

LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL  
REPUBLIK INDONESIA



**OPTIMALISASI PROGRAM PEMBANGUNAN DI PAPUA  
GUNA MEMPERKOKOH PERSATUAN DAN KESATUAN BANGSA**

Oleh:

**Dr. EKO RUDI SUDARTO, SIK, MSi**  
KOMBES POL. NRP: 68110343

**KERTAS KARYA ILMIAH PERSEORANGAN (TASKAP)  
PROGRAM PENDIDIKAN REGULER ANGKATAN  
LEMHNAS RI**

TAHUN 2020

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Salam sejahtera bagi kita sekalian.

Puji syukur senantiasa dipanjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya, tugas penulisan TASKAP (Kertas Karya Ilmiah Perseorangan) pada Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) LX Lemhanas RI (Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia) tahun 2020, dengan judul "*Optimalisasi Program Pembangunan di Papua guna memperkokoh persatuan dan kesatuan Bangsa*" ini dapat diselesaikan.

Berdasarkan Keputusan Gubernur Lemhanas RI No. 40 Tahun 2020 tanggal 31 Maret 2020, terkait dengan Penetapan Judul dan Tutor TASKAP bagi PPRA LX tahun 2020. Penentuan peserta dengan pilihan judul disetujui melalui mekanisme ujian proposal judul TASKAP.

Pada kesempatan ini, perkenankanlah Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Bapak Gubernur Lemhannas RI yang memberikan kesempatan untuk mengikuti PPRA LX Lemhannas RI Tahun 2020.

*Matur suksma* dihaturkan kepada Pembimbing sekaligus Tutor TASKAP, Bapak Mayjen TNI (Purn) Dr. I Gusti Putu Buana, S.A.P., M.Sc. Berkat kesabaran dan ketelitian serta kejelian beliau dalam proses pembimbingan dan pengarahan, maka TASKAP ini bisa diselesaikan sesuai waktu dan ketentuan lembaga Lemhannas RI.

Ucapan terima kasih dan penghargaan disampaikan kepada Tim Penguji TASKAP, Mayjen TNI Juwondo, Marsda TNI (P) Yoyok Yekti Setiyono, Dr. H. Aryo Wijanarko, SH, MSc dan semua pihak yang secara langsung maupun tidak turut mendukung proses penyempurnaan TASKAP ini. Tanpa campur tangan dan kedulian beliau-beliau membangun pemikiran berbagai diskusi, koreksi dan masukan yang konstruktif, maka TASKAP ini menjadi lebih bermakna.

Secara khusus, *sujud dan sembah sungkem* kepada kedua orang tua tercinta, Bapak *Sugito HW* dan Ibunda *Dalinem* yang tanpa lelah selalu mendukung dan merestui dengan doa bagi penulis dengan ketulusan cinta. Ungkapan cinta dan kasih sayang tertuju kepada istri, *Dini Aristin* dan anak-anak tercinta, *Sovi Rianti* dan *M. Al Rafi Bhadrika* yang selalu hadir di hati dan pikiran memberikan dukungan moral yang tidak pernah surut untuk menjalani setiap langkah sebagai ibadah di dunia ini.

Penulis menyadari bahwa kualitas TASKAP ini masih jauh dari kesempurnaan, karenanya dengan segala kerendahan hati, penulis memohon masukan dan koreksi penyempurnaan bagi naskah TASKAP ini. Dengan harapan sumbangan pemikiran Penulis kepada Lemhannas RI, bermanfaat bagi siapa saja yang membacanya.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan berkah dan bimbingan kepada kita semua dalam melaksanakan tugas dan pengabdian kepada Negara dan Bangsa Indonesia yang selalu kita cintai dan banggakan.

Sekian dan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Jakarta, Juli 2020

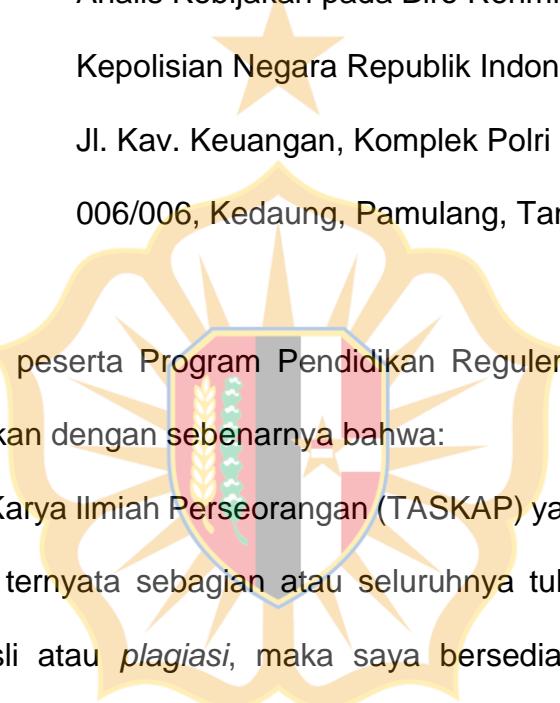
Penulis,



## PERNYATAAN KEASLIAN

1. Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dr. Eko Rudi Sudarto, SIK, MSi.  
 Pangkat : Komisaris Besar Polisi  
 Jabatan : Analis Kebijakan pada Biro Renmin, Lemdiklat Polri  
 Instansi : Kepolisian Negara Republik Indonesia  
 Alamat : Jl. Kav. Keuangan, Komplek Polri Blok A.6/T.130, RT/RW  
             006/006, Kedaung, Pamulang, Tangerang. 15415


 Sebagai peserta Program Pendidikan Reguler Angkatan ke-LX tahun 2020 menyatakan dengan **sebenarnya** bahwa:

- a. Kertas Karya Ilmiah Perseorangan (TASKAP) yang saya tulis adalah asli.
- b. Apabila ternyata sebagian atau seluruhnya tulisan Taskap ini terbukti tidak asli atau *plagiasi*, maka saya bersedia dinyatakan tidak lulus pendidikan.

2. Demikian pernyataan keaslian ini dibuat untuk dapat digunakan seperlunya.

Jakarta, Juli 2020

Penulis TASKAP,

Dr. Eko Rudi Sudarto, SIK, MSi  
 Kombes Pol. NRP: 68110343

## LEMBAR PERSETUJUAN TUTOR TASKAP

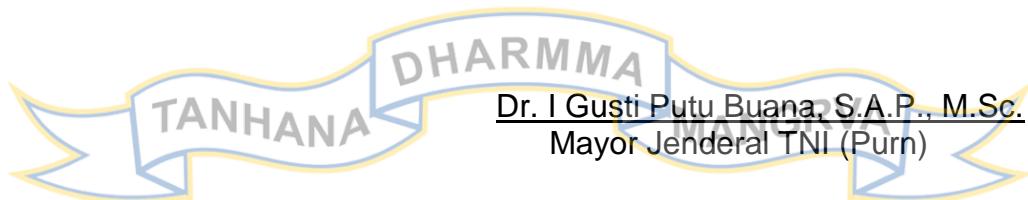
Yang bertanda tangan di bawah ini, Tutor TASKAP dari:

Nama : Kombes Pol Dr. Eko Rudi Sudarto, SIK, MSI  
Peserta : Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) LX-2020  
Judul Taskap : Optimalisasi Program Pembangunan Di Papua Guna  
Memperkokoh Persatuan Dan Kesatuan Bangsa

TASKAP tersebut di atas telah ditulis “sesuai/tidak sesuai” dengan Juknis  
TASKAP Peraturan Gubernur Lemhanas RI No. 1 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis  
Kedeputian Pimpinan Tingkat Nasional Lemhannas RI, karena itu “layak/tidak layak”  
dan “disetujui/tidak disetujui” untuk di uji.

Jakarta, Juli 2020

TUTOR TASKAP



## DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN.....	vi
LEMBAR PERSETUJUAN TUTOR TASKAP .....	v
DAFTAR ISI.....	vi
 <b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	 1
1. Latar Belakang .....	1
2. Rumusan Masalah .....	5
3. Maksud dan Tujuan.....	6
4. Ruang Lingkup dan Sistematika.....	7
5. Metode dan Pendekatan .....	8
6. Pengertian.....	8
 <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	 14
7. Umum.....	14
8. Peraturan Perundang-undangan .....	15
9. Kerangka Teoritis .....	16
10. Data dan Fakta.....	21
11. Perkembangan Lingkungan Strategis .....	28
 <b>BAB III PEMBAHASAN .....</b>	 32
12. Umum.....	32
13. Pembangunan di Papua ditinjau dari aspek Agensi .....	34
14. Pembangunan di Papua ditinjau dari aspek Struktur .....	39
15. Pembangunan Papua ditinjau dari aspek interaksi (Dualitas) .....	45
 <b>BAB IV PENUTUP .....</b>	 51
17. Simpulan .....	51
18. Rekomendasi .....	53
 <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	 55

**DAFTAR LAMPIRAN:**

## 1. TABEL

TABEL 1: Operasionalisasi Teori Struktural Giddens..... 33

TABEL 2: Tabel Analisis Teori Struktural..... 45

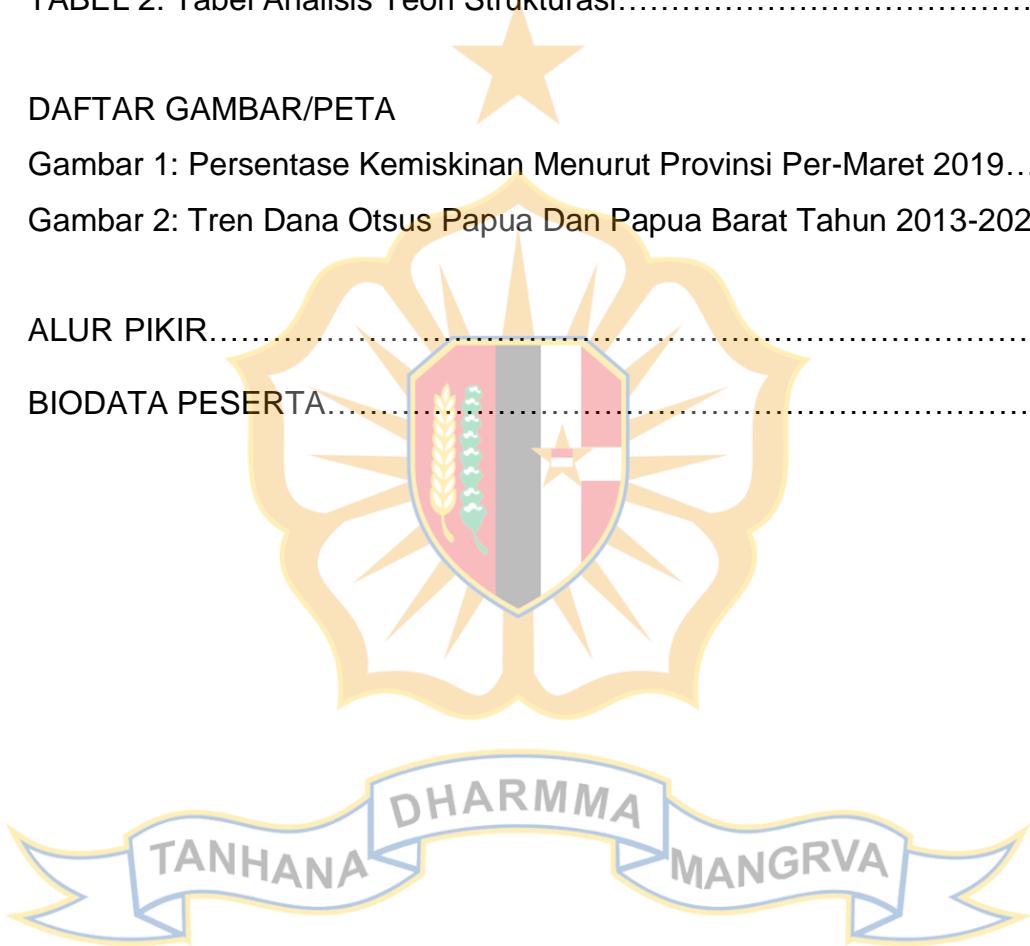
## 2. DAFTAR GAMBAR/PETA

Gambar 1: Persentase Kemiskinan Menurut Provinsi Per-Maret 2019..... 2

Gambar 2: Tren Dana Otsus Papua Dan Papua Barat Tahun 2013-2020.... 42

## 3. ALUR PIKIR..... 62

## 4. BIODATA PESERTA..... 63



LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL RI  
DEPUTI BIDANG PENDIDIKAN PIMPINAN TINGKAT NASIONAL

**LEMBAR PENGESAHAN TASKAP HASIL REVISI / PERBAIKAN PPRA LX / 2020**

Nama Peserta : Kombes Pol. Dr. Eko Rudi Sudarto, S.IK, M.Si  
Judul Taskap : OPTIMALISASI PROGRAM PEMBANGUNAN DI PAPUA GUNA  
MEMPERKOKOH PERSATUAN DAN KESATUAN BANGSA

Taskap tersebut diatas telah direvisi / diperbaiki sesuai masukan dari Tim Penguji Taskap (Selasa, 14 Juli 2020). Adapun materi yang sudah disempurnakan meliputi:

**1. MAYJEN TNI JUWONDO:**

- Tata tulis, belum mengikuti kaidah juknis. (**Telah direvisi sesuai arahan penguji**)
- Aturan perundang-undangan, ada yang tidak valid (ada yang belum masuk). (**Telah direvisi sesuai arahan penguji**)
- Antara judul dengan pertanyaan kajian kurang terhubung. (**direvisi dalam ruang lingkup**)
- Cara penulisan *footnote* harus sesuai kaidah (dalam 1 pengertian, jangan ada 2 makna). (**Telah direvisi sesuai arahan penguji**)
- Rekomendasi harus lebih tajam, membumi dan implementatif. (**Telah direvisi sesuai arahan penguji**)

**2. MARSDA TNI (P) YOYOK YEKTI SETIYONO**

- Saran: menggunakan *KONSEP* pembangunan (*human capital theory*, *David Mc. Cleland*). *David McClelland* dikenal menjelaskan tiga jenis motivasi, yang diidentifikasi dalam buku "*The Achieving Society*": 1. Motivasi untuk berprestasi (n-ACH). 2. Motivasi untuk berkuasa (n-pow). 3. Motivasi untuk berafiliasi/bersahabat (n-affil) (**digambarkan pada latar belakang dan dioperasionalisasikan di halaman 46**).

