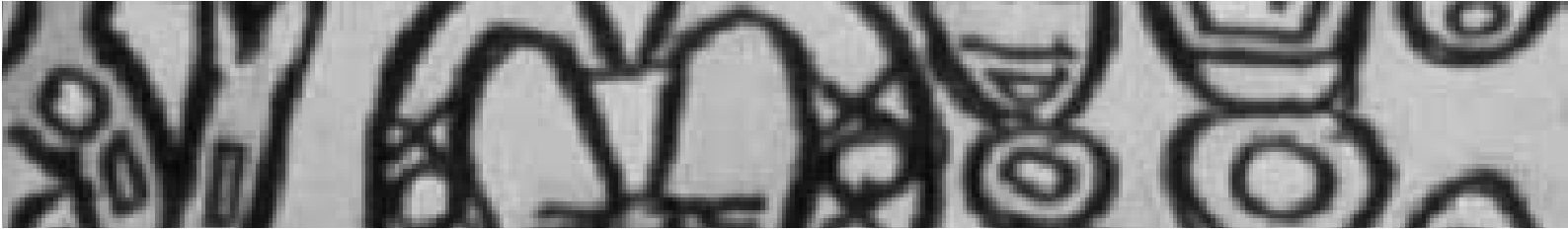
### **Pantai Selatan**

Wilayah pantai selatan mempunyai spesifikasi khusus karena hampir seluruhnya berupa dataran rendah dan rawa. Penduduknya menekuni usaha ekonominya berupa berburu, menangkap ikan di sungai dan pantai serta menokok sagu, dan sebagian masyarakatnya berkebun dan berburu. Tanaman baru yang diintrodusir adalah padi oleh masyarakat transmigrasi. Dari kondisi geografisnya wilayah ini dapat dikembangkan menjadi pusat pengembangan perikanan kolam air tawar maupun pertambakan ikan bandeng.

### **Pegunungan**

Wilayah pegunungan Papua rata-rata berada pada ketinggian lebih dari 1500 m dari permukaan laut dengan iklim dan curah hujan yang tinggi pula. Ubi jalar dan pisang adalah tanaman yang dominan dikonsumsi dengan daging hasil ternak maupun buruan. Daerah pegunungan mempunyai berbagai kekayaan alam terutama panorama alam dan keajaiban dunia yakni salju abadi di puncak gunung Cartenz yang di dukung beberapa danau di daerah pegunungan, serta aneka budaya masyarakat dapat ditata sebagai salah tujuan pariwisata dunia.





# 5. LINTAS SEKTOR

## 5.1. Hak Masyarakat Papua

### 5.1.1. Peran Kebudayaan dan adat dalam pengembengan masyarakat Papua

#### Isu Pokok

Memahami dan menghargai kebudayaan merupakan syarat utama pada upaya pembangunan. Dengan lebih dari 250 suku yang berbeda, keanekaragaman budaya di Papua merupakan asset kaya dan dinamik untuk Indonesia maupun dunia. Namun selama ini jatidiri budaya yang kuat dan beragam pada masyarakat asli Papua khususnya dianggap sebagai suatu kendala dalam upaya pembangunan. Banyak upaya pembangunan telah gagal karena pendekatan yang kurang sesuai dengan budaya setempat. Pengertian terhadap budaya menjadi kunci dalam upaya-upaya perubahan sosial yang baik bagi masyarakat yang kurang sejahtera. Dengan suatu pengertian yang baik terhadap budaya dan adat di Papua, akan jelas terlihat bahwa isu-isu sosial dan lingkungan hidup harus ditangani secara terpadu – hal ini berarti dibutuhkan peningkatan koordinasi dan kerjasama antar



kementerian/dinas yang selama ini belum tercapai dengan baik. Semua pihak harus memahami kenyataan bahwa pendekatan dan upaya pembangunan di Papua harus bersifat jangka-panjang.

### **Kapasitas**

Ada berbagai cara untuk menunjukkan penghargaan sekaligus memberdayakan masyarakat, termasuk melalui kerjasama dengan sejumlah lembaga-lembaga adat yang baru bermunculan dan berkembang. Pada umumnya, lembaga-lembaga kemasyarakatan (CSO) di Papua lebih memahami kebudayaan lokal dan



mempunyai pendekatan yang sesuai dengan budaya setempat. Berbagai gereja malah sangat berhasil menyentuh wilayah-wilayah dimana pihak lain belum bisa. Makanya adalah sangat penting ada kerjasama dengan pihak-pihak tersebut, sehingga banyak pelajaran yang dapat diperoleh. Bagi pemerintah diperlukan lebih banyak kelenturan dalam membuat dan menyesuaikan kebijakan, peraturan dan anggaran sebagai respon terhadap keadaan nyata di Papua, yang cukup bervariasi antara wilayah/suku dan sikap kepada pengembangan satu dengan yang lain.

### **Kesenjangan**

Dalam berbagai hal Pemerintah dalam menyusun kebijakan / program pembangunan, dan alokasi waktu dan anggaran kurang memperhatikan kondisi yang ada di masyarakat, sehingga kurang adanya fleksibilitas yang merupakan salah satu faktor utama kurang berhasilnya pelaksanaan program-program pembangunan.

### **Rekomendasi**

Seluruh pihak yang berkepentingan dalam pembangunan di Papua perlu memahami dan menghargai beragam norma budaya, sosial, keagamaan serta struktur kehidupan masyarakat di berbagai wilayah di Papua. Oleh karena hal-hal tersebut menentukan hubungan internal pada suatu kelompok ataupun dengan pihak luar. Kebudayaanlah yang harus menjadi dasar untuk membangun kerjasama dan kedamaian diantara kelompok-kelompok di Papua. Dalam kata lain, semua kebijakan, program dan kegiatan harus berangkat dari pengertian akan adat/budaya setempat bila mau berhasil. Sehubungan dengan itu perlu upaya pelatihan dalam pendekatan kemasyarakatan bagi petugas pemerintah serta perlu peningkatan kerjasama dan pertukaran informasi/pengalaman antara berbagai pihak khususnya masyarakat dan pemerintah daerah.

Sumber Informasi

*Papua Dalam Angka; Laporan Needs Assessment – UNCEN dan UNIPA 2005*

**5.1.2. Keterlibatan (partisipasi) masyarakat dalam pembangunan**

**Isu Pokok**

Kesediaan anggota masyarakat menjadi bagian dari KSM atau berusaha secara swadaya di berbagai distrik/kampung menjadi bukti dari keinginan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan. Sebagai contoh, di kampung Awanyka, Kabupaten Boven Digoel masyarakat membangun rumah dan menggali sumur secara swadaya, sama seperti terjadi pada banyak kampung di Papua. Pada saat yang sama, di kampung Syuru, Kabupaten Asmat, seperti juga di banyak kampung lain di Papua diketahui bahwa budaya swadaya masyarakat dalam membangun kampung telah dilupakan sehingga perumahan dan sarana jalan serta sarana umum lain serta perbaikannya hanya mengharapkan bantuan dari pemerintah. Isu keterlibatan masyarakat dalam pembangunan sangatlah penting di Papua karena menyangkut hak masyarakat berpartisipasi secara berarti dan menyangkut pemberdayaan masyarakat. Akan tetapi di sisi lain mempertimbangkan kenyataan bahwa pendekatan pemerintah selama ini kurang menciptakan rasa memiliki masyarakat terhadap upaya pembangunan yang ada. Bahkan partisipasi yang sangat rendah menyebabkan ketergantungan, dan tumpang tindih atau korrodinas yang kurang baik antara pemerintah dan pihak lain membuat orang kampung merasa bingung, tidak tertarik dan kadang-kadang terjadi konflik.

**Kapasitas Dan Kesenjangan**

Bupati dan para pembantunya sangat jarang secara aktif turun ke lapangan untuk memberikan motivasi dan semangat kepada masyarakat agar kian menyadari pentingnya keterlibatan masyarakat dalam pembangunan. Akan tetapi keinginan baik tersebut sering disalahgunakan oleh aparat pemerintah yang tidak transparan dan tidak berlaku adil kepada masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan prasarana umum seperti jalan, pasar, air bersih dan sebagainya pada dasarnya rendah dan tidak merupakan partisipasi yang berarti. Biasanya masyarakat hanya dilibatkan dalam rangka negosiasi soal tanah, tetapi untuk merencanakan cara kerja, tenaga, waktu dan biaya mereka tidak dilibatkan. Banyak ‘bantuan’ dari pemerintah hanya berupa uang tetapi tidak diberikan petunjuk teknis atau pendampingan yang bersifat jangka panjang, sehingga tidak terjadi seperti yang diharapkan.



**Rekomendasi**

Beberapa kebijakan pemerintah yang diusul akan mendorong partisipasi masyarakat adalah: promosi kebijakan kabupaten dalam rangka pemberdayaan untuk membangun melalui gerakan turun lapangan (menyediakan anggaran operasional yang memadai); pengalokasian dana bantuan (Dana Pembangunan Desa/Kampung) yang tidak terpisah dengan penyediaan tenaga pendampingan; memfasilitasi terbentuknya KSM dengan koordinasi upaya dari pihak gereja, pemerintah maupun swasta; Program Pembangunan Kecamatan atau serupa, tetapi perlu ditindaklanjuti untuk jangka panjang.

Sumber Informasi

*Laporan Needs Assessment, oleh LSM-LSM 2005*

**5.1.3. Otonomi Khusus Papua Dan Hak-Hak Orang Asli Papua**

**Isu Pokok**

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan ini ditujukan untuk memberdayakan potensi sosial, budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut 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.

Pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua dilakukan dengan kekhususan. Tercakup dalam aspek kekhususan tersebut adalah pengakuan dan penghormatan hak-hak orang asli Papua serta pemberdayaannya melalui kebijakan strategis di bidang pendidikan, kesehatan dan perekonomian, yang dijalankan berdasarkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.

Dalam perspektif hukum, terdapat beberapa masalah mendasar yang menyebabkan aspek-aspek kekhususan dalam implementasi Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tidak berjalan optimal. Beberapa masalah tersebut, dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

Konflik kewenangan antara pemerintah provinsi yang menggunakan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 dengan pemerintah kabupaten/kota di wilayah provinsi Papua yang menggunakan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menggantikan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Belum dipilih dan dilantiknya anggota MRP serta belum dirumuskan secara jelas dan rinci tentang pengertian hak-hak orang asli Papua;

Pelaksanaan pemekaran provinsi Papua pada tanggal 27 Januari 2003 yang dilakukan dengan mengabaikan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 Pasal 76.

**Kapasitas**

Ketiga masalah tersebut terjadi karena belum ditetapkannya peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, yang terdiri dari:

1. Perdasu dan/atau Perdasus yang mengatur aspek-aspek pelaksanaan kewenangan dalam rangka Otonomi Khusus, yaitu :
  - Pelaksanaan kewenangan provinsi sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan (2) serta Pasal 4 ayat (3).
  - Kewenangan daerah Kabupaten dan daerah Kota yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001, Pasal 4 ayat (5).

2. Perdasi yang mengatur teknis penyelenggaraan pemerintahan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, yaitu :

- Peraturan tentang perangkat Provinsi, Pasal 26 ayat (2);  
Kewenangan pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten dan Kota untuk menetapkan kebijakan kepegawaian sesuai kebutuhan dan kepentingan daerah setempat, Pasal 27 ayat (3).
- Fungsi, tugas, wewenang, bentuk dan susunan keanggotaan Komisi Hukum Ad Hoc, Pasal 32 ayat (2).
- Pelaksanaan bantuan dalam dan luar negeri, Pasal 35 ayat (6).  
Perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi Papua, Pasal 36 ayat (1).
- Tata cara penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi, perubahan dan perhitungannya serta pertanggungjawaban dan pengawasannya, Pasal 36 ayat (3).
- Tatacara penyertaan modal pemerintah Provinsi Papua, Pasal 41 ayat (2).
- Hal-hal tertentu mengenai tugas kepolisian di provinsi Papua, Pasal 48 ayat (3).
- Pelaksanaan pemberian bantuan dan/atau subsidi pemerintah provinsi dan Kabupaten/Kota dalam bidang pendidikan, Pasal 56 ayat (6).
- Perlindungan dan pengembangan kebudayaan asli Papua oleh pemerintah provinsi, Pasal 57 ayat (4).
- Kewajiban penyelenggaraan pelayanan kesehatan oleh pemerintah Provinsi, Pasal 59 ayat (5).
- Perencanaan dan pelaksanaan program perbaikan gizi pemerintah Provinsi Papua dan pemerintah Kabupaten/Kota, Pasal 60 ayat (2).
- Masalah kependudukan termasuk penempatan penduduk dalam rangka transmigrasi nasional, Pasal 61 ayat (4).
- Masalah ketenagakerjaan, Pasal 62 ayat (4).
- Masalah pengelolaan lingkungan terpadu dan berkelanjutan, Pasal 64 ayat (5).
- Kewajiban pemerintah Provinsi di bidang sosial, Pasal 65 ayat (3).

3. Perdasus yang mengatur aspek kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, yaitu :

- Pengaturan tentang lambang daerah, Pasal 2 ayat (3),
- Tata cara pemberian pertimbangan oleh Gubernur dalam pembuatan perjanjian internasional oleh Pemerintah, Pasal 4 ayat (9).
- Tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Pasal 11 ayat (3)  
Pembagian lebih lanjut penerimaan bagi hasil bidang pertambangan minyak bumi, gas alam serta penerimaan khusus untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan, Pasal 34 ayat (7).
- Usaha perekonomian yang memanfaatkan sumber daya alam, Pasal 38.
- Penanganan khusus bagi pengembangan suku-suku terisolasi, terpencil dan terabaikan, Pasal 66 ayat (2).
- Pelaksanaan pengawasan sosial dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan layak, Pasal 67.

4. Perdasi dan Perdasus tentang MRP sebagai pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2004, yaitu :

- Perdasi tentang tata cara pemilihan anggota MRP, Pasal 24 ayat (2)
- Perdasi tentang tatacara pemberian pertimbangan dan persetujuan MRP dalam pembentukan Perdasus, Pasal 29 ayat (3).
- Perdasus tentang keanggotaan dan jumlah anggota MRP, Pasal 19 ayat (3).
- Perdasus tentang pelaksanaan tugas dan wewenang MRP, Pasal 20 ayat (2).
- Perdasus tentang pelaksanaan hak MRP, Pasal 21 ayat (2).
- Perdasus tentang tata cara pelaksanaan kewajiban MRP, Pasal 23 ayat (2)

Padahal Undang-Undang No. 21 tahun 2001 Pasal 75 menegaskan bahwa Peraturan pelaksanaan tersebut ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun sejak diundangkan Undang-Undang No. 21 tahun 2001. Hasil kajian memperlihatkan bahwa kebijakan Pemerintah Pusat yang sering tidak konsisten serta tidak adanya perencanaan dalam penyusunan prioritas legislasi daerah yang disusun Pemerintah Provinsi dan DPR Papua menjadi hambatan utama implementasi Otonomi Khusus dalam perspektif hukum.

#### **Rekomendasi**

1. Pemerintah Provinsi dan DPR Papua, perlu segera menyusun perencanaan legislasi daerah melalui penetapan Perdasi dan Perdasus prioritas berdasarkan agenda dan jadwal kerja yang jelas dan konsisten terutama Perdasi yang mengatur aspek-aspek pelaksanaan kewenangan dalam rangka Otonomi Khusus untuk menyelesaikan masalah konflik kewenangan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta Perdasi tentang tatacara pemilihan anggota MRP agar anggota MRP dapat segera dipilih, dilantik dan bekerja.
2. Pemerintah Provinsi dengan melibatkan elemen-elemen strategis dalam masyarakat segera menyusun rumusan yang jelas dan rinci hak-hak orang asli Papua, yang nantinya akan menjadi bahan untuk dikaji dan dilaksanakan MRP sesuai dengan kewenangannya menurut Undang-undang No. 21 tahun 2001, yaitu MRP 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.

