



Pelayanan Birokrasi Papua dalam Era Otonomi Khusus

Oleh : Oleh Habel M. Suwae ¹, Heru Nugroho ², Djoko Suryo ³

¹ Habel M. Suwae, mahasiswa Program Doktor Kajian Budaya dan Media Sekolah Pascasarjana UGM, dan Bupati Kabupaten Jayapura Provinsi Papua.

² Heru Nugroho, Guru Besar Sosiologi Fisipol UGM

³ Djoko Suryo, Guru Besar Sejarah FIB Universitas Gadjah Mada

Pendahuluan

Sebagaimana diketahui, melalui Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus, Papua telah diberi kewenangan untuk mengatur pemerintahan sendiri berdasarkan peraturan perundangan. Dengan Otsus para elite politik di Papua kebanyakan memilih bersikap terbuka terhadap masuknya para investor, baik dari dalam dan luar negeri untuk tujuan mengembangkan Papua lebih maju. UU Otsus itu pun memang dengan eksplisit menyebutkan bahwa Papua dikategorikan sebagai daerah tertinggal jika dibandingkan dengan wilayah Indonesia Tengah dan apalagi wilayah Indonesia Barat.

Pilihan strategis politik pembangunan seperti itu membawa konsekuensi daerah ini terus berkembang baik secara politik, ekonomi, maupun kebudayaan. Dalam bidang politik, proses demokrasi terus bergulir tercermin

dalam proses Pemilu Kepala Daerah secara langsung. Lebih dari itu melalui prinsip demokrasi politik, terus dipakai dalam untuk mengubah paradigma pembangunan yang lebih partisipatif. Maka di beberapa wilayah Papua, terutama Kabupaten Jayapura telah menerapkan model pembangunan partisipatif dalam upaya memberdayakan masyarakat. Di Kabupaten Jayapura telah meluncurkan program pembangunan yang diberi nama "Program Pemberdayaan Distrik dan Kapung", atau yang lebih populer dengan singkatan PPDK.¹

Konsep dan paradigma pembangunan ini diluncurkan sebagai respons atas semakin meningkatnya kecenderungan pola pembangunan sentralistik yang lebih menggunakan pendekatan dari atas-bawah (*topdown approach*). Berbagai program pembangunan pada saat itu lebih banyak prakarsa datang dari pemerintah, sementara prakarsa dari masyarakat kurang terakomodasi dalam proses perencanaan pembangunan. Partisipasi pun kemudian dipahami menurut tafsir tunggal pemerintah, yaitu yang dimaknai seberapa jauh masyarakat melaksanakan program pembangunan yang dirancang dari atas, dari yang telah ditetapkan oleh

1 Urain lebih lengkap terdapat dalam Poli dan Dahlan Abubakar, 2008, *Suara Hati yang Memberdayakan: Gagasan Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Jayapura*, Makasar: Identitas.

pemerintah.

Dengan PPKD, prinsip pembangunan partisipatif tersebut dilaksanakan secara komprehensif dengan sasaran utama adalah menjadikan warga sebagai subyek pembangunan, sehingga mandiri. Secara konkret sasaran PPKD adalah warga masyarakat lokal dan masyarakat pendatang. Masyarakat lokal adalah sejumlah warga yang sudah cukup lama berdomisili pada lokasi tertentu yang mengembangkan kultur atau pandangan hidup bersama (*common way of living*) yang lama-lama menjadi identitas. Di Papua, masyarakat lokal ini mewujud dalam komunitas berbasis etnis yang tersebar di berbagai wilayah baik di pantai dan daratan maupun di pegunungan, serta semuanya membangun identitasnya masing-masing. Di samping itu juga terdapat masyarakat pendatang yang datang dari berbagai daerah dan memiliki latar belakang etnis, agama, dan kultur yang beragam, dan mereka itu juga mempunyai identitas masing-masing.

