

Efektivitas Network Governance Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Di Provinsi Papua

(Studi Kasus Pembuatan Peraturan Daerah Khusus Tahun 2016)

Hamjah Bonso, Suranto

Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Email: bonsohamjah1712@gmail.com
Email: Suranto@umy.ac.id

Abstrak—Sejak diberlakukannya undang-undang Otonomi Khusus, sistem penyelenggaraan pemerintahan provinsi Papua mengalami perubahan dalam hal kelembagaan yakni dibentuknya Majelis Rakyat Papua (MRP). Kehadiran lembaga MRP sangat mempengaruhi pelaksanaan Pemerintahan Provinsi Papua, terutama pada pembuatan peraturan daerah. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui efektivitas jaringan antara lembaga pemerintahan daerah dalam pembuatan peraturan daerah khusus (Perdasus) di Provinsi Papua. Penelitian ini menggunakan metode "triangulasi" yang menggabungkan metode kualitatif dan kuantitatif. Penggunaan metode ini untuk menghasilkan gambaran umum tentang fenomena yang akan diteliti. Dalam penelitian ini menghasilkan bahwa pembuatan peraturan daerah khusus (Perdasus) yang melibatkan ketiga lembaga yakni pemerintahan daerah provinsi, DPRD, dan MRP telah terlaksana cukup efektif. Hal ini ditandai dengan keterlibatan, komitmen, peran, dan pelaksanaan mekanisme dari masing-masing lembaga terhadap pembuatan Perdasus berdasarkan kewenangannya. Penelitian ini merekomendasikan bahwa perlu adanya pengembangan kapasitas kelembagaan khususnya terhadap MRP sebagai lembaga representatif masyarakat Papua.

Kata Kunci: Efektivitas, Network Governance, Perdasus.

I. PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Desentralisasi di Indonesia yang saat ini sedang berlangsung merupakan wujud nyata dari prinsip-prinsip demokrasi yang tidak dapat ditarik kembali dalam wujud sentralisasi. Reformasi politik yang terjadi pada tahun 1998 telah mengamanatkan pelbagai peluang dalam menata kembali kehidupan dalam bidang politik, dan tidak terkecuali dalam pola hubungan pusat-daerah (Mallarangeng, 2006)[1]. Perkembangan dimensi demokratisasi dalam pemerintahan lokal menghantarkan makna desentralisasi kepada pendekatan politik (devolusi) dan pendekatan administrasi (dekonsentrasi).

Kebijakan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah di masa reformasi ini dituangkan dalam

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Kebijakan ini membawa konsekuensi nyata terhadap pemberian hak otonom yang lebih luas dan lebih besar kepada pemerintah daerah. Termasuk di dalamnya upaya strategi dalam mengoptimalkan efisiensi penyelenggaraan *public service* tingkat lokal dengan mengacu pada prinsip "*local democracy*". Hal ini sangat penting, mengingat bahwa pemerintahan yang demokrasi harus mengutamakan kepentingan rakyat dan mensyaratkan tidak terjadinya pemusatan kekuasaan negara atas lembaga negara yang menjalankan fungsi pemerintahan, sehingga dapat terwujud mekanisme *check and balance*.

Otonomi khusus baru dikenal dalam sistem pemerintahan negara Indonesia di era reformasi. Secara resmi otonomi khusus menjadi bagian dari sistem penyelenggaraan negara melalui perubahan kedua UUD 1945, Bab VI Pemerintahan Daerah pasal 18 ayat (1) yang mengatakan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi atas daerah-daerah provinsi dan daerah itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang". Penyelenggaraan pemerintahan daerah Papua setelah diberlakukannya Undang-undang No. 21 Tahun 2001 mengalami perubahan salah satunya dalam hal lembaga pemerintah daerah. Dimana lembaga pemerintahan provinsi Papua sebagaimana yang tertuang pada bab (V) tentang bentuk dan susunan pemerintahan pasal (5) ayat (1) mengatakan "Pemerintahan Daerah Provinsi Papua terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebagai badan legislatif, dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif. Selanjutnya ayat (2) mengatakan "Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki 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.

Dalam pembuatan kebijakan daerah yang berbentuk peraturan daerah, ketiga lembaga ini saling

bekerja sama berdasarkan dengan kewenangan yang dimilikinya. Oleh karena itu, ketiga komponen lembaga tersebut merupakan pilar utama pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Khusus di provinsi Papua terlebih menjalankan amanat undang-undang Otonomi khusus yakni pembuatan peraturan daerah khusus (Perdasus). Otonomi Khusus Papua telah berlangsung 16 tahun, namun hingga saat ini pelaksanaan otonomi khusus dengan berbagai kebijakan daerah yang ada mampu menjawab tuntutan masyarakat Papua.

Salah satu masalah yang tampak dalam pelaksanaan otsus tersebut adalah manajemen pemerintahan daerah. Selain itu, hubungan antara pemangku kepentingan pelaksana Otsus Papua, yaitu Gubernur, DPRD dan MRP juga belum terjalin dengan efektif. Ketidakefektifan tersebut sering kali terlihat saat menyikapi kebijakan yang akan dibuat yakni terhadap proses pembuatan/penyusunan peraturan daerah sebagai tindak lanjut dari undang-undang otonomi khusus di Papua.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana efektivitas network governance dalam pembuatan peraturan daerah khusus di Provinsi Papua Tahun 2016?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis untuk mengetahui efektivitas network governance dalam pembuatan peraturan daerah khusus (Perdasus) di Provinsi Papua dalam mencapai tujuan otonomi khusus.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat teoritik dalam penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah, memperluas dan memperdalam kajian ilmu pemerintahan serta memberikan sumbangan pemikiran bagi lembaga pemerintah daerah di Provinsi Papua. Manfaat praktis dalam penelitian ini diharapkan akan memberikan sebuah rekomendasi sebagai bahan input/masukan bagi pemerintah daerah khususnya Provinsi Papua agar network governance di daerah Provinsi Papua dapat terlaksanakan dengan efektif, sehingga otonomi khusus tidak hanya menjadi sebatas harapan masyarakat Papua.

1.5. Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini peneliti lakukan untuk mencermati beberapa penelitian sebelumnya sebagai suatu perbandingan dan pengembangan wawasan. Hal ini dilakukan sebagai acuan dalam merumuskan pola pikir dan juga sebagai respon adanya beberapa permasalahan yang belum diteliti. Melalui penelitian ini diharapkan menjadi salah satu solusi dalam memecahkan permasalahan yang terkait dengan efektifitas *network governance* di Provinsi Papua. Adapun beberapa penelitian terdahulu yang digunakan sebagai acuan penelitian adalah sebagai berikut:

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Robert Aragae (2006)[2], penelitian ini berjudul “*Analisis Kelembagaan Dan Ketatalaksanaan Pada Pemerintah*

Provinsi Papua”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana persiapan Pemerintah Daerah Propinsi Papua dalam pembentukan lembaga perangkat dengan berbagai faktor sebagai dasar pertimbangan pembentukan serta kriterianya sebagaimana termuat dalam PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Selain itu penelitian ini sekaligus mengadakan penilaian dan pengevaluasian atas pelaksanaan PP No. 84 Tahun 2000 di Pemerintah Propinsi Papua. Pelaksanaan PP No. 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dalam implementasinya tidak selalu menimbulkan *output* dan *outcome* yang positif. Dengan dikeluarkannya PP No. 8 Tahun 2003 maka Pemerintah Propinsi Papua berupaya untuk menata kembali perangkat daerah sehingga diperoleh perangkat yang akan mampu menjawab kebutuhan daerah, meningkatkan efisiensi pelayanan publik, dengan sistem manajemen pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam mengukur proses transisi kebijakan penataan kelembagaan pada Pemerintah Propinsi Papua digunakan 5 (lima) indikator, yang meliputi: kewenangan daerah, karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur dan pengembangan pola kerjasama.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Dedy Daud Wona (2007)[3], penelitian ini berjudul “*Pengembangan Sumber Daya Aparatur Dalam Penguatan Kapasitas Kelembagaan pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Papua*”. Tujuan dari penelitian untuk mengetahui pengembangan sumber daya aparatur dalam penguatan kapasitas kelembagaan pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Papua, dan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan sumber daya aparatur dalam penguatan kapasitas kelembagaan pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Papua. Unit analisis dalam penelitian ini adalah Pegawai di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Papua. Dari penelitian diperoleh hasil bahwa pengembangan sumber daya aparatur dalam penguatan kapasitas kelembagaan pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Papua dapat dilaksanakan dengan baik. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan sumber daya aparatur dalam penguatan kapasitas kelembagaan pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Papua diantaranya: a) Organisasi, b) Partisipasi Aparatur, dan c) Anggaran.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Terianus Luther Saffkaur (2011)[4] yang berjudul “*Kapasitas Kelembagaan Majelis Rakyat Papua (MRP) Sebagai Lembaga Representatif Kultur Orang Asli Papua*”. Untuk memperoleh gambaran terhadap kapasitas kelembagaan Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai lembaga representatif orang asli Papua sebagaimana tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, maka penelitian menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan metode wawancara dan studi dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan, lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam menjalankan tugas dan wewenang yang