- Double hal 20, paragraph ke-2 dengan hal 21. (**telah direvisi**)
- Hal 26, point a (*typo*) seharusnya point b. (**telah direvisi**)
- Hal 31. LSM Perancis...dst. (Data 2006) saran diganti dengan data 2016: Kadis kesehatan Prop. Papua Aloysious Giyai (Rabu, 7 September 2016) (**dihapus, diganti dengan data BPS 2020**)

### 3. Dr. H. ARYO WIJANARKO, SH. MSC

- Seluruh Gambar dan tabel sebaiknya ditaruh di belakang. (**Arahan TUTOR Tabel dan Gambar tetap di tempatnya karena merupakan data utama, sehingga beberapa gambar dihapus, diganti dengan data-data updates BPS Papua 2020).**
- UUD 1954 (**hal. 8 diperbaiki UUD NRI 1945**).
- Pengertian (point f hal 11: sumbernya?). Pengertian (point I hal 12: duplikasi sumbernya). (**Telah direvisi sesuai arahan penguji**)
- Perundang-undangan (**GBHN diganti RPJM, UU No. 21/2001 ttg OTSUS diganti UU No. 35/2008**).
- Hal 28 (agar data 2017 diganti dengan data terbaru). (**telah direvisi**)
- Hal 34 (**LINGSTRA: Global, Regional and Nasional**). (**Lingstra Internasional: global dan regional; hal. 29**)
- Hal 55, perlu dilakukan uji terhadap kesimpulan. (**Masuk dalam pembahasan teori dan empirik**)
- Hal 58 terkait rekomendasi, perlu lebih jelas, institusi mana, lembaga apa? (**inpres No.9/2017 ada 29 Kementerian dan Lembaga serta Pemda**)
- Optimalisasi program pembangunan di Papua. Pertanyaan, program apa yang dioptimalisasi di Papua? (**ada dalam kajian teori: Praktek sosial yang dioptimalkan**)
- Kenapa memakai teori struktural? Kenapa harus struktural? Apa yang salah dengan peraturan perundang-undangan sekarang ini dikaitkan dengan teori struktural? Agen dan agensi bukan teori, tapi elemen (lihat hal 16. Konsep agen dan agensi). (**Telah dilakukan Pemaknaan kembali terhadap konsep dan teori**)

- Solusi strategis menyelesaikan proses/konsep pembangunan di Papua? Apa konsepnya? (**STRUKTURASI teori sebuah alternatif**)
- Analisisnya dikaitkan dengan perundang-undangan seperti apa? (**dapat dijelaskan dalam operasionalisasi teori Strukturasi**)
- Kenapa tidak dimasukkan persoalan keamanan? (**Keamanan merupakan struktur**)
- Bagaimana keamanan di Papua mampu mendukung pembangunan? (**Struktur yang kuat dan berpengaruh akan mampu mendukung proses pembangunan**)



Demikian pengesahan perbaikan Taskap dinyatakan telah memenuhi syarat.



Dr. I Gusti Putu Buana, S.A.P., M.Sc

Mayor Jenderal TNI (Purn)

Juwono

Mayor Jenderal TNI



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang

Pembangunan fasilitas fisik di Papua secara gencar terus dilakukan, baik Pemerintah Daerah, maupun Pusat. Anggaran yang dikucurkanpun tidak tanggung-tanggung jumlahnya, mencapai ratusan triliun rupiah. Selain untuk pembangunan fasilitas berupa bangunan fisik, juga untuk mendukung Otonomi Khusus yang setiap tahunnya terus meningkat<sup>1</sup>. Tanggapan *mineur* tetap terdengar, bahwa Orang Asli Papua (OAP) tidak tersentuh hasil pembangunan, justru tersisih, terasing dan termarginalisasi untuk menegaskan bahwa pembangunan di Papua telah gagal.

Berdasarkan data IPM tahun 2019, setidaknya ada beberapa alasan mengapa pembangunan di Papua berjalan sangat lambat. Dalam data yang diambil dari BPS (Badan Pusat Statistik) tahun 2019, masyarakat di Papua memiliki tingkat kemiskinan tertinggi secara nasional. Kemiskinan ini secara signifikan mendorong hilangnya *sense of identity* pada masyarakat Papua. Hal tersebut kemudian dipertajam dengan munculnya asumsi sosial pada realitas bahwa masyarakat luar Papua dan pendatang lebih maju dari mereka dan secara kontras menyebabkan adanya kesenjangan (*gap*) sosial dominan berbasis suku dan ras.<sup>2</sup>

Tolak ukur keberhasilan suatu pembangunan wilayah dapat dipahami melalui data Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Berdasarkan data BPS (Badan Pusat Statistik) tahun 2020, Papua tercatat sebagai provinsi dengan IPM paling rendah dengan angka 60, 84. IPM Provinsi Papua berada jauh di bawah IPM rata-rata nasional tahun 2019 yang mencapai 71, 92. Papua masuk kelompok provinsi-provinsi dengan IPM terendah, yaitu Papua Barat (64, 70),

---

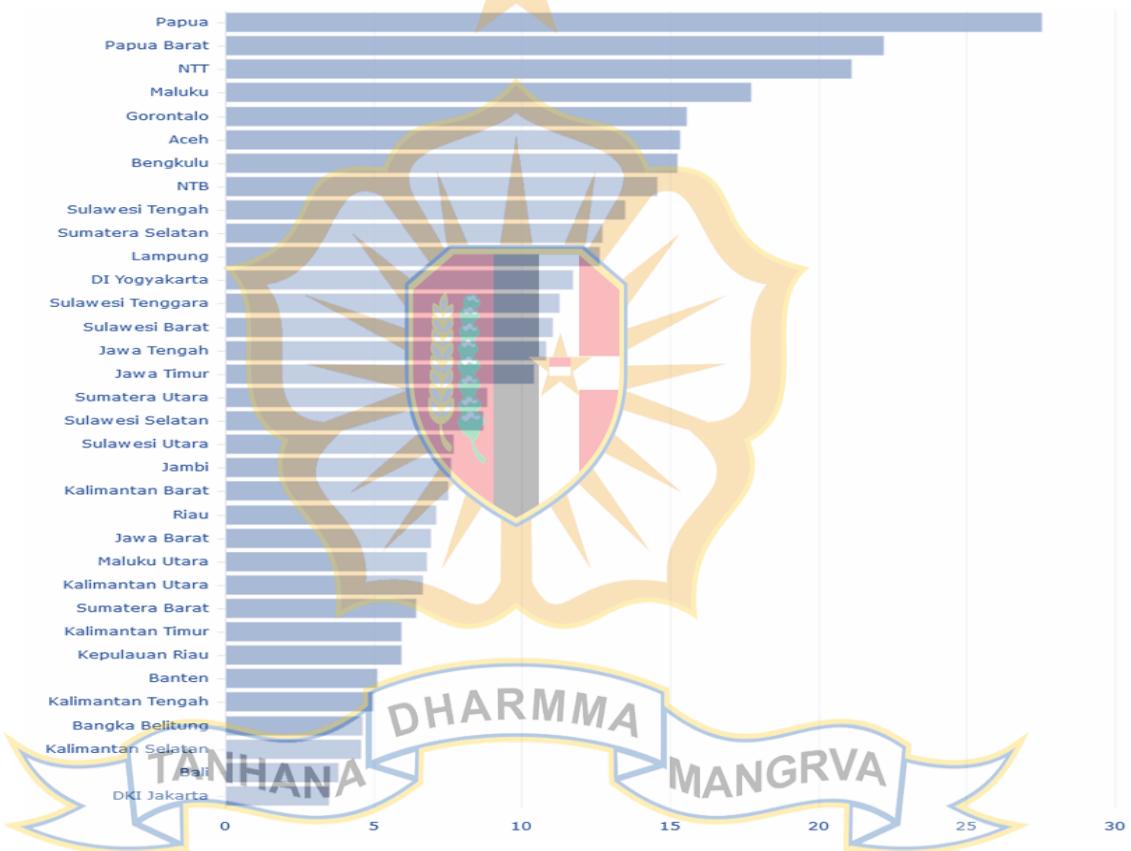
<sup>1</sup> Runggeary, Alex. 2017. Strategi terintegrasi membangun Papua. Yogyakarta: *Indie Book corner*. Hlm. VI.

<sup>2</sup> Wilonoyudho, Saratri. (2009). "Kesenjangan dalam Pembangunan Kewilayah," *Forum Geografi*, Vol. 23, No. 2, Desember 2009: 167-180

Nusa Tenggara Timur (NTT) (65, 23), Sulawesi Barat (65, 73), dan Kalimantan Barat (67, 65). Walaupun di tahun 2019 mengalami peningkatan lebih lama 0.22 (nol koma dua puluh dua) tahun dibandingkan dengan tahun 2018, tetap saja Papua merupakan provinsi dengan persentase kemiskinan terendah dibandingkan propinsi-propinsi lainnya di Indonesia. (Lihat gambar 1)

Gambar 1. Persentase Kemiskinan Menurut Provinsi per Maret 2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Juli 2019



Dari analisa data kuantitatif maupun kualitatif IPM periode 2018 dan 2019 sebagaimana dijelaskan diatas, menunjukkan ada disparitas yang sangat signifikan antar provinsi di Indonesia. Bila ditelaah lebih jauh, disparitas ini diakibatkan oleh masih belum terselesaikannya pemerataan dalam hal pendidikan, infrastruktur kesehatan dan ekonomi, hingga masalah keamanan.

Menurut hipotesis Runggeary (2017) yang menyebutkan, bahwa kurang optimalnya pembangunan di Papua dikarenakan pendekatan pembangunan

yang tidak strategis, tidak terintegrasi, metodologi perencanaan yang tidak tepat, dan pola pembangunan yang terjebak dalam sistem birokrasi pemerintah.<sup>3</sup> Hipotesis tersebut didukung oleh padangan *Primus Dorimulu* (2018), lambatnya pembangunan di Papua, diakibatkan oleh 4 (empat) hal, diantaranya adalah *pertama*, pemerintah pusat belum sepenuhnya mengkaji kebijakan infrastruktur kebutuhan masyarakat Papua. *Kedua*, gagalnya otonomi khusus (otsus). *Ketiga*, tidak adanya mekanisme pengawasan, dari masyarakat sipil, akademisi, **dan mahasiswa yang merupakan stakeholder.** *Keempat*, minimnya kapasitas SDM dan interaksi (koordinasi) antar individu aparat, hingga kelembagaan<sup>4</sup>.

Walaupun demikian pembangunan infrastruktur fisik berupa jalan, jembatan, pelabuhan laut, dan bandar udara, tetap dijalankan untuk mengeliminir keterisolasi Papua dan menimbulkan kepercayaan.<sup>5</sup> Peningkatan kepercayaan (*trust*) tentu diharapkan akan menghasilkan kerangka kebangsaan berupa nasionalisme dalam membangun masa depan Papua.

Sejak Otonomi Khusus disingkat Otsus pada 2001 yang diperbarui UU No. 35/2008, Pemerintah menerbitkan PP No. 66 Tahun 2011 tentang pembentukan Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (UP4B). Juga Instruksi Presiden (Inpres) Nomor: 9 Tahun 2017 tentang Percepatan Pembangunan Kesejahteraan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Tujuan utamanya adalah untuk mempercepat proses pembangunan, karena Papua membutuhkan pendekatan komprehensif. Karena hakikatnya, dampak pembangunan adalah upaya memajukan masyarakat untuk mencapai kontrol yang besar terhadap diri mereka sendiri, dalam sistem sosial yang bebas, adil, percaya diri dan berkualitas dalam

<sup>3</sup> Ibid., Runggeary.

