

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik, hal demikian telah diatur dalam pasal 1 Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945. Sebagai negara kesatuan, Indonesia tidak memiliki negara bagian yang berkedudukan di dalam wilayah negara Indonesia (Arifin, 2019).

Secara teoritis negara kesatuan terbagi atas dua bentuk, yakni negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yang dimana segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan yang kedua adalah negara kesatuan dalam sistem desentralisasi, dimana kepala daerah atau pemerintah lokal diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dikenal dengan sistem otonomi daerah (Kusriyah, 2019).

Pemerintah mengeluarkan dasar hukum tentang pemerintah daerah yakni Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang cenderung memberikan otonomi yang seluas-luasnya pada daerah dan memberikan ruang bagi sistem desentralisasi pada negara kesatuan bertujuan untuk menciptakan sebuah budaya politik yang transparan, akuntabel, serta partisipatif dalam rangka optimalisasi demokrasi di Indonesia (Hendratni, 2003).

Kemudian Undang-Undang ini tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Secara lebih rinci menekankan pada efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah yang berfokus pada otonomi dan otonomi khusus (Sri kusuma Dewi, 2021).

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Berdasarkan beberapa dasar hukum tersebut Pemerintah Pusat mengeluarkan beberapa dasar hukum untuk mengelola pemerintah daerah termasuk undang-undang otonomi khusus bagi Provinsi Papua (Edyanto et al., 2021).

Berdasarkan UUD 1945 Pada 18B Ayat (2 & 7) Ayat 2 Negara Mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan undang-undang. Ayat (7) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Pasal tersebut mendorong Pemerintah Pusat untuk mengeluarkan Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua (Fatmawati, 2018).

Tujuan implementasi otonomi khusus bagi Provinsi Papua ada 5 (lima) yaitu: *pertama* meningkatkan taraf hidup masyarakat, *kedua* mewujudkan keadilan, penegakkan Hak Asasi Manusia (HAM), supremasi hukum dan demokrasi, *ketiga* pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar Orang Asli Papua (OAP), *kempat* penerapan tata kelola masyarakat adat dengan baik, serta *kelima* upaya penyelesaian konflik. Tujuan ini menjadi landasan pemerintah pusat untuk memberikan otonomi khusus bagi provinsi Papua. Dalam implementasinya, selama 20 tahun belum mencapai target pemerintah pusat mengenai tujuan otonomi khusus Papua (Fatmawati, 2018).

Kemudian pemerintah Pusat kembali memberikan otonomi khusus jilid 2 (dua) dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 21

Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua untuk melanjutkan tujuan otonomi khusus Papua. Pelimpahan wewenang Otonomi Khusus jilid 2 menjelaskan banyak hal-hal yang berkaitan dengan kekhususan namun penulis fokus menganalisis lebih mendalam mengenai Kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) pada wilayah Pemekaran Provinsi Daerah Otonomi Baru (DOB). Pemekaran wilayah diatur dalam Pasal 76 Ayat (1,2,3,4, & 5) mengenai Pemekaran Provinsi Daerah Otonomi Baru (DOB) Papua adalah sebagai berikut:

- 1. Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masayang akan datang.*
- 2. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial- budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan aspirasi masyarakat Papua.*
- 3. Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tanpa dilakukan melalui tahapan*

- daerah persiapan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah.*
- 4. Pemekaran harus menjamin dan memberikan ruang kepada Orang Asli Papua dalam aktivitas politik, pemerintahan, perekonomian, dan sosial budaya*
  - 5. Pembentukan daerah otonom dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dan ditetapkan dengan undang-undang.*

Melalui Pasal 76 ini, menjadi sebuah landasan bagi elit Papua dan Pemerintah agar memekarkan daerah otonomi baru di Provinsi Papua. Pemekaran daerah dilakukan melalui tahapan daerah persiapan kabupaten atau kota, setelah memenuhi persyaratan dasar yang diatur dalam Pasal 5 Ayat (4) UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah mengenai syarat-syarat dan teknis dari pembentukan daerah otonomi baru yang meliputi: kemampuan ekonomi, potensi daerah sosial budaya, kependudukan, luas daerah, pertahanan dan keamanan, geografi dan faktor lain yang menjadi pertimbangan pemekaran wilayah (Ayunda, 2021).