Ruang lingkup hak-hak orang asli Papua tersebut setidaknya mencakup:

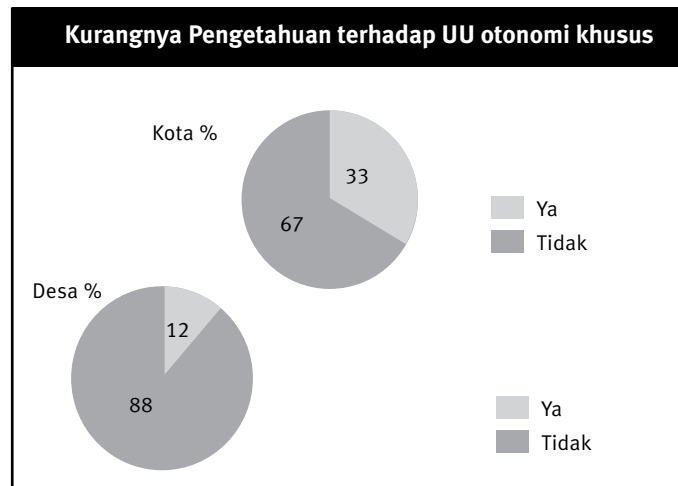
- a. Hak-hak orang asli Papua atas penghormatan terhadap adat dan budaya dalam konteks pelaksanaan kewenangan tertentu MRP, yang setidaknya meliputi:
  - Pengakuan atas hak adat atas tanah
  - Pengakuan keberadaan dan kompetensi tertentu peradilan adat
  - Pengembangan budaya dan seni tradisional
  - Pengembangan hak atas teknologi tradisional
  - Penggunaan bahasa lokal
  - Pengakuan simbol identitas daerah, dimanifestasikan dalam bentuk bendera, lambang dan lagu;
  - Pelayanan pendidikan dan kesehatan yang memadai

- b. Hak-hak orang asli Papua atas pemberdayaan perempuan dalam konteks pelaksanaan kewenangan tertentu MRP, yang setidaknya meliputi:
    - Jaminan keterwakilan dalam keanggotaan DPR Papua, DPD RI dan DPR RI;
    - Jaminan keterwakilan dalam pimpinan Partai Politik;
    - Jaminan keterwakilan dalam pimpinan pemerintahan dan birokrasi daerah
  - c. Hak-hak orang asli Papua untuk pemantapan kerukunan hidup antar umat beragama dalam konteks pelaksanaan kewenangan tertentu MRP, yang setidaknya meliputi:
    - Kebebasan menjalankan nilai-nilai agama berdasarkan prinsip damai, adil dan saling menghormati;
    - Membangun kerukunan hidup antar umat beragama berdasarkan prinsip damai, adil dan saling menghormati;
3. Pemerintah Provinsi perlu secepatnya menyelenggarakan pemilihan anggota MRP, agar Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2004 Pasal 73 yang menyatakan bahwa MRP bersama Pemerintah Provinsi Papua dan DPRP sebagai provinsi induk bertugas dan bertanggung jawab untuk membantu Pemerintah menyelesaikan masalah pemekaran wilayah yang dilakukan sebelum dikeluarkan Peraturan Pemerintah ini dengan memperhatikan realitas dan sesuai peraturan perundang-undangan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah pelantikan anggota MRP. Sehingga, penyelesaian masalah pembentukan provinsi Irian Jaya Barat berdasarkan Undang-Undang No. 45 tahun 1999 dapat segera dilakukan.

**5.1.4. Hubungan masyarakat-pemerintah dan pandangan masyarakat terhadap Otsus**

**Isu Pokok**

Otonomi khusus Papua yang mengantar Pemerintah menetapkan kebijakan Pembangunan di Bidang Pendidikan, Kesehatan, Pemberdayaan Ekonomi Rakyat, dan Infrastruktur sebagai program prioritas dalam pelaksanaannya kurang mendapat tanggapan/respon positif dari pihak masyarakat. Di masyarakat terdapat sejumlah pendapat yang mengatakan mereka tidak memahami isi dari undang-undang otsus. Sementara itu ada kelompok masyarakat yang mengatakan kebijakan Otsus lahir karena Rakyat Papua ingin bebas merdeka untuk mengurus diri sendiri agar tidak miskin, dengan demikian Otsus milik rakyat Papua bukan pemerintah daerah. Di kalangan ‘akar rumput’ timbul berbagai interpretasi yang beragam bahkan muncul sikap skeptis dan apatis. Ada kesan kuat mengarah pada sikap “tunggu dulu, lihat dulu” atau sikap “nonton”.



**Kapasitas**

Perkembangan pembangunan dan fenomena kehidupan masyarakat saat ini secara berkelompok maupun individu dalam aspek sosial budaya dan politik serta ekonomi, kemudian terjadi perubahan secara fisik lingkungan alam di Papua ini adalah konsekwensi dari kebijakan dan implementasi pembangunan 35 tahun lalu. Para konseptor dan perencana pembangunan mempunyai tradisi dalam membuat perencanaan, dimana mereka pasti memprediksi dampak dari implementasi kebijakan pembangunan yang ada. Maka atas nama pembangunan yang bermartabat, dampak pembangunan harus dikelola secara sungguh-sungguh, agar kalau terjadi perubahan (dampak positif atau negatif) bisa dipertanggung jawabkan. Dengan kata lain ada resiko terjadi pengulangan pada hari yang akan datang kalau dampak dari kegiatan yang lalu dan bermasalah pada hari ini tidak dipecahkan.

**Kesenjangan**

Pemekaran Kabupaten yang kebijakannya ada di dalam Otsus masih berorientasi pada kelembagaan tingkat kabupaten, pada hal Pemekaran Kabupaten adalah sebuah upaya pembangunan yang utuh untuk mengelola kemandirian daerah yang terdiri dari Kampung, Distrik dan Kabupaten. Pembelajaran bersama-sama masyarakat nampaknya belum



selesai yang terfokus kepada memposisikan hubungan masyarakat dengan kelembagaan pemerintah dari berbagai pendekatan pembangunan yang ada. Hal ini mengakibatkan pemerintah sendiri kewalahan untuk memberi jawaban yang sesuai aturan dan undang-undang kepada masyarakat yang menginginkan sesuatu dari pemerintah. Transparansi yang menjadi bagian dari implementasi proses-proses demokrasi telah dikerjakan dengan cara-cara yang belum bertanggung jawab, dan hal ini terjadi dalam hubungan pembangunan antara masyarakat dengan pemerintah.

### **Rekomendasi**

Dalam mengelola pembangunan di Papua di segala bidang dan aspek, pada tataran undang-undang harus menggambarkan hubungan yang sama dan setelah sama harus dijelaskan kepada Lembaga-Lembaga Adat, Agama dan Pemerintah terkecil di Kampung melalui distrik serta lembaga pendidikan melalui guru-guru di kampung termasuk LSM yang bekerja di



daerah-daerah pedesaan (kampung). Bagian ini bila terlaksana dengan aman dan sentosa, maka masyarakat tidak akan bilang kami tidak tahu isi undang-undang. Bila Otsus dipakai untuk bubarkan kemiskinan di Papua, kebutuhan masyarakat di daerah pedesaan (kampung) yang dibidang miskin harus dikenal dengan baik, artinya kalau dikenal harus dikejar metode (cara) membangun, pelaku pembangunan dan juga alat-alat yang dapat membantu menggerakkan metode (cara) tersebut. Untuk itu kebijakan dan implementasi Otsus harus menuju wilayah distrik, dengan pengertian setelah ada kebutuhan yang jelas dari masyarakat maka ditentukan lembaga bersama metode yang sesuai dan mampu memberi solusi guna pemecahan masalah/kebutuhan.

### **Sumber Informasi**

Hasil kajian keprihatinan implementasi Otsus oleh Foker – LSM Papua; Draft laporan need assessment; Laporan-laporan survey dan kegiatan pengembangan masyarakat, oleh YPMD; Jan Tetool; Dedy Rmaropen, IFES Survei 2003 (USAID)

#### **5.1.5. Media Massa**

##### **Isu Pokok**

Potensi media untuk membangun masyarakat belum dimanfaatkan dengan baik. Pembangunan yang berpihak pada masyarakat adalah pembangunan yang partisipatoris. Dalam konteks ini peran pers/media sangat besar karena mampu membantu menstimulir konsep pembangunan dan dapat monolong pencapaian perubahan yang berarti bagi masyarakat. Salah satu cara membangkitkan daya dan partisipasi masyarakat adalah melalui penyediaan informasi yang tepat. Aka tetapi sarana media kurang dipergunakan oleh pemerintah untuk menjangkau kebutuhan informasi yang ada di masyarakat dan aspirasi masyarakat belum diketahui dengan baik oleh pihak pers. Pendekatan pembangunan maupun informasi kebijakan dan ilmu kehidupan belum sepenuhnya dikomunikasikan secara proporsional sehingga minimnya informasi yang menumbuh kembangkan hasrat dan minat. Dalam kata lain, pemberitaan yang mendorong atau memberdayakan masyarakat untuk turut berkiprah dalam pembangunan belum optimal.

##### **Kapasitas**

Kesadaran akan pentingnya dan potensinya peran media dalam pembangunan belum nampak pada kalangan pemerintah sehingga belum ada upaya untuk meningkatkan jaringan media, termasuk sarana prasarana ke masyarakat yang belum memiliki akses. Di sisi lain belum ada keterampilan pejabat dari instansi terkait yang perlu mengetahui pemanfaatan media yang mampu menyentuh masyarakat dan harus belajar strategi berkomunikasi.

### **Kesenjangan**

Radio adalah media dengan tingkat jangkauan tertinggi di Papua, dimana 52% dari seluruh penduduk di Papua memiliki akses kepada radio. Akses terhadap televisi adalah 41% diikuti dengan Koran, yakni 17%. Akan tetapi, cakupan media lebih tinggi secara signifikan di daerah perkotaan dimana akses kepada televisi sebesar 86%, radio 72% dan koran 38%.



Namun perlu diperhatikan bahwa 34% dari jumlah penduduk Papua tidak memiliki akses terhadap media, dan kalau dilihat dari profil demografis itu angka lebih rendah lagi, yakni 43% masyarakat asli Papua tidak mengakses media apapun. Untuk beberapa suku dan daerah tertentu sebanyak 92% orang tidak memiliki akses sama sekali. Akan tetapi, mereka yang mempunyai akses ke televisi dan radio menonton dan mendengarkannya hampir setiap hari.

### **Rekomendasi**

Masih lemahnya aksesibilitas dalam memobilisasikan antara kepentingan masyarakat kota dan melalui media/pers sebaiknya dijawab dengan peningkatan infrastruktur, sarana prasarana, dana serta kualitas insan pers (dikuatkan program penyiaran, pemberitaan melalui media massa perlu dikoordinasikan dengan baik dan profesional). Sekalipun pemerintah provinsi, DPRD, dan Pemda harus lebih terbuka dalam melaksanakan berbagai program kegiatan ke publik, termasuk dengan menggunakan media massa dan alat komunikasi yang sesuai dengan audience masyarakat di daerah. Melihat peran TV besar dan dominan, agar diciptakan peningkatan mutu pendidikan dengan menggunakan teknologi pendidikan secara formal dan nonformal (penyuluhan kesehatan dan pertanian).

Sumber Informasi

*Jan Tetool; IFES 2003 Survey Kependudukan*

### **5.1.6. Pengentasan Kemiskinan Distrik Target Di Papua**

#### **Isu Pokok**

Papua adalah salah satu provinsi terkaya di Indonesia tetapi terdapat penduduk dengan angka kemiskinan yang tertinggi. Penentuan daerah miskin pada umumnya tidak dilakukan secara terfokus dan sering terdapat program atau investasi pada distrik dengan keadaan lebih baik, atau yang lebih disenangi secara politik, sementara distrik dengan lebih banyak penduduk miskin seharusnya menjadi sasaran.

Program langsung kepada masyarakat marjinal cenderung tidak dikelola dengan tepat sehingga lebih menguntungkan bagi keluarga yang lebih baik keadaannya sedangkan keluarga yang paling membutuhkan program tersebut tidak mendapat manfaat maksimal. Terdapat kerugian dalam administrasi dan kelembagaan karena pengelolaan yang kurang efisien.

Kerjasama yang baik antar pelaku yang peduli terhadap pengentasan kemiskinan dapat dicapai melalui perencanaan partisipatori dengan masyarakat lokal di tingkat distrik ke bawah. Kebijakan dan program pengentasan kemiskinan yang efektif harus dikembangkan melalui pemantauan dan evaluasi kegiatan, serta pembagian informasi lokal melalui jaringan komunikasi tentang banyak pengalaman kegiatan nyata baik yang berhasil maupun yang gagal.

### **Kapasitas**

Selama ini program pengentasan kemiskinan dan jaring pengaman sosial (social safety net) ditargetkan secara langsung pada:

keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan. Program secara langsung pada target keluarga miskin yang dibagi atas dua golongan seperti pemberian makanan, pelayanan kesehatan, pembagian alat-alat pertanian dan masukan untuk berusaha (bibit ternak, pupuk dan sebagainya), bantuan keuangan mikro termasuk dana bergulir atau subsidi kredit dan berbagai pelayanan pengembangan usaha di daerah dimana kemiskinan tinggi. Program untuk daerah miskin ini mencakup pembiayaan masyarakat, infrastruktur pedesaan seperti jalan, listrik, dan komunikasi, infrastruktur masyarakat seperti jalan dari lokasi pertanian ke pasar, sekolah, perumahan masyarakat, air bersih, sanitasi dan lainnya. Sementara program yang menjawab kebutuhan akibat bencana dianggap bersifat jangka pendek atau aksi peringanan, dan bukan diperlakukan sebagai program kemiskinan.

### **Kesenjangan**

Ketersediaan data tentang kemiskinan menjadi kendala dalam upaya menentukan distrik yang paling membutuhkan program pengentasan kemiskinan. Tersedia data pada tingkat nasional, yakni dari susenas dan survey potensi desa (Podes), namun pihak daerah menganggap indikator kemiskinan dari tingkat nasional kurang tepat untuk keadaan di Papua. Walaupun definisi dan sistem pengukuran kesejahteraan dan kemiskinan masih menjadi masalah, pada data susenas dan Podes tetap terdapat variable yang penting untuk diketahui dan dipertimbangkan dalam kebijakan dan program di Papua, yaitu:

persentase rumah tangga yang digolongkan sebagai Pra-KS atau KS-1 (menurut sistem klasifikasi kesejahteraan keluarga BKKBN). Ini data dari Podes.

persentase rumah tangga yang digolongkan dengan mata pencaharian utamanya sebagai petani (dalam arti luas, yaitu termasuk peramu, pemburu, nelayan dsb). Ini juga data dari Podes persentase rumah tangga dengan quintil pengeluaran keluarga terkecil. Ini data dari Susenas.