diamatkan ada beberapa kendala atau hambatan yang sering di jumpai diantaranya: (a) Adanya sikap politik setengah hati dari pemerintah, sehingga melemahkan kinerja Majelis Rakyat Papua (MRP), (b) Adanya kecurigaan pemerintah (bayangan isu separatisme), (c) Proses rekrutmen khusus unsur adat sifatnya pemilihan dari tingkat bawah, sehingga sarat dengan dinamika politik dan juga politik uang, (d) Bahkan pemerhati masalah papua, melihat MRP, lembaga kultural masih abu-abu, sehingga lembaga yang dibentuk bertujuan sebagai wadah yang memperjuangkan hak-hak dasar orang asli papua belum diberdayakan secara baik, (e) Intervensi politik yang sangat kuat dari pemerintah, hal ini terlihat pada pembentukan provinsi Papua Barat dalam rangka kepentingan politik Jakarta, serta (f) Pembentukan MRP Papua Barat.

1.6. Kerangka Teori

1.6.1. Network Governance

Meskipun banyak kemajuan yang dibuat oleh peneliti dalam mempelajari jaringan organisasi selama 15 tahun terakhir dan lebih, masih ada perbedaan yang cukup besar antara aklamasi dan perhatian menerima jaringan dan pengetahuan yang kita miliki tentang fungsi keseluruhan jaringan. Dengan fungsi jaringan, kita mengacu pada proses dimana kondisi jaringan tertentu menyebabkan berbagai hasil tingkat jaringan. Memahami fungsi jaringan penting karena hanya dengan demikian kita bisa lebih memahami mengapa jaringan menghasilkan hasil tertentu, terlepas dari apakah jaringan hasil dari proses *bottom-up* atau produk dari keputusan strategis yang dibuat oleh peserta jaringan atau pejabat pemerintah. Menurut Loi C. Sauvee (2002)[5] bahwa jaringan pemerintahan merupakan jaringan dapat dilihat sebagai kombinasi antara struktur pemerintahan, dan dengan hubungan yang bertingkat antara entitas horizontal atau vertikal. Walaupun belum ada pendefinisian tentang jaringan pemerintahan namun dapat diartikan sebagai bentuk kerjasama antar lembaga pemerintahan. Selain itu, Williamson dalam Loi (2002) mengatakan bahwa jaringan adalah bentuk organisasi yang kompleks yang tidak dapat direduksi.

Selanjutnya Loi C. Sauvee menambahkan bahwa aringan pemerintahan mempertimbangkan komponen desain organisasi yakni alokasi hak keputusan dan mekanisme antar organisasi. Secara keseluruhan, jaringan pemerintahan adalah struktur kelembagaan yang perannya secara simultan untuk mendefinisikan suatu proses penyesuaian secara cepat tindakan kolektif antara entitas otonom melalui pembentukan tatanan pribadi dan untuk merancang mekanisme (baik kontrak maupun non-kontrak) yang memungkinkan jaminan bahwa perilaku individu mitra kerja mengikuti peraturan secara kolektif. Sedangkan, Mark dan Rhodes (2006)[6] mendefinisikan bahwa jaringan pemerintahan adalah sebuah pengorganisasian diri, jaringan antar organisasi. selain itu, jaringan pemerintahan dapat diartikan sebagai sekumpulan institusi dan hubungan insititusal yang kompleks didefinisikan oleh peran atau fungsi sosial. Selanjutnya Mark dan Rhodes (2006) mengatakan bahwa tata kelola jaringan pemerintahan yang layak

yakni mengeksplorasi insititusi pemerintahan dengan mempelajari kesatuan yang menginformasikan tindakan individu yang terlibat dalam semua jenis praktik peraturan.

Sementara, Jones, ddk (1997)[7] mengatakan bahwa terdapat berbagai definisi dari berbagai pakar tentang jaringan pemerintahan, seperti jaringan pemerintahan diistilahkan dengan jaringan organisasi, bentuk jaringan organisasi, dan jaringan yang saling terkait. Dari definisi tersebut, dikelompokkan dalam dua konsep utama yakni; (1) pola interaksi dalam pertukaran dan hubungan, dan (2) arus sumber daya antara unit independen.

1.6.2. Form of Network Governance

Provan & Kenis (2007)[8] mengatakan bahwa *network governance forms can be categorized along two different dimensions:*

First, network governance may or may not be brokered.

A second distinction regarding governance can be made in brokered networks by focusing on whether the network is participant governed or externally governed.

Dari dimensi pertama yang telah ditawarkan diatas mengandung pengertian bahwa pada satu sisi, jaringan dapat diatur sepenuhnya oleh organisasi yang terdiri dari jaringan. Setiap organisasi akan berinteraksi dengan organisasi lain untuk mengatur jaringan, sehingga menghasilkan bentuk yang sangat terdesentralisasi. Hal seperti inilah yang sering disebut pemerintahan bersama. Pada sisi yang lain, jaringan mungkin sangat ditengahi/diprakarsai, dengan beberapa interaksi langsung antar organisasi.

Dimensi kedua mengandung arti pada satu sisi, bahwa *network participant* dapat diatur dengan baik secara kolektif oleh para anggota jaringan itu sendiri atau di atur secara bersama. Pada sisi yang lain, peserta jaringan tunggal dapat mengambil peran dengan cara memimpin organisasi itu sendiri. Pengaturan jaringan eksternal dapat diatur dengan cara yang unik yaitu *network administrative organization* (NAO), artinya jaringan administrasi organisasi dapat didirikan secara sukarela oleh anggota jaringan sebagai bagian dari proses pembentukan jaringan.

Dengan melihat kedua dimensi berbeda yang telah diuraikan diatas, selanjutnya Provan & Kenis (2007) membagi *network governance* menjadi dua bentuk yaitu *participant-networks governed* dan *network administrative organization*. Kedua bentuk tersebut menurut Provan & Kenis dapat dijadikan alasan dalam pelaksanaan jaringan pemerintahan walaupun memang diakui dari masing-masing bentuk ini memiliki kekuatan dan kelemahan tertentu.

Bentuk pertama adalah *participant-networks governed* yang merupakan bentuk paling sederhana dan umum dalam penyelenggara peserta pemerintahan. Bentuk ini diatur oleh jaringan mereka sendiri dengan tidak ada *entity governance* yang terpisah. Bentuk pemerintahan ini dapat dicapai secara formal, misalnya pertemuan rutin dari perwakilan organisasi yang ditunjuk, atau lebih informal melalui upaya yang sedang berlangsung tetapi biasanya tidak terkoordinasi dari

orang-orang yang memiliki kepentingan dalam keberhasilan jaringan. Pada satu sisi, pengaturan peserta jaringan dapat terdesentralisasi dengan melibatkan sebagian besar atau seluruh anggota jaringan berinteraksi secara relatif sama dalam proses pemerintahan. Hal ini yang dikatakan sebagai penyelenggaraan pemerintahan bersama. Pada sisi yang lain, jaringan mungkin sangat terpusat diatur oleh dan melalui pimpinan organisasi yang merupakan anggota jaringan.

Bentuk kedua adalah *network administrative organization*. Bentuk ini memberikan ide dasar bahwa keberadaan administrasi yang terpisah diatur secara khusus untuk mengatur jaringan dan kegiatannya, walaupun peserta jaringan masih berinteraksi satu sama lainnya. Perantara jaringan dalam hal ini *network administrative organization* dapat memainkan peran sebagai kunci dalam mengkoordinasikan dan mempertahankan jaringan.