<sup>4</sup> Dorimulu, P, et al. (November 2018). Prioritaskan Pembangunan SDM Papua. Diambil dari <https://www.beritasatu.com/nasional/522005-prioritaskan-pembangunan-sdm-papua> diakses 5 April 2020

<sup>5</sup> Novalius, F. (November, 2019). Fakta Pembangunan Infrastruktur Papua, dari 10 Bandara Baru hingga Pegunungan Arfak. Diakses dari <https://economy.okezone.com/read/2019/11/02/320/2124887/fakta-pembangunan-infrastruktur-papua-dari-10-bandara-baru-hingga-pegunungan-arfak> pada 5 April 2020

lingkungannya. Melalui metode produksi yang menghasilkan pendapatan bagi mereka<sup>6</sup>.

Apabila definisi tersebut dikonfrontasikan dengan realitas di Papua yang terjadi saat ini, sangat *paradoks* dimana yang terjadi adalah ketergantungan, ketidakbebasan, ketidakadilan, rasa tidak percaya diri, pengrusakan lingkungan dan ketidakmampuan menghasilkan pendapatan sendiri yang berkelanjutan (*sustainability*).<sup>7</sup>

Tidak optimalnya pembangunan di Papua juga masih diperparah dengan gangguan gerakan Kelompok Kriminal Bersenjata (KKB). Data yang diperoleh dari Polda Papua periode 2012 - 2017 (5 tahun) tercatat korban akibat kekerasan bersenjata adalah 60 (korban meninggal dunia) dan 66 (korban luka-luka). Adapun identitas korban berlatar belakang personil TNI, Polri, ASN (Aparatur Sipil Negara) maupun masyarakat. Hal tersebut selain menganggu proses pembangunan, tentu saja berimbas pada rasa persatuan dan kesatuan bangsa terhadap NKRI.<sup>8</sup>

Isu kegagalan pembangunan di Papua terkait masalah sosial budaya sangat mendominasi. Adanya perbedaan (*gap*) budaya antara masyarakat Papua dan mayoritas masyarakat di propinsi lain di Indonesia memiliki perbedaan Kultur yang berarti (*significant*). Sosio-Kultur masyarakat Papua yang bersifat kesukuan (*tribe*) menjadi diferensiasi sosial, karenanya masyarakat Papua terutama di wilayah pegunungan selalu merasa adanya diskriminasi sosial bagi mereka.<sup>9</sup> Adanya kesenjangan (*gap*) di ketiga aspek tersebut dinilai menjadi faktor utama mengapa isu terkait kemerdekaan Papua selalu berkobar hingga sampai saat ini. Isu sosial-budaya, didorong oleh faktor historis budaya masyarakat Papua itu sendiri.

---

<sup>6</sup> Ibid., Rungeary. Hlm. 25.

<sup>7</sup> Loc.cit., Hlm. 25.

<sup>8</sup> Paath, C. (Agustus, 2019. Persoalan Papua, GMNI: Utamakan Prinsip Persatuan Indonesia. Diambil dari <https://www.beritasatu.com/nasional/571133-persoalan-papua-gmni-utamakan-prinsip-persatuan-indonesia> diakses pada 7 Juni 2020

<sup>9</sup> Sugandi, Yulia. (2008). *Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua*. Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung Foundation

Presiden RI ke-5 (kelima), Gus Dur (Abdurahman Wahid) menjelaskan bahwa untuk memahami bagaimana cara melakukan pendekatan (interaksi / praktek sosial) terhadap rakyat Papua adalah dengan memilih pendekatan berbasis kemanusiaan dan kebudayaan.<sup>10</sup> Pendekatan tersebut selain mampu memenangkan hati dan pikiran rakyat Papua, juga akan menghasilkan manusia Papua secara utuh (pembangunan fisik, jiwa dan raga).

Dalam rangka optimalisasi pembangunan tersebut, maka aspek dan dinamika praktek-praktek sosial (*social practices*) menjadi hal yang penting dan krusial untuk dilaksanakan. Memaknai dan memahami fenomena tersebut, penulis mencoba mengurai dengan pisau analisa sebagaimana teori strukturasi yang diusung oleh Anthoni Giddens. Teori ini tidak hanya menekankan relasi interaksi antar agensi, tetapi juga memperhitungkan dinamika relasi interaksi antar organisasi (struktur) serta dualitasnya.

Oleh karena itu sumbangan pemikiran *Anthony Gidden*<sup>11</sup> tentang teori strukturasi akan sangat menentukan dalam memahami fenomena ini. Meski demikian, kerangka teori *Gidden* dinilai belum cukup karena teori ini tidak menjelaskan mengenai strategi-strategi kekuasaan dan harapan atau motivasi.<sup>12</sup> Karena itu, diperlukan dukungan konsep motivasi, *David Mc. Cleland* (1961) dan konsep habitus, arena, kapital, bahasa, pembedaan dan bentuk-bentuk kekerasan simbolik sebagaimana pandangan *Bourdieu* (2001) dalam interaksi sosial.

## 2.



Ketimpangan dalam proses pembangunan di Papua menyebabkan ketidakpuasan dan keputusasaan masyarakat Papua atas kondisi yang

<sup>10</sup> Erdianto, K. (September, 2019). Kita Tak Punya Tokoh yang Paham Persoalan di Papua seperti Gus Dur. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/07/06171941/kita-tak-punya-tokoh-yang-paham-persoalan-di-papua-seperti-gus-dur?page=2>. pada 28 Maret 2020

<sup>11</sup> Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. USA: University of California Press

<sup>12</sup> Ibid., Giddens

mereka hadapi. Hal tersebut menciptakan reaksi resistensi yang menggerus nilai kesatuan dan persatuan bangsa dengan maraknya isu pembebasan Papua (merdeka). Terlepas dari permasalahan sosial-budaya, ekonomi, dan politik, penulis melihat bahwa belum berhasilnya pembangunan di Papua diakibatkan oleh kompleksitas permasalahan yang belum terurai dan jelas. Pemahaman secara komprehensif mengenai permasalahan di Papuapun sangat diperlukan untuk menjadi acuan perbaikan pembangunan di Papua.

Dari latar belakang masalah sebagaimana diuraikan di atas maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai:

*“Bagaimana Optimalisasi Program Pembangunan di Papua guna memperkokoh persatuan dan kesatuan Bangsa?”*

Dengan mendasari teori strukturasi Giddens, dapat disusun pertanyaan-pertanyaan kajian sebagai berikut:

- a. Bagaimana pembangunan di Papua ditinjau dari aspek agensi?
- b. Bagaimana pembangunan di Papua ditinjau dari aspek struktur?
- c. Bagaimana pembangunan Papua ditinjau dari aspek interaksi (dualitas)?

### 3. Maksud dan Tujuan

#### a. Maksud

Belum berhasilnya pembangunan di Papua disebabkan kompleksitas permasalahan baik secara sosial, budaya, ekonomi, politik, hingga aspek keamanan. Melalui pembahasan tulisan ini, penulis ingin menganalisis bagaimana interaksi sosial pada proses pembangunan dan hambatannya untuk dijadikan dasar dalam memformulasikan suatu strategi pembangunan di Papua guna mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa.

b. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan naskah ini yaitu sebagai saran pemikiran kepada Pemerintah dan Pimpinan dalam menganalisis dan memecahkan permasalahan yang berkaitan dengan optimalisasi Pembangunan di Papua guna mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa.

#### 4. Ruang Lingkup dan Sistematika

a. Ruang Lingkup

Fokus penulisan ini membahas program pembangunan secara non fisik di Papua, khususnya terkait optimalisasi interaksi pada praktik sosial (*social practices*) antara para agensi dan struktur serta dualitasnya.

b. Sistematika

Sistematika penulisan naskah disusun sebagai berikut: **BAB I Pendahuluan**, berisikan kondisi umum yang terkait dengan program pembangunan di Papua, maksud dan tujuan, ruang lingkup dan sistematika, metode pendekatan, serta beberapa pengertian. **BAB II Tinjauan Pustaka**, menguraikan peraturan perundang-undangan terkait, landasan teori, dan penelitian terdahulu yang terkait dengan optimalisasi pembangunan di Papua. **BAB III Pembahasan**, menguraikan pembahasan terhadap pertanyaan kajian untuk menemukan akar masalah dan cara mengatasinya. **BAB IV Penutup**, memuat simpulan dari pembahasan serta rekomendasi untuk mendukung efektifitas dan tercapainya proses pembangunan di Papua.

## 5. Metode dan Pendekatan

### a. Metode

Penelitian ini metode penelitian deskriptif analitis yang menekankan pada pengumpulan dan analisis penyajian data dan fakta berdasarkan metode penelitian literatur dari data sekunder. Melalui deskriptif analitis, penyajian data maupun informasi yang berkaitan dengan permasalahan secara objektif. Analisa dan pembahasan menggunakan teori strukturalis Giddens dengan gatra ketahanan nasional berbasis kepustakaan dan data empiris berupa praktik sosial dalam konteks pembangunan di Papua.

### b. Pendekatan

Penulisan menggunakan pendekatan kualitatif dengan perspektif kepentingan nasional, dengan analisis multidisiplin ilmu sesuai dengan kerangka teoretis yang digunakan. Melalui pendekatan kualitatif dengan perspektif kepentingan nasional dapat diperoleh gambaran, penjelasan, dan elaborasi masalah dari pembangunan di Papua yang berkaitan dengan praktik sosial para agensi dan struktur serta dualitasnya bagi kedaulatan Indonesia dan dampaknya terhadap persatuan dan kesatuan bangsa.

## 6. Pengertian

Untuk menyamakan persepsi/pemahaman, diperlukan definisi pengertian. Istilah yang perlu diberi penegasan adalah istilah-istilah yang berhubungan dengan konsep-konsep pokok yang terdapat di dalam TASKAP ini.

### a. Optimalisasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>13</sup> optimalisasi diartikan sebagai tertinggi, paling baik, sempurna, terbaik, atau paling menguntungkan. Dalam konteks ini mengoptimalkan berarti menjadikan sempurna, menjadikan paling tinggi, menjadikan maksimal. Optimalisasi adalah proses pencarian solusi yang terbaik, tidak selalu keuntungan yang paling tinggi yang bisa dicapai jika tujuan pengoptimalan adalah memaksimumkan keuntungan, atau tidak selalu biaya yang paling kecil yang bisa ditekan jika tujuan pengoptimalan adalah meminimumkan biaya.

### b. Pembangunan

Merujuk pada tulisan Rungeary (2017), pembangunan adalah upaya memajukan masyarakat untuk mencapai kontrol yang besar terhadap diri mereka sendiri, dalam sistem sosial yang bebas, adil, percaya diri dan berkualitas dalam lingkungannya. Hal tersebut dicapai melalui metode produksi yang menghasilkan pendapatan bagi mereka.<sup>14</sup> Sedangkan, menurut Ginanjar Kartasasmita (1994) pembangunan merujuk pada suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.<sup>15</sup> Dalam konteks pembangunan bangsa, pembangunan diartikan oleh Dddy Tikson (2005) sebagai usaha transformasi ekonomi, sosial, dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi sesuai dengan arah yang diinginkan.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Tim Prima Pena. 2015. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Gita Media Press. Hlm. 562

<sup>14</sup> Ibid., Rungeary. Hlm. 25.