### Rekomendasi

Untuk mencapai tujuan pengentasan kemiskinan pada masyarakat yang termarginalisasi di daerah kurang beruntung di Papua perlu agar setiap sektor menentukan dan memfokuskan pada distrik sasaran. Penentuan distrik sasaran berdasarkan kriteria dari sektor kunci termasuk kesehatan, pendidikan, infrastruktur dan ekonomi masyarakat. Misalnya peta di sebelah ini menunjukkan distrik prioritas berdasarkan tidak tersedianya tenaga listrik. Ditentukannya distrik tertentu sebagai prioritas berarti bahwa anggaran dan upaya pendampingan, pengertian terhadap kebudayaan, strategi komunikasi dan sebagainya semua harus difokuskan secara padat pada distrik itu.

Sumber Informasi

*Litbang Kompas, BPS; Papua Dalam Angka; Laporan Needs Assessment*

## 5.2. Pemerintah

### 5.2.1. Peraturan Perundang-undangan Otonomi Khusus

#### Isu Pokok

Terdapat sejumlah pendapat di masyarakat yang mengatakan bahwa mereka tidak memahami isi dari Undang-undang Otonomi Khusus. Sementara itu ada kelompok masyarakat yang mengatakan kebijakan Otsus lahir karena rakyat Papua ingin bebas merdeka untuk mengurus diri sendiri agar tidak miskin, dengan demikian Otsus milik rakyat Papua bukan Pemerintah Daerah. Pemekaran Kabupaten yang kebijakannya ada di dalam UU Otsus masih berorientasi pada kelembagaan tingkat kabupaten, padahal pemekaran kabupaten adalah sebuah upaya pembangunan yang utuh untuk mengelola kemandirian daerah yang terdiri dari kampung, distrik dan kabupaten. Belum dipilih dan dilantiknya anggota MRP serta belum dirumuskan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Khusus yang mengakomodir secara jelas dan rinci tentang pengertian hak-hak orang asli Papua. Pelaksanaan pemekaran Provinsi Papua pada tanggal 27 Januari 2003 yang dilakukan dengan mengabaikan UU No. 21 Tahun 2001 pasal 76.

### **Kapasitas**

DPRP belum dapat berperan aktif dalam membuat Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Khusus. Pemerintah Provinsi belum memiliki kemampuan dalam membentuk MRP. Dalam pelaksanaan OTSUS lembaga adat, lembaga agama, dan perempuan belum diberikan peranan penuh.

### **Kesenjangan**

Prosedur mekanisme kerja tidak berjalan dengan baik karena belum terbentuknya lembaga representatif kultural (Majelis Rakyat Papua). Konflik kewenangan antara Pemerintah Provinsi yang menggunakan UU No. 21 Tahun 2001 dengan Pemerintah Kabupaten Kota di wilayah Provinsi Papua yang menggunakan UU No. 32 Tahun 2004 menggantikan UU No. 22 Tahun 1999.

### **Rekomendasi**

1. Membangun Papua melalui Kebijakan Otsus  
Anggota DPRP, anggota DPD wakil/utusan Provinsi Papua di DPR RI dan DPRD Kabupaten dan Kota agar mendesak Pemerintah Pusat untuk menghormati UU No. 21 Tahun 2001 melalui pengelolaan pembangunan di segala bidang dan aspek, terutama pada hubungan yang sama dalam tataran undang-undang dan setelah sama perlu untuk disosialisasikan kepada komponen masyarakat yang ada, sehingga pernyataan ketidak-tahuan tentang isi undang-undang Otsus dapat terjawab dengan baik.
2. Dengan Otsus Hapuskan Kemiskinan di Papua  
Perlu menyiapkan suatu metode (cara) membangun, SDM dari pelaku pembangunan dan juga alat-alat yang dapat membantu menggerakkan metode tersebut dengan memperhatikan kebutuhan yang jelas di masyarakat pada semua tingkatan wilayah termasuk kampung-kampung.
3. Mengelola Pembangunan secara Bermartabat  
Pemerintah Provinsi Papua dan DPR Papua, perlu segera menyusun perencanaan legislasi daerah melalui penetapan Perdasi dan Perdatus prioritas berdasarkan agenda dan jadwal kerja yang jelas dan konsisten, terutama Perdasi yang mengatur aspek-aspek pelaksanaan kewenangan dalam rangka Otsus untuk menyelesaikan masalah konflik kewenangan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta Perdasi tentang tatacara pemilihan anggota MRP, agar dapat segera dipilih, dilantik dan bekerja.
4. Hak-hak orang asli Papua  
Pemerintah Provinsi dengan melibatkan elemen-elemen strategis dalam masyarakat segera menyusun rumusan yang jelas dan rinci hak-hak orang asli Papua, yang nantinya akan menjadi bahan untuk dikaji dan dilaksanakan oleh MRP sesuai dengan kewenangannya menurut UU No. 21 Tahun 2001, yaitu 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.

## 5. Pemilihan Anggota MRP

Pemerintah Provinsi Papua perlu secepatnya menyelenggarakan pemilihan anggota MRP agar Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2004 Pasal 73 yang menyatakan bahwa MRP bersama Pemerintah Provinsi Papua dan DPRP sebagai perangkat provinsi induk bertugas dan bertanggung jawab untuk membantu Pemerintah menyelesaikan masalah pemekaran wilayah yang dilakukan sebelum dikeluarkan Peraturan Pemerintah ini dengan memperhatikan realitas dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah pelantikan anggota MRP. Sehingga penyelesaian masalah pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat berdasarkan UU No. 45 Tahun 1999 dapat segera diselesaikan.

Sumber Informasi

*Iwan Nazar*

### 5.2.2. Legislature

#### Isu Pokok

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah sesuai dengan yang diamanatkan dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004, namun dalam perjalanan pemerintahan daerah sesuai dengan yang diamanatkan dalam undang-undang nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua, DPRD Provinsi Papua mengalami perubahan nama menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan penetapannya dilakukan pada tanggal 15 Maret 2005 melalui rapat paripurna. Undang-undang 21 tahun 2001 tersebut juga mengatur pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2004. Namun dalam perjalanan pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut mengalami kendala, yaitu pada persoalan mekanisme perekrutan (tata cara pemilihan) keanggotaan MRP yang sementara ini masih belum jelas.

#### Kapasitas

Keanggotaan DPRP (Provinsi Papua) berjumlah 56 orang sedangkan DPRD Kota dan Kabupaten berjumlah antara 30 (Kota Jayapura), 25 (Kabupaten Manokwari dan Kabupaten Merauke) dan 20 (Kota dan Kabupaten lain). Partisipasi perempuan dalam lembaga legislatif sangat rendah (kurang dari 10%) dan tingkat pendidikan rata-rata tingkat SMU.

Keanggotaan MRP terdiri atas komponen masyarakat adat, komponen masyarakat agama dan komponen masyarakat perempuan, berjumlah 42 orang yang merupakan 1/4 dari jumlah anggota DPRP sebanyak 56 orang. Sehingga masing-masing komponen terdiri atas 14 orang.

Selanjutnya, agar MRP dapat bekerja melaksanakan wewenang dan tugasnya untuk pertama kali, dibutuhkan 2 (dua) peraturan pelaksanaan, yaitu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) tentang tata cara pemilihan anggota MRP.

### **Kesenjangan**

Masih lemahnya kualitas Sumber Daya Manusia dalam hal memahami rancangan tentang peraturan-peraturan yang akan ditetapkan. Selain itu pemahaman tentang proses perhitungan anggaran yang akan ditetapkan sebagai APBD masih belum memadai, apalagi jika dikaitkan dengan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang, Pedoman Pengurusan Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.

Hampir kebanyakan daerah di wilayah Republik Indonesia, anggota DPRDnya mengalami guncangan yang cukup hebat yang diakibatkan adanya penemuan-penemuan penyelewengan dana negara untuk kepentingan diri maupun kelompok. Hal yang demikian karena diindikasikan adanya proses Mark Up pada proyek-proyek yang dijalankan oleh eksekutif dan yang disetujui pihak legislatif.

Menyangkut pengawasan terhadap jalannya program pembangunan masih lemah (kurang ada tindak lanjut). Dalam menjalankan tugas dan fungsinya DPRD belumlah sesuai dengan yang diamanatkan dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang, Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua maupun PP No. 54 Tahun 2004 tentang, Majelis Rakyat Papua (MRP).

Koordinasi Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi dalam melengkapi perangkat/mekanisme perekrutan MRP tidak konsisten. Adanya harapan masyarakat Papua yang menginginkan aturan yang diamanatkan dalam UU OTSUS namun dalam implementasinya belum dijalankan dengan baik oleh pihak eksekutif dan legislatif.

### **Rekomendasi**

Sesegera mungkin melakukan konsolidasi internal DPRD, DPRD Kota dan Kabupaten dalam upaya menemukan langkah-langkah konkrit untuk mencegah terjadinya mark-up dana yang dilakukan oleh oknum-oknum tertentu di birokrasi pemerintahan, sehingga dana-dana tersebut dapat digunakan secara baik dan tepat guna serta tepat sasaran.

Memberikan pelatihan khusus kepada setiap anggota legislatif secara bertahap tentang tatacara penyusunan anggaran berbasis kinerja dan hal-hal lain yang berkaitan dengan tugas dan wewenangnya.

Pemerintah Provinsi bersama DPRD dan Stakeholders yang ada di wilayah Provinsi Papua agar melakukan suatu kajian yang mendalam mengenai penyelesaian tata cara pemilihan anggota MRP, berkaitan dengan konflik kewenangan yang terjadi akibat adanya pro – kontra pemekaran wilayah.

Sumber Informasi

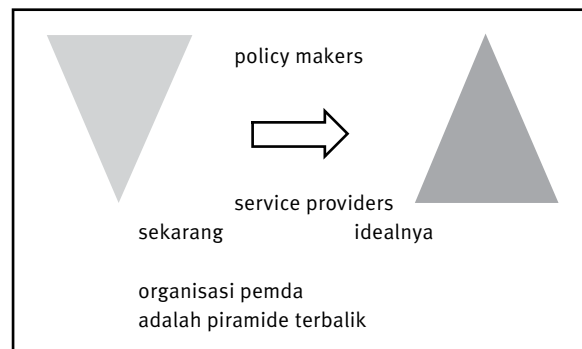
*Iwan Nazar*

### 5.2.3. Eksekutif

#### Isu Pokok

Terdapat pemahaman umum bahwa di banyak tempat, pemerintah daerah sangat tidak siap untuk mengembangkan seluruh tanggung jawab tambahan yang saat ini dimandatkan dalam legislasi tentang otonomi. Masalah-masalah yang muncul mulai dari struktur organisasi yang tidak tepat, keterampilan sumber daya manusia yang tidak memadai, praktek-praktek manajemen yang buruk dan kurangnya sumber daya finansial dan mekanisme kontrol finansial. Selain itu, unit pemerintah daerah mempunyai pengalaman yang minim mengenai kewenangan independen dan tanggung jawab yang lebih besar, ditambah dengan sikap yang kondusif terhadap praktek-praktek yang tidak efisien dan terhadap korupsi telah lama terbentuk. Hal ini meninggalkan kelemahan yang membutuhkan waktu lama dan terus menerus untuk direformasi.

Distrik kurang diberdayakan untuk melaksanakan pelayanan teknis. Kecuali untuk pelayanan kesehatan lewat pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) dan klinik-klinik, serta pendidikan dasar, organ instansi teknis lain tidak ada pada tingkat Distrik. Hanya ada beberapa kabupaten (Jayapura, Fak-fak, Mimika) dimana Distrik mendapat block grant yang bervariasi dari sekitar 800 juta rupiah sampai 1,2 milyar, tetapi belum dipersiapkan ketentuan mengenai mekanisme pencairan dan pelaporan pelaksanaannya sehingga masih mengalami hambatan. Pemerintah daerah sendiri tidak pernah melaksanakan paradigma pembangunan yang terdesentralisasi secara konsisten dan mempertahankan kekuasaan. Dilihat dari struktur organisasi pemerintah daerah masih nampak adanya bentuk yang disebut piramida terbalik, dimana dari segi alokasi tenaga dan dana, unit perumusan kebijakan menjadi terbesar / tergemuk dan unit-unit pelayanan di tingkat distrik dan kampung justru terlemah / terkecil;



#### Kapasitas

Kajian terungkap bahwa ada perbedaan yang sangat mencolok antara kabupaten/kota yang lama dan/atau induk dengan kabupaten pemekaran, khususnya jika dilihat dari aspek jumlah unit kerjanya (kabupaten induk rata-rata 31, dan kabupaten pemekaran rata-rata 12 unit kerja). Sesungguhnya ukuran besarnya organisasi sangat ditentukan oleh kebutuhan riil dari penanganan urusan pemerintahan: pembangunan, regulasi, dan pelayanan publik. Kondisi struktur organisasi saat ini belum mengacu pada ketentuan umum PP 8 tahun 2003. Untuk memenuhi PP tersebut perlu di digunakan suatu visi dan misi daerah, keunggulan

komparatif pada masing-masing daerah, kebutuhan yang akan dipenuhi pada suatu daerah dan pelayanan terhadap masyarakat / penduduk dengan mempertimbangkan akan nilai ekonomis / pembiayaan terhadap pelayanan tersebut. Sehingga setiap institusi atau unit kerja harus memiliki tugas pokok dan fungsi. Dengan adanya tugas pokok dan fungsi pada masing-masing Bagian, Dinas, Badan, Kantor dan Distrik, maka kegiatan pelayanan kepada masyarakat akan memberikan "outcome" yang dapat diukur baik dari sisi pembiayaan maupun dari sisi manfaat yang diterima.

### Jumlah Satuan Kerja Pemda Daerah

Nama Kabupaten/ Kota	Dinas	Badan	Kantor	Lainnya	Jumlah
Kota dan Kabupaten lama / induk					
Kota Jayapura, Kabupaten Jayawijaya, Merauke, Manokwari, Sorong, Fak-fak, Yapen Waropen Kabupaten pemekaran	Rata-rata 19 (11-23)	Rata-rata 6 (4-9)	Rata-rata 4 (0-11)	Rata-rata 2	Rata-rata 31 (28-37)
Kabupaten Paniai, Sarmi, Keerom,					
Tolikara, Boven Digul, Asmat, Kaimana, Teluk Wondama, Raja Ampat, Waropen	Rata-rata 7 (4-10)	Rata-rata 2	Rata-rata 1 (0-2)	Rata-rata 2	Rata-rata 12

Jumlah pegawai yang tersedia pada masing-masing Kabupaten sangat bervariasi dan umumnya kabupaten induk memiliki jumlah pegawai yang sangat banyak dibandingkan dengan kabupaten pemekaran. Hal ini dapat dibuktikan dari rata-rata proporsi pegawai pemda terhadap jumlah penduduk. Artinya untuk kabupaten induk dalam setiap 100 penduduk rata-rata terdapat kira-kira 4 pegawai negeri sedangkan untuk kabupaten pemekaran setiap 100 penduduk terdapat kira-kira 2 pegawai. Dari jumlah pegawai tersebut terdapat sekitar 43% pegawai golongan II dan sekitar 48% pegawai golongan III sedangkan sekitar 4% dari golongan adalah pegawai I dan pegawai IV. Artinya pengambil keputusan dalam melakukan pelayanan kepada penduduk di kabupaten dilakukan oleh 4% pegawai pemda, jika mengikuti daftar urutan kepangkatan.

Dari segi keorganisasian, Susunan Pemerintahan Kabupaten dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Provinsi Papua Nomor 34 Tahun 2003.