Berdasarkan syarat dan kriteria pembentukan dan penghapusan wilayah pemekaran daerah baru tersebut. Maka, penulis menganalisis bahwa beberapa syarat utama pemekaran

wilayah belum memenuhi. Disebut bebelom memenuhi adalah di bidang Sumber Daya Manusia (SDM), Jumlah Penduduk, Sosial Politik, Potensi daerah, kesehatan, kemampuan ekonomi, sektor keuangan dan beberapa sektor lainnya yang sangat membutuhkan hadirnya wilayah baru (Ick & Ohoiwutun, 2021).

Pemerintah dan elit politik Papua berpatokan pada desentralisasi Asimetris (Otonomi Khusus) menjadi pedoman untuk memekarkan wilayah baru di Provinsi Papua. Pemerintah dan elit politik Papua mulai bentuk wilayah baru dan mengusulkan pemekaran daerah otonomi baru ke Pemerintah Pusat agar dapat disetujui menjadi sebuah daerah baru dari tingkat provinsi sudah lama, kemudian provinsi tersebut adalah Papua Selatan, Provinsi Papua Pegunungan, Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Barat Daya.

Dengan adanya pembagian daerah Provinsi baru di Papua. Maka, Penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisis kesiapan SDM di pemekaran daerah otonomi baru Provinsi Papua dan implikasinya terhadap potensi konflik. Kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) Orang Asli Papua. dalam hal ini di bidang

SDM orang Asli Papua belum siap secara matang untuk menerima 4 (empat) Daerah Otonomi Baru (DOB), Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di daerah-daerah yang menjadi pemekaran wilayah baru Papua menunjukkan bahwa sangat minim dalam kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) oleh sebab itu Pemerintah dan elit lokal Papua perlu mempertimbangkan dalam perkembangan Sumber Daya Manusia (SDM) (Mandiri, 2015).

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan kunci dari semua bidang untuk dapat mengendalikan sebuah organisasi organisasi dengan baik, sumber daya manusia berupa manusia yang dipekerjakan di sebuah organisasi sebagai penggerak, pemikir dan perencana untuk mencapai tujuan organisasi tersebut. Karyawan bukan sebagai sumber daya belaka, melainkan lebih berupa modal atau aset bagi institusi atau organisasi. Karena itu kemudian muncul istilah baru di luar sumber daya manusia (*human resources*), yaitu modal manusia (*human capital*) (Suryawan, 2016).



Selain dari itu sumber daya manusia juga merupakan salah satu penggerak dari individu yang bekerja sebagai penggerak suatu organisasi, baik instansi maupun perusahaan dan berfungsi sebagai aset yang harus dilatih dan dikembangkan kemampuannya agar dapat berkembang dengan baik (Kogoya & Jacky). Hal ini diperkuat oleh Sonny Sumarsono (2003) Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan jasa atau usaha kerja yang bisa diberikan dalam proses produksi. Dalam hal lain, SDM menggambarkan kualitas usaha yang dilakukan oleh seseorang dalam waktu tertentu untuk menghasilkan suatu barang dan jasa. Sonny juga menegaskan bahwa SDM berkaitan dengan manusia yang bisa bekerja untuk memberikan jasa atau usaha kerja. Mampu bekerja bisa diartikan mampu melakukan segala kegiatan yang memiliki kegiatan produktif dalam mengimplementasikan sebuah perusahaan atau organisasi (Ilmiah et al., 2019).

Selanjutnya menurut Mangkunegara (1998) menegaskan bahwa Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan suatu perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengadaan, pengembangan, pemberian

balas jasa, pengintegrasian, pemeliharaan dan pemisahan tenaga kerja dalam rangka mencapai tujuan organisasi (Susan, 2019). Berdasarkan pendapat manggunegara diatas tersebut menekankan kepada penulis untuk analisis secara mendalam mengenai kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) di empat provinsi baru di Papua (Meiyenti & Jitmau, 2019).

Sumber Daya Manusia (SDM) lebih pada Indeks Pembangunan Manusia (IPM), IPM diketahui siap apabila 3 (tiga) komposisi atau dimensi dasar kehidupan manusia dapat dipenuhi dengan tingkatan yakni umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan yang lebih luas dan standar hidup layak. Tiga komponen yang sangat penting untuk dapat diukur tingkat kebahagiaan kehidupan manusia.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) siap atau tidak akan ukur melalui beberapa komposisi adalah sebagai berikut: UHP (Umur Harapan Hidup), HLS (Harapan Lama Sekolah, RLS (Rata-rata Lama Sekolah), beberapa kategori ini akan menentukan kesiapan sumber daya manusia daerah Otonomi Baru Papua (Yusuf, 2018). Berikut penulis menunjukkan melalui

tabel mengenai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Daerah Otonomi Baru di Provinsi Papua adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Indek Pembangunan Manusia (IPM) Di Daerah Otonomi Baru Papua**