<sup>15</sup> Kartasasmita, Ginandjar. (1996). Tantangan dan Agenda Pembangunan. Makalah Disampaikan Pada Temu Kader Cendekiawan Golkar Bandung, 30 Oktober 1996

<sup>16</sup> Kartono, D. dan Nurcholis, H. (2016). *Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota*. Universitas Terbuka Press Vol. 3

c. IPM (Indeks Pembangunan Manusia)

Merupakan indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia (masyarakat/penduduk) yang ditetapkan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP). IPM dibentuk oleh tiga dimensi dasar, yaitu umur panjang dan hidup sehat (*a long and healthy life*), pengetahuan (*knowledge*), dan standar hidup layak (*decent standard of living*).

d. OAP (Orang Asli Papua)

Menurut UU Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, pada Bab I tentang Ketentuan Umum, Pasal 1 huruf t. Bahwa yang dimaksud Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua.

e. Otonomi Khusus (Otsus)

Otonomi Khusus (Otsus) adalah otoritas khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengelola kepentingan masyarakat setempat atas inisiatifnya sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.<sup>17</sup> Papua dibagi dalam 7 wilayah adat, yaitu; Mamta, Saereri, Anim Ha, La Pago, Mee Pago, Domberai dan Bomberai. Wilayah Pegunungan Tengah terdiri dari La Pago (Wilayah Pegunungan Tengah bagian Timur), meliputi Kabupaten Jayawijaya, Pegunungan Bintang, Lanny Jaya, Tolikara, Nduga, Puncak Jaya, Yalimo, Yahukimo, Membramo Tengah dan Kabupaten Puncak

---

<sup>17</sup> UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua Pasal 1 Ayat 1

dan Mee Pago (Wilayah Pegunungan Tengah bagian Barat), meliputi Kabupaten Dogiyai, Deiyai, Nabire, Intan Jaya, Paniai dan Mimika.

f. Agen atau agensi

Agen/agensi atau pelaku adalah orang-orang yang konkret dalam arus kontinu antara tindakan dan peristiwa. Sesuai dengan penekanannya pada keagenan, *Giddens* memberikan kekuasaan besar terhadap agen. Dengan kata lain, menurutnya agensi mempunyai kemampuan untuk menciptakan pertentangan dalam kehidupan sosial, dan bahkan *Giddens* memiliki keyakinan bahwa agensi tak berarti apa-apa tanpa kekuasaan. Artinya, aktor berhenti menjadi agensi bila kehilangan kemampuan untuk menciptakan pertentangan (interaksi).

g. Struktur

Struktur merupakan sesuatu hal yang diharapkan dari hubungan, kelompok peran dan norma-norma, serta jaringan komunikasi dan institusi sosial, baik pengaruh dan mempengaruhi oleh tindakan praktis (*social practices*) masyarakat (*Giddens*, 1990)<sup>18</sup>. Struktur memberikan fasilitas dan akomodasi terhadap individu melalui aturan-aturan yang memandu aktivitas mereka, tetapi justru, aktivitas agensi itu yang menciptakan aturan-aturan baru dan mereproduksi yang lama. Interaksi dan struktur sangat berhubungan dengan aktivitas agensi yang memiliki intensi dan tendensi tertentu pada waktu yang sama, namun aksi memiliki konsekuensi tidak terintensi yang nantinya akan membangun struktur yang mempengaruhi aksi pada masa yang akan datang (*Giddens*, 1990).

---

<sup>18</sup> Ibid., *Giddens*. Hlm 7.

#### h. Dualitas

Strukturasi meliputi hubungan dialektika antara agen dan struktur, struktur dan keagenan adalah dualitas (*duality*), struktur takkan ada tanpa agen dan demikian sebaliknya. Kunci pendekatan *Giddens*<sup>19</sup> melihat agensi dan struktur sebagai dualitas, artinya keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Agensi terlibat dalam struktur dan struktur melibatkan agensi. Menurutnya, seluruh tindakan sosial memerlukan struktur dan seluruh struktur memerlukan tindakan sosial.

#### i. Keamanan dan Ketertiban

Keamanan masyarakat berasal dari kata dasar “aman” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai bebas dari bahaya; bebas dari gangguan; terlindung atau tersembunyi; tidak dapat dapat diambil orang; tidak meragukan; tidak mengandung resiko; tidak merasa takut atau khawatir. Sedangkan Ketertiban masyarakat berasal dari kata dasar “tertib”, yaitu keteraturan; menurut aturan; rapi. Tertib dapat diartikan adanya keteraturan, suasanya berjalan secara teratur sesuai dan menurut norma-norma serta hukum yang berlaku.

#### j. Masyarakat.

Masyarakat adalah sekelompok individu yang secara langsung atau tidak langsung saling berhubungan sehingga merupakan sebuah satuan kehidupan yang mempunyai kebudayaan sendiri yang berbeda dari kebudayaan yang dipunyai oleh masyarakat lain. Sebagai satuan kehidupan, sebuah masyarakat biasanya menempati sebuah wilayah yang menjadi tempatnya hidup dan lestariinya masyarakat tersebut.<sup>20</sup> Karena warga masyarakat tersebut hidup dan memanfaatkan berbagai sumber daya yang ada dalam wilayah tempat mereka itu hidup untuk

<sup>19</sup> Loc.cit., Giddens. Hlm 16-17.

<sup>20</sup> Parsudi, Suparlan. 2004. “Etika Publik Polisi Indonesia: Agenda dan Tantangannya”. Dalam: Bunga Rampai Ilmu Kepolisian Indonesia. Jakarta: YPKIK. Hlm .172-182.

memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidup mereka sebagai manusia, maka terdapat semacam keterikatan hubungan antara sebuah masyarakat dengan wilayah tempat masyarakat itu hidup. Sebuah masyarakat merupakan sebuah struktur yang terdiri atas saling hubungan peran-peranan dan para warganya, yang peranan-peranan tersebut dijalankan sesuai dengan norma-norma yang berlaku<sup>21</sup>.

#### k. Pemolisian

Konsep keamanan dan ketertiban masyarakat, erat kaitannya dengan konsep pemolisian pada dasarnya adalah gaya atau bentuk yang melatarbelakangi sebagian atau sejumlah aktivitas kepolisian dan lebih dari sekedar teknik atau taktik kepolisian, dilakukan pada saat menginterogasi tersangka, mengawal tamu penting, mengatur lalu lintas atau saat memberikan penyuluhan (Meliala, 1999). Menurut Reksodiputro (1996) "Pemolisian adalah suatu inisiasi dari upaya pencegahan serta pengendalian atas kejahatan serta peradilan pidana yang mendekati keseluruhan situasi sosiokultural".<sup>22</sup> Pelaksanaan tugas polisi untuk kemanusiaan, mengangkat derajat hidup masyarakatnya. Bentuk pelaksanaan tugas polisi (pemolisian) menurut garis besarnya dapat dibedakan antara pemolisian yang berbentuk konvensional dengan pemolisian yang sedang *trend* pada negara-negara maju atau pada masyarakat yang bersifat modern dan demokratis (Parsudi Suparlan 2007, hal. 51-60).<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Ibid..., Hlm. 182

<sup>22</sup> Mardjono, Reksodiputro. 1996. Catatan kuliah Seminar masalah peradilan Pidana. (tidak diterbitkan)

<sup>23</sup> Suparlan, Parsudi. 2007. "Polisi dalam Menuju Masyarakat Multikultural" dalam: Prof. Mardjono Reksodiputro, SH, MA: Pakar, Guru, Kolega, dan Sahabat. Di-edit oleh Parsudi Suparlan dan Chryshnanda DL. Jakarta: YPKIK.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 7. Umum

Terminologi pembangunan (*development*) selalu menarik untuk dibahas dan diperdebatkan, karena tidak ada satu disiplin ilmu yang paling tepat mengartikan istilah tersebut. Serangkaian pemikiran tentang pembangunan telah berkembang, mulai dari perspektif sosiologi klasik (Durkheim, Weber, dan Marx), pandangan Marxis, konsep *modernisasi* oleh Rostow, *strukturalisme* dan modernisasi memperkaya ulasan pembangunan sosial (*social development*) hingga pembangunan berkelanjutan<sup>24</sup> (*continuity development*). Pembangunan dapat diartikan sebagai upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi (Nugroho dan Rochmin Dahuri, 2004).<sup>25</sup>

Portes (1976) mendefinisikan pembangunan (*development*) sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya. Pembangunan merupakan proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat ke arah yang diinginkan, melalui kebijakan, strategi dan rencana. Pembangunan adalah proses transformasi masyarakat dari suatu keadaan pada keadaan yang lain mendekati tata masyarakat yang dicita-citakan; dalam proses transformasi itu ada 2 (dua) hal yang perlu diperhatikan, yaitu keberlanjutan (*continuity*) dan perubahan (*change*), tarikan antara keduanya menimbulkan dinamika dalam perkembangan masyarakat.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Nurcholis, et. al. 2016. Materi pokok pembangunan masyarakat desa dan Kota Edisi Ketiga. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.

<sup>25</sup> Ibid., Nurcholis et.al.

<sup>26</sup> Portes, Alejandro. 1976. "On the Sociology of National Development: Theories and Issues". American Journal of Sociology 82, no. 1: 55-85

## 8. Peraturan Perundang-Undangan

Beberapa aturan dan ketentuan perundang-undangan terkait dengan tulisan ini, adalah sebagai berikut:

- RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional)

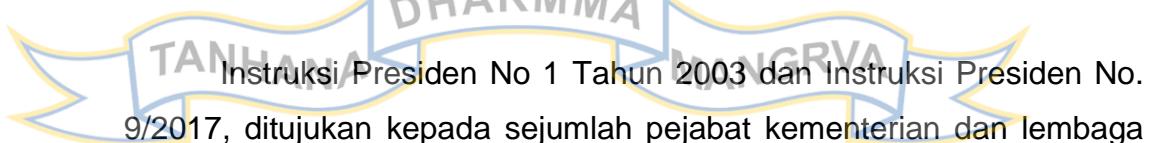
RPJMN kepanjangan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (2020-2024), adalah tahapan penting dari RPJPN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional) 2005-2025. Sasaran pembangunan jangka menengah 2020-2024 adalah mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang.

- UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang diganti dengan UU No. 35 tahun 2008.

Tujuan dari otonomi khusus di Papua sesuai dengan pasal 1 (b) bahwa:

*“Otonomi khusus adalah otoritas khusus yang diakui dan diberikan kepada provinsi Papua untuk mengatur dan mengelola kepentingan masyarakat lokal sesuai dengan inisiatif mereka sendiri berdasarkan pada aspirasi dan hak dasar orang Papua”.*

- Instruksi Presiden No. 1/2003 dan Instruksi Presiden No. 9/2017



Instruksi Presiden No 1 Tahun 2003 dan Instruksi Presiden No. 9/2017, ditujukan kepada sejumlah pejabat kementerian dan lembaga negara untuk mempercepat pelaksanaan UU No 45 Tahun 1999 tentang tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong dan percepatan pembangunannya.

## 9. Kerangka Teoretis

Pisau analisa yang digunakan untuk membahas tulisan pembangunan di Papua pada aspek non fisik ini, dibedah dengan menggunakan teori Strukturasi milik *Anthony Giddens* (1984). Teori ini menjelaskan mengenai konsep agen dan struktur serta dualitasnya membentuk suatu struktur dalam suatu praktik sosial. *Giddens* memulai *The Constitution of Society* dengan menempatkan praktik sosial sebagai fokus utamanya:

*“The basic domain of the social sciences, according to the theory of structuration, is neither the experience of the individual actor, nor any form of societal totality, but social practices ordered through time and space”*

Teori strukturasi ini sebagai domain dasar ilmu-ilmu sosial yang bukan bersandar pada pengalaman aktor individu, atau segala bentuk masyarakat secara utuh, tetapi praktik sosial yang diperintahkan melalui ruang dan waktu. Istilah strukturasi itu sendiri merujuk kepada kondisi yang mengatur kontinuitas atau transmutasi struktur, dan karenanya terjadi reproduksi sistem sosial.

*“...structuration referred to conditions governing the continuity or transmutation of structures, and therefore the reproduction of social systems”*

Teori ini memiliki 3 (tiga) elemen, yaitu agen/agensi, struktur, dan dualitas (interaksi antara agen dan struktur).

- Konsep agen atau agensi

Agen atau pelaku adalah orang-orang yang konkret dalam relasi terus-menerus (*continue*) antara tindakan dan peristiwa. Sejatinya agensi memiliki kesadaran (*consciousness*), yang terdiri dari motivasi tak sadar (*motives*), kesadaran praktis (*practical*), dan kesadaran diskursif (*discursive*). Dengan kata lain, agensi mempunyai kemampuan (kesadaran) untuk menciptakan pertentangan dalam kehidupan sosial,

dan bahkan *Giddens* berkeyakinan bahwa agen tak berarti apa-apa tanpa kekuasaan (pemaknaan).

Artinya, dalam suatu relasi atau interaksi, *Giddens* mengakui adanya paksaan atau pembatas terhadap aktor, tetapi ini tak berarti aktor tidak mempunyai pilihan dan tidak mempunyai peluang untuk membuat pertentangan. Menurut *Giddens*, kekuasaan secara logis mendahului subjektivitas karena tindakan melibatkan kekuasaan atau kemampuan untuk mengubah situasi. *Giddens* mengidentifikasi konsep *the agent*; sebagai;

*"In sociology, an agent is an individual engaging with the social structure. Notably, though, the primacy of social structure vs. individual capacity with regard to persons' actions is debated within sociology. This debate concerns, at least partly, the level of reflexivity an agent may possess. An agent typically has some sort of immediate awareness of their physical activity and the goals that the activity is aimed at realizing. In 'goal directed action' an agent implements a kind of direct control or guidance over their own behavior".*

Dalam sosiologi, agen adalah individu yang terlibat dengan struktur sosial. Khususnya, keutamaan struktur sosial vs kapasitas individu sehubungan dengan tindakan orang diperdebatkan dalam sosiologi. Debat (interaksi) ini menyangkut, setidaknya sebagian, tingkat reflektivitas yang dimiliki seorang agen. Seorang agen biasanya memiliki semacam kesadaran langsung tentang aktivitas fisik mereka dan tujuan yang ingin dicapai oleh aktivitas tersebut. Dalam "tindakan yang diarahkan pada tujuan" agen mengimplementasikan semacam kontrol langsung atau panduan atas perilaku mereka sendiri. Dan *agency* dapat diidentifikasikan sebagai berikut;

*"Agency is the capacity of an actor to act in a given environment. In social science, agency is the capacity of individuals to act independently and to make their own free choices. By contrast, structure is those factors of influence (such as social class, religion, gender, ethnicity, ability, customs, etc.) that determine or limit an agent and his or her decisions.*

*The relative difference in influences from structure and agency is debated, it is unclear to what extent a person's actions are constrained by social systems."*

Agensi adalah orang dalam realita yang memiliki kapasitas bertindak sebagai aktor dalam lingkungan tertentu. Dalam ilmu sosial, hak pilihan adalah kapasitas individu untuk bertindak secara mandiri (*independen*) dan bebas membuat pilihan mereka sendiri (*freedom of choice*). Sebaliknya, struktur adalah faktor-faktor pengaruh (seperti kelas sosial, agama, jenis kelamin, etnis, kemampuan, adat istiadat, dan lain-lain) yang menentukan atau membatasi agen dan keputusannya.