Sebuah *network administrative organization* mungkin sederhana dalam skala bentuk jaringan pemerintahan. Sehingga jaringan ini sering disebut sebagai fasilitator/perantara jaringan pemerintahan. Bentuk jaringan organisasi administrasi dapat digunakan sebagai mekanisme untuk meningkatkan legitimasi jaringan dalam menangani masalah yang unik dan kompleks serta mengurangi kompleksitas masalah pemerintahan.

Tabel I.1
Form Network Governance

Form Network Governance	Dimension Network Governance
<i>Participant network governed</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Involvement network organization</i> • <i>Commitment network organization</i>
<i>Network administrative organization</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Role of network organization</i> • <i>Mechanism network organization</i>

Sumber: Elaborasi penulis dari Provan dan Kenis (2007).

Dengan melihat beberapa pendapat yang telah dikemukakan diatas, sebagaimana yang dikatakan oleh Provan dan Kenis (2007) dapat disimpulkan bahwa efektivitas *network governance* akan terlaksana jika memperhatikan kedua bentuk *network governance* yaitu *participant-governed network* dan *network administrative organization*.

II. METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode “*triangulasi*” yaitu metode yang menggabungkan penelitian kualitatif dan kuantitatif dengan cara mengintegrasikan metode *content analysis* kuantitatif dengan teknik wawancara mendalam. Strategi triangulasi adalah penggabungan metode penelitian kualitatif dan kuantitatif untuk menghasilkan gambaran yang lebih lengkap tentang fenomena yang akan diteliti (Kelle, 2001)[9].

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Provinsi Papua. Lokasi penelitian ini ditetapkan karena adanya dugaan bahwa proses pelaksanaan otonomi khusus dalam hubungan antar lembaga pemerintah daerah belum terlaksana dengan efektif. Penetapan lokasi penelitian dikarenakan adanya kesenjangan dalam pelaksanaan mengingat bahwa lembaga pemerintah di provinsi sebagai poros utama yang menentukan terlaksananya otonomi khusus dengan efektif.

C. Teknik Pengumpulan Data

Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dilingkungan kantor gubernur provinsi Papua, DPRD, dan MRP. Wawancara dilakukan pada setiap narasumber yang telah ditentukan berdasarkan kriteria yang sesuai dengan tujuan penelitian. Sementara itu, pengumpulan data dengan cara menyebarkan kuisioner sebanyak 20 kuisioner diantaranya dilingkungan kantor Gubernur khususnya biro hukum sebanyak 7 orang responden, DPRD sebanyak 7 orang responden, dan MRP sebanyak 6 orang responden. Sedangkan pengumpulan data dengan dokumentasi yakni data dari risalah Persidang DPRD, risalah persidangan MRP, peraturan daerah, laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan, dan data-data lainnya yang terkait dengan penelitian.

D. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini yakni dengan cara: *Pertama*, mengumpulkan data disetiap instansi yang terkait dengan penelitian. *Kedua*, reduksi data (*reduction data*) yakni tahapan yang dilakukan pada proses memilih, menyederhanakan, mengabstraksi, dan mentransformasi data kasar yang baru diperoleh dari lapangan. *Ketiga*, penyajian data (*display data*) yakni setiap data yang telah direduksi disajikan untuk dianalisis atau disimpulkan sementara. *Keempat*, penarikan kesimpulan/verifikasi yakni proses penarikan kesimpulan dengan memadukan data yang diperoleh dari hasil wawancara, kuisioner, dan dokumentasi.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Dimensi Keterlibatan

Efektivitas *network governance* dalam mencapai tujuan secara kolektif dapat dipengaruhi oleh bentuk jaringan pemerintahan. Untuk itu, pengaturan jaringan pemerintahan yang terdiri dari beberapa lembaga sangat diperlukan karena tidak ada entitas pemerintahan yang terpisah. Pengaturan jaringan pemerintahan saling bergantung secara eksklusif pada keterlibatan dan komitmen dari peserta jaringan. Masing-masing lembaga yang menjadi peserta jaringan pemerintahan bertanggungjawab untuk mengelola hubungan jaringan, baik secara internal maupun secara eksternal.

Pengaturan jaringan merupakan kolektivitas dari mitra pemerintahan yang membuat keputusan (*decision making*) untuk mengelola kegiatan dalam tujuan

jaringan yang sama. Jaringan pemerintahan yang membentuk kerjasama mengenai keputusan tingkat jaringan, meskipun ada perbedaan bentuk ukuran organisasi, kemampuan sumber daya, dan kinerja. Dalam jaringan pemerintahan sebagai mitra kerja tidak ada yang berbeda, entitas administrasi formal dari beberapa kegiatan administrasi dan koordinasi dapat dilakukan oleh peserta jaringan. Hal ini dikarenakan jaringan peserta bertindak secara kolektif dan tidak ada entitas tunggal dari jaringan secara keseluruhan.

Penerapan sistem desentralisasi yang berimplikasi pada kewenangan daerah yang melahirkan undang-undang untuk mengatur daerah provinsi secara khusus. Sejak penerapan Undang-undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus di Papua, penyelenggaraan pemerintahan provinsi Papua mengalami perubahan dalam hal lembaga pemerintahan daerah. Dimana lembaga pemerintahan provinsi Papua memiliki tiga lembaga pokok dalam manajemen pemerintahannya yakni Pemerintah Daerah Provinsi (Pemprov), DPRD, dan MRP. Ketiga komponen pemerintahan ini merupakan pilar utama pemerintahan daerah provinsi dalam menyelenggarakan Otsus di Provinsi Papua.

Pengaturan keterlibatan ketiga pilar tersebut dalam pembuatan Perdasus lahir atas dasar pelaksanaan Undang-undang Otsus Papua. Keterlibatan ketiga pilar ini menandakan tanggungjawab yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dalam mengatur daerahnya secara mandiri. Masing-masing pilar pemerintahan ini memiliki tanggungjawabnya dalam melaksanakan tugas berdasarkan peraturan perundang-undangan Otsus Papua.

Sebagaimana yang diketahui bahwa peraturan daerah khusus (Perdasus) merupakan peraturan yang penting untuk dibuat. Hal ini dikarenakan, Perdasus merupakan amanat atau peraturan turunan dari undang-undang otsus yang diterapkan di Papua. Untuk itu dalam pembuatan Perdasus, keterlibatan pemerintahan daerah provinsi, DPRD, dan MRP berada pada tatanan kewenangan yang dimiliki seperti yang terlihat pada tabel berikut ini:

Tabel III.1

Kewenangan Lembaga Pemerintahan Provinsi Papua dalam Pembuatan Peraturan Daerah

Institusi	Kewenangan
Pemda Provinsi Papua	<ul style="list-style-type: none"> Membuat program legislasi daerah. Menyusun rancangan peraturan daerah. Memprakarsai instansi vertikal dalam membuat Propemperda.
Dewan Perwakilan Rakyat Papua	<ul style="list-style-type: none"> Menyusun rancangan peraturan daerah. Melakukan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah. Menetapkan dan mengesahkan peraturan daerah.
Majelis Rakyat Papua	<ul style="list-style-type: none"> Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan Perdasus. Memberikan rekomendasi

	terhadap Perdasus hasil dari pembahasan pertimbangan dan persetujuan.
--	---

Sumber: Elaborasi penulis dari berbagai sumber.

Kewenangan yang dimiliki instansi pemerintahan daerah provinsi dan DPRD menjadikan kedua lembaga tersebut sebagai lembaga legislatif atau *positive legislator* yakni yang membuat peraturan daerah. Dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi mengharuskan pemerintah pusat memberikan kewenangan pada pemerintahan tingkat lokal untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Berkaitan dengan kebijakan desentralisasi tersebut, pemerintah daerah memiliki kekuatan hukum yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang kemudian dirubah menjadi UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pemerintahan provinsi Papua dan DPRD dalam membuat Perdasus sangat diperlukan, sebagaimana yang telah diamanatkan oleh UU Otsus Papua dikarenakan Perdasus diperuntukkan untuk mengatur hak-hak orang asli Papua. Hal inilah yang menjadi dasar pemerintahan daerah dalam merumuskan kebijakan berupa peraturan-peraturan daerah. Dengan kewenangan kedua lembaga tersebut serta adanya sumber daya yang dimiliki, memberikan kemudahan pemerintahan daerah dalam membuat rancangan peraturan daerah seperti yang terlihat pada tabel dibawah ini:

Tabel III.2

Jumlah RaperdasusInisiatif Pemerintahan Daerah Provinsi Papua

Raperdasus	Diusulkan
Tata Cara Pemilihan Anggota MRP	Pemerintahan Daerah Provinsi
Perubahan Perdasus No. 25 Tahun 2013 tentang Penerimaan Pengelolaan Keuangan DOK	
Perubahan Perdasus No. 6 Tahun 2014 tentang Keanggotaan DPRD yang ditetapkan melalui Mekanisme Pengangkatan periode 2014-2019	
Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara	DPRD
Orang Asli Papua	

Sumber: Data primer diolah dari Risalah Rapat Paripurna DPRD 2016.