Masyarakat Papu kemudian berkembang menjadi masyarakat yang plural, dan masing-masing memiliki identitasnya sendiri. Mereka itu saling berinteraksi dan berkomunikasi satu sama lain dengan masing-masing menunjukkan identitasnya. Dinamika interaksi sosial itu kemudian membawa implikasi pada dua kemungkinan, yaitu menuju proses integrasi atau

konflik. Melalui PPKD, keberagaman itu justru dijadikan sebagai modal pembangunan dengan mendorong ke arah tujuan bersama yaitu peningkatan kesejahteraan berbasis kemandirian dan keberdayaan. Oleh karena itu multikulturalisme menjadi pilihan utama dalam mengkonstruksi identitas kolektif yang bernama Papua. Dengan kata lain, keberagaman dipandang sebagai potensi integrasi, bukan sebagai faktor yang memecah belah.

Bersamaan dengan itu, Papua menjadi wilayah yang terbuka bagi masuknya berbagai aktivitas baik ekonomi, politik, maupun sosial-budaya yang dibawa oleh arus modernisasi. Persinggungan dengan dunia luar membuat masyarakat Papua berelasi dengan berbagai budaya dan kepentingan lain yang terus melakukan interaksi secara intens.

Berangkat dari realitas masyarakat Papua yang berkembang semakin plural, pertanyaan menarik adalah bagaimana pelayanan birokrasi pemerintah Papua dalam era Otonomi Khusus sekarang ini. Apakah bias primordialisme seperti baik buruknya pelayanan birokrasi disebabkan oleh faktor kesamaan etnis, agama, dan kekerabatan, atau berkembang menjadi birokrasi modern yang mengutamakan profesionalisme dan merit system.

Birokrasi Primordial

Pada era reformasi, pada kurun 1998-1999, atas inisiatif Presiden Abdurrahman Wahid atau yang akrab disebut Gus Dur Irian Jaya diubah menjadi Papua. Sejak itu kepapuaan kembali dihidupkan sebagai identitas alternatif dari identitas "Irian Jaya" yang telah identik dengan "Indonesia" beserta penindasan dan praktik kolonialismenya. Perasaan satu identitas ini disatukan oleh memori penderitaan kolektif dan kongruensi aspirasi yang bersumber dari mitologi sebagian besar suku bangsa masing-masing tentang milenium baru dan mesianisme. Pada era reformasi penggunaan nama Papua menjadi penanda bagi aspirasi bersama itu. Kongruensi aspirasi dan identitas kepapuaan baru pada tahap yang sangat dini. Kepapuaan cenderung berhenti sebagai identitas yang dihayati secara "etnosentris" dan emosional.

Perubahan nama dari Irian Jaya menjadi Papua, bagi rakyat Papua asli merupakan momen yang luar biasa dan berkaitan dengan usaha mencari identitas. Bagi sebagian besar warga Papua, penamaan (*naming*) memiliki signifikansi tinggi terhadap tumbuhnya kepercayaan diri dan pengakuan eksistensial dari dunia luar tentang Papua. Berkembang perasaan di kalangan warga Papua, setelah mendapatkan kembali nama Papua yang diakui secara resmi oleh pemerintah pusat, seperti terlahir kembali. Konstruksi identitas

kepapuaan yang selama ini lebih dibentuk oleh narasi-narasi dominan, maka setelah kembali bernama Papua, terbuka ruang bagi warga Papua untuk mengeskspresikan diri identitas kepapuannya.

Struktur-struktur masyarakat Papua yang terdiri dari kurang lebih 250 suku bangsa bersifat otonom satu sama lain. Setiap kelompok suku secara kultural mandiri dan unik, tidak tunduk pada yang lain, dan setiap suku memiliki kosmologi yang memandang dirinya sebagai pusat dari semesta. Setiap kepala suku atau pemimpin lokal tidak memiliki otoritas yang penuh kecuali sebagai juru bicara masyarakatnya. Interaksi yang terbatas di masa lalu belum memungkinkan tumbuhnya kesadaran budaya yang relativistik dan toleran. Oleh karena itu etnosentrisme menjadi persoalan dasar di dalam konsolidasi rakyat Papua. Di dalam kenyataannya budaya semacam ini sulit tumbuh suatu kepemimpinan yang diakui oleh semua kelompok suku bangsa.²