Surat Keputusan tersebut, memuat pula susunan fungsi dan tugas kelembagaan dari setiap unit organisasinya yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 meliputi struktur Organisasi minimal, yaitu bagian 5 unit (Kepegawaian, Pemerintahan, Umum, Hukum dan Ortal, serta Keuangan, dinas 7 unit (meliputi : Pendapatan Daerah, Pertanian dan Kehutanan, Perekonomian Daerah, Pekerjaan Umum, Kesehatan, Sosial, serta Pendidikan dan Kebudayaan, badan 1 unit, yaitu Bappeda.



Komposisi UBO (ukuran besarnya organisasi) Pemerintah Kabupaten baru yang demikian ini disesuaikan dengan statusnya yang masih bersifat Kabupaten Administratif dari Kabupaten induknya, sehingga sangat nampak bahwa beban tugas dan fungsi yang harus diemban saat ini cenderung masih belum terakomodasi dalam struktur pemerintahan.

### **Kesenjangan**

Dari sejumlah pemberitaan media cetak dapat diketahui bahwa pemerintahan distrik di daerah perkotaan atau yang berdekatan dengan ibukota kabupaten pemerintahan telah berfungsi dan menjalankan tugas mereka dengan baik, tetapi lain halnya dengan daerah pedalaman dan terpencil, yang juga diberitakan media, masih banyak ditinggalkan kepala distrik yang lebih senang tinggal di perkotaan. Sama halnya dengan pemerintahan distrik, perangkat distrik yaitu kelurahan dan pemerintahan otonom kampung di daerah kota dan atau yang berdekatan dengan ibukota kabupaten relatif telah menjalankan fungsinya; namun untuk daerah pedalaman dan terpencil banyak kampung yang belum mempunyai kantor dan aparat kampung-pun tidak dapat berbuat banyak karena mereka memiliki kualitas SDM yang sangat rendah. Sebagian besar aparat kelurahan dan kampung belum memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang memadai dalam memberikan pelayanan publik.

Kapasitas pemerintah kabupaten pemekaran masih bervariasi besar, dari kurang baik sampai dengan baik dalam hal kemampuan Pejabat Bupati untuk melaksanakan tugas pokok di bidang “pembangunan infrastruktur pemerintahan”. Disamping itu masih bervariasi pula dalam hal domisili dan tempat penyelenggaraan dilihat tugas pemerintahan, seperti adanya pejabat dan personil pemerintah kabupaten yang masih berdomisili dan menyelenggarakan tugas pokok pemerintahan di kabupaten induk baik secara terselubung maupun terang-terangan, tetapi ada pula yang telah tinggal menetap dan melaksanakan tugas pokok pemerintahan di masing-masing kabupaten pemekaran.

### **Rekomendasi**

Status otonomi khusus diberikan karena tuntutan masyarakat Papua yang berada dalam kondisi kurang beruntung. Hal ini diakui karena ada perbedaan budaya lokal yang bersifat spesifik yang harus diakomodasikan dalam proses pembangunan. Namun tampak bahwa tidak ada satu daerahpun yang mengakomodasikan dalam struktur organisasi yang dibentuk, ada dinas masyarakat adat.

Peningkatan kapasitas pemerintah daerah kabupaten dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dapat dilakukan melalui upaya-upaya nyata sebagai berikut:

Mempercepat pembangunan perumahan pegawai dan perkantoran seluruh lembaga pemerintah kabupaten pada masing-masing kabupaten pemekaran.  
Merelokasi pusat-pusat industri pengolahan yang menggunakan bahan baku yang bersumber dari wilayah kabupaten pemekaran bersangkutan.

Menyediakan data base yang valid dan mutakhir, serta mempercepat penyusunan Kerangka Umum Tata Ruang Wilayah, dan Rencana Strategis masing-masing kabupaten.

Kapasitas pemerintah kabupaten induk menjadi kurang efektif dan tidak efisien dalam hal penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan akibat lambannya upaya-upaya nyata untuk merasionalisasi kembali struktur pemerintah kabupaten setelah dimekarkan disamping lambannya upaya-upaya nyata untuk melakukan revisi “Rencana Strategis” yang telah dimiliki. Peningkatan kapasitas pemerintah kabupaten induk untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan secara efektif dan efisien dapat dilakukan melalui upaya-upaya nyata sebagai berikut:

Merasionalisasi struktur pemerintah kabupaten, dan melakukan revisi dokumen Rencana Strategis kabupaten yang telah ada.

Menyediakan data base yang valid dan mutakhir sebagai dasar perencanaan dan penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan.

Tantangan lain dan yang cukup serius adalah untuk membernarkan sistem rekrutmen dan penempatan PNS. Rekrutmen PNS yang berkualitas memerlukan sistem rekrutmen dengan “Fit and Proper Test” dan sekaligus perantasan korupsi (masih ada praktek-praktek pembiayaan untuk diterima sebagai PNS), dan penempatan pejabat pada instansi pemerintah sesuai dengan bidang keahlian (right man on the right place).

#### 5.2.4. Keuangan Daerah

##### **Isu Pokok**

Kapasitas keuangan publik di Provinsi Papua, Kabupaten dan Kota dapat digambarkan dari segi jumlah uang dan dari segi sumber daya manusia yang mengelola uang tersebut. Dari segi pendapatan asli daerah pemerintah daerah, baik provinsi, Kota dan Kabupaten mempunyai kapasitas terbatas tetapi dari penerimaan dana perimbangan keuangan baik yang dana alokasi umum maupun dana alokasi otonomi khusus kapasitasnya cukup besar. Bagaimana kemampuan untuk memanfaatkan dan mengelola dana publik tersebut, baik pada tahap perencanaan, penetapan, pelaksanaan dan pengelolaan, pengawasan maupun pelaporan anggaran. Siklus ini merupakan tahapan yang secara berulang dikerjakan Pemda setiap tahun. Peraturan yang diacu Pemda di Papua pada tahun anggaran (TA) 2003 sampai TA 2005 adalah Kepmendagri 29 Tahun 2002. Kepmendagri ini mengacu pada UU 22 dan UU 25 Tahun 1999, dan PP 105 Tahun 2000.

##### **Kapasitas**

Pendapatan Asli Daerah pada tahun-tahun terakhir ini mencapai sekitar Rupiah 150 milyar untuk semua Kota dan Kabupaten, atau sekitar Rupiah 65 ribu per kapita dengan variasi cukup besar antara Kabupaten Sorong, Nabire, Merauke dan Mimika (rata-rata Rupiah 100 ribu per kapita) dan Kabupaten Jayawijaya (sekitar Rupiah 25 ribu per kapita) dan Kota dan Kabupaten lain (rata-rata > Rupiah 50 ribu per kapita).

**Perhitungan Kapasitas Fiskal kabupaten/Kota di Papua Berdasarkan  
Kepmen Keuangan No: 538/KMK.07/2003 Setelah Penyesuaian (Penambahan)  
Dana Otsus Tahun 2003**

Daerah	PAD	Bagi Hasil Pajak	Bagi Hasil Non Pajak (SDA)	Dana OTSUS	Penerimaan Lain-lain yang sah	Penerimaan Umum	Belanja Pegawai	Jumlah Penduduk Miskin	Kapasitas Fiskal	
1	2	3	4	5	6	7	8=3s/d7	9	10	11
Kab. Mimika	9,087,865	31,311,832	110,369,806	131,760,000	36,998,179	-	319,527,682	42,903,042	33.2	8,332,067
Kab. Paniai	5,089,951	5,264,000	93,390,000	170,680,000	33,598,926	-	308,022,877	34,470,000	64.1	4,267,596
Kab. Fak-Fak	3,006,510	26,868,239	6,575,000	169,110,000	32,030,539	-	237,590,288	88,371,902	32.8	4,549,341
Kab. Jayapura	13,265,338	13,691,893	8,860,000	259,760,000	46,885,974	1,490,000	343,953,205	135,443,692	45.9	4,542,691
Kab. Merauke	5,305,230	28,295,000	6,431,412	416,610,000	37,913,969	-	494,555,611	145,815,274	92.9	3,753,933
kab. Sorong	7,397,095	35,030,610	8,555,469	230,888,736	29,497,707	49,260,563	360,630,180	100,192,203	56.2	4,634,128
Kab. Nabire	2,500,000	7,258,823	910,060	167,900,000	35,660,200	3,980,000	218,209,083	77,397,009	39	3,610,566
Kab. Puncak Jaya	1,835,000	7,100,794	14,268,999	139,780,000	56,083,116	-	219,067,909	23,401,582	54.5	3,590,208
Kota Jayapura	7,694,000	8,958,712	8,250,000	141,280,000	33,651,776	3,780,000	203,614,488	77,352,864	42.3	2,984,908
Kota. Sorong	4,479,500	6,802,000	6,208,000	113,750,000	43,236,219	-	174,475,719	49,591,535	48	2,580,252
Kab. Manokwari	5,228,350	34,062,981	8,796,848	203,850,000	28,959,144	-	280,897,323	100,959,156	93	1,928,598
Kab. Jayawijaya	4,288,497	33,345,783	17,931,449	300,560,000	32,557,760	-	388,683,489	117,839,887	184	1,471,177
Kab. Yapen Waropen	1,277,000	13,921,800	12,363,403	156,730,000	39,689,555	43,108,711	267,090,469	70,980,008	104	1,887,492
Kab. Biak Numfor	2,087,259	78,738,774	7,199,115	155,067,115	30,717,042	-	273,810,305	71,175,736	94	2,151,110

Pada tahun 2002 jumlah pendapatan pemerintah Kota dan Kabupaten se-Papua (termasuk PAD dan dana perimbangan) bervariasi antara Rupiah 835 ribu per kapita (Kota Sorong) sampai Rupiah 3,5 juta per kapita (Kabupaten Mimika). Porsi DAU dari jumlah pendapatan naik dari tahun 2002 (sebelum pemekaran) sebesar Rupiah 2.43 triliun menjadi Rupiah 3.45 triliun pada tahun 2004 (sesudah pemekaran) dengan variasi yang cukup besar, yaitu antara Rupiah 723 ribu per kapita (Kota Sorong) dan Rupiah 1.75 juta per kapita (Kabupaten Jayawijaya lama) pada tahun 2002 dan antara Rupiah 750 ribu per kapita (Kabupaten Jayawijaya baru) dan Rupiah 5.3 juta per kapita (Kabupaten Waropen) pada tahun 2004. Penggunaan kapasitas keuangan daerah yang digambarkan di atas sangat bervariasi antar daerah, tetapi pada umumnya porsi terbesar dipakai untuk belanja rutin / operasional. Pada tahun 2002, rata 63% dari jumlah penerimaan digunakan untuk belanja rutin, dan bervariasi antara 44% di Kabupaten Puncak Jaya dan 80% di Kabupaten Yapen Waropen.

Dari jumlah pendapatan tahun 2002 rata-rata 5% digunakan untuk pendidikan (Rupiah 65 ribu per kapita) dengan variasi 1% sampai 8% (Rupiah 26 ribu sampai Rupiah 202 ribu per kapita). Dari jumlah pendapatan tahun 2002 rata-rata 2% untuk kesehatan (Rupiah 33 ribu per kapita) dengan variasi 1% sampai 5% (Rupiah 12 ribu sampai Rupiah 151 ribu per kapita).

Kalau dilihat dari belanja investasi (pembangunan) tahun 2002, rata-rata 12% digunakan untuk pendidikan (variasi 5% sampai 60%, dan rata-rata 6% digunakan untuk kesehatan (variasi 3% - 18%).

Ketidakkaitan antara strategi dan prioritas pembangunan dengan penggunaan anggaran bisa saja menjadi alasan utama bahwa tujuan-tujuan pembangunan sampai saat ini tidak pernah tercapai. Konsistensi antara strategi pembangunan dan penganggaran mungkin perlu dipastikan melalui pengaturan, yang mengatur pembagian anggaran antara pemerintah kota dan Kabupaten (misalnya dengan

menggunakan formula yang sama dengan yang digunakan pemerintah untuk alokasi DAU), pembagian anggaran antara pemerintah Kota / Kabupaten dan Distrik (berdasarkan satu formula atau persentase), serta pengalokasian sebagian dari anggaran pada sektor prioritas (misalnya khusus dari dana bagi hasil minyak bumi dan gas bumi).

### **Kesenjangan**

Berkaitan dengan **tahapan perencanaan**, ada beberapa isu dan masalah kapasitas, yaitu : Belum ada mekanisme yang baik tentang bagaimana penjarangan aspirasi masyarakat yang harus dilakukan eksekutif dan legislatif; Pemda belum membangun data base yang baik tentang hasil-hasil pembangunan tahun-tahun sebelumnya; RASK yang disusun belum optimal terutama pada analisa standar belanja, dan perumusan tolok ukur kinerja; Pembahasan RAPBD selalu terlambat, misalnya, untuk RAPBD TA 2005 baru dibahas pada bulan April 2005; dan Pemda dan eksekutif belum memiliki konsep bagaimana sosialisasi RAPBD kepada masyarakat.

Berkaitan dengan **tahapan pelaksanaan dan pengelolaan anggaran**, ditemukan isu dan masalah kapasitas berikut : Pemda belum banyak membahas isu inefisiensi dan inefektifitas sejumlah kegiatan / proyek; Daerah belum membangun sistem dan pengawasan terhadap kegiatan/proyek yang transparan dalam proses tender;

Daerah belum membangun sistem dan pengawasan untuk mengoptimalkan penerimaan komisi, rabat dan lain-lain sebagai pendapatan daerah; Daerah belum memiliki sistem untuk mengoptimalkan pengawasan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar disetor tepat waktu; Daerah belum optimal dalam mendeteksi berbagai tindakan yang mengakibatkan pengeluaran sebelum penetapan Perda tentang APBD; Masih lemahnya deteksi dini terhadap berbagai pengeluaran yang tidak didukung oleh bukti-bukti yang sah; dan Pemda belum memiliki kapasitas memadai dalam mengoptimalkan pemungutan PAD dari sumber penggunaan aset daerah.

Berkaitan dengan **tahapan pengawasan anggaran**, ditemukan isu dan masalah kapasitas berikut : Banyak anggota dewan belum memiliki kemampuan memadai dalam melakukan pengawasan anggaran, dan mereka ini sering memilih untuk diam dalam setiap aktivitas pengawasan anggaran; Banyak pengawas internal Pemda belum memiliki kompetensi, pengetahuan dan ketrampilan memadai dalam melaksanakan tugasnya; dan Pemda belum memiliki kapasitas memadai dalam menegakkan aturan untuk penagihan ganti rugi.

Berkaitan dengan **tahapan pelaporan anggaran**, masih ditemukan isu dan masalah kapasitas berikut: Pemda belum memiliki sistem yang baik terutama untuk penyusunan Neraca dan Laporan Arus Kas; dan Rentrada di banyak daerah belum menggunakan indikator terukur, sehingga saat penyusunan LPJ Pemda belum mengukur kinerja dengan indikator Renstrada.

### **Rekomendasi**

Pemerintah Provinsi perlu menetapkan peraturan (PERDASUS) yang mempersyaratkan pengalokasian dan penggunaan dana otonomi khusus sesuai amanat dari undang-undang otonomi khusus sendiri, dengan mengutamakan bidang pendidikan dan kesehatan dan mengedepankan masyarakat di daerah terpencil terisolir. Pemerintah Provinsi juga perlu mendorong Pemerintah Kota dan Kabupaten untuk melaksanakan desentralisasi fiskal sampai tingkat Distrik, misalnya melalui persyaratan penggunaan dana otonomi khusus. Mulai tahun 2006 Pemerintah Daerah (Kota dan Kabupaten) perlu mengikuti Undang-undang 33 tahun 2004 mengenai struktur APBD dan perhitungan DAU serta rencana penggunaan akuntansi basis akrual (accrual accounting base) dan pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pemerintah Daerah (baik Provinsi maupun Kota dan Kabupaten) perlu apply transparansi mengenai penerimaan dan dalam pengalokasian dan penggunaan dana publik, dan menyusun Laporan Pertanggungjawaban Akhir Tahun (LPJ) dengan realisasi anggaran, nota perhitungan, neraca, dan laporan arus kas. LPJ tersebut perlu disusun dengan menggunakan indikator Renstrada.