Hasil jumlah Raperdasus yang berasal dari inisiatif pemerintahan daerah provinsi tersebut mengindikasikan bahwa kinerja dan tanggungjawab individu yang berada pada tataran kerja dilingkungan pemerintahan provinsi telah terlaksana dengan baik, hal ini kemudian yang diperjelas dengan hasil wawancara dengan Kabag Peraturan Daerah Biro Hukum Papua yang mengatakan bahwa:

“Perdasus sudah menjadi kewenangan dan tanggungjawab yang harus dilakukan pemerintahan provinsi. Tanggungjawab ini tidak terlepas dari kinerja setiap individu yang secara langsung melibatkan diri untuk membuat rancangan Perdasus

teesebut.Hal tersebut disadari karena Perdasus itu lebih khusus untuk mengakomodir keberpihakan terhadap orang asli Papua (OAP).”(Wawancara tanggal 18 Mei 2016, jam 13:18 s/d 14:53 WIT)

Walaupun DPRP memiliki kewenangan dalam pembuatan peraturan daerah sebagaimana yang telah diatur dalam undang-undang, namun keterlibatan DPRP dalam pembuatan rancangan Perdasus hanya sebatas pada pembahasan dan penetapan. Hal tersebut terlihat pada tabel diatas, dimana rancangan Perdasus yang berasal dari inisiatif DPRP hanya ada satu rancangan saja.

Keterlibatan DPRP dalam penyusunan Perdasus sangat diperlukan. Hal ini yang kemudian diperjelas berdasarkan data hasil wawancara dengan ketua BP3D DPRP yang mengatakan bahwa:

“Perdasus itu berasal dari dua sumber, pertama Perdasus inisiatif DPRP dan yang kedua Perdasus inisiatif Eksekutif. Penyusunan atau pembuatan segala bentuk peraturan baik itu Perdasus maupun Perdasus harus melibatkan DPRP karena lewat DPRP akan dilakukan pembahasan baik melalui komisi, fraksi, atau gabungan komisi untuk melihat muatan materinya. DPRP dalam pembuatan Perdasus sangat terlibat karena Perdasus itu mengatur hal ihwal mengenai orang asli Papua, sedangkan DPRP merupakan perwakilan rakyat Papua itu sendiri.” (Wawancara tanggal 12 Mei 2016, jam 13:03 s/d 14:49 WIT)

Sebagai lembaga representatif masyarakat Papua, lembaga MRP memiliki kewenangan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan MRP ini terlihat pada keterlibatannya dalam pembuatan produk peraturan daerah, sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang No. 21 tahun 2001 menyatakan bahwa MRP berhak memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Perdasus yang dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur. Pelaksanaan pemberian pertimbangan dan persetujuan oleh MRP dipertegas kembali pada pasal 29 ayat 3 menyatakan tata cara pemberian pertimbangan dan persetujuan MRP diatur dalam Perdasus.

Keterlibatan MRP dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan pembuatan/ penyusunan Perdasus diatur kembali oleh Perdasus No. 3 tahun 2008 tentang pelaksanaan hak dan kewajiban MRP.Selain itu keterlibatan MRP diatur juga dalam Perdasus No. 4 tahun 2008 tentang pelaksanaan tugas dan wewenang MRP. Pada Pasal 8 Perdasus No. 4 tahun 2008 mengatakan DPRP menyampaikan rancangan Perdasus hasil pembahasan Gubernur dan DPRP kepada MRP untuk mendapatkan pertimbangan dan persetujuan.

Sebagai mitra kerja lembaga pemerintahan daerah provinsi dalam melaksanakan Otsus Papua, MRP merupakan bagian yang tak terpisahkan atau satu kesatuan dari DPRP dan Gubernur yang memiliki derajat yang sama dalam membuat keputusan (*decision making*). Untuk itu, keterlibatan MRP dalam pemberian pertimbangan dan persetujuan terhadap Raperdasus

sangat penting, yang kemudian diperjelas dari hasil wawancara dengan Ketua MRP yang mengatakan bahwa: “Dengan adanya undang-undang Otsus Papua memberikan konsekuensi untuk dibentuknya Majelis Rakyat Papua (MRP), MRP disini mempunyai hak dan kewenangan sebagai lembaga kultur dan lembaga negara di daerah yang diatur dalam undang-undang dan peraturan daerah provinsi.Kami dilingkungan MRP, dalam hal memberikan pertimbangan dan persetujuan Raperdasus selalu mengacu pada peraturan perundang-undangan dan kami harus menjalankan itu karena menyangkut hak-hak orang asli Papua sebagai representatif masyarakat Papua. (Wawancara tanggal 23 Mei 2016, jam 09:03 s/d 10:45 WIT)

Tabel III.3
Keterlibatan Lembaga MRP Dalam Memberikan Pertimbangan dan Persetujuan Raperdasus

Agenda Sidang	Jumlah Anggota MRP		Prensentasi Kehadiran
	Hadir	Tidak Hadir	
Orang Asli Papua.	37	5	88%
Tata Cara Pemilihan Anggota MRP.	34	8	80%
Perubahan Perdasus No. 25 Tahun 2013 tentang Penerimaan Pengelolaan Keuangan DOK.	39	3	92%
Perubahan Perdasus No. 6 Tahun 2014 tentang Keanggotaan DPRP yang ditetapkan melalui Mekanisme Pengangkatan periode 2014-2019.	28	14	66%
Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.	31	11	73%

Sumber: Data primer diolah dari Risalah sidang MRP 2016.

Tabel berikut ini menggambarkan keterlibatan ketiga lembaga pemerintahan provinsi Papua dalam penyusunan/pembuatan Perdasus yang diperoleh dari responden.

Tabel III.4
Tanggapan Responden tentang Keterlibatan Papua dalam Pembuatan Perdasus

Lembaga	Jawaban						Jumlah	
	Ya		Netral		Tidak		f	%
	f	%	f	%	f	%		
Pemda Provinsi	5	25	0	0	2	10	7	35
DPRP	4	20	1	5	2	10	7	35
MRP	3	15	0	0	3	15	6	30
Total	12	60	1	5	7	35	20	100

Sumber: data diolah dari kuisioner

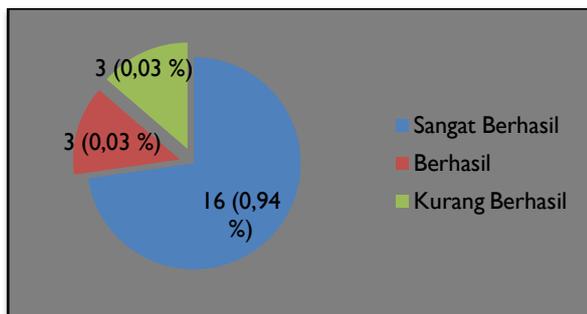
Tabel diatas menunjukkn sebanyak 12 orang responden (60%) bahwa ketiga lembaga penyelenggara

pemerintahan daerah sangat terlibat dalam pembuatan peraturan daerah berdasarkan kewenangannya. Sebanyak 7 orang responden (35%) memilih tidak dikarenakan lembaga DPRD hanya terlibat pada pembahasan dan pengesahan Perdasus, sedangkan lembaga MRP hanya terlibat pada pemberian persetujuan dan pertimbangan sebagaimana tugas dan fungsinya. Walaupun demikian, lembaga MRP dalam proses memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Perdasus sudah terlaksana dengan maksimal.