Masyarakat Papua sendiri dalam mengkonstruksi identitas kepapuannya, sebagian ada yang melihatnya secara konservatif dengan latar belakang etnis sebagai basis konstruksi identitas. Mereka menganggap bahwa orang Papua adalah orang Papua asli, sementara

2 Bandingkan dengan studi yang sudah dilakukan oleh Johszua Mansoben, *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya*, (Jakarta-Leiden: LIPI-RUL).

penduduk yang datang dari luar etnis Papua dianggap sebagai non-Papua. Fenomena etnosentrisme ini semakin mengental ketika sejumlah elite politik menafsir Otonomi Khusus (Otsus) juga dari perspektif esensialisme yang berakar pada geneologis. Oleh karena itu, dalam politik lokal sekarang elite politik lokal menghendaki adanya Gubernur dan Wakil Gubernur serta Bupati dan Wakil Bupati harus orang Papua asli.³

Apakah pemahaman yang bias etnosentrisme itu mempunyai implikasi terhadap pelayanan birokrasi? Dalam banyak kasus sedikit-banyak memang memiliki dampak terhadap ketidaknetralan birokrasi dalam memberikan pelayanan terhadap publik. Secara teoretik pemahaman seperti itu sering disebut sebagai birokrasi yang tidak netral. Ada anggapan bahwa berlainan dengan di negara-negara maju, aparat birokrasi di negara-negara berkembang birokrasi sering menunjukkan diri sebagai mesin politik yang tidak netral, dan tidak mungkin netral (King, 1989). Mesin politik itu kadang mencerminkan nilai-nilai serta norma-norma yang kurang rasional, tidak obyektif, dan

3 Sejak tahun 2009, diterbitkan Peraturan Pemerintah Daerah Otonomi Khusus yang merupakan keputusan politik melalui mekanisme pembahasan di DPRD Papua yang menetapkan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota harus orang Papua asli.

senantiasa penuh muatan politik. Jadi, birokrasi seringkali merupakan bagian dari dominasi politik oleh suatu suku, daerah, atau agama, atau kelompok-kelompok primordial lainnya. Meskipun sebagai birokrasi ia memiliki struktur yang serupa dengan yang ditemui di negara-negara industri maju, namun isinya dan perilakunya secara kental diwarnai oleh kaitan primordialnya (Kuntjoro-Jakti, 1980).

Birokrasi semacam itu dikenal sebagai birokrasi primordial (Kartodirdjo, 1988). Dalam birokrasi ini, hubungan-hubungan yang ada secara interen dan eksteren adalah hubungan antara patron dengan klien yang bersifat sangat pribadi dan *dank has*. Dalam hubungan semacam itu, di jajaran birokrasi akan timbul masalah pertukaran antara loyalitas dan pemberian ganjaran. Yang loyal kepada patron diberi sumber ekonomi dan status sosial, dan sebaliknya yang tidak loyal akan dibatasi sumber ekonomi dan karirnya. Dampak ikutan atas situasi itu merembes ke praktik penyimpangan kekuasaan, yang lepas dari konstitusi, perundang-undangan, atau pun peraturan-peraturan. Perilaku birokrasi seperti itu sangat terlihat pada era Orde Baru, di mana tidak jarang perilaku birokrasi menyerupai interaksi yang bersifat transaksional. Artinya, terdapat harga yang harus dikeluarkan oleh seseorang ketika berurusan dengan birokrasi.

Dalam konteks birokrasi di

Papua sekarang, memang ada juga kecenderungan aparat birokrasi yang dalam memberikan pelayanan masih berkarakter sebagaimana yang ditunjukkan birokrasi primordial. Akan tetapi, karena fakta menunjukkan bahwa Papua berkembang sebagai masyarakat plural, dan bersamaan dengan itu arus demokratisasi juga terus berlangsung, maka birokrasi pemerintah Papua terus berusaha menuju ke arah profesionalisme dan merit sistem. Meskipun demikian, dalam menjalankan pelayanan publik, birokrasi pemerintah Papua berusaha menerapkan prinsip multikulturalisme.