#### b. Konsep Struktur

Giddens memahami struktur sebagai pola-pola hubungan sosial yang terdiri dari komponen-komponen yang membentuk interaksi dalam pola hubungan itu. Giddens menyebutkan aturan (*rules*) dan sumber daya (*resources*) sebagai elemen yang membentuk struktur. Aturan dan sumber daya dapat dilihat sebagai karakter sistem sosial. Dalam konteks ini, sistem sosial adalah bentuk interaksi yang teratur dan terdapat dalam tindakan individu dan kelompok. Giddens melihat ada 3 (tiga) gugus struktur yang dominan dalam kehidupan sosial yaitu struktur penandaan (*signification*), struktur penguasaan (*domination*), dan struktur pemberian legitimasi (*legitimation*).<sup>27</sup> Dalam dualitas struktur, ketiga bingkai struktur terkait satu sama lain. Struktur *signification* pada saatnya akan mencakup *domination* dan *legitimation*.

Inti konseptual teori ini terletak pada pemikiran tentang struktur dan sistem. "*Structure reproduced relations between actors or collectivities, organized as regular social practices; under modernity, plural and open.....*" bahwa struktur mereproduksi hubungan antara aktor

---

<sup>27</sup> Loc. Cit., Giddens. Hlm 12.

dan kolektivitas, diorganisasi sebagai praktik sosial di bawah modernitas, pluralitas, dan keterbukaan.

Sedangkan struktur adalah “*aturan (rules) dan sumber daya (resources) yang terbentuk dari dan membentuk perulangan praktik sosial*”. Sedangkan sistem sosial, “*memproduksi praktik sosial, atau mereproduksi hubungan antara aktor dengan kolektivitas yang diatur sebagai praktik sosial yang terorganisasi*”. Berbeda dengan pandangan *strukturalisme* yang memandang struktur berada di luar (*eksternal*) yang menentang dan mengekang pelaku, teori strukturasi Giddens memandang objektivitas struktur tidak bersifat eksternal melainkan melekat pada tindakan dan praktik sosial yang dilakukan agen atau pelaku. Struktur bukanlah benda melainkan skemata yang hanya tampil dalam praktik-praktik sosial (*social practices*). Praktik sosial itu bersifat berulang dan berpola dalam lintas ruang dan waktu. Praktik sosial seperti itu dapat berlangsung kapan dan dimana saja.

Struktur didefinisikan sebagai “properti-properti yang berstruktur (aturan dan sumber daya), properti yang memungkinkan praktik sosial serupa yang dapat dijelaskan untuk eksis di sepanjang ruang dan waktu yang membuatnya menjadi bentuk sistemik”. Struktur hanya akan terwujud karena adanya aturan dan sumber daya. Struktur itu sendiri tidak ada dalam ruang dan waktu. Fenomena sosial mempunyai kapasitas yang cukup untuk menjadi struktur. Giddens berpendapat “struktur hanya ada di dalam dan melalui aktivitas agen manusia.”

*“According to the notion of the duality of structure, the structural properties of systems are both medium and outcome of the practices they recursively organise... Structure is not to be equated with constraint, but is always both constraining and enabling.”<sup>28</sup>*

---

<sup>28</sup> Loc. Cit..., Giddens. Hlm 25

*Giddens* tak menyangkal fakta bahwa struktur dapat memaksa atau mengendalikan tindakan, tetapi struktur juga sering memberikan kemungkinan bagi agen untuk melakukan sesuatu yang sebaliknya tak akan mampu mereka kerjakan. *Giddens* juga mendefinisikan sistem sosial sebagai praktik sosial yang dikembangiakkan atau hubungan yang direproduksi antara aktor dan kolektivitas yang diorganisir sebagai praktik sosial tetap.

### c. Dualitas

Konsep yang sebenarnya tentang strukturalis adalah “konstitusi agen dan struktur bukan merupakan dua kumpulan fenomena yang berdiri sendiri atau dualisme, tetapi lebih mencerminkan suatu dualitas, ciri-ciri struktural sistem sosial adalah sekaligus medium dan hasil praktik sosial yang diorganisir berulang-ulang.” Strukturalis meliputi hubungan dialektika antara agen dan struktur, struktur dan keagenan adalah dualitas, struktur takkan ada tanpa agen dan demikian sebaliknya.

Kunci pendekatan *Giddens* melihat agensi dan struktur sebagai dualitas, artinya keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain<sup>29</sup>. Agensi terlibat dalam struktur dan struktur melibatkan agensi. Menurutnya, seluruh tindakan sosial memerlukan struktur dan seluruh struktur memerlukan tindakan sosial. Giddens menolak untuk melihat struktur semata sebagai pemaksa terhadap agensi (misalnya seperti Durkheim), tetapi melihat struktur baik sebagai pemaksa maupun penyedia peluang. Inti konseptual teori strukturalis terletak pada pemikiran tentang struktur, sistem dan dwi rangkap struktur.

Dualitas struktur antara pelaku dan struktur (aturan dan sumber daya) terjadi dalam setiap praktik sosial. Pelaku menjalankan tindakannya dengan aturan tertentu serta mengembangkan secara luas sumber daya sebagai *structural properties* dari sistem sosial. Sistem

---

<sup>29</sup> Loc.cit., Giddens. Hlm 16-17.

sosial sendiri menjadi mediasi hubungan antara model interaksi dengan gugus struktur pada kehidupan sosial. Sebagai modalitas struktural, sumber daya adalah implikasi tindakan bersama yang melahirkan mekanisme kuasa dan eksistensi sebuah institusi (sebagai kumpulan praktik sosial yang membentuk sistem sosial sebagai hasil pemanfaatan dalam lintas ruang dan waktu). Dalam praktik sosial yang berpola dan berulang itulah terjadi dualitas antara pelaku (tindakan) dan struktur.

## 10. Data dan Fakta

Dalam rangka mencapai optimalisasi program pembangunan di Papua, pemahaman mengenai kondisi dan situasi kontemporer Papua menjadi krusial. Terlepas dari pergolakan politik yang memengaruhi Papua sejak 1960-an, realitas sosialnya telah *stagnan* selama beberapa dekade.

Undang Undang UU Nomor 35 Tahun 2008 mengenai Otsus Papua menetapkan fokus pembangunan pada 4 (empat) sektor prioritas di Papua yaitu pendidikan, kesehatan, ekonomi kerakyatan dan infrastruktur. Sejak Otsus Papua diberlakukan tahun 2001 digantikan tahun 2008 sampai saat ini belum ada evaluasi menyeluruh mengenai implementasi Otsus Papua<sup>30</sup>. Padahal UU Otsus Papua mengatur evaluasi pelaksanaan Otsus Papua setiap tiga tahun sekali. Namun sejak awal diberlakukannya Otsus Papua sudah terjadi penolakan bahkan tuduhan bahwa Otsus justru telah membuat masalah baru di Papua berkaitan dengan penyalahgunaan dana Otsus. Sebagai akibatnya 4 (empat) sektor prioritas pembangunan di Papua tersebut tidak pemah tercapai secara optimal.

### a. Karakteristik Papua

Secara geografis, Provinsi Papua terletak di antara 2°25'LU - 9°LS dan 130° - 141°BT. Total wilayah Provinsi Papua adalah 317.062 km<sup>2</sup>

---

<sup>30</sup> Bambang Shergi Laksmono. 2013. *Pokok-Pokok Pemikiran Pembangunan Papua*, h. 6.

atau 19.33% dari total wilayah kepulauan Indonesia dan merupakan pulau terbesar kedua di dunia setelah *Greenland*. Provinsi Papua adalah provinsi dengan luas wilayah yang paling besar di Indonesia. Papua berada di bagian paling timur Indonesia dengan Kota Jayapura sebagai ibukota provinsi. Secara geografis, kondisi wilayah yang berbeda-beda menyebabkan persebaran penduduk menjadi tidak rata karena menyesuaikan dengan kondisi wilayah yang ditempati.<sup>31</sup>

Apabila dilihat dari karakteristik budaya, mata pencaharian dan pola kehidupannya, penduduk asli Papua dapat dibagi dalam dua kelompok besar, yaitu Papua pegunungan atau pedalaman, dataran tinggi dan Papua dataran rendah dan pesisir. Dengan diversitas tradisi dan adat-istiadat, masyarakat Papua tersebar pada 4 (empat) zona ekologis yang mempengaruhi budaya orang Papua. Zona Ekologi Budaya di Papua, antara lain:

1) Dataran Tinggi (Pegunungan)

Meliputi orang Dani, Lani, Ngalum dan orang Ekari. Mata pencaharian utama adalah berkebun, menanam umbi-umbian dan memelihara ternak.

2) Rawa, Pantai, dan sepanjang aliran sungai

Meliputi daerah Asmat, Jagai, Malin Amin, Mimika dan Waropen. Mata pencaharian utama mereka adalah menokok sagu, dan menangkap ikan.

3) Kaki gunung dan lembah-lembah kecil

Meliputi Sentani, Nimboran, Ayamaru, dan orang Mayu. Mata pencaharian mereka adalah berkebun, berburu dan berternak babi.

---

<sup>31</sup> Malak, Stepanus dan Nugraha. 2012. Otonomi Khusus Papua. Indonesia: Ar-raafi. ISBN: 978-602-97725-7-9. Diambil dari [https://www.Researchgate.net/publication/301348375\\_Otonomi\\_Khusus\\_Papua](https://www.Researchgate.net/publication/301348375_Otonomi_Khusus_Papua) hlm 129

4) Dataran rendah, pesisir pantai, dan kepulauan

Meliputi Sorong sampai Nabire, Biak dan Yapen. Mata pencaharian utama mereka adalah berkebun, menangkap ikan dan menanam tanaman keras

Pranata Sosial Tradisional adalah masyarakat adat yang mempunyai kedudukan dalam struktur atau *lembaga adat* yang berada dalam wilayah adat yang diakui dan dihormati, serta mempunyai peran dan fungsi yaitu menata, mengatur, menyelenggarakan, dan memecahkan permasalahan adat yang berlaku di daerah tertentu. Tak terkecuali di Papua yang memiliki Pranata Sosial Tradisionalnya sendiri. Pranata Masyarakat Adat di Papua terbagi atas 7 wilayah besar dengan masing-masing suku di dalamnya, yaitu: 1). Mamta/Tabi: Suku Enggros, Tobati, Skow, Arso, Sentani, Genyem, Sarmi, Mamberamo; 2). Sairei: Suku Biak, Supiori, Yapen, Waropen, Wandamen; 3). Domberay: Suku Meibarat, Ayamaru, Moi, Arfak, Kebar; 4). Bomberay: Suku Onin, Iha Karas, Baham, Bururwao, Mairasai; 5). Ha Anim: Suku Korowai, Asmat, Marind, Digul, Mandobo; 6). La Pago: Suku Dani, Lani, Ngalam. Yali, Nduga, Mek; dan 7). Me Pago: Suku Amungme, Komoro, Mee, Moni, Dani.

Papua memiliki Sistem Kepemimpinan Politik Tradisional yang dipercayai dan dilaksanakan. Menurut Sahlins (1963)<sup>32</sup> dan Mansoben (1995)<sup>33</sup>, ada 4 (empat) Tipe Kepemimpinan Adat Papua, antara lain:

1) *Bigman* (Pria Berwibawa)

Diperoleh melalui pencapaian sumber kekuasaan terletak pada kemampuan individual, kekayaan material, kepandaian berdiplomasi/pidato, keberanian memimpin perang, fisik tubuh

<sup>32</sup> Sahlins, M. D. 1963. Poor man, rich man, big-man, chief: political types in Melanesia and Polynesia. *Comparative studies in society and history*, 5(3), 285-303.

<sup>33</sup> Mansoben, Johsz. R.(1995). *Sistem politik tradisional di Irian Jaya*. PhD Dissertation, University of Leiden diakses dari LIPI-RUL

yang besar dan kuat, sifat bermurah hati.<sup>34</sup> Pelaksanaan kekuasaan biasanya dijalankan oleh satu orang. Adapun etnik yang menganut sistem ini adalah: orang Dani, orang Asmat, orang Mee, orang Meibrat dan orang Muyu.