B. Dimensi Komitmen

Komitmen organisasi merupakan usaha mendefinisikan dan melibatkan diri dalam organisasi dan tidak ada keinginan meninggalkannya. Komitmen organisasi menunjuk pada pengidentifikasian dengan tujuan organisasi, kemampuan mengarahkan segala daya untuk kepentingan organisasi, dan ketertarikan untuk tetap menjadi bagian dari organisasi. Pembuatan produk hukum daerah dalam bentuk peraturan sangat memungkinkan untuk melihat komitmen penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintahan daerah.

Komitmen pemerintahan provinsi dapat dilihat dari capaian kinerja berdasarkan rencana kerja tahunan yang merujuk pada RPJMD. Capaian kinerja inilah yang menjadi indikator yang dapat menentukan komitmen pemerintahan dalam menjalankan roda organisasinya. Sebagai lembaga perwakilan di daerah atas pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi Papua berkomitmen membangun akuntabilitas melalui pelembagaan pengendalian, evaluasi dan transparan yang berorientasi pada pencapaian kinerja dalam pelayanan publik. Capaian kinerja pemerintahan provinsi Papua dari 22 sasaran kerja terlihat pada gambar dibawah ini:



Sumber: Data Diolah 2016

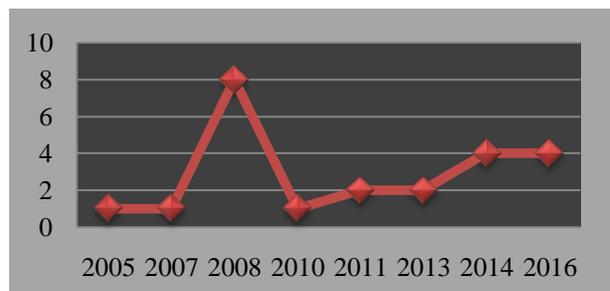
Gambar III.1. Diagram Capaian Kinerja Pemerintahan Provinsi Papua

Pencapaian kinerja yang telah dipaparkan pada tabel diatas menandakan bahwa secara umum pemerintahan provinsi Papua sangat berkomitmen. Komitmen tersebut terlihat dari hasil pelayanan publik yang terlaksana dengan baik serta merupakan salah satu bentuk dari pelaksanaan kepentingan umum bagi masyarakat Papua.

Komitmen pemerintahan provinsi Papua terjabarkan dari hasil wawancara yang dilakukan dengan salah satu pejabat Biro Hukum Provinsi yang mengatakan bahwa:

“Komitmen pemerintahan provinsi Papua dalam hal ini Gubernur tetap berpihak pada orang asli Papua yang diutamakan, walaupun orang-orang mengatakan bahwa kebijakan yang dibuat tidak diamanatkan dalam undang-undang Otsus ataupun sebaliknya tetapi sebenarnya kebijakan tersebut selalu mengacu dari undang-undang Otsus dan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan”.(Wawancara tanggal 18 Mei 2016, jam 13:18 s/d 14:53 WIT)

Selain hasil dari wawancara diatas, komitmen pemerintahan provinsi Papua juga terlihat dari beberapa produk Perdasus yang telah dihasilkan sejak undang-undang Otsus dilaksanakan di Tanah Papua. Produk Perdasus dapat dilihat pada gambar dibawah ini:



Gambar III.2. Produk Perdasus Pemerintahan Provinsi Papua 2005-2016

DPRP dalam penyusunan/pembuatan perdasus selain berpedoman pada Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dan Undang-undang No. 21 tahun 2001 tentang Otsus Papua, perpedoman juga pada Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan Perdasus No. 9 tahun 2010 tentang pembentukan Perdasus. Pada pasal 56 (UU No. 12 Tahun 2011) mengatakan bahwa penyusunan dalam bentuk rancangan peraturan daerah provinsi dapat berasal dari DPRD provinsi atau Gubernur.

DPRP sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemerintahan daerah memiliki wewenang dalam proses penyusunan/pembuatan produk hukum daerah. Dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 pasal 33 menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari DPRD provinsi dapat diajukan oleh anggota DPRD provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda berdasarkan Propemperda provinsi. Dengan mengacu dari Permendagri tersebut, maka komitmen dari DPRD dalam penyusunan Perdasus sangat diperlukan. Hal ini yang kemudian diperjelas berdasarkan data hasil wawancara dengan ketua BP3D DPRD yang mengatakan bahwa:

“DPRP selaku perwakilan masyarakat Papua tentunya harus selalu siap untuk mengawal bentuk peraturan khususnya Perdasus sebagaimana yang telat amanat undang-undang Otsus Papua. Untuk itu, DPRD sangat antusias dalam penyusunan/ pembuatan Perdasus karena Perdasus itu mengatur hal ihwal mengenai orang asli Papua. Antusias ini diwujudkan DPRD dalam semangat terhadap pembahasan Raperdasus yang dilakukan dilingkungan DPRD.”

(Wawancara tanggal 12 Mei 2016, jam 13:03 s/d 14:49 WIT)

Selain hasil wawancara yang dilakukan dengan berbagai informan dilingkungan DPRP, komitmen DPRP dalam penyusunan/pembuatan dan pengesahan Perdasus dapat dilihat juga pada tabel dibawah ini:

Tabel III.5
Presentasi Kehadiran Dalam Pembahasan /Pengesahan RAPBD, Raperdasus dan Raperdasi

Rapat Paripurna	Jumlah Anggota DPRP		Agenda Rapat Paripurna
	Hadir	Tidak Hadir	
Paripurna Ke-1	40	15	Pembukaan Sidang
Paripurna Ke-2	44	11	Pandangan Umum Fraksi-Fraksi.
Paripurna Ke-3	44	11	Tanggapan Gubernur atas Pandangan Umum Fraksi-Fraksi.
Paripurna Ke-4	44	11	Penyampaian Laporan Banggar dan Laporan Badan Pembentukan Perdasus-Perdasus.
Paripurna Ke-5	46	9	Penyampaian Laporan Komisi-Komisi.
Paripurna Ke-6	38	17	Penyampaian Pendapat Akhir Fraksi-Fraksi.
Paripurna Ke-7	48	7	Penetapan RAPBD 2016, dan Perdasus-Perdasus.

Sumber: Data primer diolah dari Risalah Rapat DPRP 2015

Sebagai lembaga representatif masyarakat Papua, lembaga MRP memiliki kewenangan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan MRP ini terlihat pada keterlibatannya dalam pembuatan produk peraturan daerah, sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang No. 21 tahun 2001 menyatakan bahwa MRP berhak memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Perdasus yang dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur. Pelaksanaan pemberian pertimbangan dan persetujuan oleh MRP dipertegas kembali pada pasal 29 ayat 3 menyatakan tata cara pemberian pertimbangan dan persetujuan MRP diatur dalam Perdasus.

Jika melihat kewenangan yang dimiliki oleh MRP, maka menjadikan MRP sebagai institusi yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan provinsi Papua. Untuk itu, keberadaan MRP akan sangat diperlukan dalam menopang pemerintahan daerah Papua terhadap pembentukan/pembuatan Perdasus. Apabila hal ini tidak terlaksana, maka amanat didalam Undang-undang No. 21 tahun 2001 tidak dilaksanakan dengan baik. Oleh karena itu, komitmen MRP dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sangat diperlukan guna menghasilkan

produk peraturan daerah yang sifatnya khusus untuk tercapainya tujuan Otsus Papua.

Pelaksanaan tugas dan wewenang MRP dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus terhadap pembuatan/penyusunan Perdasus yang kemudian diperjelas dari hasil wawancara dengan Ketua MRP yang mengatakan bahwa:

“Kami anggota MRP yang sebanyak 42 orang dalam menjalankan tugas dan wewenang selalu mengacu pada undang-undang Otsus. Selain itu juga, pada produk peraturan daerah dan peraturan lainnya yang berkaitan dengan kewenangan MRP. Dan kami harus melaksanakan hal ini tersebut karena apabila itu tidak dilaksanakan, maka kami akan mendapatkan teguran dari pemerintah Pusat. Pada sisi yang lain, jika itu tidak dilaksanakan berarti kami gagal menjadi anggota MRP yang telah dipercayakan oleh rakyat Papua.” (Wawancara tanggal 23 Mei 2016, jam 09:03 s/d 10:45 WIT)

Komitmen MRP dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan Perdasus dapat dilihat pada tabel dibawah ini:



Sumber: Data primer diolah dari Risalah sidang MRP.