Sebagai ilustrasi, dalam menerapkan kebijakan pada sektor birokrasi pemerintahan, Pemkab Jayapura selama ini juga menghindari prinsip geneologis dan etnosentrisme. Eselonisasi dalam jajaran birokrasi sama sekali tidak mempertimbangkan putra daerah. Merit sistem benar-benar diterapkan, dalam arti penunjukan pejabat eselon berdasarkan profesionalisme, dan bukan atas dasar sentimen etnis. Di Papua jabatan seperti Sekretaris Daerah, Kepala Dinas, dan pimpinan proyek strategis, banyak dijabat oleh pegawai yang berasal dari berbagai daerah seperti Jawa, Bali, Batak, Bugis, Manado, dan lain-lain.⁴

Sedangkan dalam bidang sosial-

ekonomi, Pemkab Jayapura, sama sekali tidak menerapkan kebijakan yang mengarah pada segregasi sosial. Semuanya dibiarkan tumbuh secara natural, dalam arti mengikuti hukum pasar. Karena itu seperti di daerah lain, di Papua sektor perdagangan banyak dikuasai oleh etnis Tionghoa dan Bugis Makasar. Sedangkan etnis Jawa banyak bergerak pada sektor informal dan pertanian. Meskipun demikian warga Papua asli kemudian mulai masuk ke dalam berbagai sektor strategis tersebut, sehingga membentuk identitas baru yang mengaburkan stigma sosial, seperti orang Papua tertinggal dan tidak transformatif. Di sektor pertanian, kakao misalnya, sekarang telah menjadi identitas baru warga Kabupaten Jayapura, karena baik etnis Jawa maupun penduduk asli telah menjadi subyek dalam budidaya tanaman kakao, yang sekarang sangat populer sebagai identitas warga Jayapura.⁵

Semua itu menunjukkan bahwa dalam menjalankan pelayanan publik, birokrasi Papua sangat mempertimbangkan kepentingan publik yang semakin plural. Orientasi terhadap pelayanan publik ini juga ditegaskan pada komitmen pemerintah Kabupaten Papua, bahwa setiap warga masyarakat adalah ibarat raja yang harus dilayani. Bukan sebaliknya, di mana aparat birokrasi yang fungsi utamanya

⁴ Dikutip dari Profil Kabupaten Jayapura, 2009, Sambutan Bupati Kabupaten Jayapura.

⁵ Profil Kabupaten Jayapura, 2009, ibid.

adalah melayani masyarakat justru minta dilayani. Pemkab Papua juga membuka kotak aduan bagi warga masyarakat yang tidak mendapatkan pelayanan baik dari jajaran aparat birokrasi.

Begitulah, pilihan birokrasi profesional dan berdasarkan merit sistem itu sesuai dengan realitas empirik masyarakat Papua yang cenderung semakin plural. Masyarakat Papua sekarang telah berkembang menjadi masyarakat yang plural, baik dilihat dari latar belakang etnis, agama, dan latar belakang sosial ekonomi. Dilihat dari keragaman latar belakang etnis, masyarakat Papua terdiri atas suku Jawa, Bugis, Maluku, Minang, dan Batak. Dari aspek keagamaan, masyarakat Papua juga terdiri dari berbagai macam agama, seperti Kristen-Protestan, Khatolik, Islam, dan ada juga Hindu.⁶ Sementara itu dilihat dari latar belakang sosial ekonomi, masyarakat Papua juga bersifat beragam.

Dorong Partisipasi Publik

Birokrasi pemerintah Papua juga terus mendorong partisipasi publik, agar terlibat dalam proses pembangunan mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan, dan distribusi hasil. Kabupaten Jayapura misalnya, telah menerapkan model pembangunan partisipatif dalam

upaya memberdayakan masyarakat. Di Kabupaten Jayapura telah meluncurkan program pembangunan yang diberi nama "Program Pemberdayaan Distrik dan Kapung", atau yang lebih populer dengan singkatan PPDK.

