



Munich Personal RePEc Archive

## **The Creation of New Regions in Papua: Social Welfare vs. Elite's Interests**

Aloysius Gunadi, Brata

Atma Jaya Yogyakarta University

August 2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/13306/>  
MPRA Paper No. 13306, posted 29 Oct 2009 06:28 UTC

# **Pemekaran Daerah di Papua: Kesejahteraan Masyarakat vs. Kepentingan Elit \***

**Aloysius Gunadi BRATA**

Fakultas Ekonomi/Pusat Studi Kawasan Indonesia Timur, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Jl. Babarsari No. 44, Yogyakarta 55281, Tel. 0274-487711, Fax. 0274-485227. (E-mail: [aloy.gb@gmail.com](mailto:aloy.gb@gmail.com), [aloy.gb@fe.uajy.ac.id](mailto:aloy.gb@fe.uajy.ac.id))

**ABSTRACT** Number of regions in Papua have increased significantly as a result of the creation of new sub-national administration or *pemekaran*. There were 36 regions (*kabupaten/kota*) in this island; meanwhile in 1996 there were only 13 regions. There are several controversies regarding to *pemekaran* in Papua. The aim of this article is to discuss two main issues: social welfare of Papuans and actors behind *pemekaran*. For this purposes, this article mainly used secondary data that collected from various sources such as the *Indonesia Human Development Report*.

**Key words:** *pemekaran, social welfare, elite's interest, Papua.*

**Draft: Agustus 2008**

---

\* Tulisan untuk Simposium Nasional Riset dan Kebijakan Ekonomi: "Dampak Bencana Alam dan Lingkungan Terhadap Pengelolaan Ekonomi Indonesia", Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, Surabaya, 20-21 Agustus 2008.

## PENDAHULUAN

Salah satu fenomena yang kontroversial di era desentralisasi belakangan ini adalah pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru, khususnya pada tingkat kabupaten/kota. Sampai awal tahun 2007, jumlah kabupaten/kota di Indonesia telah lebih dari 450 dan sebagian besar penambahan kabupaten/kota yang baru tersebut terjadi di luar Jawa.

TABEL 1 Jumlah Kabupaten/Kota berdasarkan Kelompok Pulau, 1996-2007

Pulau	Jumlah Kabupaten/Kota				
	1996	1999	2002	2005	2007*
Sumatra	74	96	110	132	136
Java/Bali	116	119	124	124	125
Nusa Tenggara	20	21	23	25	28
Kalimantan	29	38	48	52	53
Sulawesi	40	45	50	62	69
Maluku/Papua	18	22	36	45	45
Indonesia	297	341	391	440	456

Sumber: BPS, *Statistik Indonesia*, beberapa tahun. \* Sampai akhir Januari 2007.

Tabel 1 menunjukkan bahwa kelompok Pulau Maluku/Papua adalah wilayah yang mengalami tingkat penambahan kabupaten/kota paling tinggi dibandingkan wilayah lainnya. Secara keseluruhan, penambahan kabupaten/kota di Indonesia dari 1996 ke 2007 sekitar 54 persen, sedangkan di kelompok Maluku/Papua mencapai 150 persen yang sebagian besar adalah karena adanya pemekaran daerah yang demikian pesat di Papua. Sampai awal tahun 2008, jumlah daerah kabupaten/kota di Papua telah mencapai 36, terdiri dari sembilan di Propinsi Papua Barat dan 27 di Propinsi Papua. Padahal, pada tahun 1996 di Papua hanya ada 13 daerah/kota (Tabel 2). Bahkan, ada kabupaten hasil pemekaran yang pecah lagi menjadi kabupaten baru, yakni Puncak Jaya (dibentuk tahun 1999) dimekarkan lagi menjadi satu kabupaten baru, Puncak (2008).

Walau pun, secara umum, pemekaran daerah di Indonesia masih meninggalkan banyak masalah seperti dalam hal pelayanan publik, kinerja daerah hasil pemekaran, ataupun dampaknya pada ketimpangan antar daerah.<sup>1</sup> Namun demikian, apa yang terjadi di wilayah Papua dapat dikatakan memiliki daya tarik tersendiri. Setidaknya ada empat alasan berkaitan dengan hal tersebut. *Pertama*, dari segi luas wilayah, kalkulasi serampangan bisa mendorong pemekaran daerah terus melaju di wilayah tersebut. *Kedua*, dari dalam Papua sendiri, pemekaran tidaklah disambut dengan suara yang senada, terutama berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat yang tidak kunjung membaik. *Ketiga*, dari segi geopolitik, wilayah Papua strategis bagi Indonesia sehingga pemekaran di wilayah ini pun dikaitkan dengan kepentingan strategis tersebut (baca: NKRI). Hedman (2007) bahkan

<sup>1</sup> Hal-hal ini misalnya dapat dilihat dalam USAID-DRSP (2006), *Stock Taking on Indonesia's Recent Decentralization Reforms-Main Report*, diakses 21/5/2007 from <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADH312.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADH312.pdf)>; Aloysius Gunadi Brata (2007), 'Konsolidasi Daerah dan Pelayanan Publik', makalah pada Seminar Internasional Ke Delapan Dinamika Politik Lokal Di Indonesia: "Penataan Daerah (*Territorial Reform*) dan Dinamikanya", Yayasan Percik-Ford Foundation, Salatiga, 17-19 Juli 2007; Aloysius Gunadi Brata (2008), "Creating New Regions, Improving Regional Welfare Equality?", makalah pada *the Indonesian Regional Science Association Ninth International Conference: "The Current and Future Issues of Regional Development, Energy and Climate Change"*, Palembang, 31 Juli - 1 Agustus 2008.