Gambar III.3: Kehadiran Anggota MRP Dalam Memberikan Pertimbangan dan Persetujuan Raperdasus

Tabel berikut ini menggambarkan komitmen ketiga lembaga pemerintahan provinsi Papua dalam penyusunan/pembuatan Perdasus yang diperoleh dari responden.

Tabel III.6
Tanggapan Responden tentang Komitmen dalam Pembuatan Perdasus

Lembaga	Jawaban						Jumlah	
	Ya		Netral		Tidak			
	f	%	f	%	f	%	f	%
Pemda Provinsi	6	30	1	5	0	0	7	35
DPRP	3	15	0	0	4	20	7	35
MRP	4	20	0	0	2	10	6	30
Total	13	65	1	5	6	30	20	100

Sumber: data diolah dari kuisioner

Tabel diatas menunjukk sebanyak 13 orang responden (65%) bahwa ketiga lembaga penyelenggara pemerintahan daerah berkomitmen dalam pembuatan peraturan daerah, ini dikarenakan jika salah satu lembaga tidak berkomitmen maka pembuatan Perdasus tidak akan legitimasi. Sebanyak 6 orang responden (30%) menyatakan bahwa instensitas komitmen lembaga DPRP dalam hanya pada proses melakukan pembahasan dan pengesahan terhadap rancangan Perdasus. Hal

tersebut juga menunjukkan bahwa tingkat kesadaran yang rendah maupun tanggungjawab anggota lembaga DPRP dalam menyusun/membuat rancangan produk peraturan daerah. Sementara lembaga MRP memiliki kewenangan yang terbatas dalam hal pembuatan Perdasus.

C. Dimensi Peran

Jaringan organisasi pemerintahan mempunyai peranan penting dalam kehidupan berorganisasi. Jaringan organisasi dalam peran pemerintahan berfungsi sebagai perantara dan memastikan aturan berjalan dengan semestinya. Dalam hal ini, pemerintahan akan mengeluarkan aturan-aturan yang akan mempengaruhi kehidupan organisasi untuk tujuan bersama. Dimana setiap organisasi dalam membangun kerjasama dengan organisasi lainnya, berperan mengelola kewenangannya masing-masing dan membangun koordinasi antar jaringan organisasi.

Peran pemerintahan provinsi Papua dalam pembuatan/penyusunan produk hukum daerah yang berkaitan dengan fungsi legislasinya melaksanakan tugas yang telah diamanatkan dalam Permendagri No. 80 tahun 2015 pasal 11 menyatakan bahwa Gubernur selaku kepala daerah pemerintahan provinsi menugaskan pimpinan perangkat daerah dalam penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintahan daerah provinsi. Selanjutnya pasal 12, penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintahan daerah provinsi dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.

Pelaksanaan peran pemerintahan provinsi dalam sebagai bentuk dari jaringan pemerintahan dalam pembuat produk hukum daerah sangat menentukan untuk terbentuknya peraturan daerah. Peran ini yang kemudian diperjelas berdasarkan hasil wawancara dengan Kabag Peraturan Daerah Biro Hukum Provinsi Papua yang mengatakan bahwa:

“Peran pemerintah provinsi tetap melakukan penyusunan Perdasus berdasarkan amanat undang-undang Otsus melalui instansi pemrakarsa. Pemerintahan provinsi selalu mengakomodir terhadap Raperdasus yang berasal dari perangkat daerah. Misalnya, Instansi pendidikan mengusulkan Perdasus untuk komunikasi adat terpencil (KAT), jadi pemerintahan provinsi selalu melihat usulan tersebut agar tidak bertentangan dengan peraturan lainnya dan peraturan perundang-undangan serta tidak terjadi diskriminasi terhadap kehidupan bermasyarakat secara umum. Jadi peran pemerintahan provinsi sangat besar, tanpa pemerintahan provinsi dalam hal ini Gubernur proses penyusunan/pembuatan Perdasus tidak akan bisa terlaksana, kebanyakan Perdasus diusulkan dari pihak pemerintahan provinsi.”(Wawancara tanggal 18 Mei 2016, jam 13:18 s/d 14:53 WIT)

Peran pemerintahan provinsi dalam penyusunan/pembuatan Perdasus melalui penyusunan Propemperda dengan melibatkan instansi vertikal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang

hukum selalu mendorong untuk selalu berperan dan memegang teguh pelaksanaan terhadap peraturan perundang-undangan serta peraturan lainnya yang mengikat.

Selain pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2014, peran lembaga DPRP dalam pembuatan/pembentukan Perdasus diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001 pasal 7 yang menyatakan bahwa DPRP mempunyai tugas serta wewenang dalam membahas dan menetapkan rancangan Perdasus dan Perdasu bersama-sama Gubernur. Selanjutnya, peraturan DPRP No. 1 tahun 2014 tentang tata tertib dewan perwakilan rakyat Papua menyatakan setiap anggota DPRP mempunyai hak mengajukan usul rancangan Perdasu dan Perdasus (Pasal 55).

Salah satu peran DPRP dalam pembuatan/penyusunan peraturan daerah yakni melakukan pembahasan dan penetapan terhadap rancangan peraturan yang telah masuk dalam daftar agenda sidang paripurna. Berikut ini jumlah rancangan Perdasu dan Perdasus yang ditetapkan oleh lembaga DPRP.

Tabel III.7
Jumlah Raperdasu dan Raperdasus Yang Ditetapkan

Rancangan	Ditetapkan	Jumlah Anggota DPRP		Presentasi Kehadiran
		Hadir	Tidak Hadir	
12 Raperdasu	11 Perdasu	38	17	69%
5 Raperdasus	4 Perdasus	49	6	89%

Sumber: Data primer diolah dari Risalah Rapat DPRP 2016

DPRP sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemerintahan daerah memiliki wewenang dalam proses penyusunan/pembuatan produk hukum daerah. Dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 pasal 33 menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari DPRD provinsi dapat diajukan oleh anggota DPRD provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda berdasarkan Propemperda provinsi. Hal ini yang kemudian diperjelas berdasarkan data hasil wawancara dengan ketua BP3D DPRP yang mengatakan bahwa:

“Bapemperda DPRP dalam melakukan pembahasan terhadap Raperdasus berasal dari inisiatif DPRP, dari inisiatif ini dewan yang menyusun atau membuat yang kemudian dirapatkan untuk dilakukan penetapan Raperdasus sebelum disampaikan kepada pihak pemerintahan provinsi. Penyusunan Raperdasus yang dilakukan oleh pihak DPRP mengacu pada aturan yang dilaksanakan oleh BP3D, jika Raperdasus ini telah disepakati di lingkungan Bapemperda maka akan dimasukkan dalam daftar program legislasi daerah untuk dilakukan pembahasan dalam sidang paripurna.”(Wawancara tanggal 12 Mei 2016, jam 13:03 s/d 14:49 WIT)

Keberadaan MRP selain memiliki tugas dan wewenang dalam memberikan pertimbangan dan

persetujuan, MRP juga memiliki hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan. Hal ini tertuang dalam Perdasus No. 3 tahun 2008 tentang pelaksanaan hak dan kewajiban MRP. Selanjutnya pada pasal 2 tentang hak MRP menyatakan bahwa:

- a. Meminta keterangan kepada pemerintahan provinsi, Kabupaten/Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak OAP;
- b. Meminta peninjauan kembali Perdasus atau peraturan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak OAP.