Sumber: UNDP Papua Needs Assessment

*Drs. Agustinus Salle, M.Ec, Dosen Program Studi Akuntansi, FE UNCEN  
Pengkajian Tata Pemerintahan dan Keuangan Daerah, Yan Pieter Karafir*

#### **5.2.5. Perencanaan Pembangunan**

##### **Isu- Pokok**

Pengalokasian dana kepada pembangunan lebih banyak dilakukan berdasarkan hasil musyawarah dari pada berdasarkan kebijakan, strategi atau perencanaan pembangunan yang ditetapkan. Strategi sektoral, bila ada, jarang menjadi pedoman dalam alokasi dana serta dalam pembangunan sendiri.

Strategi sektoral, bila ada, jarang disusun dan atau ditetapkan bersama-sama antara yang berkepentingan di Provinsi dan yang di Kota / Kabupaten;

Dalam kenyataan sistem dan proses perencanaan dan proses penganggaran terlepas (not connected); mulai dari proses perencanaan di tingkat Kampung dan Distrik (musrenbang) yang melakukan musyawarah perencanaan tanpa alokasi dana pada tingkat tersebut (kecuali di kabupaten Jayapura, Fak-fak dan Mimika);

Jarang ada kemitraan antara lembaga-lembaga yang bersama-sama bertanggungjawab terhadap pelaksanaan suatu kebijakan, strategi atau perencanaan sektoral; jarang ada kemitraan antara lembaga-lembaga di tingkat Provinsi dengan lembaga-lembaga di tingkat Kota / Kabupaten untuk mensynergikan usaha-usaha untuk mencapai tujuan strategi / kebijakan; jarang ada subsidi dari instansi Provinsi pada mitra di Kota / Kabupaten untuk menggerak tercapai tujuan strategi / kebijakan (orientasi pada proyek yang dimiliki sendiri sangat kuat);

### **Kapasitas**

1. Kerangka Pembangunan Papua yang pertama disusun pada tahun 1968 (Design for Development of West Irian) yang menyangkut beberapa sektor prioritas pertama: transportasi laut, pendidikan, kehutanan dan perikanan; beberapa sektor prioritas kedua: pelayanan publik listrik dan air bersih, pertambangan dan pertanian; dan beberapa sektor prioritas ketiga: transportasi udara dan darat, telekomunikasi dan kesehatan.
2. Pada tahun 1988 disusun Kerangka Pembangunan Papua kedua (Framework for Development of Irian Jaya) yang menyangkut 14 kebijakan pembangunan, yaitu untuk pertanian, peternakan, perikanan, perhutanan, pertambangan, industri, kesehatan, pendidikan, sektor swasta, pembangunan manusia, kelembagaan, pembangunan partisipasi, pembangunan pemukiman dan tata ruang maupun pendekatan pembangunan untuk kelompok kabupaten yang berbeda (termasuk daerah terpencil).
3. Pemerintah Papua (Irian) sama dengan pemerintah provinsi lain merumuskan juga lima tahun sekali rencana pembangunan daerahnya (REPELITADA) dan untuk periode 2000-2004 rencana strategis pembangunan (RENSTRA). Untuk periode 2005 keatas belum ada kerangka pembangunan, rencana pembangunan jangka panjang maupun jangah menengah yang sah.

### **Kesenjangan**

1. Diperkirakan DPRD di semua daerah di Papua telah melaksanakan kunjungan kerja ke masyarakat, dalam kunjungan mana DPRD mendapat masukan dari masyarakat tentang kebutuhan pembangunan; namun dengan keterbatasan kualitas dewan termasuk dokumentasi dan kelemahan dalam menyusun program sebagian besar masukan masyarakat tidak terakomodasi dalam RAPBD.
2. Diperkirakan bahwa sebagian besar Distrik di Papua telah melaksanakan Musyawarah Pembangunan Desa (MUSBANGDES) sebagai media untuk mengakomodasi masukan dari masyarakat; namun banyak Distrik yang menyesalkan bahwa usulan-usulan mereka tidak tertampung dalam RAPBD, sehingga banyak Distrik yang telah merencanakan atau bahkan sudah tidak melaksanakan MUSBANGDES lagi.
3. Sebelumnya pemerintah daerah sudah pernah membuat rencana strategis (Renstrada), tetapi dokumen tersebut dibuat di kantor, tanpa partisipasi yang berarti, dan tidak menggambarkan konsensus antara stakeholder yang berkepentingan

### **Rekomendasi**

1. UU 25 – 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, menetapkan sistem maupun pola perencanaan dimana DPRD dan Eksekutif harus melaksanakan penjangkauan aspirasi masyarakat sebelum menyusun arah dan kebijakan umum RAPBD. Sebelumnya Kepmendagri 29 Tahun 2002 tentang pedoman penyusunan pokok-pokok pengelolaan keuangan, sudah menetapkan bahwa sebelum DPRD memberikan persetujuan tentang RAPBD menjadi APBD terlebih dahulu perlu disosialisasikan ke publik.

2. Mengkampanyekan model pendekatan PDPP (Pola Dasar Pembangunan Partisipatif) pada beberapa Kabupaten. Pendekatan tersebut berusaha mengakomodasikan kepentingan pemerintah dan menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dengan mengedepankan partisipasi masyarakat dalam setiap tahap.
3. Pemerintah Provinsi bersama pemerintah Kota dan Kabupaten adalah memperkenalkan sistem perencanaan partisipatif yang efektif, yang mengikutsertakan semua stakeholder yang berkepentingan dan menyambung aspirasi masyarakat Kampung dengan kebijakan Provinsi. Pemerintah dari Provinsi, Kota dan Kabupaten seharusnya menciptakan kondisi untuk swasta berpartisipasi dalam perencanaan strategis. Perencanaan untuk sektor strategis dari Provinsi, Kota dan Kabupaten seharusnya terpadu dan sebaiknya disusun bersama.
4. Seharusnya pemerintah daerah dalam pengalokasian dana (minimal untuk dana otsus) terikat oleh rencana strategisnya, bila tidak minimal untuk sektor strategis, dan hal tersebut sebaiknya diatur melalui Perdasus / Perdasi.
5. Masyarakat Kampung juga sebaiknya diikutsertakan dalam perencanaan tahunan berdasarkan anggaran yang disediakan untuk Distrik / Kampung mereka, dan menghindar proses partisipasi yang tidak menjamin pendanaan.

Sumber informasi

*UNDP Capacity Needs Assessment*

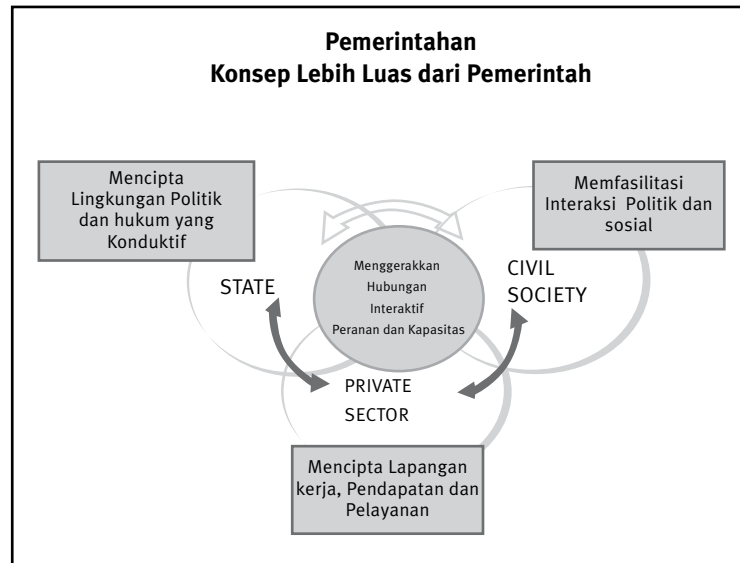
#### 5.2.6. Tata Pemerintahan

##### **Isu Pokok**

Tata Pemerintahan atau Governance adalah satu istilah mengenai mekanisme atau kendaraan penyelenggaraan pemerintahan yang terpadu, yang menyangkut interaksi antar pelaku kunci (pemerintah, masyarakat sipil dan sektor swasta) dan yang membuat kendaraan tersebut bisa jalan.

Tiga-tiganya menjadi sama penting dalam pembangunan manusia berkelanjutan. Pemerintah mencipta lingkungan politik dan hukum yang kondusif; swasta mencipta lapangan kerja dan pendapatan; dan masyarakat madani memfasilitasi interaksi politik dan sosial – dengan memobilisasi kelompok-kelompok untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi, sosial dan politik.

Tata pemerintahan dalam periode kemarin yang berpusat dan kuat, dilihat sebagai pemerintahan yang eksklusif urusan pemerintah. Masyarakat madani maupun swasta ditempatkan dalam posisi subordinat. Krisis ekonomi dan reformasi dikemudian hari memungkinkan masyarakat madani dan swasta berinteraksi dalam posisi lebih seimbang dengan pemerintah, akan tetapi mekanisme interaksi konstruktif antar semua pihak tetap agar lemah. keseganan (reluctance) untuk kerjasama juga belum hilang, dan kecurigaan mengenai kejujuran dari pihak lain, menghasilkan sikap terlalu defensif.



Perusahaan swasta yang besar di Papua (Freeport, BP, Fish Exporters, Timbre Exporters) tidak punya interaksi konstruktif dengan pemerintah atau masyarakat madani di Papua, atau kalau ada hubungan itu menjadi sangat tipis atau negatif. Situasi ini, yang sulit dibalikkan, menjadi warisan dari pemerintah sebelumnya yang memberi izin (dan membuat kesepakatan) pada perusahaan besar tersebut. Interaksi dengan perusahaan menengah (yang kebanyakan berbasis di Papua) juga hampir tidak ada, tetapi dalam hal ini karena ada kurang usaha dan pada dasarnya ketidakpercayaan dari dua-dua pihak untuk mengembangkan hubungan yang konstruktif (tidak sama dengan koruptif).

### **Kapasitas**

Organisasi kemasyarakatan tergantung dari pendanaan pemerintah atau organisasi non-pemerintah internasional, satu ketergantungan yang juga tidak selalu kondusif untuk good governance. Sangat sedikit organisasi kemasyarakatan yang tergantung pendanaan pemerintah akan bisa mempertahankan opini bebas dan mempertahankan kepentingan masyarakat yang mereka wakili, dan punya sukses terbatas dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah. Hal seperti itu terjadi sebagian karena kemauan dan pengalaman politik yang terbatas, dan sebagian karena ketidakmandirian dari sektor masyarakat sipil tersendiri. Ketidakmandirian terlihat dari kapasitas pengelolaan yang lemah, kompetensi profesional terbatas, dan ketidakpercayaan dan perbedaan persepsi antar organisasi kemasyarakatan. Organisasi kemasyarakatan yang disponsori organisasi non-pemerintah internasional memperoleh posisi yang lebih independent, akan tetapi juga tidak berhasil memasuki dalam interaksi lebih konstruktif, antara lain karena sikapnya terlalu agresif atau ancaman (berberapa antara mereka tidak diizinkan lagi untuk beroperasi di Papua). Satu kelompok khusus dan sekaligus penting adalah lembaga agama, yang tidak hanya memberi dukungan keimanan kepada masyarakat tetapi juga pelayanan kesehatan dan pendidikan dasar. Mereka adalah kelompok yang paling lama di Papua dan dihormati oleh masyarakat secara luas antara lain karena mereka punya komitmen jangka panjang untuk kerjasama dengan masyarakat. Pemerintah dan lembaga-lembaga agama tidak pernah membangun satu interaksi yang riil. Hal yang sama terjadi dengan

lembaga-lembaga adat; tidak ada banyak interaksi konstruktif, dengan demikian tidak dibangun synergy antara dua pihak.

Pemerintah (eksekutif, legislative, yudikatif) adalah yang paling kuat antara ketiganya, khususnya ditingkat provinsi. Kapasitas dan kemampuan mereka dikembangkan selama satu periode yang cukup panjang, sebelumnya sebagai unit-unit dekonsentrasi mengelolah sumber-sumber dari departemen-departemen sektoral kemudian sebagai unit-unit desentralisasi mengelolah sumber-sumber dari DAU (dana alokasi umum) dan 40 % dari DOK (Dana Otonomi Khusus). Walaupun adanya kebijakan desentralisasi pemerintah Provinsi belum menghilangkan sikap otoritar, memberi instruksi dari pada berinteraksi dengan daerah otonom Kota dan Kabupaten, dan berinteraksi sangat sedikit dengan swasta dan masyarakat madani. Pemerintah Kota dan Kabupaten, walaupun dengan anggaran yang lebih kecil, mengembangkan sikap yang sama dan mempertahankan kontrol terhadap dana yang dialokasikan, dan menyerahkan sedikit atau tidak sama sekali anggaran kepada unit pemerintah dibawahnya (Distrik dan Kampung) dan sangat sedikit berinteraksi sama swasta dan masyarakat madani.

### **Kesenjangan**

Tata pemerintahan di Papua menjadi lemah karena interaksi dan kerjasama antara pemerintah, swasta dan masyarakat madani sangat terbatas, tetapi juga karena interaksi dan kerjasama antara pemerintah Provinsi dan pemerintah Kota dan Kabupaten sangat terbatas, dan karena tidak atau hampir tidak ada pemerintah di tingkat Distrik dan Kampung. Ditambah lagi kenyataan terbentuk 15 kabupaten baru yang belum berpengalaman dan belum punya kapasitas.

Situasi keseluruhan ini menyebabkan inefisiensi (kurang kolaborasi), inkonsistensi (kurang koperasi), dan memberi ruang untuk korupsi dan penyalahgunaan oleh semua pihak (kurang kontrol). Kebijakan untuk melestarikan lingkungan, untuk merantas kemiskinan, untuk menjadi tanggap terhadap hak semua orang terhadap pelayanan air minum, kesehatan dan pendidikan, tidak memperoleh keluaran yang direncanakan, dan tidak menghasilkan tujuan yang ditargetkan.

### **Rekomendasi**

Menciptakan good governance memerlukan investasi pada tiga segmen dari society (pemerintah, swasta dan masyarakat madani) dan memerlukan pengembangan peluang-peluang untuk berinteraksi secara konstruktif, melalui;

- Membangun kepercayaan
- Membangun kapasitas
- Membangun interaksi

Membangun kepercayaan bisa dihasilkan dengan memperbaiki kemudahan untuk memperoleh informasi, dan membangun transparansi dan akuntabilitas antara tiga segmen. Membangun kapasitas memerlukan pemerintah untuk belajar bagaimana melaksanakan perencanaan, pemograman, penganggaran, penyediaan pelayanan serta pengadministrasian yang lebih profesional, lebih efektif dan lebih efisien; dan memerlukan organisasi-organisasi kemasyarakatan madani untuk belajar bagaimana mengelola organisasinya sendiri lebih demokratis, lebih professional

et lebih efektif; serta memerlukan swasta untuk belajar untuk menjadi lebih entrepreneurial dalam memperoleh kredit dan memasuki pasar. Membangun interaksi bisa terjadi bila diciptakan keterkaitan, ketergantungan dan hubungan antar semua segmen.