menyebut Papua sebagai tepian akhir bagi demokratisasi, demiliterisasi dan desentralisasi di Indonesia.<sup>2</sup> *Keempat*, terdapat informasi bahwa pemekaran di Papua tidak lepas dari kepentingan perusahaan besar untuk mengeksploitasi kekayaan alam yang ada. Artinya, secara garis besar, ada kepentingan elite di satu sisi, baik ekonomi maupun politik, pusat maupun daerah, dan kesejahteraan masyarakat Papua di sisi lain.

Berdasarkan latar belakang demikian, artikel ini mencoba melihat isu pemekaran daerah di wilayah Papua, dengan menekankan pada kepentingan elite dan kesejahteraan masyarakat Papua. Untuk tujuan tersebut, artikel ini lebih banyak menggunakan data atau sumber-sumber sekunder.

TABEL 2 *Daerah Otonom Baru di Papua, 2008*

Kabupaten/kota	Dasar UU	Kabupaten Induk	Kabupaten/kota	Dasar UU	Kabupaten Induk
91. Irian Jaya Barat / Papua Barat			92. Papua		
01. Fak-Fak			08. Puncak Jaya	45/1999	. Painai
02. Kaimana	26/2002	. Fak-Fak	09. Mimika	45/1999	. Fak-Fak
03. Teluk Wondama	26/2002	. Manokwari	10. Boven Digoel	26/2002	. Merauke
04. Teluk Bintuni	26/2002	. Manokwari	11. Mappi	26/2002	. Merauke
06. Sorong Selatan	26/2002	. Sorong	12. Asmat	26/2002	. Merauke
07. Sorong			13. Yahukimo	26/2002	. Jayawijaya
08. Raja Ampat	26/2002	. Sorong	14. Peg. Bintang	26/2002	. Jayawijaya
71. Kota Sorong	45/1999	. Sorong	15. Tolikara	26/2002	. Jayawijaya
			16. Sarmi	26/2002	. Jayapura
			17. Keerom	26/2002	. Jayapura
			18. Waropen	26/2002	. Yapen Waropen
			19. Supiori	35/2003	. Biak Numfor
			20. Memberamo Raya	19/2007	. Sarmi/Waropen
			21. Memberamo Tengah	3/2008	. Jayawijaya
			22. Yalimo	4/2008	. Jayawijaya
			23. Lanny Jaya	5/2008	. Jayawijaya
			24. Nduga	6/2008	. Jayawijaya
			25. Puncak	7/2008	. Puncak Jaya
			26. Dogiyai	8/2008	. Nabire

Keterangan: Pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat (bersama-sama Irian Jaya Tengah) berdasarkan UU No. 45/1999.

## KONDISI KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Kesejahteraan masyarakat pada dasarnya adalah buah dari pelayanan publik yang dilakukan pemerintah. Dengan pelayanan publik yang baik maka kesejahteraan masyarakat juga berpeluang besar untuk membaik. Kesejahteraan masyarakat sendiri dapat dilihat dari berbagai indikator. Salah satu indikator yang dapat dipakai adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang mengukur capaian umum suatu daerah dalam tiga dimensi utama pembangunan manusia, yaitu panjangnya usia (diukur dengan angka harapan hidup), pengetahuan (diukur dengan capaian pendidikan), dan kelayakan hidup (diukur dengan pendapatan yang telah disesuaikan).<sup>3</sup> Berdasarkan standar yang ada, capaian dalam pembangunan manusia dikelompokkan menjadi tiga, yaitu “tinggi” (IPM 0,8 atau lebih), “sedang” (IPM antara 0,5 sampai 0,799) dan “rendah” (IPM kurang dari 0,5).

Dengan menggunakan kriteria tersebut, seluruh kabupaten/kota di Papua tidak ada yang masuk dalam kelompok IPM tinggi (Tabel 3). Sebagian besar hanya berada pada

<sup>2</sup> Hedman, Eva-Lotta E (2007), ‘Papua: the last frontier for democratization, demilitarization and decentralization in Indonesia’, dalam Eva-Lotta E. Hedman (ed.), *Dynamics of Conflict and Displacement in Papua, Indonesia*, Refugee Studies Centre Working Paper No. 42, Departement of International Development, University of Oxford, September 2007.

<sup>3</sup> BPS-BAPPENAS-UNDP (2004), *Indonesian Human Development Report 2004*.

kelompok IPM sedang, dan bahkan tujuh kabupaten berada pada kelompok IPM rendah, tepatnya di Propinsi Papua. Dari tujuh kabupaten tersebut, enam di antaranya adalah kabupaten baru hasil pemekaran, yakni Boven Digul, Mappi, Asmat, Yahukimo, Pegunungan Bintang dan Talikora.