Pelaksanaan tugas dan wewenang MRP dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya terhadap pembuatan/penyusunan Perdasus yang kemudian diperjelas dari hasil wawancara dengan Ketua MRP yang mengatakan bahwa:

“Kewenangan MRP sebagai salah satu lembaga pemerintahan daerah yang setara dengan pemerintahan provinsi dan DPRD memiliki tugas diantaranya memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Perdasus. Disinilah peran MRP sebagaimana yang telah diamanatkan undang-undang Otsus tersebut. Sebagai lembaga penyelenggara pemerintahan daerah dan sebagai mitra kerja yang memiliki tugas dan wewenang terhadap pembentukan Perdasus, maka kami dilindungi MRP harus tetap menjalankan tugas dan kewenangan tersebut.” (Wawancara tanggal 23 Mei 2016, jam 09:03 s/d 10:45 WIT)

MRP dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan Perdasus dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel III.8
Pemberian Pertimbangan dan Persejutan Raperdasus

Perdasus	Kesepakatan Rekomendasi
Pengelolaan Keuangan Khusus di Provinsi Papua	Kebijakan khusus belanja daerah perlu diatur dalam peraturan pengelolaan keuangan khusus provinsi Papua. Namun, dalam pengelolaan keuangan tersebut diharapkan transparansi, bertanggung jawab, dan dengan memperhatikan asas keadilan serta bermanfaat untuk masyarakat dan penguatan untuk orang asli Papua.
Perubahan Perdasus No. 6 Tahun 2014 tentang Keanggotaan DPRD yang ditetapkan melalui Mekanisme Pengangkatan periode 2014-2019	Keanggotaan DPRD melalui daerah pengangkatan perlu dilakukan untuk mengakomodir peran serta dari masyarakat asli Papua dalam memperjuangkan aspirasi pada proses penyelenggaraan pembangunan daerah.
Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara	Kekayaan SDA di Provinsi sangat besar, untuk itu perlu diatur pengelolaan secara optimal demi kepentingan pada kesejahteraan rakyatnya pada saat sekarang

	hingga akan datang secara adil dan tentunya harus mempertimbangan kelangsungan kesejahteraan masyarakat secara umum dan lebih khususnya lagi bagi kepentingan orang asli Papua (OAP)
Perubahan Perdasus No. 25 Tahun 2013 tentang Penerimaan Pengelolaan Keuangan DOK	Perlu adanya pembangunan perumahan rakyat layak huni bagi OAP, mengingat rakyat Papua yang berada di daerah terpencil dengan keterbatasan ekonomi masih jauh dari kesejahteraan. Apa lagi DOK ini diperuntukkan dalam bidang pembangunan pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan infrastruktur.

Sumber: data primer dari Risalah Rapat MRP.

Pelaksanaan tugas dan wewenang lembaga MRP dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Raperdasus dapat dikatakan terlaksana dengan baik, hal ini ditandai dengan tingkat keikutsertaan anggota MRP terhadap pemberian pertimbangan dan persetujuan Perdasus. Disisi yang lain, lembaga MRP menyadari akan tugas dan kewenangan yang harus dilaksanakan sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap orang asli Papua dan menyadari bahwa kehadiran MRP untuk memperhatikan kepentingan hak-hak orang asli Papua. Hal ini juga disadari oleh setiap anggota lembaga MRP bahwa kehadiran mereka yang terhimpun dalam lembaga tersebut untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap pembentukan Perdasus sangat diperlukan, karena apabila MRP tidak memberikan persetujuan maka Perdasus tersebut dianggap tidak sah. Sehingga peraturan untuk mengakomodir kepentingan masyarakat asli orang Papua tidak terlaksana.

Tabel berikut ini menggambarkan peran ketiga lembaga pemerintahan provinsi Papua dalam penyusunan/pembuatan Perdasus yang diperoleh dari responden.

Tabel III.9
Peran Penyelenggara Pemerintahan Provinsi Papua dalam Pembuatan Perdasus

Lembaga	Jawaban						Jumlah	
	Ya		Netral		Tidak		f	%
	f	%	f	%	f	%		
Pemda Provinsi	4	20	1	5	2	10	7	35
DPRD	3	15	0	0	4	20	7	35
MRP	4	20	0	0	2	10	6	30
Total	11	55	1	5	8	40	20	100

Sumber: data diolah dari kuisioner.

Tabel diatas menunjukn sebanyak 11 orang responden (55%) bahwa ketiga lembaga penyelenggara pemerintahan daerah sangat berperan dalam pembuatan peraturan daerah, ini dikarenakan jika diantara salah satu dari ketiga lembaga tersebut tidak menjalankan perannya maka Raperdasus tidak dapat ditetapkan menjadi Perdasus. Sebanyak 8 orang responden (40%) menyatakan bahwa kurangnya peran lembaga DPRD

disebabkan karena kurangnya tanggungjawab anggota DPRD untuk membuat rancangan Perdasus, sehingga hanya lebih pada pembahasan dan pengesahan. Sementara lembaga MRP dalam pembuatan Perdasus hanya berada pada tataran memberikan pertimbangan dan persetujuan.

D. Dimensi Mekanisme

Mekanisme sebagai bentuk jaringan administrasi organisasi berperan penting dalam membangun kerjasama yang dilakukan antara penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari mekanisme organisasi dalam melaksanakan sistem administrasi dan mengatur jalannya organisasi. Mekanisme jaringan organisasi mengatur interaksi antara organisasi satu dengan organisasi yang lain terhadap pelaksanaan dari keseluruhan sistem untuk menghasilkan kegiatan-kegiatan dalam mencapai tujuan.

Sejak diterapkannya UU No. 21 tahun 2001 Otonomi Khusus Papua, penyelenggara pemerintahan provinsi terdapat tiga lembaga yang saling bersinergi membangun hubungan sebagai mitra kerja dalam pelaksanaan sistem pemerintahan daerah. Pelaksanaan sistem pemerintahan yang dilakukan oleh ketiga lembaga tersebut untuk dapat melakukan pelayanan kegiatan organisasinya maupun organisasi lain dan saling melayani segala bentuk kegiatan terhadap tujuan yang telah ditentukan.

Mekanisme penyusunan/pembuatan rancangan peraturan daerah yang dilakukan dilingkungan pemerintahan provinsi mengacu pada peraturan perundang-undangan. Selain itu, pemerintahan provinsi juga mengacu pada peraturan daerah sebagai peraturan turunan yakni Perdasu No. 9 tahun 2010 tentang pembentukan Perdasu dan Perdasus. Hal ini kemudian diperjelas berdasarkan hasil wawancara dengan Kabag Peraturan Daerah Biro Hukum Provinsi Papua yang mengatakan bahwa:

“Jika berbicara mekanisme penyusunan/ pembuatan peraturan daerah tidak berbeda jauh dengan mekanisme yang dilakukan oleh daerah-daerah lain dan tentunya kami dalam hal ini pemerintahan provinsi selalu mengikuti aturan yang mengatur dalam pembuatan produk peraturan daerah, contohnya: Undang-undang dan Permendagri yang terkait dengan mekanisme penyusunan peraturan tersebut. Selain itu juga, di daerah provinsi sendiri ada aturan yang mengatur tentang penyusunan/pembuatan peraturan dan kami selaku pelaksana pemerintahan harus tetap melaksanakan peraturan itu, baik itu undang-undang, permendagri maupun peraturan daerah karena jika tidak, maka kami tentunya menyalahi ketentuan yang telah ditetapkan.”(Wawancara tanggal 18 Mei 2016, jam 13:18 s/d 14:53 WIT)

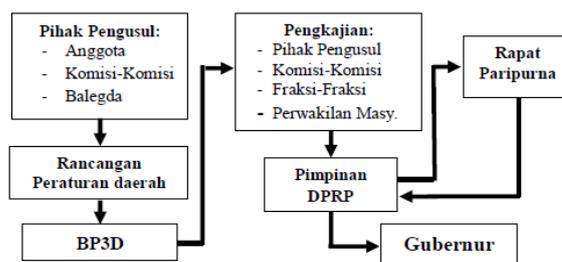
Lembaga DPRD terkait dengan pembuatan peraturan daerah, tidak hanya berpedoman pada Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dan Undang-undang No. 21 tahun 2001 tentang Otsus Papua, tetapi berpedoman juga

pada Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan Perdasu No. 9 tahun 2010 tentang pembentukan Perdasu dan Perdasus. Pada pasal 56 (UU No. 12 Tahun 2011) mengatakan bahwa penyusunan dalam bentuk rancangan peraturan daerah provinsi dapat berasal dari DPRD provinsi atau Gubernur.

Dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 pasal 33 menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari DPRD provinsi dapat diajukan oleh anggota DPRD provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda berdasarkan Prolegda provinsi. Selain itu juga, di dalam peraturan DPRD No. 1 tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD setiap anggota mempunyai hak sebagaimana yang disebutkan pada pasal 11 yang menyatakan hak anggota DPRD yakni hak mengajukan rancangan Perdasu dan Perdasus. Mekanisme penyusunan/pembuatan peraturan daerah dilingkungan DPRD dijelaskan oleh ketua BP3D DPRD yang mengatakan bahwa:

“Rancangan perdasus yang di inisiatif oleh pihak DPRD berasal dari anggota-anggota DPRD baik itu secara personal maupun secara kelompok dan kemudian disampaikan ke BP3D untuk dikaji dan diharmonisasi agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta tidak terdapat dampak negatif dalam pelaksanaan peraturan tersebut ketika ditetapkan atau disahkan.” (Wawancara tanggal 12 Mei 2016, jam 13:03 s/d 14:49 WIT)

Mekanisme penyusunan/pembentukan peraturan daerah yang dilakukan dilingkungan DPRD dapat dilihat secara jelas pada gambar dibawah ini:



Sumber: elaborasi penulis berdasarkan Perdasu No. 9 tahun 2010

Gambar III.4. Mekanisme penyusunan/pembuatan peraturan daerah lembaga DPRD.

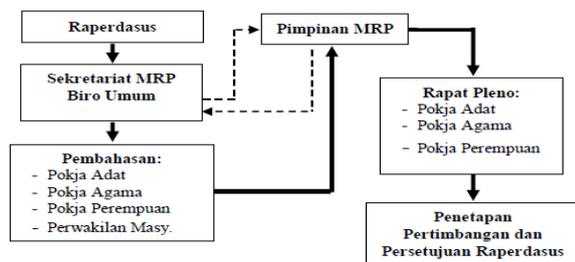
Lembaga MRP yang hadir sebagai lembaga representatif masyarakat kultur Papua tidak memiliki kewenangan dalam penyusunan/pembuatan peraturan daerah terlebih pada peraturan daerah khusus (Perdasus) sebagaimana yang telah diamanatkan oleh undang-undangan. Artinya, lembaga MRP tidak terlibat langsung secara mandiri atau tidak memiliki hak legislasi dalam penyusunan/pembuatan Perdasus.

Pelaksanaan tugas dan wewenang lembaga MRP sebagai representatif masyarakat kultur Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan provinsi Papua terutama terhadap penyusunan/pembuatan rancangan peraturan daerah diatur oleh Perdasus No. 3 tahun 2008 tentang pelaksanaan hak dan kewajiban MRP. Selain itu lembaga

MRP untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya diatur juga dalam Perdasus No. 4 tahun 2008. Hal ini yang kemudian diperjelas dari hasil wawancara dengan Ketua MRP yang mengatakan bahwa:

“Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam kewenangannya memperhatikan hak orang asli Papua terutama dalam hal regulasi. Produk regulasi seperti Perdasus disusun oleh pihak eksekutif disampaikan kepada DPRP, dan sebelum disahkan segera diserahkan ke MRP untuk dipelajari/dikaji. Jadi, kewenangan MRP dalam hal pembuatan produk regulasi daerah hanya memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Perdasus. MRP dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan dilakukan pembahasan dan pengkajian di internal kelompok kerja, setelah itu lalu di plenokan bersama-sama unsur pimpinan dilingkungan MRP. Dalam rapat pleno akan disampaikan alasan-alasan apakah Raperdasus tersebut disetujui atau dilakukan perubahan dalam pasal-pasal dan dituliskan rekomendasi atas perubahan-perubahan tersebut.” (Wawancara tanggal 23 Mei 2016, jam 09:03 s/d 10:45 WIT)

Mekanisme pemberian pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan Perdasus yang dilakukan oleh lembaga MRP dapat dilihat secara jelas pada gambar dibawah ini:



Sumber: elaborasi penulis berdasarkan Perdasus No. 4 tahun 2008 dan PP No. 54 tahun 2004

Gambar III.5. Mekanisme pemberian pertimbangan dan persetujuan Raperdasus lembaga MRP.

Tabel berikut ini menggambarkan pelaksanaan mekanisme dari ketiga lembaga pemerintahan provinsi Papua dalam penyusunan/pembuatan Perdasus yang diperoleh dari responden.

Tabel III.11
Tanggapan Responde tentang Pelaksanaan Mekanisme Pembuatan Perdasus

Lembaga	Jawaban						Jumlah	
	Ya		Netral		Tidak		f	%
	f	%	f	%	f	%		
Pemda Provinsi	6	30	1	5	0	0	7	35
DPRP	6	30	1	5	0	0	7	35
MRP	5	25	1	5	0	0	6	30
Total	17	85	3	15	0	0	20	100

Sumber: data diolah dari kuisioner

Tabel diatas menunjukk sebanyak 17 orang responden (85%) bahwa ketiga lembaga penyelenggara pemerintahan dalam pembuatan peraturan daerah telah dilakukan berdasarkan ketentuan yang belaku. Hal ini dikarenakan tingkat pemahaman dan pengalaman penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dalam pembuatan/penyusunan rancangan peraturan daerah, walaupun pelaksanaan mekanisme pembuatan Perdasus berdasarkan dengan kewenangan yang dimiliki masing-masing lembaga. Sementara 3 orang responden (15%) memilih tidak menjawab karena belum memahami secara jelas terkait pelaksanaan mekanisme dalam pembuatan Perdasus.

IV. KESIMPULAN

Efektivitas *network governance* dalam pembuatan peraturan daerah terlihat dari pengaturan jaringan organisasi yang menitikberatkan pada keterlibatan dan komitmen masing-masing lembaga. Pada dimensi keterlibatan, pemerintah daerah provinsi lebih mendominasi pembuatan Perdasus, hal ini terlihat dari jumlah Raperdasus yang diusulkan. Sementara, keterlibatan DPRP sangat minim partisipasinya terhadap pembuatan/penyusunan Perdasus, dikarenakan sikap apatis dan tanggungjawab kerja sebagai wakil rakyat. Sedangkan MRP melaksanakan tugas dan tanggung jawab berdasarkan kewenangan yang miliki. Pada sisi komitmen, terlihat bahwa ketiga lembaga penyelenggara pemerintahan daerah sangat berkomitmen dalam pembuatan peraturan daerah khusus. Sementara, efektivitas *network governance* dari segi peran menunjukkan bahwa ketiga lembaga tersebut merupakan faktor penentu terbentuknya suatu peraturan daerah. Pelaksanaan mekanisme dalam pembuatan Perdasus telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang mengatur masing-masing lembaga. Dari berbagai dimensi *network governance* jaringan kerjasama antara lembaga pemerintahan daerah provinsi dengan lembaga DPRP saling berkoordinasi tentang peraturan yang akan dibahas dan disahkan. Sedangkan hubungan antara lembaga DPRP dengan MRP untuk mengkoordinasikan atas rancangan Perdasus agar mendapat pertimbangan dan persetujuan sebelum ditetapkan menjadi Perdasus.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Mallarangeng, A. Andi (2006). *Blue Print: Otonomi Daerah Indonesia*. Ed. 1, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa.
- [2] Aragae, Robert (2006). *Analisis Kelembagaan Dan Ketatalaksanaan Pada Pemerintah Provinsi Papua*. Tesis: Magister Ilmu Administrasi Publik UGM, Yogyakarta.
- [3] Wona, D. Daud (2007). *Pengembangan Sumber Daya Aparatur Dalam Penguatan Kapasitas Kelembagaan pada Badan Perencanaan*

Pembangunan Daerah Provinsi Papua. Tesis: Magister Ilmu Administrasi UGM, Yogyakarta.

- [4] Safkaur, T. Luther (2011). *Kapasitas Kelembagaan Majelis Rakyat Papua (MRP) Sebagai Lembaga Representatif Kultur Orang Asli Papua*. Tesis: Manajemen dan Kebijakan Publik UGM, Yogyakarta.
- [5] Sauvee, Loi C. (2002). *Efficiency, Effectiveness and the Design of Network Governance*. Jurnal dipublikan di International Conference on Chain Management in Agribusiness and the Food Industry Noordwijk an Zee. Oficina PENSA.
- [6] Bevir, Mark. And Rhodes. R.A.W. (2006). *Decentred Theory, Change and Network Governance*. Di publikasikan pada eScholarship UC: Theories of Democratic Network Governance.
- [7] Jones, Candace. Dkk (1997). *A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms*. Jurnal Academy of management, dipublikasikan pada JSTOR 2010.
- [8] Provan, Keith. G, and Kenis, Patrick (2007). *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford University Press.
- [9] Kelle, Udo. (2001). *Sociological Explanation Between Micro and Macro and the Integration of Qualitative and Quantitative Methods*. Jurnal: Forum Qualitative Social Research. Vol. 2 No. 1, Februari 2001.