1. Memperkenalkan mekanisme perencanaan, penganggaran dan pemantauan yang berbasis kinerja (dengan mekanisme insentif dan disinsentif)
2. Mengembangkan kapasitas dari pemerintah kabupaten baru dalam perencanaan, pemograman, penganggaran dan penyediaan pelayanan
3. Perlu mengembangkan sistem perencanaan dan pengelolaan sektoral terpadu (antar instansi yang bertanggungjawab terhadap sektor tersebut);
4. Perlu mengembangkan / memperkuat mekanisme akuntabilitas horizontal dan vertikal (pada pemerintah dan pada publik) yang transparan;
5. Sebagian (besar) dari pengalokasian dana (penganggaran) perlu didasarkan pada sektor yang ditentukan sebagai sektor prioritas (misalnya ekonomi kerakyatan, pendidikan dan kesehatan);
6. Sebagian (besar) dari pengalokasian dana perlu diserahkan pada tingkat yang berwenang / paling kompeten untuk memberi pelayanan;
7. Meningkatkan kemampuan DPRD (kapasitas dan instrumen) dalam menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan
8. Mengembangkan kapasitas pelayanan pada tingkat Distrik dan Kampung (dari segi organisasi, sumber daya manusia dan pendanaan);
9. Mengembangkan kapasitas pengelolaan dari organisasi-organisasi kemasyarakatan
10. Memperkuat / menambah kemitraan dan kerjasama antara pemerintah dengan lembaga CSO yang berkompeten dalam perumusan kebijakan dan pelaksanaan pelayanan publik.
11. Memperkenalkan piagam pelayanan publik (kesepakatan antar pelayan dan yang dilayani) atau mekanisme kontrak kinerja
12. Mengembangkan Media Masa sebagai penghubung yang efektif antara segmen-segmen dari society

Sumber dan Penulis:

*Paul M. Sutmuller dan Iwansyah Nazar*

### **5.3. Lingkungan**

#### **Isu Pokok**

Masalah lingkungan di Papua adalah masalah kerusakan lingkungan hutan alam, termasuk hutan bakau dan perairan pantai yang berlanjut dari waktu ke waktu karena belum ada kebijakan, peraturan dan pola pengelolaan yang multi pihak. Pengelolaan sumberdaya alam selama ini dilakukan berdasarkan kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat. Walaupun sudah ada UU kehutanan dan UU kelautan dan perikanan mengenai pengelolaan tetapi belum menjamin konservasi sumberdaya alam dan lingkungan, dan belum menjamin hak mengelola pada rakyat. Kebijakan

di bidang kehutanan berupa izin IPK-MA yang dikelola Kopermas dinilai illegal logging dan ter-jadi kondisi ‘Chaos’ di bidang pengelolaan hutan terutama keberlanjutannya. Hal serupa terjadi dalam pengelolaan sumber daya perikanan, dimana kebijakan pusat dalam pengaturan kedalaman wilayah tangkap dan bobot kapal telah membatasi perkembangan nelayan rakyat. Kerusakan lingkungan dan dampaknya di daerah pertambangan termasuk galian yang dilakukan masyarakat juga merupakan kekuatiran yang terus berlanjut dan berdampak negatif kepada masyarakat. Masalah utama pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan adalah belum sinkronnya kebijakan pusat dan kebijakan daerah yang dipayungi oleh UU Otsus. Selain itu belum ada model pengelolaan sumberdaya alam yang dapat mengakomodir semua pihak terutama masyarakat lokal yang memiliki hak ulayat yang termarginalkan dan hanya menerima dampak negatif.

*Illegal logging di Papua taun 2002, 13 kasus kerugian negara Rp 558,8 milyar. Tahun 2003 Rp 178,5 M per bulan. Tahun 2004 terjadi penangkapan kapal Bravery Faleon memuat kayu 17.000 M3. Teridentifikasi 17 instansi terlibat illegal logging. Praktek illegal logging menyangkut moral pejabat, dan merugikan negara, dampak kerusakan dan degradasi hutan, hilangnya plasma nutfah dan species-species endemik merupakan ancaman terhadap kelestarian sumberdaya hutan di Papua*

### **Kapasitas**

Luas hutan produksi 10.585.210 Ha, dan hutan yang dapat dikonversi 9.000.000 Ha. Sesuai UU No. 41 tahun 2001 izin pengelolaan hutan berupa HPH dikeluarkan oleh pemerintah pusat, selain itu hak masyarakat lokal untuk mengelola hutan tidak dinyatakan secara jelas. Garis pantai Papua 2000 mil laut dengan luas perairan 228.000 km<sup>2</sup> dan potensi lestari perikanan 1.254.700 ton/tahun dan jumlah rumah tangga nelayan 40.515 kk. Masyarakat Papua yang sebagian besar (75,5%) hidupnya tergantung pada sumberdaya alam memiliki kearifan lokal dalam mengelola sumberdaya hutan maupun sumberdaya perairan. Program-program pendampingan masyarakat dalam pemetaan sumberdaya alam hutan dan perairan pesisir menunjukkan kemampuan masyarakat dalam mengelola dan memperlakukan sumberdaya alam dan lingkungan secara lestari.



### **Kesenjangan**

Kebijakan pengelolaan sumberdaya alam hutan yang tidak berpihak pada rakyat yang pada hahekatnya memiliki hak ulayat darat dan laut telah membatasi akses masyarakat ke sumberdaya hutan dan perairan. Meluasnya lahan kritis di Papua dan kerusakan wilayah pesisir pantai terutama terumbu karang adalah akibat dari kebijakan pengaturan pengelolaan sumberdaya alam yang tidak sesuai. Selain UU No. 41 tahun 2001 tentang kehutanan yang merugikan masyarakat, UU No. 22 tahun 1999 tentang pengelolaan perairan cenderung merugikan nelayan rakyat Papua terutama dalam pengaturan wilayah tangkap dan kedalaman perairan tangkap. Kebijakan pengelolaan sumberdaya alam hutan dan perikanan dan kelautan telah menyebabkan kerusakan lingkungan hutan dan lingkungan

perairan akibat dari praktek penebangan liar dan praktek pengurusan wilayah perairan pesisir oleh nelayan besar yang menggunakan alat tangkap yang tidak sesuai. Izin HPH untuk mengelola hutan bakau di wilayah pesisir Papua merupakan ancaman serius terhadap kerusakan habitat biota laut dan kepunahan hutan bakau. Dampak dari penggalian barang tambang dan buangnya terhadap lingkungan sekitar wilayah kegiatan penambangan menjadi ancaman bagi kehidupan dan generasi masyarakat Papua di masa depan.

### **Rekomendasi**

Posisi UU 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus sangat mendesak untuk dikaji terutama terhadap kebijakan pengelolaan sumberdaya hutan dan perairan sehingga dapat mengakomodir akses masyarakat dalam pengelolaan sesuai hal ulayatnya. Untuk menjamin kelestarian dan keberlanjutan lingkungan hidup maka setiap wilayah hutan dan perairan harus dikukuhkan secara legal sesuai dengan fungsi dan peruntukannya, sehingga ditetapkan secara permanen wilayah konservasi, lindung, produksi maupun wilayah yang dapat dikonversi baik dengan penerbitan peraturan pemerintah pusat maupun peraturan daerah. Sangat mendesak untuk merumuskan dan menetapkan secara legal dengan peraturan daerah (Perdasi/Perdasus) model pengelolaan sumberdaya hutan dan model pengelolaan sumberdaya perairan yang berpihak pada rakyat. Sangat mendesak untuk merumuskan dan menetapkan model pemulihan lingkungan tanah kritis dan lingkungan perairan kritis untuk memperkecil luas wilayah kritis di Papua. Semua strategi dan kebijakan yang akan ditetapkan seyogianya didasarkan pada informasi dan data yang akurat melalui reinventarisasi dan pemetaan wilayah sumberdaya alam.

### **Sumber Data**

*Laporan Papua Capacity Needs Assessment (Lingkungan dan Pertanian Berkelanjutan) oleh Robert Oszaer;2005; Community based forest management (NRM,2004)*

## **5.4. Tanah Dan Hak Ulayat**

### **Isu Pokok**

Pengakuan atas hak-hak dasar penduduk asli Papua terkait dengan tanah dan hak ulayat masih menjadi sesuatu yang dilematis, karena belum adanya pengakuan yang sah secara hukum. Posisi masyarakat adat sangat lemah ketika menghadapi permasalahan-permasalahan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam misalnya di bidang pertambangan ataupun pengelolaan hutan, sehingga mengakibatkan banyak konflik. Pengelolaan hutan dan eksplorasi tambang oleh pihak swasta menuntut masyarakat adat harus membuat surat pelepasan hak atas tanah adat atau hak ulayat sesuai undang-undang yang berlaku, itu berarti masyarakat memutuskan ikatan hukum atas tanah ulayatnya dan setelah selesai pengelolaan maka tanah tersebut menjadi milik Pemerintah. Pengelolaan hasil hutanpun masih sangat sulit karena peraturan yang ada tidak memberikan akses bagi masyarakat, sehingga posisinya hanya sebagai pengumpul hasil hutan sedangkan pengelolaan dan



pemasarannya masih dikuasai oleh pihak pengusaha besar yang mempunyai ijin. Sulitnya akses perbankan dan beratnya administrasi untuk kegiatan usaha membuat sebagian masyarakat memilih menjual tanah berdampak pada jalan pintas yaitu penjualan tanah.

### **Kapasitas**

Kendati ada Undang-undang Otonomi Khusus yang memberikan perhatian khusus bagi komunitas adat, namun masih ditemukan sejumlah kendala, antara lain : Belum adanya sinkronisasi antara beberapa Undang-undang dan Peraturan Pemerintah melalui Perdasus dan Perdasi khususnya yang terkait dengan hak-hak dasar masyarakat adat. Kapasitas kelembagaan adat ditingkat kampung, distrik, kabupaten-kota maupun provinsi belum memiliki hubungan dan mekanisme kerja yang harmonis baik di masing daerah maupun antara daerah di Provinsi Papua.

### **Kesenjangan**

- Secara internal di masyarakat adat Papua masih terdapat potensi terdapat potensi konflik internal karena factor sejarah kepemilikan tanah antar clan (suku) yang belum selesai urusannya.
- Status ekonomi masyarakat yang mengalami pasang surut dalam usaha membuat mereka senantiasa kompromi dengan pemodal (investor) untuk kepentingan mereka dan Investor (PT WAPOGA bayar Rp 1 Milyar untuk masyarakat UnurumGuai) .
- Kelembagaan Adat di tiap kelompok Suku belum kuat untuk melindungi kepentingan tiap klan.
- Expansi pembangunan membutuhkan lahan dan partisipasi masyarakat tetapi status sosial yang tidak meningkat dari masyarakat mempengaruhi eksistensi atas kompromi dan berdampak konflik.

### **Rekomendasi**

- Tiap Suku harus memiliki Peta tanah adat yang diakui tetangganya.
- Kebutuhan lahan oleh pemerintah atau mitra usaha lainnya tidak dalam bentuk negosiasi harga, tetapi hanya inform, berapa luas kebutuhan dengan menggunakan media.
- Peta Tata Ruang daerah yang jelas dan Detail.
- Ada Lembaga independent yang mengatur (Mediasi) keinginan-keinginan dari para pihak.

### **Provinsi**

Agar DAP mampu melakukan peran dan fungsinya secara maksimal maka perlu dilakukan Penguatan Kapasitas Kelembagaan yang meliputi :

Perlu adanya Perdasus/Perdasi yang mengatur tentang hak-hak masyarakat adat serta mekanisme pengelolaan sumber daya alam agar tidak merugikan masyarakat adat di Papua.

Penataan peran dan fungsi DAP serta penataan pola relasi antara DAP dengan lembaga adat tingkat kabupaten-kota dan distrik serta kampung.

Penataan pola relasi antara DAP dengan MRP sebagai institusi yang merepresentasikan komunitas adat Papua.

Penyediaan dana untuk pembiayaan program-program DAP melalui dana Otsus. Perlu adanya kebijakan khusus untuk pengakuan keberadaan DAP sebagai institusi adat di Papua.

#### **Kabupaten/kota**

Penataan peran dan fungsi kelembagaan agar tidak tumpang tindih atau saling bertentangan.

Perlu dilakukan kajian yang mendalam agar pembentukan lembaga adat di tingkat kabupaten-kota dapat sejalan dengan struktur adat yang berlaku dalam komunitas adat yang bersangkutan.

Perlu adanya program penguatan kapasitas kelembagaan.

Perlu adanya pembiayaan khusus melalui dana otsus dalam APBD Kabupaten-kota.

#### **Distrik**

Keberadaan lembaga adat di tingkat distrik perlu dikaji, jika diperlukan maka pembentukannya sesuai dengan struktur dan sistem adat yang berlaku.

Perlu ada program penguatan kapasitas kelembagaan.

Perlu ada pembiayaan khusus melalui dana otsus dalam APBD Kabupaten-kota.

#### **Kampung**

Diperlukan program penguatan kapasitas kelembagaan yang dilakukan secara serius, karena lembaga adat di tingkat kampung merupakan bentuk asli dari keberadaan komunitas adat serta yang sangat besar otoritasnya dan memiliki anggota masyarakat adat secara langsung.

Perlu adanya pembiayaan khusus melalui dana otsus dalam APBD Kabupaten-kota.

## **5.5. Sosial**

### **5.5.1. Hak Untuk Berkerja**

#### **Isu Pokok**

Memperoleh pekerjaan bukan hanya peluang atau pilihan, tetapi seperti yang dinyatakan dalam Deklarasi Umum Hak Hak Manusia, setiap warga negara memiliki hak untuk berkerja, mendapat pendapatan yang sesuai, keamanan sosial dan untuk membentuk serikatnya.

Masalah utama disini adalah bahwa tidak hanya di Indonesia, tetapi khususnya di Papua,



Gambar : Pelatihan Tenaga Kerja di Balai Tenaga Kerja Propinsi Papua

pemerintah tidak dapat menyediakan kebutuhan dasar dengan tingkat memadai bagi penduduknya dalam semangat deklarasi yang disinggung diatas karena kurang fokus pada masalah sosial ekonomi dalam program perencanaan pembangunannya, dan karena Indonesia secara keseluruhan dan khususnya Papua menghadapi kenyataan meningkatnya tingkat kemiskinan. Kebanyakan penduduk yang terisolasi di bagian timur negara ini masih dihadapkan dengan tingkat yang tidak proporsional dari kemiskinan. Ini terutama di Papua dimana lebih dari 74% penduduk, kebanyakan penduduk asli hidup di daerah dengan akses yang rendah ke fasilitas dan pelayanan sosial ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka. Dengan tingkat buta huruf 49%, dengan akses yang rendah ke pelatihan ketrampilan, dan pendapatan rata-rata keluarga di bawah \$ 500, penduduk ini adalah diantara yang sangat tidak beruntung di seluruh wilayah, dengan pendapatan dan kesempatan kerja yang tidak memadai. Laporan MDG Indonesia menunjukkan bahwa persentase penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan adalah 41,8% dibandingkan dengan 18,20 rata-rata nasional secara keseluruhan.