TABEL 3 *Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Papua, 1996-2005*

	1996	1999	2002	2005	Capaian Pembangunan Manusia
91. Irian Jaya Barat / Papua Barat		na	na	64,8	Sedang
01. Fak-Fak	65,6	67,3	64,3	67,7	Sedang
02. Kaimana		na	na	66,9	Sedang
03. Teluk Wondama		na	na	60,1	Sedang
04. Teluk Bintuni		na	na	60,1	Sedang
05. Manokwari	64,4	60,1	58	60,9	Sedang
06. Sorong Selatan		na	na	63,1	Sedang
07. Sorong	64,6	63,9	62	65,5	Sedang
08. Raja Ampat		na	na	60,9	Sedang
92. Papua		58,8	60,1	62,1	Sedang
71. Kota Sorong		na	73	74,3	Sedang
01. Merauke	56,8	57	58,1	61,5	Sedang
02. Jayawijaya	43,9	48,7	47	47,6	Rendah
03. Jayapura	66,7	65,6	65	67,5	Sedang
04. Nabire		na	54,1	65,1	Sedang
05. Yapen Waropen	60,8	60,8	56,9	66,4	Sedang
06. Biak Namfor	69,6	66	64,8	66,9	Sedang
07. Paniai	48,9	43,6	58	58,3	Sedang
08. Puncak Jaya		na	66,3	66,7	Sedang
09. Mimika		na	64,8	66,2	Sedang
10. Boven Digoel		na	na	47,6	Rendah
11. Mappi		na	na	47	Rendah
12. Asmat		na	na	47,2	Rendah
13. Yahukimo		na	na	47,4	Rendah
14. Pegunungan Bintang		na	na	46,9	Rendah
15. Tolikara		na	na	49,2	Rendah
16. Sarmi		na	na	64,8	Sedang
17. Keerom		na	na	66,5	Sedang
18. Waropen		na	na	61,3	Sedang
19. Supiori		na	na	65,9	Sedang
71. Kota Jayapura	71,0	69,7	71,4	72,1	Sedang

Sumber: Human Development Report 2001 dan 2004, serta <http://www.datastatistik-indonesia.com>

Sampai dengan tahun 2006, IPM keenam kabupaten tersebut di atas masih di bawah 0,5 yang berarti posisinya tidak bergeser, tetap pada IPM kategori rendah (Tabel 4). Dari tabel tersebut juga tampak bahwa komponen melek huruf dan lama sekolah di keenam kabupaten baru tersebut sangat buruk dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten lainnya. Hal ini kemudian menyebabkan IPM di kabupaten-kabupaten tersebut menjadi sangat rendah. Kondisi ini sekaligus menyiratkan bahwa ketersediaan fasilitas pendidikan di kabupaten baru hasil pemekaran tersebut sangatlah kurang. Sebagai gambaran, pada tahun 2005 hanya ada 42 SLTP di keenam kabupaten ini, atau hanya sekitar 13 persen dari total SLTP di Propinsi Papua.

Hal menarik lainnya adalah dari sirkulasi uang di wilayah tersebut. Secara sederhana sirkulasi uang dapat dilihat dari perbandingan antara nilai wesel pos yang dikirim dan yang diterima. Pada tahun 2006, nilai wesel yang dikirim dari Propinsi Papua mencapai Rp 63,4 miliar, namun nilai wesel yang diterima propinsi ini hanyalah Rp 10,2 miliar. Artinya, setidaknya ada lebih dari Rp 53 miliar dana yang mengalir keluar dari Propinsi Papua. Jika jangkauan perbankan masih relatif terbatas, maka lalu lintas uang melalui Kantor Pos ini setidaknya telah memberikan gambaran bahwa Papua justru banyak “menyumbang” keluar Papua.

TABEL 4 *Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Propinsi Papua, 2006*

Kabupaten/Kota	Harapan Hidup	Melek Huruf	Rata-rata Lama Sekolah	Pengeluaran Riil Perkapita	IPM
01. Merauke	61.9	87.1	7.0	587.3	62.5
02. Jayawijaya	65.7	47.2	2.8	583.7	52.4
03. Jayapura	66.6	93.6	8.0	605.6	68.8
04. Nabire	66.5	83.2	6.1	606.9	65.2
08. Yapen Waropen	66.6	86.6	6.5	621.7	67.0
09. Biak Numfor	66.7	96.6	8.0	586.1	67.3
10. Paniai	68.9	62.9	6.2	578.7	58.5
11. Puncak Jaya	66.0	86.8	6.1	620.7	67.0
12. Mimika	65.4	86.9	6.7	599.8	67.1
13. Bovendigoel	65.8	31.7	3.0	572.8	48.3
14. Mappi	65.4	31.3	2.8	573.9	48.0
15. Asmat	65.0	31.0	3.7	573.1	48.3
16. Yahukimo	65.7	31.8	2.4	574.1	48.0
17. Pegunungan Bintang	64.9	31.6	2.2	573.1	47.2
18. Tolikara	65.5	32.0	2.4	596.6	49.6
19. Sarmi	66.0	87.1	6.4	597.6	65.2
20. Keerom	66.4	91.1	7.3	597.3	66.9
26. Waropen	64.2	76.5	6.2	596.7	61.6
27. Supiori	65.0	94.1	7.7	585.8	66.2
71. Kota Jayapura	68.0	97.9	10.7	614.0	73.1
Papua	67.6	75.4	7.4	621.3	70.1