<b>Provinsi</b>	<b>UHH</b>	<b>HLS</b>	<b>RLS</b>	<b>IPM</b>
Provinsi Papua	55,79	10,08	7,69	56,44
Provinsi Papua Barat	52,02	9,91	6,6	48,9
Papua Tengah	47,02	7,75	5,38	46,35
Papua Selatan	42,53	6,13	4,19	50,08
Papua Pegunungan Tengah	33,47	6,03	4,35	37,34
Papua Barat Daya	45,64	7,17	5,90	54,01

*Sumber: BPS Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat tahun 2023*

Pada tahun 2023, Provinsi Papua, Papua Barat, Papua Tengah, Papua Pegunungan, Papua Selatan dan Papua Barat Daya telah masuk dalam kategori provinsi dengan Indek Pembangunan Manusia (IPM) rendah atau sedang, walaupun secara keseluruhan semua provinsi tersebut masih menempati peringkat terbawah diantara provinsi-provinsi lain di Indonesia (Susilo et al., 2020). Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-rata Lama

Sekolah (RLS) sangat rendah di Provinsi Papua Pegunungan Tengah dan Provinsi Papua Tengah. Kemudian di daerah-daerah yang didominasi oleh Orang Asli Papua Rata-rata memiliki tingkat Indeks pembangunan manusia yang sangat rendah.

Minimnya tingkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) lebih khusus Orang Asli Papua belum siap secara maksimal untuk mengelola daerah otonomi baru di Papua, dengan adanya ketidaksiapan orang asli Papua akan berdampak pada potensi konflik. Untuk memperkuat kekuangan Indeks Pembangunan Manusia (SDM) di daerah Otonom baru Papua Penulis ingin membandingkan data Indeks Pembangunan Manusia (SDM) di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang mendapatkan kekhususan oleh pemerintah Pusat untuk dapat menjalankan pemerintahannya sendiri yang mana statusnya sama seperti provinsi Papua lebih khusus daerah-daerah otonom baru. Badan Pusat Statistik (BPS) Daerah Istimewa Yogyakarta menunjukkan bahwa data Indeks Pembangunan Manusia (SDM) adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.2** **Indek Pembangunan Manusia (SDM) di Daerah Istimewa Yogyakarta**

<b>Provinsi</b>	<b>UHH</b>	<b>HLS</b>	<b>RLS</b>	<b>IPM</b>
Kulon Progo	75,32	14,48	9,83	57,82
Bantul	74,64	15,61	9,79	81,74
Gunung Gidul	74,76	13,39	7,32	71,46
Sleman	75,26	16,77	11,01	84,86
DIY	75,25	15,66	9,18	81,09
Yogyakarta	75,52	17,62	12,11	88,61

***Sumber:** Badan Pusat Statistik (BPS) Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2023*

Hasil Data Perbandingan Badan Pusat Statistik (BPS) Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Daerah Otonom Baru Provinsi Papua merupakan lebih tinggi Daerah Istimewa Yogyakarta dibandingkan dengan Daerah otonomi Baru Papua. Alasan kenapa penulis membandingkan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Daerah Otonom Baru Papua merupakan sama-sama mendapatkan otonomi khusus oleh pemerintah pusat untuk dapat menjalankan pemerintahannya sendiri sesuai dengan budayanya masing-masing.

Perbandingan data ini bertujuan untuk dapat mengukur tingkat potensi konflik yang akan terjadim di Daerah Otonomi Baru Provinsi Papua. Potensi konflik akan timbul seketika Daerah Otonomi Baru (DOB) Provinsi Papua akan didominasi oleh penduduk imigran. Sementara penduduk imigran yang bermigrasi ke daerah Papua memiliki kualitas dan persaingan Sumber Daya Manusia (SDM) yang sudah siap kerja, sementara Orang Asli Papua dari Indek Pembangunan manusia menunjukkan bahwa belum siap.

Artinya semua sektor baik Sektor Industri, Bisnis, Pariwisata, Ekonomi, dan pemerintahan akan didominasi oleh Penduduk Non Papua, hal demikian akan menjadi perdebatan di tingkat masyarakat Orang Asli Papua. Orang Asli Papua merasa minder, merasa tersaingi, merasa tidak mampu dan sebagainya, hal-hal demikian akan menjadi potensi konflik antara orang Asli Papua dengan penduduk Non-Papua Pendatang).