### **Kapasitas dan Kesenjangan**

Sementara Papua memiliki asset yang sangat kaya dari segi sumberdaya alam, pertanian, kehutanan, kelautan dan sumberdaya ekonomi lain yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi tinggi, sumberdaya manusianya masih miskin dan jauh di bawah tingkat nasional (buta huruf 49%, dengan tingkat ketrampilan sangat rendah, dengan sekitar 80% penduduk masih hidup pada tingkat subsisten (Laporan Bank Dunia) di wilayah terpencil dengan sedikit atau tanpa akses ke pelayanan dan fasilitas sosial ekonomi dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka.

Kebijakan dan program pemerintah provinsi sejauh ini telah difokuskan kepada pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang dijalankan melalui stabilitas ekonomi makro dan peningkatan investasi. Kebijakan tersebut belum dapat menunjukkan hasil positif dalam pengurangan kemiskinan, selain dari kecenderungan kemiskinan yang meningkat tidak hanya di tingkat provinsi tetapi juga pada tingkat nasional.

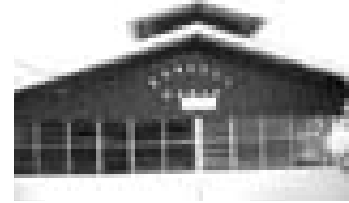
Untuk mencapai pembangunan ekonomi berkelanjutan dan pengentasan kemiskinan terutama di Papua, pertumbuhan ekonomi tinggi saja tidak cukup, kecuali pertumbuhan ekonomi tinggi Papua secara langsung terhadap penciptaan kesempatan kerja yang memadai yang akan menjadi langkah sangat penting keluar dari kemiskinan. Rencana pembangunan Provinsi Papua sejauh ini kurang konkrit dalam Strategi Pembangunan Sumberdaya manusia dan pekerjaan, yang akan memastikan bahwa semua program dan rencana pembangunan akan menciptakan tingkat yang sesuai dari lapangan kerja kesempatan /pekerjaan. Oleh karena itu penting untuk memastikan bahwa Strategi Pembangunan Sumberdaya manusia dan lapangan kerja akan termasuk dalam Rencana pembangunan, termasuk Pola Dasar Pembangunan Daerah Provinsi Papua.

Kondisi ini akan membuat Program dan Perencanaan Pembangunan Papua ke depan menjadi nyata berpihak pada yang miskin dan pembangunan berorientasi pada manusia.

## Rekomendasi

### Rekomendasi Pembangunan Papua pada Tingkat Kebijakan

Sementara pembangunan pendidikan, kesehatan, infra struktur dan ekonomi kerakyatan merupakan fokus dari Rencana Umum Papua, Pembangunan sumberdaya manusia dan lapangan kerja harus menjadi tujuan pintas dari program dan perencanaan provinsi, khususnya dalam usaha mengentaskan kemiskinan. Jika program pembangunan tidak diarahkan untuk



Gambar : Bengkel Mesin Balai Latihan Tenaga kerja Papua Province

menciptakan kesempatan kerja baru yang sesuai, kita akan mengulangi kesalahan lama yang sama dalam upaya pembangunan untuk pengentasan kemiskinan di masa depan.

Pemerintah Provinsi (Khususnya BP3D) harus memiliki kapasitas untuk menyekat dan mengevaluasi semua investasi sektor publik dan proyek/program pemerintah, dimana semua program sektor publik dan proyek akan dapat menciptakan kesempatan kerja baru yang sesuai secara langsung. Instansi sektoral (yaitu, pertanian, pembangunan desa, industri, kehutanan, konstruksi, perikanan dll) harus memiliki kapasitas yang sama menyekat dan mengevaluasi tidak hanya publik tetapi juga investasi sektor swasta dengan tujuan yang sama. Pemerintah provinsi harus merumuskan dan menjalankan kebijakan yang kondusif untuk menarik investasi nasional dan internasional (ukuran besar, menengah dan kecil).

Pemerintah provinsi harus merumuskan dan menjalankan strategi dan kebijakan yang konkrit untuk membantu meningkatkan kinerja ekonomi informal (sektor informal), melalui pelatihan manajerial dan ketrampilan yang tepat, kredit kecil, konsultasi bisnis. Jangan lupa bahwa ekonomi sektor informal masih merupakan penampung terbesar tenaga kerja, walaupun demikian kualitas tenaga kerja rendah. Peningkatan kinerja sektor informal akan berdampak positif dalam pengentasan kemiskinan.

Program khusus diperlukan untuk dikembangkan dan dilaksanakan (termasuk jaringan keamanan) untuk mengatasi masalah yang dihadapi oleh mayoritas terpinggirkan yang hidup di daerah terpencil dan terisolasi dengan nyaris tidak ada akses ke pelayanan dan fasilitas sosial ekonomi.

Pembangunan infra struktur pedesaan didasarkan pada strategi yang jelas untuk pengentasan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja dengan apply metode intensifikasi tenaga kerja yang tepat.

### Sektor Swasta

Sementara sektor swasta (perusahaan nasional dan internasional) akan difasilitasi untuk berinvestasi dan melaksanakan bisnis mereka di Papua melalui kerangka pengaturan yang tepat, pengaturan dan peraturan dll., sektor swasta juga harus berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi di Papua sebagai aspek penting dari tanggung jawab sosial mereka kepada penduduk dan lingkungan dimana mereka

berbisnis. Sektor swasta didorong untuk melaksanakan Program Tanggung Jawab Kerjasama Sosial (CSR) dalam kerjasama erat dengan pekerja dan masyarakat sipil.

### **Masyarakat Sipil**

Masyarakat Sipil, termasuk pekerja dan organisasi buruh harus berpartisipasi penuh dalam mendukung kegiatan pengentasan kemiskinan dalam kerjasama dengan pemerintah dan juga melalui kegiatan mereka sendiri. Jaringan dialog sosial antara pemerintah, masyarakat sipil, pekerja dan organisasi buruh harus dibentuk untuk mendiskusikan masalah-masalah sosial, dan dalam mendorong kerjasama yang baik dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Sumber Informasi:

*ILO Reports, World Bank Reports, Indonesia MDG Report 2004*

### **5.5.2. Gender (Isu perempuan and laki-laki)**

#### **Isu pokok**

Saat ini struktur pemerintahan di Papua, di hampir semua jenjang, masih lebih berpihak pada kaum lelaki. Artinya kebijakan Pemerintah dalam implementasi program di semua sektor belum menunjukkan upaya maksimal terhadap penerapan pemahaman gender yang baik. Ketidaksertaraan dalam pembagian kekuasaan mengarah pada pembagian sumberdaya yang juga tidak setara antara laki-laki dan perempuan.

Tradisi hubungan sosial antara lelaki-perempuan yang berlangsung dalam keluarga maupun masyarakat belum berpihak pada kepentingan kaum perempuan. Belum adanya PERDA menentang diskriminasi gender dan lelerasan dalam rumah tangga.



#### **Kapasitas**

Upaya Pemerintah dalam penyadaran gender masih dipandang sebagai sebuah proyek dan bukan pendekatan program.

Tingkat pemahaman dan penyadaran terhadap isu gender dikalangan pengambil kebijakan masih sangat terbatas.

Di tingkat masyarakat, sistim patriakhal yang berakar di tengah tatanan hidup masyarakat.

#### **Kesenjangan**

Jumlah perempuan yang memperoleh fasilitas (asrama), kesempatan studi lanjut (beasiswa), dan pendidikan karier jika dibandingkan dengan laki-laki sangat terbatas.

Kebijakan Pemerintah dalam bidang ekonomi kurang mengakomodir kepentingan perempuan bahkan mengakibatkan ruang gerak perempuan menjadi terbatas.

Tingkat kejahatan terhadap perempuan yang dilaporkan semakin tinggi namun penanganan aparat hukum belum maksimal. Peran perempuan dalam Politik Pemerintah, bisnis dan publik belum mendapatkan perhatian serius.

#### **Rekomendasi**

Perlu ada pelatihan panyadaran gender yang berkelanjutan.

Setiap perencanaan program disemua sektor perlu dikaji juga dalam perspektif gender.

Aturan/kebijakan pemerintah supaya memperhatikan aspek gender.

Perlu ada PERDA yang menentang diskriminasi gender dan kekerasan dalam rumah tangga.

Perlu mendorong kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh LSM, Aktivis, Organisasi Perempuan yang bergerak melakukan upaya penyadaran gender.

Kerjasama dengan instansi terkait yang peduli terhadap isu perempuan.

#### Sumber Informasi

*Sofia Maipaw, 2005 Aida Vitayala Hubis, 2005 Intergrating Gender, Melania Hidayat, 2001 BPS, Susenas 2003*

#### **5.5.3. Human Security**

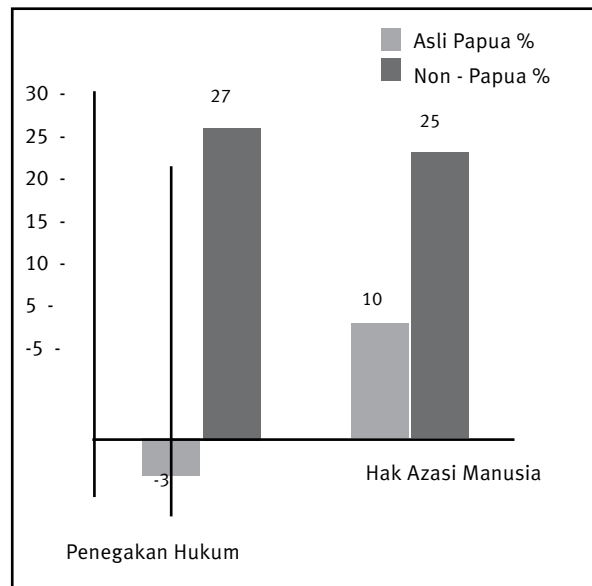
Survei Pendapatan Umum Papua - 2003 menemukan kemungkinan bahwa masyarakat asli Papua didiskriminasikan. Hal ini didasarkan pada perbedaan yang cukup besar selisih nilai antara masyarakat asli Papua dan non-Papua ketika diminta untuk menilai bagaimana penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia dibandingkan dengan tahun lalu.

Perbedaan ini sangat signifikan (untuk penegakan hukum -3% dan +27%) dan bahkan perbedaan yang lebih besar ditemukan pada suku-suku tertentu (sampai dengan -15%). Kebanyakan (62%) setuju bahwa cara terbaik untuk menangani pelanggaran hak asasi manusia adalah melalui penyelidikan kriminal diikuti dengan tuntutan terhadap si pelaku.

Sangatlah positif bahwa situasi keamanan secara keseluruhan dianggap telah membaik dalam 12 bulan terakhir. Sementara selisih nilai keseluruhan positif, perbedaan antara masyarakat asli Papua dan non-Papua patut diperhatikan.

Sumber Informasi IFES Survei Penduduk Papua 2003 (USAID)

**Penegakan hukukm dan perlindungan hak azasi manusia dibandingkan tahun lalu**



Penegakan Hukum	Asli Papua %	Non-Papua %
Lebih baik	19	39
Lebih buruk	22	12
Selisih nilai	-3	+27
<b>Hak Asasi Manusia</b>		
Lebih baik	25	35
Lebih buruk	15	10
Selisih nilai	+10	+25
<b>Keselamatan</b>		
Merasa sangat aman	48	60
Tidak merasa aman	50	38
<b>Keamanan</b>		
Keamanan lebih baik	28	43
Keamanan lebih buruk	7	3
Selisih nilai	+21	+40

**5.5.4. Pemuda, Lansia dan Kelompok Rawan Derita**

**Isu Pokok**

Di era globalisasi saat ini, pemuda dituntut untuk dapat memainkan perannya sebagai generasi penerus bangsa agar tidak tertinggal akibat adanya perubahan-perubahan nilai sosial budayanya. Adanya perubahan tersebut berkaitan erat dengan masalah perilaku dan sikap dari pemuda. Selain itu kurangnya perhatian dari pemerintah antara lain dapat mengakibatkan peningkatan angka pengangguran, proses urbanisasi dan masalah-masalah sosial lainnya.



Meningkatnya usia harapan hidup masyarakat yang diiringi menurunnya tingkat fertilitas, memicu pertambahan jumlah lanjut usia secara cepat. Kondisi tersebut membawa konsekuensi timbulnya berbagai masalah yang berkaitan dengan kondisi jasmaniah, rohaniah, sosial dan ekonomi bagi para lanjut usia serta apabila tidak segera ditangani dapat menjadi permasalahan yang serius.

Pada suatu strategi dalam rangka menjawab kebutuhan khusus bagi kelompok rawan derita, penekanannya lebih pada perubahan nilai-nilai budaya yang sesuai dengan tujuan perbaikan tatanan dalam sistem pemerintahan guna pencapaian masa depan Papua kearah yang lebih baik.

### **Kapasitas dan Kesenjangan**

Beberapa lembaga keagamaan yang ada di Papua dan LSM yang bekerjasama dengan pemuda dalam rangka pencegahan HIV/AIDS dan penggunaan obat-obatan psikotropika (Narkoba), sehingga dapat diperluas lingkup kerjanya. Kurangnya perhatian pemerintah dalam penanganan masalah kepemudaan, hanya pada persoalan bidang olahraga dimana menyangkut pembiayaan kegiatannya mendapatkan porsi dana yang sangat kecil. Belum tersedianya data base yang valid tentang kelompok-kelompok pemuda, lanjut usia dan kelompok rawan derita sehingga dalam merencanakan program pembangunan bidang sosial terkesan lamban.

### **Rekomendasi**

#### **Provinsi**

Menyiapkan data yang valid tentang pemuda, lanjut usia dan kelompok rawan derita dan ditunjang dengan penyediaan dana yang memadai agar diperoleh hasil yang baik. Melakukan koordinasi dengan pihak-pihak yang terkait guna pembinaan pemuda melalui wadah Organisasi Kepemudaan (KNPI) dan Karang Taruna. Membangun kerjasama dengan LSM yang bergerak di bidang pemberdayaan ekonomi kerakyatan, kesehatan dan pendidikan guna mencari model atau pola yang tepat guna dan tepat sasaran. Menyiapkan program dan kebijakan tentang pelayanan sosial bagi lanjut usia dan kelompok rawan derita bersama stakeholder.

#### **Kabupaten / kota**

Menginventarisir kelompok pemuda yang rentan terhadap HIV/AIDS, obat-obatan terlarang dan siap untuk diberdayakan. Mengadakan pendidikan dan pelatihan kepada para pemuda. Pemerintah, DPRD dan stakeholder Secara bersama menetapkan suatu pola penanganan masalah pemuda, lanjut usia dan kelompok rawan derita.

#### **Distrik**

Tersedianya tenaga pendamping dalam rangka pembinaan bagi generasi muda (pemuda) guna peningkatan kemampuan dan ketrampilan serta pendapatan. Meningkatkan dan memperkuat peran lanjut usia, keluarga dan masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pelayanan social bagi lanjut usia. Memberikan bantuan yang sesuai dengan kebutuhan dan memperjuangkan ke DPRD menyangkut anggaran yang cukup untuk semua hal yang berkaitan dengan pemuda, lanjut usia, kelompok rawan derita.

### **Kampung**

Mengadakan kegiatan-kegiatan yang bermanfaat bagi pemuda, seperti usaha ekonomi produktif. Demikian pula halnya dengan lanjut usia dan kelompok rawan derita di bekali dengan kegiatan serupa guna meningkatkan pendapatan mereka.