Sumber: Papua Dalam Angka, 2007

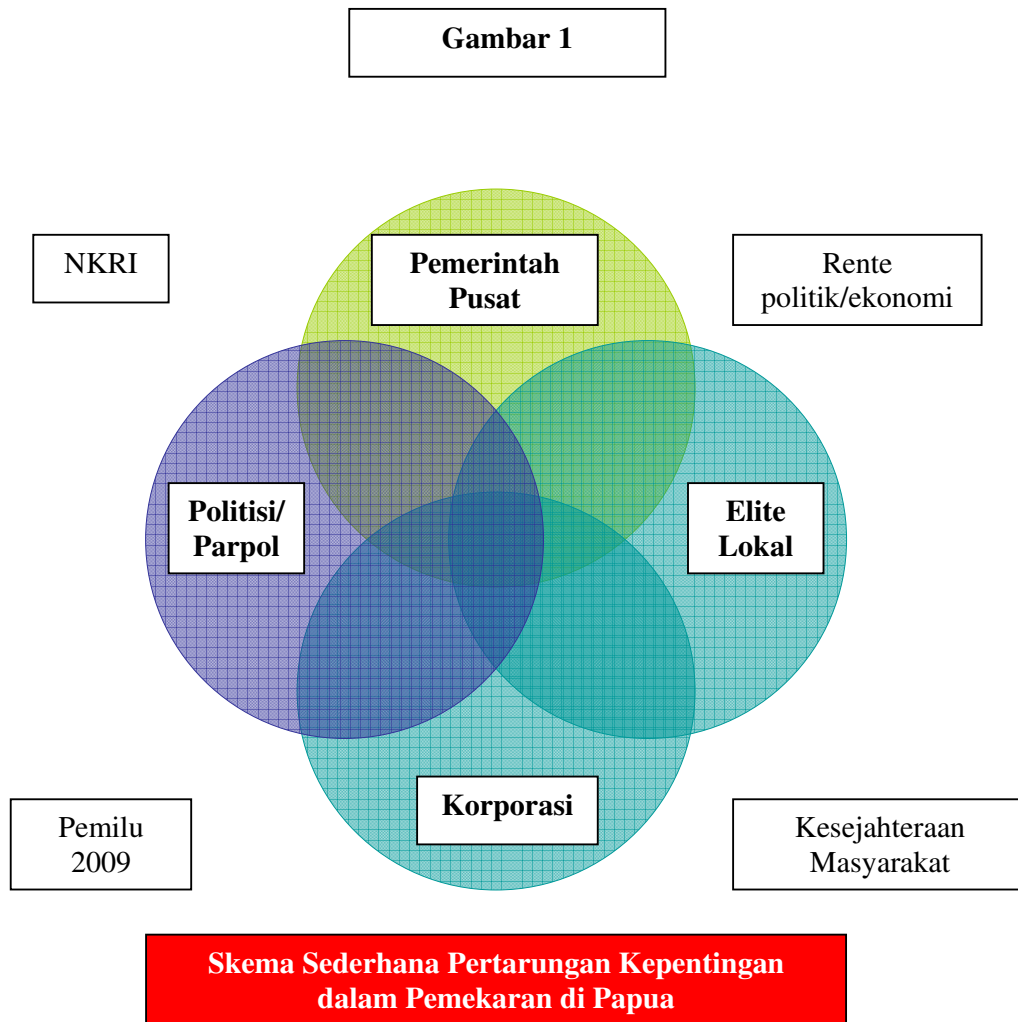
Kondisi kesejahteraan masyarakat yang buruk tersebut, setidaknya dari indikator IPM, menimbulkan keraguan akan manfaat pemekaran bagi masyarakat. Pemekaran bukannya memperbaiki kesejahteraan namun justru malah memperburuk keadaan.<sup>4</sup> Harga-harga barang juga bahan baker tetap saja mahal karena tidak ada jalan yang menghubungkan satu daerah dengan yang lain sehingga harus diangkut dengan pesawat. Sedangkan anggaran daerah sebagian besar hanya dialokasikan untuk membangun kantor-kantor baru. Pada gilirannya, tidak aneh jika timbul penolakan atas pemekaran yang terjadi. Hal ini sekaligus menyiratkan bahwa pemekaran daerah pada dasarnya bukanlah demi menyejahterakan masyarakat, tetapi untuk kepentingan-kepentingan yang lain.

## **PERTARUNGAN KEPENTINGAN**

Dalam studinya mengenai pembentukan daerah baru di Indonesia, Fitrani *et al.* menemukan bahwa penyebaran geografis, diversitas politik dan etnis, kekayaan sumber daya alam, dan keleluasaan melakukan *bureaucratic rent seeking* menentukan

<sup>4</sup> Aryo Wisangheni G dan Andy Riza Hidayat (2007), “Dimekarkan Malah Makin Melorot...”, *Kompas* 10 Maret 2007.

kemungkinan terjadinya pemekaran daerah.<sup>5</sup> Sedangkan Nordhold dan Klinken menyebutkan bahwa pemekaran yang terjadi setelah tahun 1998 secara umum dipicu dari bawah.<sup>6</sup> Singkatnya ada banyak kepentingan berkaitan dengan pemekaran daerah.



