

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Sejak tahun 1903, Indonesia telah menerapkan otonomi daerah setelah dikeluarkannya Decentralisatiewet S 1903/329 oleh Pemerintah Belanda. Namun, baru pada tahun 1999, penerapan otonomi daerah benar-benar dimulai melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sebelumnya, sistem pemerintahan di Indonesia lebih bersifat sentralistik, dengan Jakarta sebagai pusat kekuasaan dan daerah-daerah hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan pusat. Akibatnya, pembangunan tidak merata di seluruh wilayah Indonesia (Sambanis and Milanovic 2014). Namun, kesadaran akan pentingnya pemerataan pembangunan dan pengembangan daerah mendorong Pemerintah Indonesia untuk mengadopsi otonomi daerah. Otonomi daerah bertujuan memberikan kebebasan kepada setiap daerah untuk mengambil kebijakan dan menjalankan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan wilayahnya masing-masing (Marten Bunga 2019).

Di Papua sendiri, penerapan otonomi daerah bermula pada tahun 1999 ketika Pemerintah Indonesia menetapkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Tingkat I (PDT) dan Daerah Tingkat II (PDK). Undang-undang ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengelola kepentingan daerahnya sendiri, termasuk dalam hal pemerintahan, pembangunan, dan keuangan. Pembentukan otonomi daerah ini dilakukan dengan tujuan untuk mempercepat pembangunan daerah dan

meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat (Muqoyyidin 2016). Namun, meskipun sudah diberikan kewenangan otonomi, Papua masih mengalami berbagai masalah dan tantangan dalam penerapannya. Salah satu masalah utama yang dihadapi adalah masih kurangnya pemahaman dan pengalaman dalam mengelola otonomi daerah (Rochendi S and Kausar Ali Saleh 2017).

Papua adalah provinsi di Indonesia yang terletak di bagian paling timur Indonesia. Sejarah pemberian otonomi daerah di Papua sebenarnya telah dimulai sejak zaman penjajahan Belanda, di mana Papua saat itu dikenal sebagai Irian Jaya (Subianto et al. 2020). Papua meraih hak otonomi daerah melalui upaya dan proses yang berangsur-angsur. Perjuangan dimulai dari kemerdekaannya setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945, diakui oleh PBB pada tahun 1969. Setelah menjadi bagian dari Indonesia, Papua mendapatkan otonomi khusus melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Otonomi ini memberikan Papua wewenang dalam bidang pemerintahan, pembangunan, pendidikan, dan kebudayaan. Kemudian, pada tahun 2021, UU Otonomi Khusus direvisi menjadi UU Nomor 33 Tahun 2021 yang memberikan Papua hak otonomi yang lebih luas, termasuk pengaturan sumber daya alam dan hak-hak adat.

Regulasi penerapan otonomi daerah di Papua diatur oleh Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, serta beberapa peraturan pelaksanaan yang diterbitkan oleh pemerintah Indonesia, seperti Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2005 tentang Pembentukan Kabupaten dan Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat (Latupeirissa, Wijaya, and Suryawan 2021). Namun, meskipun telah diberikan otonomi khusus, Papua masih mengalami berbagai tantangan dalam penerapan otonomi daerah, terutama terkait dengan

keamanan dan stabilitas politik. Masalah separatisme dan konflik antara pemerintah dan kelompok separatis sering terjadi di Papua, sehingga mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah di provinsi tersebut (Kaisupy and Maing 2021).

Pada tanggal 25 Juli 2022, tiga undang-undang yang terkait dengan pembentukan tiga provinsi baru di Papua telah disahkan. Ketiga undang-undang tersebut adalah UU Nomor 14 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Selatan, UU Nomor 15 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah, dan UU Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Pegunungan. Dengan disahkannya tiga undang-undang tersebut, maka sekarang Papua terdiri dari lima provinsi, yaitu Provinsi Papua dengan ibu kota Jayapura, Provinsi Papua Barat dengan ibu kota Manokwari, Provinsi Papua Selatan dengan ibu kota Merauke, Provinsi Papua Tengah dengan ibu kota Nabire, dan Provinsi Papua Pegunungan dengan ibu kota Jayawijaya (Samad, Bhayangkara, and Raya 2022).

Pembentukan tiga provinsi baru tersebut dianggap penting oleh DPR dan pemerintah karena beberapa alasan, seperti mempercepat pelayanan kepada masyarakat di wilayah tiap-tiap provinsi, memfokuskan pembangunan dengan kendali yang lebih dekat, menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien, memperkuat eksistensi serta peran wilayah adat dan budaya sebagai modal sosial (Yusuf and Sumner 2015), memperhatikan luas wilayah setiap provinsi dibandingkan dengan tingkat pelayanan yang belum optimal sehingga masih terjadi kesenjangan dan ketimpangan pembangunan, serta menciptakan daerah otonom baru untuk menjawab tantangan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Yandra 2016).