## 2) Sistem Politik Kerajaan

Sistem ini adalah pewarisan berdasarkan senioritas kelahiran dan klen. (Weber, 1972; 126) mengatakan sebagai birokrasi patrimonial atau birokrasi tradisional. Birokrasi tradisional terdapat pada cara merekrut orang untuk duduk dalam birokrasi. Biasanya mereka yang direkrut mempunyai hubungan tertentu dengan penguasa; misalnya hubungan keluarga atau hubungan pertemanan. Di sini terdapat pembagian kewenangan tugas yang jelas, pusat orientasi adalah perdagangan. Tipe ini terdapat di Raja Ampat, Semenanjung Onin, Teluk Macluer (Teluk Beraur), dan Kaimana.<sup>35</sup>

## 3) Sistem Politik *Ondoafi* (Kepala Suku)

Sistem ini merupakan pewarisan kedudukan dan birokrasi tradisional. Wilayah/teritorial kekuasaan seseorang pemimpin hanya terbatas pada satu kampung dan kesatuan sosialnya terdiri dari golongan atau sub golongan etnik saja dan pusat orientasi adalah religi. Terdapat di bagian timur Papua: Nimboran, Teluk Humboldt, Tabi, Yaona, Skow, Arso, Waris.<sup>36</sup>

## 4) Sistem Kepemimpinan Campuran

Menurut Mansoben (1985) terdapat juga sistem lain yang menampakkan ciri pencapaian dan pewarisan yang di sebut sistem campuran. Sedangkan menurut Sahlins, sistem

<sup>34</sup> *Ibid...*, Mansoben

<sup>35</sup> *Ibid...*, Mansoben. Hlm 48

<sup>36</sup> Marshall, A. J., & Beehler, B. M. 2011. *Ecology of Indonesian Papua Part One*. Tuttle Publishing.

kepemimpinan yang berciri pewarisan (*Chief*) dibedakan atas dua tipe yaitu sistem kerajaan dan sistem Ondoafi. Perbedaan pokok kedua sistem politik tersebut terletak pada unsur luas jangkauan kekuasaan dan orientasi politiknya. Sistem kepemimpinan campuran, kedudukan pemimpin diperoleh melalui pewarisan dan pencapaian atau berdasarkan kemampuan individualnya (prestasi dan keturunan). Tipe ini terdapat pada penduduk Teluk Cenderawasih, Biak, Wandamen, Waropen, Yawa, dan Maya.<sup>37</sup>

Sementara untuk masyarakat yang berada di wilayah pegunungan, pranata adat yang digunakan sebagai sarana untuk menyelesaikan permasalahan dilakukan oleh seorang kepala suku besar, kepala suku, dan tokoh masyarakat. Struktur pranata sosial tradisional wilayah pegunungan sebagai berikut; 1) Kepala suku besar; 2) Kepala suku; 3) Kepala perang; dan 4) Tokoh masyarakat, karena statusnya sebagai pemangku hak ulayat dalam marga tertentu, seseorang yang dituakan sebagai sesepuh karena jabatan formal (Kepala Distrik, Bupati, dll) dan tokoh agama.

### **b. Proses Pembangunan fisik di Papua**

Untuk menakar sejauh mana progress pembangunan secara fisik di Papua, bisa dilihat dari berbagai aspek yang mencakup agenda IPM (Indeks Pembangunan Manusia), antara lain ekonomi, pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Papua tahun 2019, bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Propinsi Papua terus mengalami kemajuan. Pada tahun 2019, Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

---

<sup>37</sup> *Ibid...*, Mansoben. Hlm 263-307

Papua mencapai 60,84. Angka ini meningkat sebesar 0,78 poin atau tumbuh 1,30 persen dibandingkan tahun 2018<sup>38</sup>.

### 1) Aspek Ekonomi

Selain Indeks Pembangunan Manusia, kegagalan pembangunan Papua juga dapat dilihat melalui indikator lainnya seperti Indeks Kemiskinan. Dilansir dari laporan World Bank tahun 2019, secara nasional, angka kemiskinan di Papua dan Papua Barat merupakan yang tertinggi di Indonesia.<sup>39</sup> Keduanya tercatat sebagai daerah dengan tingkat kemiskinan tertinggi, di mana masih ada 27,5 persen masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Berdasarkan data yang diambil dari laporan BPS Papua pada Maret 2020, penduduk miskin Papua terkonsentrasi di daerah pedesaan, dimana pada September 2019 terdapat 857,02 ribu jiwa atau 35,36 persen penduduk miskin tinggal di pedesaan, sedangkan di perkotaan hanya sebesar 43,93 ribu jiwa atau 4,53 persen.<sup>40</sup> Secara demografi, ketimpangan kesenjangan antar masyarakat desa dan kota di Papua terbilang signifikan. Hal tersebut menunjukkan bahwa kemiskinan pedesaan di kedua provinsi, di antara penduduk asli dan khususnya penduduk dataran tinggi, secara tidak proporsional lebih buruk.

<sup>38</sup> BPS Papua. 2020. Indikator Penting Provinsi Papua Edisi Maret 2020. Badan Pusat Statistika Provinsi Papua. ISSN: 2477-44. Hlm 6.

<sup>39</sup> World Bank. 2019. World Bank East Asia and Pacific Economic Update, October 2019: Weathering Growing Risks. Washington, DC: World Bank.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32482>

<sup>40</sup> BPS Papua. 2020. Ibid.

## 2) Indikator Pendidikan dan Kesehatan

### a) Aspek Pendidikan

Pada tahun 2019, anak-anak yang berusia 7 tahun memiliki harapan dapat menikmati pendidikan selama 11, 05 tahun, lebih lama 0, 22 tahun dibandingkan dengan tahun 2018. Sementara itu, penduduk usia 25 tahun ke atas secara rata-rata telah menempuh pendidikan selama 6, 65 tahun, lebih lama 0, 13 tahun dibandingkan tahun sebelumnya. Angka partisipasi sekolah menengah pertama adalah 55 persen dan sekolah menengah atas hanya 37 persen (Dinas Pendidikan Provinsi Papua 2011).<sup>41</sup>

### b). Aspek Kesehatan

Bayi yang lahir pada tahun 2019 memiliki harapan untuk dapat hidup hingga 65, 65 tahun, lebih lama 0, 29 tahun dibandingkan tahun sebelumnya. Umur Harapan Hidup saat lahir (UHH) yang merepresentasikan dimensi umur panjang dan hidup sehat terus meningkat. Selama periode 2010 hingga 2019, Papua telah berhasil meningkatkan Umur Harapan Hidup saat lahir sebesar 1, 34 tahun. Pada tahun 2010, Umur Harapan Hidup saat lahir di Papua hanya sebesar 64, 31 tahun, dan pada tahun 2019 telah mencapai 65, 65 tahun<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Dinas Pendidikan Provinsi Papua. 2011. Rencana Pembangunan Pendidikan Dasar dan Menengah Provinsi Papua. Jayapura: Dinas Pendidikan Provinsi Papua.

<sup>42</sup> BPS Papua 2020. Ibid.

### 3) Indikator Infrastruktur

Pada tahun 2019, masyarakat di Papua memenuhi kebutuhan hidup dengan rata-rata pengeluaran perkapita sebesar 7.336 juta rupiah per tahun, meningkat 177 ribu rupiah dibandingkan tahun sebelumnya<sup>43</sup>.

Pembangunan infrastruktur yang diintensifkan di era Presiden Jokowi. Sejak awal masa jabatannya di tahun 2014, bangunan infrastruktur telah mencakup bandara, pos pemeriksaan perbatasan (*Skouw Wutung*, Jayapura dan Sota,Merauke), jembatan dan akses listrik, yang menelan biaya lebih dari Rp 100 triliun (US \$ 6,9 miliar) oleh pemerintah dalam periode empat tahun. Untuk waktu yang singkat, strategi pemerintah tampaknya berhasil. Pada 2017 survei Indikator Politik melaporkan bahwa hampir 90 persen responden yang tinggal di Papua puas dengan program pemerintah.<sup>44</sup>

## 11. Perkembangan Lingkungan Strategis

Dinamika lingkungan global, regional dan nasional ini berpengaruh terhadap geopolitik Indonesia karena merasuk ke semua dimensi baik dimensi ruang, *frontier*, politik kekuatan maupun dimensi keamanan negara dan bangsa. Teori ruang hidup (*living space*) atau *lebensraum* dalam geopolitik menyebutkan bahwa bertambah atau berkurangnya ruang di suatu negara karena berbagai sebab, selalu dikaitkan dengan kehormatan (*dignity*) dan kedaulatan (*sovereignty*) negara.<sup>45</sup> Hal ini tentu saja berdampak terhadap proses pembangunan di Indonesia, khususnya di Papua.

<sup>43</sup> BPS Papua, 2019. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua Tahun 2019. No. 14/02/Th. V, 17 Februari 2020.

<sup>44</sup> Badan Intelijen Indonesia. 2018. "Masyarakat Papua Puas Dengan Kinerja Pemerintah". Diambil dari <http://www.bin.go.id/nasional/detil/410/1/10/05/2017/masyarakat-papua-puas-dengan-kinerja-pemerintah> diakses pada 3 Juni 2020

<sup>45</sup> M. Arief Pranoto. (Mei, 2018). Sepintas Kredo Geopolitik. The Global Review

### a. Lingkungan Strategis Internasional

#### 1). Global

Pandemi global akibat covid-19 yang muncul di akhir agustus 2019 lalu di China, bukan saja menyebabkan persoalan budaya dan kesehatan, namun juga mengakibatkan persoalan besar lainnya, utamanya pembangunan. Pemerintah terus melakukan langkah-langkah perlindungan dan pembinaan terhadap keadaan dan perilaku masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung agar terselamatkan dari wabah.

Kematian *George Floyd* pada 25 Mei 2020 di Amerika Serikat (AS), menyulut kembali gerakan protes Gerakan *Black Lives Matter* (BLM, artinya Nyawa Orang Kulit Hitam itu Berarti) yang diinisiasi pada 2013 saat menanggapi pembebasan pembunuh *Travyon Martin*. Fokus gerakan BLM terhadap anti-rasisme saat ini sedang berlangsung secara serentak di berbagai negara. Isu global ini pun kemudian mengilhami banyak minoritas di berbagai negara untuk berbicara mengenai rasisme sistematis, termasuk isu Papua di Indonesia.<sup>46</sup>

#### 2). Regional



Melanesian Spearhead Group (MSG) merupakan organisasi yang beranggotakan negara-negara yang berlatar belakang budaya Melanesia. MSG dibentuk pada tahun 1988 dengan ditandatanganinya *Agreed Principles of Co-operation among Independent States of Melanesia* di Port Vila, Vanuatu. MSG resmi menjadi organisasi sub-regional pada 23 Maret 2007 berdasarkan prinsip hukum internasional. Isu internasionalisasi

---

<sup>46</sup> Fatima, H. (Juni, 2020). Papuan lives matter: George Floyd and colorism in Indonesia. Jakarta Post. Diambil dari <https://www.thejakartapost.com/academia/2020/06/04/papuan-lives-matter-george-floyd-and-colorism-in-indonesia.html> diakses pada 12 Juni 2020

Papua yang sering diangkat anggota MSG, seperti Nauru, memperumit masalah Indonesia dan membuka pintu bagi intervensi internasional di Papua.<sup>47</sup>

### **b. Lingkungan Strategis Nasional**

#### **1) Ideologi**

Pancasila sebagai ideologi nasional, dasar negara dan falsafah pandangan hidup bangsa merupakan pedoman untuk mencapai Indonesia sebagai bangsa yang makmur, sejahtera, dan berdaulat. Ideologi Pancasila menjadi dasar utama pembangunan di Papua karena mengacu kepada nilai-nilai luhur bangsa yang dikemas dalam UUD NKRI Tahun 1945.

#### **2) Politik**

Perubahan besar dalam konstelasi politik Indonesia dalam bentuk reformasi memberikan ruang aspirasi untuk pembangunan di Papua. Lahirnya Otsus Papua merupakan kompromi politik yang ditawarkan Jakarta terhadap tuntutan merdeka rakyat Papua yang disampaikan Tim 100 (serratus) kepada Presiden Prof. B.J. Habibie pada 1999. Hal tersebut kemudian ditegaskan melalui UU Otonomi Khusus Papua tahun 2001 (diganti 2008) sebagai agenda reformasi.<sup>48</sup>

#### **3) Ekonomi**

Melihat kendala ideologis terhadap akomodasi Papua di negara Indonesia, ada faktor kelembagaan yang membuat kompromi menjadi lebih sulit. Motif ekonomi-politik pasukan

---

<sup>47</sup> Elisabeth, A. 2006. Dimensi internasional kasus Papua. *Jurnal Penelitian Politik*, 3(1), 43-65. Jakarta: LIPI

<sup>48</sup> Op. cit..., Malak dan Nugraha

keamanan di Papua dan hubungan simbiotik yang dengan perusahaan berbasis ekonomi, seperti *Freeport*, telah menciptakan kelembagaan imperatif untuk mempertahankan wilayah tersebut sebagai zona konflik.