Gambar 1 memuat skema sederhana bagaimana sejumlah kelompok kepentingan utama membawa agenda masing-masing. Walaupun masing-masing mempunyai agenda sendiri, namun dalam praktiknya saling berinteraksi. Tiga kelompok penting adalah pemerintah pusat, partai politik dan politisinya, serta elite lokal. Kepentingan yang menonjol dari pemerintah pusat adalah NKRI, sedangkan parpol/politisi dinilai lebih kepada kepentingan perluasan basis pemilih pada Pemilu, sementara elit local mencari posisi yang terkait dengan rente politik atau ekonomi. Ada pun kesejahteraan masyarakat cenderung sebagai agenda yang sekedar diangkat, sebagai argument, untuk menutupi

<sup>5</sup> Fitria Fitriani, Bert Hofman, Kai Kaiser (2005). 'Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralizing Indonesia', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 41 (1): 57-79.

<sup>6</sup> Henk Schulte Nordhold dan Gerry van Klinken (2007), 'Pendahuluan', dalam Henk Schulte Nordhold dan Gerry van Klinken (eds.), *Politik Lokal di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 1-41.

kepentingan yang sebenarnya. Oleh karenanya, tidak aneh jika kesejahteraan masyarakat tidak banyak berubah, seperti terlihat dari perkembangan IPM di atas.

Dalam hal menjaga kesatuan wilayah NKRI, pemekaran di Papua, khususnya pemekaran pada aras propinsi, disebut-sebut sebagai senjata untuk menepikan gerakan-gerakan separatisme. Hal ini menjadi lebih strategis setelah Timor Timur lepas dari Indonesia dan Aceh menjadi “terkendali”. Kekuatan separatisme dapat menjadi terpecah-pecah karena adanya peluang-peluang yang dapat diburu. Karena terpecah-pecah maka gerakan separatisme pun dapat dilemahkan dengan lebih mudah. Mengenai hal ini, Muridan Widjojo dari LIPI dalam *blog*-nya menulis demikian:

*“Mungkin benar bahwa dengan pemekaran, kekuatan separatis di Papua lumpuh. Setidaknya dengan pemekaran Irijabar, kekuatan politik di tanah Papua terpecah. Energi pemimpin Papua di wilayah Irijabar menjadi terpecah dan teralihkan pada pertarungan dan perebutan sumber daya politik di provinsi baru ini. Belum lagi pilkada gubernur, bupati, maupun walikota di wilayah ini. ..Mungkin benar juga bahwa banyak aktivis Papua pro-kemerdekaan beralih kesibukannya ke dalam dinamika pemekaran provinsi dan kabupaten baru. Dengan demikian, agenda-agenda politik yang dianggap berbau separatis seperti rekonsiliasi, dialog, dan lain-lain tidak lagi menarik karena tidak ada kekuasaan dan uang di sana. Apalagi dengan politik anggaran terselubung yang sudah dirasakan ‘manfaat’nya dalam melemahkan gerakan-gerakan kemasyarakatan tersebut.”<sup>7</sup>*

Sementara itu, ketika melantik lima pejabat bupati di lima kabupaten baru di daerah Pegunungan Tengah, Papua (Lani Jaya, Puncak, Yolimo, Nduga, dan Mamberamo Tengah), Mendagri Mardiyanto menyatakan bahwa pemekaran masih sangat diperlukan Papua.<sup>8</sup> Pernyataan Mendagri di atas memberikan kesan bahwa pemerintah masih membuka pintu bagi usulan-usulan baru pemekaran di tanah Papua. Menurut Mendagri, ada dua alasan utama mengapa pemekaran di Papua sangat dibutuhkan. Pertama, karena kondisi Papua yang begitu luas, dan kedua untuk memperpendek rentang kendali pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Hampir semua pemekaran daerah menggunakan argumen kesejahteraan masyarakat, sehingga bukan hal yang spesifik Papua. Sedangkan dari sisi luasnya wilayah, Papua memang jauh lebih luas ketimbang wilayah lain di Indonesia. Kalau pertimbangan ini digunakan secara bebas, di atas kertas akan ada begitu banyak daerah di Papua.

Argumen memendekkan rentang kendali pelayanan pemerintah adalah argumen yang juga disodorkan oleh para elite lokal. Dalam hal ini ada proses pendekatan oleh politisi local Papua ke pihak pusat di Jakarta melalui DPR, dengan diam-diam menerima sogokan uang dalam jumlah besar, yang kemudian menerbitkan undang-undang pembentukan unit-unit daerah yang baru.<sup>9</sup> Proses semacam ini pada dasarnya menautkan bukan hanya kepentingan elite lokal tetapi juga kepentingan parpol/politisi dan bahkan kepentingan NKRI. Daerah yang baru, dalam istilah Nordhold dan Klinken, berubah menjadi sebuah bonanza bagi para kontraktor bangunan; sedangkan pihak militer dan polisi mendukung karena akan menikmati perubahan struktur komando teritorial mereka. Soal penambahan personil militer dan polisi disebutkan pula oleh Hedman. Disebutkan misalnya mengenai adanya penambahan pasukan militer dan paramiliter polisi berkaitan dengan operasi militer di wilayah Pegunungan Tengah.<sup>10</sup>

Memang, ada pula pendapat bahwa pemerintah pusat sebetulnya sudah agak mengerem pemekaran di Papua. JRG Djopari, pakar ilmu pemerintahan di Papua,

<sup>7</sup> Lihat, Muridan Widjojo (2008a), “Pemekaran demi Keutuhan NKRI?” (<http://muridan-papua.blogspot.com/2008/02/pemekaran-demi-keutuhan-nkri-bagian-1.html>).