Pemekaran daerah otonomi baru (DOB) di Papua menjadi fokus utama untuk memperkuat pemerintahan di wilayah tersebut dan memberikan kesempatan aktif bagi masyarakat setempat dalam pengambilan keputusan terkait pembangunan daerah. Regulasi yang mengatur pemekaran DOB di Provinsi Papua termasuk Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, yang menetapkan kriteria dari pemerintah pusat. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 mengatur tata cara pemekaran dengan persyaratan studi kelayakan, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2007 sebagai pedoman teknis pembentukan DOB di Papua. Selama proses pemekaran DOB di Papua, partisipasi masyarakat setempat juga dijamin dan diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, upaya pemekaran daerah di Papua tidak hanya memperkuat pemerintahan, tetapi juga memastikan partisipasi aktif dari masyarakat setempat dalam proses pembentukan daerah otonomi baru.

Sebelum RUU tentang pemekaran daerah otonomi baru di Papua disahkan, terjadi banyak perdebatan dan perbedaan pendapat yang kompleks tentang kebijakan tersebut. Demonstrasi dan penolakan massal berlangsung di beberapa wilayah seperti Jayapura, Wamena, Paniai, Yahukimo, Timika, Lanny Jaya, dan Nabire, menyebabkan banyak korban luka di antara warga sipil dan aparat keamanan. Demonstrasi ini menunjukkan betapa pentingnya keterlibatan aktif masyarakat Papua dalam menghadapi perubahan wilayah yang besar, serta perlunya pemerintah pusat di Jakarta untuk memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat Papua yang memiliki kedaulatan dan identitas budaya unik (Kaisury and Maing 2021).

Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) di Papua menimbulkan reaksi beragam di masyarakat. Pemerintah harus merespons kekhawatiran ini dengan sungguh-sungguh. Penduduk Papua khawatir akan merasa terasing dan terpinggirkan karena pemekaran DOB. Oleh karena itu, perlu memperhatikan keberlangsungan dan keberadaan orang asli Papua serta nilai-nilai lokal mereka (Hindom and Tamher 2021). Pemekaran wilayah Papua harus mempertimbangkan aspek sosial, budaya, ekonomi, dan ekologi secara menyeluruh untuk menjaga harmoni antar suku Papua. Pemerintah harus bertanggung jawab untuk melindungi budaya dan identitas masyarakat Papua, dan tidak hanya fokus pada kepentingan politik dan ekonomi (Doaemo et al. 2021).

Salah satu provinsi induk yang ditetapkan sebagai salahsatu provinsi baru yang dibentuk melalui pemekaran DOB adalah Papua Pegunungan. Papua Pegunungan dipilih sebagai induk pemekaran DOB karena memiliki sejumlah alasan yang kuat. Papua Pegunungan adalah provinsi baru di Indonesia yang terletak di wilayah Papua. Provinsi ini dibentuk melalui pemekaran Daerah Otonomi Baru (DOB). Wilayahnya berada di bagian tengah pegunungan Papua dengan luas wilayah sekitar 32.400 km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk sekitar 270.000 jiwa.

Provinsi Papua Pegunungan terdiri dari lima kabupaten, yaitu Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Tolikara, dan Kabupaten Lanny Jaya. Setiap kabupaten memiliki karakteristik unik dan kebudayaan yang beragam. Misalnya, Kabupaten Jayawijaya terkenal sebagai kawasan dengan puncak tertinggi di Papua dan menjadi tempat tinggal suku Dani yang terkenal dengan tradisi dan budaya yang kaya.

Pembentukan provinsi baru Papua Pegunungan bertujuan untuk mempercepat pembangunan dan pemerataan di wilayah tersebut. Potensinya terletak pada sektor pariwisata, pertanian, dan kehutanan. Pembentukan provinsi baru juga diharapkan dapat memperkuat tata kelola pemerintahan dan mendorong pemberdayaan masyarakat setempat. Meskipun masih tergolong provinsi baru, Papua Pegunungan memiliki kekayaan alam dan kebudayaan yang sangat beragam. Keindahannya mencakup pegunungan tinggi, hutan hujan tropis yang lebat, dan air terjun indah, serta terdapat 20.000 spesies tanaman dan hewan yang hidup di sana, termasuk beberapa spesies langka dan dilindungi.