Konsep dan paradigma pembangunan ini diluncurkan sebagai respons atas semakin meningkatnya kecenderungan pola pembangunan sentralistik yang lebih menggunakan pendekatan dari atas-bawah (*topdown approach*). Berbagai program pembangunan pada saat itu lebih banyak prakarsa datang dari pemerintah, sementara prakarsa dari masyarakat kurang terakomodasi dalam proses perencanaan pembangunan. Partisipasi pun kemudian dipahami menurut tafsir tunggal pemerintah, yaitu yang dimaknai seberapa jauh masyarakat melaksanakan program pembangunan yang dirancang dari atas, dari yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Pendekatan pembangunan yang *top-down* tidak mampu menggerakkan sikap-sikap aktif pada masyarakat sendiri untuk berkreasi dalam pembangunan. Sementara dalam teori pembangunan menjelaskan, bahwa pembangunan belum dianggap berhasil manakala dalam proses pelaksanaannya belum dapat membangkitkan sikap partisipatif pada masyarakat, sehingga masyarakat sendiri yang akhirnya mampu secara mandiri melanjutkan

6 Dikutip dari *Kabupaten Jayapura dalam Angka*, 2009, Badan Pusat Statistik Kabupaten Jayapura.

usaha pembangunan.

Dengan PPKD, prinsip pembangunan partisipatif tersebut dilaksanakan secara komprehensif dengan sasaran utama adalah menjadikan warga sebagai subyek pembangunan, sehingga mandiri.

Secara konkret sasaran PPKD adalah warga masyarakat lokal dan masyarakat pendatang. Masyarakat lokal adalah sejumlah warga yang sudah cukup lama berdomisili pada lokasi tertentu yang mengembangkan kultur atau pandangan hidup bersama (*common way of living*) yang lama-lama menjadi identitas. Di Papua, masyarakat lokal ini mewujud dalam komunitas berbasis etnis yang tersebar di berbagai wilayah baik di pantai dan daratan maupun di pegunungan, serta semuanya membangun identitasnya masing-masing. Di samping itu juga terdapat masyarakat pendatang yang datang dari berbagai daerah dan memiliki latar belakang etnis, agama, dan kultur yang beragam, dan mereka itu juga mempunyai identitas masing-masing.

Masyarakat Papua kemudian berkembang menjadi masyarakat yang plural, dan masing-masing memiliki identitasnya sendiri. Mereka itu saling berinteraksi dan berkomunikasi satu sama lain dengan masing-masing menunjukkan identitasnya. Dinamika interaksi sosial itu kemudian membawa implikasi pada dua kemungkinan,

yaitu menuju proses integrasi atau konflik. Melalui PPKD, keberagaman itu justru dijadikan sebagai modal pembangunan dengan mendorong ke arah tujuan bersama yaitu peningkatan kesejahteraan berbasis kemandirian dan keberdayaan.

Penutup

Begitulah, pelayanan birokrasi pemerintah Papua dalam era Otonomi Khusus berkembang secara dinamik. Pada awalnya memang terdapat kecenderungan bahwa pemberian kewenangan pengelolaan politik oleh pemerintah pusat dalam bentuk Otsus, disikapi oleh sebagian warga Papua secara primordialistik. Birokrasi pun kemudian menunjukkan karakter birokrasi primordial, sehingga personil, sistem rekrutmen, dan pelayanan pun ada kecenderungan bias etnosentrisme.

Akan tetapi dalam perkembangan lebih lanjut, birokrasi pemerintah Papua berkembang ke arah yang lebih menunjukkan karakter birokrasi profesional dengan menerapkan merit sistem. Karakter masyarakat Papua sendiri yang terbuka dan semakin plural, menjadi pertimbangan utama mengedepankan birokrasi rasional, yang lebih mengutamakan efisiensi dan profesionalisme. Bersamaan dengan itu, birokrasi pemerintah juga terus mendorong partisipasi publik dalam proses pembangunan menuju pemerintahan yang transparan dan akuntabel.