<sup>8</sup> “Mendagri: Papua Masih Butuh Pemekaran Wilayah” (*Papua Pos*, 23 Juni 2008).

<sup>9</sup> Henk Schulte Nordhold dan Gerry van Klinken (2007).

<sup>10</sup> Hedman, Eva-Lotta E (2007).



misalnya, menilai bahwa pemerintah sudah memorandum pemekaran di Papua.<sup>11</sup> Pernyataan Djopari tersebut menyiratkan bahwa ada kepentingan elit yang bermain di balik pemekaran di Papua. Namun, elit di sini lebih menunjuk kepada elit politik dan ketika yang disebutkan adalah partai politik maka elit tersebut lebih bersifat Jakarta sentris. Singkatnya, yang membutuhkan pemekaran sebetulnya adalah elit-elit politik di Jakarta, bukan rakyat Papua.

Namun demikian, pernyataan Mendagri Mardianto di atas tentu saja mereduksi keyakinan Djopari di atas. Kendati begitu, bukan hanya Djopari yang melihat pemekaran di Papua sebagai pengaruh dari Parpol melalui konspirasi politik di Jakarta. Penilaian seperti ini juga muncul di kalangan mereka yang menolak pemekaran di Papua. Sebagai contoh, Solidaritas Nasional untuk Papua (SNUP) dalam diskusi soal pemekaran Papua di awal tahun 2008 menilai bahwa bergulirnya rencana pemekaran Propinsi Papua Tengah, Papua Selatan, Papua Barat Daya dan Papua Barat, serta tiga kabupaten (Aefak, Grime Nawa dan Manokwari Selatan) lebih bermuatan politik menjelang Pemilu 2009 dengan tujuan memperbesar wilayah pemilih.<sup>12</sup> Di bulan Maret 2007, warga Papua yang berada di Jawa pun, melalui Gerakan Tolak Pemekaran, menolak pemekaran di Papua.<sup>13</sup> Bagi gerakan tersebut, pemekaran hanyalah ladang kepentingan elit birokrasi lokal dan Pemerintah Pusat (rezim Sby-Kalla) dengan mengusung beberapa skenario: pembangunan pemarginalisasian, diskriminasi, devide at impera (proses pecah belah), genosida dan pelebaran pasar bagi TNI/POLRI. Kabupaten-kabupaten baru di wilayah pegunungan, yang disahkan awal tahun 2008 (Lani Jaya, Yalimo, Nduga, Mamberamo Tengah, Kabupaten Puncak dan Kabupaten Dogiyai) pun sebenarnya proses pemekarannya telah ditolak oleh masyarakat dan mahasiswa di Papua yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat dan Mahasiswa Peduli Papua.<sup>14</sup> Bagi koalisi ini, pemekaran bukanlah untuk kesejahteraan tapi hanya akan menghadirkan lahan korupsi baru yang hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu, atau pemekaran sudah lagi solusi, tetapi momok yang menakutkan yang ditunggangi elit politik.

Penolakan-penolakan semacam ini menunjukkan bahwa pemekaran di Papua memang merupakan peristiwa yang kompleks di mana berbagai kepentingan saling kait-mengait. Ketika penulis menanyakan soal peran elit dalam pemekaran di Papua, seorang asli Papua menjawab demikian:

*“Pemekaran merupakan tindak lanjut dari Otsus (Otonomi Khusus) yang diberlakukan di tanah Papua. “Otsus” adalah suatu program yang dibuat oleh beberapa elit politik Papua bersama pemerintah pusat untuk meredakan aspirasi masyarakat Papua yang menginginkan kemerdekaan / lepas dari RI. Diharapkan dengan Otsus masyarakat dapat lebih merasakan sejahtera karena beberapa hal diatur sendiri oleh pemerintah daerah. Misalnya pejabat-pejabat kantor, bupati-bupati sampai camat-camat semua itu harus berasal dari orang asli Papua. Tetapi yang sangat disayangkan, mental orang asli Papua belum siap mengelola uang Otsus yang besar itu, di masing-masing pejabat terjadi penimbunan harta, mobil dibeli satu orang satu dalam keluarga pejabat dan sebagainya. Bila sudah demikian, banya mk daerah lain yang merasa tidak kebagian dana Otsus ini kemudian “berontak” dan ingin membentuk daerah kekuasaan mereka sendiri maka munculah pemekaran wilayah dengan alasan supaya pembangunan bisa lebih cepat. Secara otomatis aspirasi merdeka yang dulunya begitu gencar di kobarkan kini berganti dengan aspirasi pemekaran. Untuk R.I, ini pertanda baik tetapi untuk masyarakat Papua sendiri khususnya sangat prihatin. Mereka*

<sup>11</sup> “Pemekaran Papua: Mendagri Lantik Lima Penjabat Bupati Pemekaran” (*Kompas* 22 Juni 2008).