Kebudayaan Papua Pegunungan juga kaya dan beragam, dengan banyak suku bangsa seperti Dani, Yali, dan Lani, yang memiliki tradisi dan budaya yang unik. Seni tari, musik tradisional, serta seni ukir kayu dan batu menjadi bagian dari kebudayaan yang menarik. Dengan potensi alam dan kebudayaan yang melimpah, Papua Pegunungan memiliki peluang besar untuk menjadi tujuan wisata yang menarik. Namun, tantangan utamanya adalah akses transportasi yang terbatas dan infrastruktur yang masih kurang berkembang. Meskipun demikian, dengan pengembangan pariwisata yang berkelanjutan, diharapkan dapat meningkatkan perekonomian masyarakat setempat dan melindungi kekayaan alam serta budaya yang dimiliki wilayah ini.

Pemekaran wilayah Papua Pegunungan menjanjikan potensi untuk menghadirkan kemajuan yang signifikan, namun perlu diatasi beberapa keterbatasan dengan tindakan bijaksana. Pertama, infrastruktur dasar seperti jalan, jembatan, dan fasilitas umum masih terbatas, sehingga menghadirkan tantangan dalam mencapai aksesibilitas yang baik dan berdampak negatif pada perkembangan

ekonomi dan sosial wilayah ini. Kedua, keterbatasan sumber daya manusia dalam berbagai sektor seperti teknologi, kesehatan, dan pendidikan bisa menjadi hambatan bagi kemajuan wilayah ini. Ketiga, dana yang diperlukan untuk pemekaran dan pengembangan wilayah harus dikelola secara efisien dan memastikan ketersediaan sumber dana yang mencukupi. Keempat, konflik yang masih berlanjut di wilayah ini dapat mengganggu investasi dan pertumbuhan ekonomi. Terakhir, penting untuk meningkatkan pengelolaan lingkungan secara berkelanjutan guna memastikan keanekaragaman hayati dan potensi pariwisata wilayah ini tetap terjaga dengan baik.

Sesuai dengan pemaparan permasalahan di atas, penelitian ini menjadi penting karena pemekaran Daerah Otonomi Baru (DOB) memiliki potensi untuk meningkatkan kesetaraan pembangunan, menguatkan partisipasi masyarakat, serta mengatasi keterbatasan sumber daya di wilayah tersebut. Dengan memahami peluang dan tantangan dalam proses pemekaran, dapat diidentifikasi langkah-langkah strategis guna memastikan kesejahteraan sosial masyarakat di Provinsi Papua Pegunungan tercapai secara berkelanjutan dan inklusif. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji mengenai *“Analisis Kekuatan, Kelemahan, Peluang, dan Ancaman dalam Pemekaran Daerah Otonomi Baru (DOB) di Provinsi Papua Pegunungan”*.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan paparan latar belakang masalah di atas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana Kekuatan, Kelemahan, Peluang, dan Ancaman dalam Pemekaran Daerah Otonomi Baru (DOB) di Provinsi Papua Pegunungan?

### **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah yang ada maka tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk menganalisis Kekuatan dalam Pemekaran Daerah Otonomi Baru (DOB) di Provinsi Papua Pegunungan.
2. Untuk menganalisis Kelemahan dalam Pemekaran Daerah Otonomi Baru (DOB) di Provinsi Papua Pegunungan
3. Untuk menganalisis Peluang, dalam Pemekaran Daerah Otonomi Baru (DOB) di Provinsi Papua Pegunungan.
4. Untuk menganalisis Ancaman dalam Pemekaran Daerah Otonomi Baru (DOB) di Provinsi Papua Pegunungan.

#### **1.3.2. Manfaat Penelitian**

1. Dalam aspek akademik, Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peningkatan ilmu pengetahuan di Program Studi Ilmu Pemerintahan untuk jenjang Strata Dua demi mendapatkan masukan maupun saran yang terkait dengan otonomi daerah dalam bentuk karya ilmiah. Selanjutnya penelitian ini bisa memberikan manfaat lain sebagai referensi dan penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan tema yang sama terkait pemekaran daerah otonomi dengan studi kasus yang berbeda.
2. Dalam aspek praktis, Agar penelitian ini menjadi bahan rujukan bagi pemerintah daerah sebagai bahan pertimbangan maupun masukan dalam menjalankan pemerintah baru maupun dalam membuat

kebijakan ke depannya dapat mempertimbangkan manfaat bukan hanya bagi pemerintah itu sendiri melainkan melihat sisi kebermanfaatannya bagi masyarakat yang akan merasakan dampak dari kebijakan yang dibuat.