### **Sumber Informasi**

Departemen Sosial RI , 2003 Jakarta. Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Papua. KPA-Papua 2005 “Informasi tentang HIV/AIDS di Papua” (Ausaid)

#### **5.5.5. Agama**

##### **Isu Pokok**

Selain mendorong pembangunan, agama juga dapat berfungsi mengkritisi proses pembangunan itu, terutama bila pembangunan itu mengabaikan nilai kemanusiaan atau terjadi penyimpangan. Untuk mendorong pembangunan telah terbukti bahwa agama memainkan peran yang tidak dapat disangsikan lagi. Akan tetapi, untuk mengkritisi proses pembangunan itu acapkali agama tidak dapat menjalankan fungsi profetisnya karena keterbatasan yang ada pada dirinya. Di samping itu, sekalipun dalam agama ada kegiatan social-kemasyarakatan, akan tetapi kegiatan ini lebih bersifat kuratif, ketimbang menjadi sebuah praksis pembebasan masyarakat dari kemiskinan, kebodohan, keterbelakangan dan keterasingan. Dan harus dikatakan, bahwa kegiatan-kegiatan pembangunan oleh lembaga agama belum menitik pada kebutuhan riil masyarakat. Ini bukan tanpa alasan. Alasan yang paling mendasar ialah, lembaga keagamaan tidak mengetahui secara persis masalah yang ada dalam masyarakat. Lemahnya kajian mengenai sosial-kemasyarakatan oleh lembaga keagamaan menjadi alasan utama persoalan tersebut.

##### **Kapasitas**

Lembaga-lembaga agama memiliki peluang yang besar untuk berperan dalam pembangunan, karena memiliki kapasitas untuk hal itu. Beberapa hal yang dapat dicatat sebagai berikut:

1. Adanya loyalitas umat terhadap agama
2. Agama-agama memiliki pengalaman dan pernah menjadi pelopor dan agen pembaruan masyarakat
3. Agama-agama memiliki struktur organisasi yang luas dan menjangkau umat sampai di pedesaan
4. Adanya hubungan baik lembaga-lembaga agama dengan pemerintah
5. Dukungan positif pemerintah bagi lembaga-lembaga agama.

##### **Kesenjangan**

1. Gagasan teologi belum mendukung sepenuhnya praksis pembangunan masyarakat
2. Hubungan antara agama masih terbatas pada level pimpinan, sedangkan pada tataran akar rumput masih harus diperjuangkan.
3. Manajemen yang belum mendukung secara maksimal kehadiran dan peran agama dalam pembangunan masyarakat
4. Pengelolaan sumber daya dan dana yang belum efisien
5. Lembaga penelitian belum berfungsi efektif untuk kajian masalah-masalah sosial.

**Rekomendasi**

1. Pemikiran dan perumusan ulang gagasan teologi yang dapat menjadi landasan praksis agama pada misi yang holistic
2. Membangun kebersamaan dan persekutuan di antara kelompok agama yang didasarkan pada nilai kemanusiaan.
3. Memaksimalkan kemitaraan dengan pemerintah dan LSM-LMS
4. Memberdayakan lembaga penelitian untuk melakukan kajian dalam masalah sosial-kemasyarakatan.



# 6.

## PEMBANGUNAN PAPUA KEDEPAN

### 6.1. Keadilan dan Pemerataan

Semua makhluk diciptakan sama oleh sang Pencipta, Ia memberikan pengertian, akal budi dan cita rasa sesuai dengan wujud keilahianNya. Oleh karena itu manusia merupakan manifestasi karya sempurna Tuhan Semesta. Keadilan merupakan sifat dari Sang pencipta, sebab kepada setiap makhluk/orang Ia memberikan sesuai dengan kehendakNya



yang bebas dan berdaulat. Keadilan tidak berarti semua harus sama, tetapi merupakan kebutuhan untuk hidup dan diperlakukan secara wajar/semestinya. Kondisi seperti ini khusus di Tanah Papua, masih jauh dan hanya baru dibicarakan sebatas pada kemauan semata. Keadilan perlu diwujudkan tidak hanya untuk dibicarakan. Ketidakadilan dan ketidakpemerataan yang dialami oleh masyarakat Papua dan masyarakat pada umumnya berakar dan bersumber dari :

- Kemauan Politik melalui produk aturan.
- Kebijakan yang salah/kemauan untuk berbuat baik.
- Implementasi yang keliru dan multi tafsir terhadap suatu aturan.
- Tidak/masih terbatasnya SDM sebagai pelaksana sebuah aturan/kebijakan.
- Adanya kolusi, korupsi dan nepotisme.
- Adanya eksploitasi masyarakat untuk kepentingan penguasa tertentu.
- Adanya eksploitasi SDA yang mengabaikan kepentingan masyarakat sebagai pemilik yang mewarisinya karena kodrat bawaan (mereka lahir, hidup dan diberi lingkungan oleh Tuhan pencipta semesta).
- Kurangnya pemahaman akan hak dan kewajiban masyarakat karena rendahnya SDM mereka akibat dan isolasi Daerah, jangkauan untuk mendapatkan pendidikan, kesehatan dan informasi (kondisi geografi, topografi, dan demografi) yang ada.

Pada dasarnya ketidakpemerataan terjadi karena adanya generalisasi terhadap suatu kebijakan/aturan yang bersifat sentralistik; proses perencanaan yang bersifat top down; partisipasi kurang karena terbatas SDM, informasi, dan lain-lain; serta masyarakat selalu dijadikan obyek untuk kepentingan penguasa dan elite.

## 6.2 Kesenjangan Pembangunan

Salah satu alasan untuk memperkenalkan Otonomi Khusus bagi Papua adalah kesenjangan besar antara Provinsi Papua dengan provinsi lain di Indonesia dari segi pembangunan sosial-ekonomi. Dengan menjadi salah satu provinsi terkaya di Indonesia, sumber daya alam (mas, perunggu, minyak, gas, kehutanan, perikanan) telah



dieksploitasi sejak daerah Provinsi Papua diintegrasikan dalam Republik Indonesia. Sedangkan sampai tahun 2000, Provinsi Papua hanya menerima kurang dari 12% dari pendapatan yang diperoleh oleh Pemerintah dari kekayaan tersebut. Seperti disebutkan dalam UU 21-2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua, “bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua.” Dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, kemudian diberikan otonomi khusus. Pelaksanaan Otonomi Khusus tersebut memerlukan kebijakan yang konsisten dan tidak multi tafsir, memerlukan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan dapat dicontohi, memerlukan kemauan dari putra dan putri Papua untuk mengabdikan dengan hati nurani untuk melayani sesama saudaranya yang terbesar di desa, kampung, distrik yang masih terpencil. Selain pelaksanaan Otonomi Khusus memerlukan pengaturan melalui Perdasi dan Perdasus, yang harus segera ditetapkan sesuai dengan amanat UU 21-2002 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Dengan demikian ketidakadilan / ketidakpemerataan akan terwujud menjadi keadilan / pemerataan sesuai amanat UUD 1945 dan Pancasila Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia di Papua, dengan demikian akan tumbuh solidaritas nasional (Nation Building) dalam rangka merekatkan dan mempererat tali silaturahmi NKRI.

### 6.3 Hak atas Pembangunan

Hak atas pembangunan berasal dari Deklarasi Universal terhadap Hak Asasi Manusia yang disepakati tahun 1949 dan yang menyangkut berapa jenis hak, yaitu hak-hak sipil, politik, ekonomis, sosial dan kultural. Kemudian pada tahun 1986 lahir Deklarasi PPB mengenai Hak atas Pembangunan, yang meminta untuk tidak hanya memenuhi hak-hak sipil dan politik tetapi juga hak ekonomis, sosial dan budaya, dan menjamin kesediaan kesehatan, gizi dan pendidikan dengan standar yang baik.



Hak-hak dasar terdiri dari hak-hak yang dipahami masyarakat kurang beruntung sebagai hak mereka untuk dapat menikmati kehidupan yang bermartabat dan hak yang diakui dalam peraturan perundang-undangan. Hak-hak dasar yang diakui secara umum antara lain meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki.

Untuk mewujudkan hak-hak dasar masyarakat diatas Strategi Pembangunan Papua mengedepankan kepentingan masyarakat Papua dan mengikutsertakan masyarakat Papua dalam penetapan kebijakan dan pembangunan Papua.

Semakin dekat dengan masyarakat semakin dinamis interaksi antara yang melayani dan yang dilayani; semakin pendek jarak akuntabilitas; semakin jelas dan spesifik bisa mendefinisikan hak (misalnya, satu kampung tidak akan minta hak kesehatan tetapi akan minta hak untuk memperoleh satu puskesmas); dan semakin mudah yang melayani bisa mengikutsertakan yang dilayani (komite sekolah, kelompok masyarakat adat, agama dll).

### 6.4 Visi dan Misi

Menimbang, bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat asli Papua<sup>6</sup> ....., maka visi Pembangunan Papua kedepan seharusnya menjadi:

TERWUJUD KEMANDIRIAN MASYARAKAT PAPUA SECARA SOSIAL, BUDAYA,  
EKONOMI DAN POLITIK  
BERAZAS NILAI ADAT DAN NILAI UNIVERSAL

6.) UU 21-2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Misi-Misi untuk mencapai Visi Pembangunan Papua tersebut adalah:

- Penguatan pengakuan terhadap kebudayaan, keagamaan dan hak adat Papua, serta hak penduduk asli atas pembangunan
- Keadilan dan kesejahteraan sosial utamanya dalam bidang pendidikan dan kesehatan;
- Kemandirian dan kesetaraan dalam pembangunan ekonomi;
- Pengelolaan lingkungan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan;
- Pengembangan tata politik dan tata pemerintahan yang berbasis kebudayaan Papua dalam bingkai NKRI

## 6.5 Kebijakan Dasar Pembangunan Papua

- Harkat dan martabat masyarakat Papua diangkat dengan langkah-langkah yang sistematis dan konsepsional untuk mencapai suatu kemajuan yang terpadu diberbagai aspek kehidupan masyarakat;
- Kesadaran dan kemauan masyarakat Papua untuk mampu berkarya sebagai insan mahluk sosial yang bermartabat, berbudi luhur serta berkepribadian yang kuat dalam menghadapi tantangan hidup masa depannya; dan
- Kepribadian yang kuat untuk dapat berpartisipasi aktif dalam segala aspek pembangunan baik sebagai subyek maupun sebagai obyek pembangunan

## 6.6 Strategi Dasar Pembangunan Papua

- Pembangunan dengan tindakan penguatan (*affirmative actions*) untuk menjamin hak masyarakat asli atas pembangunan, artinya pembangunan yang berorientasi menurangi keterbelakangan masyarakat asli dengan pendekatan sesuai kondisi dan kebudayaan setempat, berdasarkan hak ulayat dan yang mengutamakan kelompok masyarakat marginal dan masyarakat di daerah terpencil dan terisolasi;
- Pembangunan yang partisipatif, artinya setiap perencanaan dan pelaksanaan maupun evaluasi program mengikutsertakan seluruh stakeholder, yaitu tokoh masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, lembaga agama, perguruan tinggi dan pemerintah sendiri;
- Perencanaan yang berorientasi program (program oriented) dan pencapaian hasil (outcome oriented), artinya setiap program pembangunan yang dilaksanakan harus dapat diukur dan dapat dilihat manfaat yang dinikmati oleh masyarakat (measurable)
- Pelaksanaan dengan pola umpan-balik (feedback), artinya program yang telah dan akan dilaksanakan harus ditindaklanjuti dengan dialog yang terbuka, untuk mengetahui apa maunya masyarakat dan bagaimana seharusnya dilaksanakan.

## 6.7 Sasaran Pembangunan Papua

Sebagai anggota PBB, Indonesia sendiri juga telah menyetujui dan Tujuan Pembangunan Milenium dengan sasaran-sasaran jelas pada tahun 2005, 2010, 2015 dan 2020. Tujuan Pembangunan Milenium termasuk:

- Tujuan 1: menanggulangi kemiskinan dan kelaparan
- Tujuan 2: mencapai pendidikan dasar untuk semua
- Tujuan 3: mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan
- Tujuan 4: menurunkan angka kematian anak
- Tujuan 5: meningkatkan kesehatan ibu
- Tujuan 6: memerangi HIV/AIDS, Malaria dan penyakit menular lain
- Tujuan 7: memastikan kelestarian lingkungan hidup
- Tujuan 8: membangun kemitraan global untuk pembangunan

Tantangan Papua dalam merumuskan dan melaksanakan tujuan-tujuan pembangunan milenium Papua; yang memerlukan (i) informasi seakurat mungkin; (ii) renstra-renstra yang kuantitatif (dengan target-target yang jelas); dan (iii) mekanisme dan kapasitas pemantauan terhadap pencapaian tujuan pembangunan milenium Papua. Untuk sementara sasaran-sasaran milenium Papua yang diusulkan adalah sebagai berikut:

Sasaran-sasaran Milenium Papua	Situasi 2005	Target 2010	Target 2015	Target 2020
Target 1: menurunkan proporsi penduduk dengan pendapatan dibawah \$1 per hari menjadi setengahnya			√	
Target 2: menurunkan proporsi penduduk yang menderita kelaparan menjadi setengah			√	
Target 3: memastikan semua anak, laki-laki maupun perempuan dapat menyelesaikan pendidikan dasar		√		
Target 4: menghilangkan ketimpangan gender di semua jenjang pendidikan		√		
Target 5: menurunkan angka kematian balita sebesar dua pertiganya			√	
Target 6: menurunkan kematian ibu sebesar tiga perempatnya			√	
Target 7: mengendalikan penyebaran HIV/AIDS dan menurunnya jumlah kasus			√	
Target 8: mengendalikan penyakit malaria dan penyakit lain dan menurunnya jumlah kasus			√	
Target 9: memadukan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dengan kebijakan dan program serta mengembalikan sumber daya lingkungan yang hilang				√
Target 10: penurunan sebesar separuh proporsi penduduk tanpa akses sumber air minum yang aman			√	
Target 11: mencapai perbaikan yang berarti dalam kehidupan penduduk miskin di pemukiman kumuh				√



# TIM PERUMUS SINTESE

## 7 KEANGGOTAAN TIM PERUMUS SINTESE

Pemerintah:	Drs. Marthinus Howay (Kepala BP3D) Drs. Domitianus Sukamto,MMT (Sekretaris BP3D)
Dewan Perwakilan Rakyat:	Drs. John Ibo MM (Ketua DPRP) Pascalis Kossay,S.Pd,MM (Wakil Ketua DPRP) Drs. Demas David Patty (Komisi A DPRP)
Perguruan Tinggi:	Ir. Jan Pieter Karafir,MEc (Universitas Negeri Papua) Drs. Agustinus Fatem (Universitas Cenderawasih) Drs. Agustinus Salle, M.Ec (Universitas Cenderawasih)
NGO:	Drs. Deky Alexander Rumaropen (YPMD) Zeth Freed Ohoiwutun (Foker)
Tokoh Perempuan:	Poppy Sofia Maipauw,S.H Dra.Sipora N. Modouw
Tokoh Agama:	Pendeta DR. Sostenes Sumihe, M.Th. Drs Zubaer D. Hussein Irwansyah Nazar,S.sos MM
Tokoh Adat:	Ir. Nathanael Anthonius Maidepa, George Arnold Awi
Swasta:	Ir. Anike Fonataba Abraham Fonataba S.E
Ahli Pendidikan:	Drs. Jan Tethool
Ahli Kesehatan:	Dr. Bagus Sukaswara Widjaja
Ahli Infrastruktur:	Drs. Bambang Sismanto, Mstr