<sup>12</sup> “Tolak Pemekaran Papua: Pemekaran Papua untuk Kepentingan Pemilu 2009” ([http://www.berpolitik.com/static/myposting/2008/01/myposting\\_10043.htm](http://www.berpolitik.com/static/myposting/2008/01/myposting_10043.htm)).

<sup>13</sup> “Warga Papua se-Jawa Timur Menolak Pemekaran di Papua”, (<http://www.kabarpapua.com/online/modules.php?name=News&file=article&sid=71>).

<sup>14</sup> “Rencana Pemekaran 6 Kabupaten Ditentang”, *Cepos* 7 Maret 2007 (<http://www.infopapua.com/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=4500>)

*kebanyakan belum siap menerima arus perubahan yang sangat cepat ini, contoh : mobil L-200 Mitsubishi diberikan kepada kepala suku yang ada di daerah pedalaman untuk ditukar dengan berhektar-hektar area hutan yang akan ditebang. Menurut saya itu kan pembodohan namanya.”<sup>15</sup>*

Pandangan dari warga asli Papua seperti ini menegaskan kepentingan NKRI ada dalam pemekaran, begitu juga kepentingan elit lokal, sementara masyarakat Papua dibodohi belaka. Tentu sulit membayangkan, apa yang akan dilakukan oleh kepala suku dengan mobil yang diperolehnya. Kondisi semacam ini ikut menjelaskan mengapa kesejahteraan masyarakat dan pembangunan manusia di Papua tidak kunjung membaik walaupun banyak dana yang dialokasikan ke sana.

Desentralisasi dan Otsus memang membuka peluang terjadinya praktik-praktik pemburuan rente ekonomi-politik. Dalam kaitan ini, pendapat Jaap Timmer menarik untuk dilihat. Timmer menyimpulkan bahwa “ “kekacauan” di Papua bukanlah sekedar kondisi yang diciptakan oleh “Jakarta”, atau suatu penelantaran; ini adalah suatu kondisi yang menyodorkan kesempatan-kesempatan bagi orang-orang di Papua yang tahu betul bagaimana harus memainkan sistem.”<sup>16</sup> Kesimpulan ini jelas menunjukkan bahwa justru elit lokal Papua telah memanfaatkan kesempatan yang ada sedemikian rupa untuk kepentingan mereka sendiri. Dalam hal ini, tidak jarang yang dimaksud dengan elit local Papua ini menunjuk kepada mereka yang berada di Jayapura, yang kemudian menimbulkan pula niat untuk memekarkan diri (misalnya menjadi Propinsi Papua Selatan) karena Jayapura tidak memberikan perhatian sebagaimana yang dijanjikan.<sup>17</sup>

Lagi-lagi hal itu menegaskan bahwa berbagai kepentingan bertali-temali dalam persoalan pemekaran di Papua, dengan mengorbankan banyak hal. Dalam pengamatan Muridan Widjojo, para elit (Jakarta) telah mengorbankan lima hal demi pemekaran, yaitu: *pertama*, uang negara dan rakyat akan dihabiskan untuk belanja infrastruktur provinsi dan kabupaten baru; *kedua*, medan korupsi pasti akan meluas; *ketiga*, kualitas pelayanan publik akan semakin buruk karena pemekaran selalu diidentikkan dengan penguasaan semua jabatan oleh orang asli Papua yang sumber dayanya amat terbatas. *keempat*, di luar sektor pemerintahan, terutama ekonomi, dominasi pendatang akan semakin kuat dan meluas, semakin membenamkan orang asli Papua yang memang sudah lama tersingkir; dan *kelima*, korban paling menderita adalah mayoritas rakyat asli Papua yang tidak memiliki akses apa pun pada penjarahan uang Otsus mereka.<sup>18</sup>

Sejauh ini, hal kelompok yang berkepentingan dengan pemekaran di Papua namun belum cukup banyak diungkap adalah korporasi bisnis. Informasi (sekunder) mengenai hal ini memang masih sulit diperoleh.<sup>19</sup> Namun demikian, mengingat masih begitu kayanya alam Papua, amat logis jika korporasi bisnis juga ikut bermain dalam proses pemekaran di

---

<sup>15</sup> Jawaban ini disampaikan melalui surat elektronik (18 Juli 2008). Yang bersangkutan mengenyam pendidikan sarjannya di Yogyakarta dan kini menjadi PNS di salah satu kabupaten di Propinsi Papua. Pendapat yang kurang lebih senada dapat dilihat dalam Yermias Ignatius Degei (2007), “Otonomi Khusus vs Pemekaran di Papua” (<http://suarapembaca.detik.com/index.php/home.read/tahun/2007/bulan/06/tgl/04/time/161241/idnews/788935/idkanal/471>).

<sup>16</sup> Jaap Timmer (2007), “Desentralisasi Salah Kaprah dan Politik Elit di Papua”, dalam Henk Schulte Nordhold dan Gerry van Klinken (eds.), *Politik Lokal di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 595-625.

<sup>17</sup> “Politikus Asal Jayapura Hanya Tebar Pesona”, *Papua Pos* 16 Mei 2008.