Timbul stikma-stikma buruk yang di bangun oleh Orang Asli Papua kepada Non-Papua, selanjutnya di lain sisi Non-Papua mengalami peningkatan persaingan ekonomi secara signifikan.

Maka, menimbulkan stigma-stigma buruk yang di bangun oleh Orang Asli Papua kepada Non-Papua dan akan berujung pada potensi konflik di Daerah Otonomi Baru (DOB) Provinsi Papua. Pemekaran Daerah otonomi baru Provinsi Papua akan menghadirkan dampak Positif dan negatif bagi Orang Asli Papua (OAP). Perubahan dampak positif yang akan membawa Orang Asli Papua adalah membangun jalan trans dari satu kota ke kota lain, perkembangan ekonomi yang sangat signifikan naik, Perkembangan pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) sangat meningkat, menambah lapangan kerja, kesejahteraan peningkatan ekonomi Orang Asli Papua Papua, akses pembangunan, aksesw jaringan dan juga akses pelayanan lebih mudah bagi orang-orang asli papua yang bermukim di daerah pedalaman Papua (Tabuni et al., 2016).

Sedangkan sisi negatif yang akan terima oleh orang asli Papua adalah ketidaksiapan Sumber Daya Manusia (SDM) akan menjadi salah satu tolak ukur dan juga menjadi potensi konflik. Sementara hal demikian menjadi pendukung hadirnya Provinsi Papua dan lembaga-lembaga terkait yang mendukung

administrasi, perekonomian, bisnis, pariwisata dan kebutuhan lainnya. Bidang-bidang teknis akan diperkirakan oleh orang-orang Imigran (Non Papua), hal ini bisa menyebabkan kesenjangan sosial, ekonomi, bisnis dan beberapa sektor lainnya, yang akan menyebabkan konflik sosial antara orang asli Papua, Orang Non-Papua, konflik horizontal dan konflik vertikal, dan juga menjadi konflik pada tingkat elit politik Papua, kemudian hal demikian akan berpotensi pada konflik bersenjata yang mana akan merugikan banyak pihak (Sri Kusuma Dewi, 2021).

Sementara di lain sisi akan masifkan pengambilan hasil alam Papua secara liar di Daerah Otonomi Baru (DOB) Provinsi Papua, hal ini akan didorong oleh Undang-undang atau peraturan daerah (Perda). Beberapa hal demikian menjadi landasan pada penelitian tesis ini untuk penulis meneliti tentang kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) pada pemekaran daerah otonomi baru Provinsi Papua terhadap implikasi potensi konflik di Papua lebih khusus Daerah Otonomi Baru (DOB).



## **1.2. Rumusan Masalah**

Sesuai dengan latar belakang yang telah dijelaskan diatas penelitian ini merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kesiapan SDM dalam pemekaran daerah otonomi baru di Provinsi Papua?
2. Bagaimana implikasi kesiapan SDM terhadap potensi konflik di daerah otonomi baru Provinsi Papua?

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

### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

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

1. Menganalisis kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam Pemekaran Daerah Otonomi Baru di provinsi Papua.
2. Menganalisis implikasi kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) terhadap potensi konflik di daerah pemekaran

otonomi baru di Provinsi Papua. Minimnya kesiapan sumber daya manusia Orang Asli Papua akan berimplikasi pada potensi konflik di daerah otonomi baru Provinsi Papua.

3. Menganalisis Kepentingan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah di daerah Otonomi Baru Provinsi Papua.

### **1.3.2. Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dari penelitian ini yaitu untuk mengembangkan gagasan pemahaman ilmu pengetahuan khususnya di bidang Ilmu Pemerintahan tentang perkembangan Pemekaran Provinsi Papua dari sisi negatif dan positif. Selanjutnya, penelitian ini bermanfaat untuk memberikan masukan berupa karya ilmiah tentang otonomi khusus daerah Provinsi Papua, Selain itu, penelitian ini memberikan sumbangsi untuk bahan referensi bagi peneliti berikutnya dalam topik yang relevan.

## 2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini agar bisa menjadi rujukan bagi organisasi, mahasiswa, akademis, serta pemerintah dalam memahami dampak pemekaran Provinsi Papua menjadi 6 Provinsi termasuk 4 provinsi adalah Daerah Otonomi Baru