#### 4) Sosial Budaya

Secara sosial, jarak (*Gap*) antara masyarakat Papua dan mayoritas masyarakat Indonesia terletak pada perbedaan kultur yang signifikan. Kultur masyarakat Papua yang bersifat kesukuan (*Tribal*) menjadi diferensiasi sosial paling mencolok bagi masyarakat Indonesia pada umumnya. Dengan demikian secara sosial, masyarakat Papua terutama di wilayah pegunungan selalu merasa terdapat diskriminasi sosial bagi mereka dari masyarakat Indonesia pada umumnya.<sup>49</sup>

#### 5) Pertahanan dan Keamanan

Masalah Kamtibmas di Papua seringkali menjadi konflik sosial yang berkepanjangan dan sering menemukan jalan buntu dalam proses negosiasi karena kurangnya pemahaman para mediator tentang akar budaya orang Papua dalam memediasi setiap konflik/permasalahan yang terjadi. Masalah-masalah Kamtibmas yang sering terjadi di Tanah Papua, berdampak terhadap proses pembangunan di Papua dan kedaulatan Indonesia secara keseluruhan.

---

<sup>49</sup> Sugandi, Yulia. 2008. *Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua*. Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung Foundation,

## BAB III

### PEMBAHASAN

#### 12. Umum

Ketegangan politik yang meningkat pada awal periode reformasi, mendorong Presiden B.J. Habibie untuk menerima Tim 100 (seratus) yang terdiri dari perwakilan orang Papua yang telah menyatakan keinginan untuk merdeka dari Indonesia. Pemerintah merespons dengan membuat UU No. 45 tahun 1999 tentang pembagian wilayah Irian Jaya. Namun, peraturan tersebut mendapat perlawanan dari rakyat Papua dan demonstrasi besar-besaran di berbagai wilayah Papua.

Ketika di bawah pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur), UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus untuk Papua kemudian disahkan. Hal dimaksudkan untuk meningkatkan layanan publik, mempercepat proses pembangunan dan memberdayakan seluruh penduduk provinsi Papua. Namun, niat baik melalui UU Otonomi Khusus Papua ini juga tidak cukup untuk mengatasi masalah-masalah yang ada di Papua. Konsistensi implementasi dan kerja sama dari seluruh pihak sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Meski UU No. 21 tahun 2001 telah 20 tahun dilaksanakan dan diperbaharui dengan UU No. 35 tahun 2008, masalah-masalah dalam pembangunan di Papua belum berhasil sepenuhnya diselesaikan<sup>50</sup>.

Pada bab ini, dengan dasar teori strukturalis Giddens, penulis mencoba membedah dan menganalisa permasalahan apa saja yang masih melatarbelakangi belum optimalnya pembangunan di Papua. Berangkat dari masalah itulah, diharapkan dapat diformulasikan suatu strategi untuk mencapai

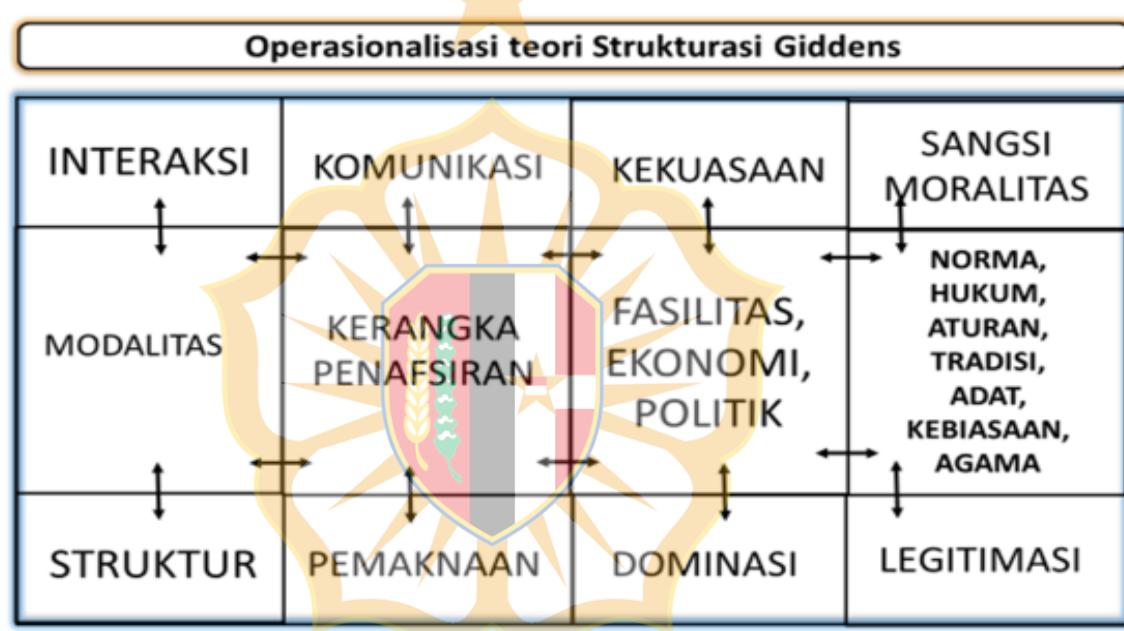
---

<sup>50</sup> Rumbiak, Yan Pieter. 2005 *Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua: Menyelesaikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Dan Membangun Nasionalisme Di Daerah Krisis Integrasi*. Jakarta: Papua International Education.

pembangunan di Papua yang lebih optimal, dan sesuai dengan marwah serta tujuan awal dari pelaksanaan otonomi khusus Papua.

Pembahasan masalah tersebut adalah untuk memahami bagaimana dualitas struktur dan agen di kehidupan praktik sosial (*social practices*) pada pembangunan di Papua, penulis menggunakan teori struktural sebagaimana diutarakan *Giddens*. (Lihat tabel 1)

Tabel 1. Operasionalisasi Teori Struktural Giddens



Dalam skema operasionalisasi teori struktural Giddes, adanya modalitas merepresentasikan dimensi dualitas struktur dalam penciptaan interaksi. Modalitas struktural menjadi medium bagi aktor untuk melakukan interaksi dan juga menjadi sarana untuk mereproduksi komponen struktural. Baris pertama merujuk kepada properti interaksi yang di dalamnya memuat komunikasi, kekuasaan, dan moralitas. Kemudian, di baris kedua merujuk pada mediasi antara interaksi dan struktur dalam proses pembentukan sebuah sistem sosial. Sementara, di baris ketiga merujuk pada karakterisasi struktur yang di dalamnya terdapat komponen pemaknaan, dominasi, dan legitimasi.

Dalam bab ini, penulis berpendapat bahwa dualitas antara agen dan struktur dalam pembangunan di Papua yang terjalin dalam interaksi sosial harus saling membentuk hubungan *resiprokal* yang mempengaruhi satu sama lain, itulah makna dualitas, bukan dualisme. Masalah serta ketidakmampuan agen dan struktur dalam proses dialektika (relasi dan interaksi sosial) tersebut menjadi hambatan yang krusial bagi kelancaran proses pembangunan di Papua.

### 13. Pembangunan di Papua Ditinjau dari Aspek Agensi

*Giddens* menekankan pada agensi yang merujuk pada orang atau aktor person yang dalam realitanya memiliki kapasitas bertindak sebagai aktor dalam lingkungan tertentu. Pada teori strukturalis, isu-isu yang menjadi perhatian utama adalah yang berhubungan dengan hakikat tindakan sosial dan tindakan itu sendiri, bagaimana interaksi itu dikonseptualisasikan dan hubungannya dengan lembaga-lembaga kemudian memahami konotasi-konotasi praktis analisis sosial. Maksudnya, fokus pada pembahasan ini adalah usaha (relasi dan interaksi) manusia (agen/agensi) membentuk atau sekaligus menciptakan lembaga-lembaga sosial (struktur).<sup>51</sup>

Dalam ilmu sosial, hak pilihan adalah kapasitas individu untuk bertindak secara mandiri (*independen*) dan bebas membuat pilihan mereka sendiri (*freedom of choice*). Menurut teori strukturalis, bukanlah pengalaman aktor individual atau bentuk-bentuk kesatuan sosial tertentu, melainkan praktik sosial yang diatur melintasi ruang dan waktu.<sup>52</sup>

Dalam konteks pembangunan di Papua, agen/agensi ini merujuk kepada semua orang atau aktor yang terkait, baik para tokoh adat, pemuka masyarakat, yang duduk di berbagai struktur seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah,

---

<sup>51</sup> Ibid..., Giddens. Hlm xx

<sup>52</sup> Ibid..., Giddens, dalam Ritzer (2003:507)

Majelis Rakyat Papua (MRP), lembaga adat dan kelompok masyarakat adat di Papua.

Selain itu, agen/agensi diyakini memiliki kemampuan untuk menciptakan perubahan. Menurut *Giddens*, agen/agensi hadir beriringan dengan kekuasaan. Agen/agensi tidak mungkin hadir tanpa adanya kekuasaan dan aktor tidak lagi menjadi agen apabila kehilangan kapasitas untuk membuat perubahan atau perbedaan. Tokoh-tokoh kuat dan berpengaruh tanah Papua seperti *Silas Papare*, *Frans Kaisiepo*, *Abraham Dimara*, *Marthen Indey*, harus diciptakan dan dilahirkan kembali oleh para agensi untuk membangun arena baru. Arena pembangunan yang menjadi fokus pembangunan seperti pendidikan, olah raga, seni kebudayaan, ekonomi, politik bisa melahirkan agensi-agensi baru yang kuat dan berpengaruh bagi nasionalisme bangsa.

Meski tindakan agen memiliki sejumlah batasan dari struktur, namun agen tetap memiliki pilihan dan memiliki kemampuan untuk membuat sebuah perubahan dan perbedaan. Maka dari itu, menurut *Giddens*, secara logis kekuasaan mendahului subjektivitas karena ada pelibatan kekuasaan dalam tindakan penuh kesadaran (*consciousness*) atau adanya kemampuan untuk merubah situasi. Sehingga aktor-aktor dalam pembangunan Papua lebih ditekankan kepada kelompok yang memiliki kekuasaan untuk menciptakan suatu perubahan.

Belum optimalnya keberhasilan pembangunan di Papua, khususnya pada arena pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan infrastruktur ini dinilai diakibatkan tidak harmonisnya interaksi terhadap aturan atau norma, seperti kurangnya kolaborasi maupun interaksi antara agensi dan struktur sehingga menciptakan sebuah sistem yang tumpang tindih.<sup>53</sup>

Secara singkat, permasalahan implementasi otonomi khusus Papua diakibatkan oleh masalah seputar disharmoni interaksi agen/agensi terkait dengan struktur dan sebaliknya yang menyebabkan permasalahan lanjutan.

---

<sup>53</sup> Ibid..., Widjojo. Hlm 76-77

Akar masalahnya terletak pada segi ketidaksiapan agen/agensi dalam menyiapkan aturan untuk mendukung implementasi otsus.

Pasca diimplementasikannya UU Otsus Papua No. 21 tahun 2001 (UU No. 35 tahun 2008), pemerintah tidak segera menerbitkan peraturan Peraturan Pemerintah No 54 Tahun 2004 tentang Pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP). Pemerintah Provinsi Papua telah menuliskan *draft* tentang pembentukan MRP sejak tahun 2002, namun PP tersebut baru disahkan tahun 2004 dan dilaksanakan satu tahun setelahnya, yaitu November 2005. Hal ini berkontradiksi dengan pernyataan bahwa Majelis Rakyat Papua (MRP) harus dibentuk paling lambat satu tahun setelah diberlakukannya UU Otonomi Khusus Papua.

Penundaan pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) ini berkaitan dengan sentimen terhadap struktur atau lembaga tersebut. Hal ini karena muncul kekhawatiran bahwa MRP tidak menjadi lembaga kultural untuk mendukung pembangunan di Papua, melainkan menjadi lembaga *superbody* untuk persiapan kemerdekaan Papua yang tentunya menjadi antitesis dari pembentukan otonomi khusus Papua sebagai bagian dari integrasi nasional.<sup>54</sup> Kekhawatiran tersebut didasari oleh Pasal 76 dalam UU Otsus Papua yang menetapkan bahwa pembagian provinsi hanya dapat terjadi dengan persetujuan MRP dan parlemen provinsi. Beberapa elit politik di Jakarta berpendapat bahwa kekuasaan yang diberikan kepada MRP begitu luas sehingga membahayakan administrasi dan stabilitas di Papua dan menegaskan bahwa MRP hanya mewakili nilai budaya Papua.<sup>55</sup>

Penyebab dari permasalahan agen ini yaitu ada sentimen dan perbedaan perspektif antara Papua dan Jakarta yang menyebabkan adanya *clash* dalam pengimplementasian Otsus. Salah satunya yaitu pengakuan Departemen Dalam Negeri yang mengatakan bahwa Pemerintah Provinsi Papua memiliki

---

<sup>54</sup> Liputan 6. (6 September 2003). Mendagri: Majelis Rakyat Papua jangan Superbody. Diambil dari <https://www.liputan6.com/news/read/61885/mendagri-majelis-rakyat-papua-jangan-isuperbodyi>, 8 Juni 2020

<sup>55</sup> Dewan Ketahanan Nasional, Sekretariat Jenderal, Hasil Kelompok "A" tentang Strategi Penyelesaian Konflik Berlatar Belakang Separatis di Provinsi Papua Melalui Pendekatan Bidang Polkam, Jakarta, May 27, 2003, p. 2.

nasionalisme ganda<sup>56</sup> sebagaimana pandangan *Bernarda Meteray* (2012). Di hadapan pemerintah pusat, pemerintah provinsi selaku agensi maupun struktur bersikap manis dan sangat kooperatif. Sedangkan, di depan masyarakat Papua, agensi sekaligus struktur tersebut ini cenderung bersikap provokatif, menentang kebijakan pusat, dan menganjurkan kemerdekaan Papua.