<sup>18</sup> Muridan Widjojo (2008a); lihat juga artikel berikutnya berjudul “Pemekaran Meluaskan Medan Korupsi” (2008b) (<http://muridan-papua.blogspot.com/2008/02/pemekaran-meluaskan-medan-korupsi.html>).

<sup>19</sup> Hal ini mungkin masih spekulatif. Namun demikian, informasi mengenai keterlibatan korporasi bisnis ini pernah diungkap oleh seorang aktivis pendidikan Papua yang tengah kuliah di Yogyakarta dalam satu kesempatan kepada penulis.

sana. Secara sederhana, dengan adanya elit-elit lokal yang saling berebut sendiri, maka posisi korporasi bisnis menjadi relatif lebih kuat, tidak ubahnya dengan pemerintah pusat dalam konteks NKRI.

Setidaknya, ada indikasi awal mengenai hal ini. Sebagai gambaran, menjelang terbentuknya Kabupaten Mamberamo Raya tahun 2007<sup>20</sup>, diungkap adanya kandungan batu bara, gas alam dan emas di sekitar sungai Mamberamo yang berada di kabupaten tersebut.<sup>21</sup> Bahkan, kawasan ini dicitrakan akan menggantikan ketenaran Freeport dan Tangguh, dua pusat pertambangan di Papua. Pada saat itu juga diceritakan bahwa sudah mulai terlihat aktivitas beberapa perusahaan yang bergerak mengeksploitasi sumber daya alam Mamberamo tersebut. Perusahaan tersebut antara lain PT. Mamberamo Alas Mandiri dan sebuah lagi perusahaan gas yang bercokol di sekitar Kapeso dan Danau Rombobai. Ada pun Kabupaten Kaimana yang dibentuk tahun 2002 dari Kabupaten Fakfak sebagai induknya<sup>22</sup> juga memiliki potensi kandungan mineral yang besar. Pada tahun 1996 media massa telah memberitakan bahwa Freeport melalui anak perusahaannya, PT Irja Eastern Mining, menemukan cadangan mineral di Kabupaten Fakfak dan Kabupaten Painai.<sup>23</sup> Di Kabupaten Fakfak, salah satu daerah berpotensi kandungan mineral besar di Fakfak adalah Kecamatan Teluk Etna, yang saat ini menjadi bagian dari Kabupaten Kaimana. Melihat potensi mineral tersebut, apalagi telah diketahui sebelum gelombang pemekaran daerah terjadi, maka sangat mungkin bahwa daerah-daerah itu juga diincar oleh korporasi bisnis yang ada, dengan memanfaatkan “kekacauan” yang terjadi berkaitan dengan pemekaran itu sendiri.

## PENUTUP

Tulisan menyimpulkan bahwa pemekaran di wilayah Papua tidaklah membawa perbaikan bagi kesejahteraan masyarakat Papua, seperti terlihat dari indikator pembangunan manusia. Kesejahteraan manusia Papua rupanya hanya di bawah kepentingan kelompok lain, baik dari pusat sampai lokal, dari militer/polisi sampai dunia bisnis. Oleh karena perkembangan yang terjadi tidaklah membuat kehidupan manusia Papua benar-benar menjadi lebih baik, maka bisa dimengerti bahwa penolakan demi penolakan masih mengalir terhadap pemekaran yang ada dan yang diusulkan.

Kesimpulan di atas perlu disertai dengan catatan bahwa tulisan ini disusun berdasarkan data dan informasi yang masih relatif terbatas. Penggalan informasi lebih lanjut kiranya akan memberikan kesimpulan yang lebih memadai. Salah satu isu yang menarik untuk digali lebih jauh adalah bagaimana korporasi bisnis juga bermain dalam proses pemekaran di Papua. Kalau di Banten propinsi baru dari Jawa Barat saja terjadi persengkongkolan dan tawar-menawar kepentingan di antara *local-state actors* dan *societal actors*,<sup>24</sup> maka di Papua hal ini menjadi lebih mungkin karena sumber-sumber ekonomi yang dapat dieksploitasi jauh lebih besar nilainya.\*\*\*

---

<sup>20</sup> Kabupaten tersebut dibentuk dengan UU No. 19/2007, terdiri dari sebagian wilayah Kabupaten Sarmi dan Kabupaten Waropen.

<sup>21</sup> Walhamri Wahid (2007), “Freeport Masa lalu, LNG Tangguh Masa Sekarang, Mamberamo Masa Depan Papua” ([sarmikab.go.id/page\\_info.php?id\\_brt=49&id\\_ktgbr=22](http://sarmikab.go.id/page_info.php?id_brt=49&id_ktgbr=22))

<sup>22</sup> Kabupaten Kaimana dibentuk berdasarkan UU No. 26/2002, terdiri dari Distrik Teluk Arguni, Distrik Kaimana, Distrik Teluk Etna dan Distrik Buruway.

<sup>23</sup> “Freeport Temukan Cadangan Emas di Fakfak”, (<http://www.library.ohiou.edu/indopubs/1996/11/25/0015.html>)

<sup>24</sup> Syarif Hidayat (2007), “*Shadow State...? Bisnis dan Politik di Propinsi Banten*”, dalam Henk Schulte Nordhold dan Gerry van Klinken (eds.), *Politik Lokal di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 267-303.