Loyalitas (*nasionalisme*) ganda ini menyulitkan komunikasi terkait dengan pembangunan Papua. Pola loyalitas (*nasionalisme*) ganda dan pengalihan di antara elit Papua ini telah menciptakan kerapuhan tertentu. Dari perspektif Jakarta, elit Papua dianggap tidak dapat diandalkan sehingga seringkali perkara isu yang terkait dengan Papua dilaksanakan oleh pemerintah pusat.<sup>57</sup>

Konstruksi yang berbeda antara nasionalis Indonesia dan nasionalis Papua tidak pernah dibahas dan stigmatisasi dan ketidakpercayaan antara kedua belah pihak semakin dalam. Dalam beberapa kasus, ketidakpercayaan antara elemen-elemen negara di satu sisi dan masyarakat sipil di Jakarta dan di Papua, serta di dalam masyarakat Papua cenderung meningkat. Ketidakpercayaan dan bahkan “penolakan” untuk mengakui otoritas Jakarta didasarkan antara lain pada kontradiksi dalam sejarah dekolonialisasi dan ketegangan Papua dalam apresiasi identitas Papua dan Indonesia.<sup>58</sup>

Kurang kolaboratifnya antara pemerintah provinsi dan pemerintah pusat terkait dengan implementasi otonomi khusus Papua terlihat terlihat pada kurangnya kebijakan pendukung UU Otonomi Khusus Papua. Undang-Undang tentang Otonomi Khusus berada di bawah ketentuan dekrit MPR RI Tahun 1999. Undang-undang tentang Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua (UU No. 21/2001 diganti UU No. 35/2008) mulai berlaku ketika ditandatangani oleh pemerintah Presiden *Megawati Soekarnoputri*. Namun, 25 bulan setelah diberlakukannya undang-undang tersebut, Presiden Megawati mengeluarkan

---

<sup>56</sup> Meterey, Bernarda (2012). Nasionalisme ganda orang Papua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

<sup>57</sup> Chauvel, R. dan Bhakti, I. 2004. *The Papua Conflict: Jakarta's Perception and Policies*. Washington DC: East-West Center Washington. Hlm 46

<sup>58</sup> Ibid., Chauvel Hlm. 8-11

instruksi presiden (Inpres No. 1/2003) untuk memajukan rencana pembentukan provinsi-provinsi baru Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah, walaupun belum ada konsultasi sebelumnya dengan pemerintah daerah atau masyarakat adat Papua.

Selain itu, inkonsistensi pemerintah dalam menerapkan otonomi khusus juga terlihat dalam peraturan pengganti (Perpu No. 1/2008) untuk revisi UU No. 21/2001 dengan UU No. 35 tahun 2008 tentang Otonomi Khusus untuk Papua.<sup>59</sup> Dalam membuat keputusan ini, pemerintah menunjukkan bahwa adanya tumpang tindih aturan dengan UU Otonomi Khusus menunjukkan bahwa pemerintah memiliki kemampuan untuk mengubah ketentuan otonomi khusus sesuai kepentingan pemerintahan pusat dan tanpa konsultasi dengan rakyat Papua. Maka dari itu, tindakan tersebut tentunya menyalahi Undang-Undang Otonomi Khusus itu sendiri.

Rumitnya permasalahan agensi atau aktor yang terlibat menjadi alasan utama mengapa pembangunan di Papua belum maksimal. Meski demikian, permasalahan implementasi otsus Papua dari aspek agen dapat diselesaikan dengan cara antara lain, pemetaan konflik aktor dan ruang diskusi/dialog antar agensi. Pertama, pemahaman mengenai aktor adalah prasyarat penting untuk manajemen konflik yang baik. Dalam kasus Papua, dengan wilayah dan diferensiasi sosial yang luas menyebabkan pemetaan aktor dan konflik menjadi lebih rumit sehingga dapat menyebabkan masalah kian kritis apabila diabaikan. Membangun dan memelihara peta aktor dan konflik aktor menjadi krusial untuk mempersiapkan proses dialog dalam rangka mencapai tujuan pembangunan di Papua. Kedua, dengan adanya ruang dialog antar agensi, maka agensi memiliki kesempatan untuk saling berkoordinasi untuk menghasilkan suatu inovasi terhadap struktur dan pembangunan di Papua secara komprehensif.

Hal yang dapat dilakukan oleh agensi dalam hal ini yaitu membentuk suatu forum diskusi rutin yang melibatkan agensi-agensi terakir, mulai dari

---

<sup>59</sup> Tebay, N. 2009. Dialogue between Jakarta and Papua A perspective from Papua. *Pontifical Mission Society Human Rights Office, Missio Order No. 600 301. ISSN 1618-62*

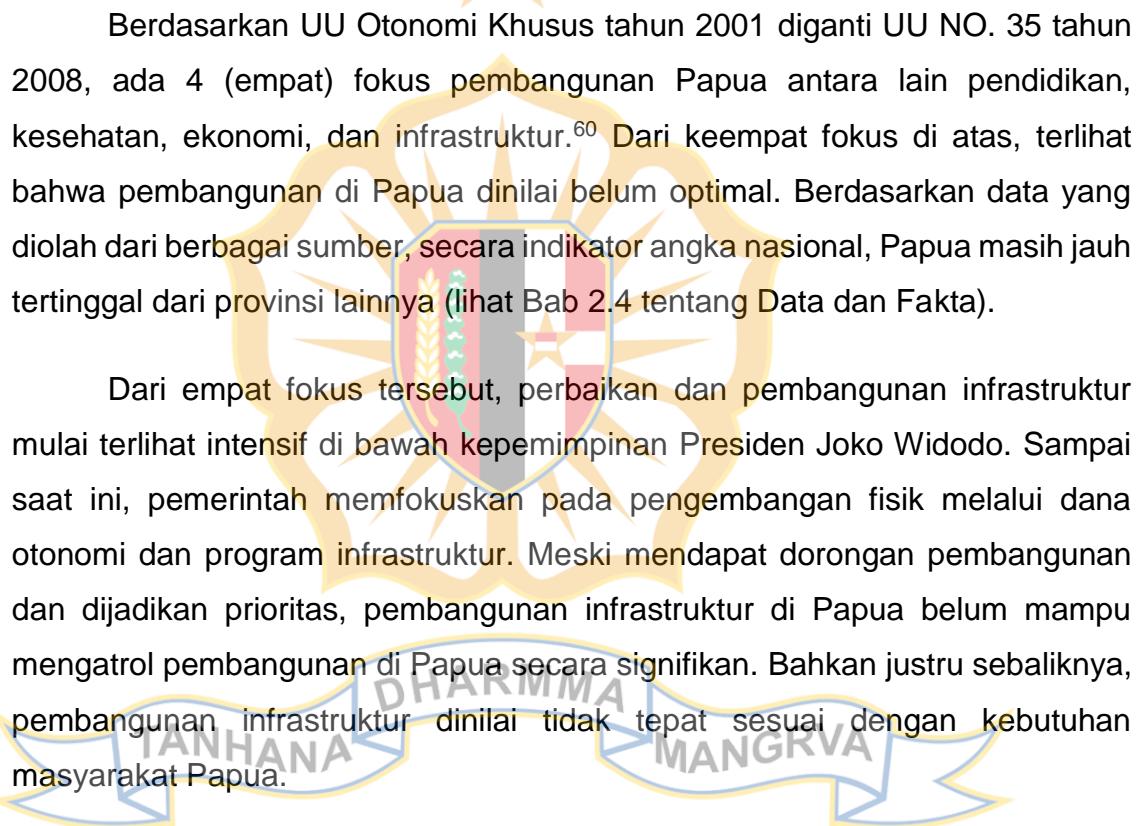
representasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, pemerintah provinsi, Majelis Rakyat Papua, dan representasi adat untuk berdiskusi dan mendampingi proses pelaksanaan pembangunan Papua melalui otonomi khusus Papua. Forum ini dijadikan medium untuk mengevaluasi program pembangunan Papua secara umum dan dilakukan secara berkala terhadap progress pelaksanaan UU Otonomi Khusus dan turunan-turunan kegiatannya. Selain itu, diperlukan suatu perbaikan rasa percaya antara Jakarta-Papua untuk mengurangi tensi dari masing-masing pihak yang akan membantu proses audiensi menjadi lebih baik dan optimal. Dengan demikian, pembangunan di Papua dapat dicapai dengan optimal apabila agen-agen berkolaborasi dengan baik dan masing-masing agen memberikan inovasi untuk perbaikan pembangunan di Papua, dengan tetap menyesuaikan dengan kaidah dan batasan-batasan dalam struktur.

#### 14. Pembangunan di Papua Ditinjau dari Aspek Struktur

Dalam konteks pembangunan di Papua, struktur merujuk pada berbagai aturan, sumber daya maupun sistem, seperti otonomi khusus Papua. Apabila dicermati, kebijakan otonomi khusus Papua merupakan hasil dari praktik sosial yang secara bersamaan juga sarana berlangsungnya suatu praktik sosial. Pada dasarnya UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua adalah otoritas khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengelola kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan aspirasi dan hak Papua. Selain itu, sebagai perwujudan status Otonomi Khusus, Provinsi Papua menerima sejumlah besar *funding* dari pemerintah sebagaimana ditetapkan dalam APBN tahunan (Anggaran Nasional). Otonomi khusus Papua terbentuk rangka memberikan kesejahteraan dan pengakuan terhadap hak-hak dasar rakyat Papua yang belum terpenuhi sebelum UU Otonomi Khusus Papua diberlakukan.

Struktur terbentuk melalui pengulangan (*repetition*) praktik sosial terletak pada kesadaran (*consciousness*) manusia. Dimensi kesadaran yaitu motivasi

tak sadar (motives), kesadaran praktis (practical), dan kesadaran diskursif (discursive). Perasaan tersisihkan akibat kesenjangan yang kemudian bergulir hingga menjadi konflik keamanan terjadi secara berulang-ulang menjadi salah satu perilaku sosial yang mendorong lahirnya otonomi khusus Papua. Selain itu, implementasi otonomi khusus Papua ini melibatkan banyak aspek dan aktor sehingga menjadi suatu sarana tindakan dan praktik sosial. Otonomi khusus ini dijadikan acuan dan pengikat tindakan sosial yang menentukan atau membatasi agen dan keputusannya.



Berdasarkan UU Otonomi Khusus tahun 2001 diganti UU NO. 35 tahun 2008, ada 4 (empat) fokus pembangunan Papua antara lain pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan infrastruktur.<sup>60</sup> Dari keempat fokus di atas, terlihat bahwa pembangunan di Papua dinilai belum optimal. Berdasarkan data yang diolah dari berbagai sumber, secara indikator angka nasional, Papua masih jauh tertinggal dari provinsi lainnya (lihat Bab 2.4 tentang Data dan Fakta).

Dari empat fokus tersebut, perbaikan dan pembangunan infrastruktur mulai terlihat intensif di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Sampai saat ini, pemerintah memfokuskan pada pengembangan fisik melalui dana otonomi dan program infrastruktur. Meski mendapat dorongan pembangunan dan dijadikan prioritas, pembangunan infrastruktur di Papua belum mampu mengatrol pembangunan di Papua secara signifikan. Bahkan justru sebaliknya, pembangunan infrastruktur dinilai tidak tepat sesuai dengan kebutuhan masyarakat Papua.

Kurangnya keberhasilan pendekatan infrastruktur seharusnya tidak mengurangi fakta bahwa Papua secara fisik masih terbelakang dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia. Banyak daerah di kawasan ini bergunung-gunung dan berbukit, membuatnya hampir tidak dapat diakses oleh kendaraan darat. Satu-satunya cara untuk mencapai beberapa kabupaten adalah melalui

---

<sup>60</sup> Elisabeth, A. 2016. Perdamaian Dan Pembangunan Papua: Problematika Politik Atau Ekonomi?. LIPI Press.  
Hlm 22

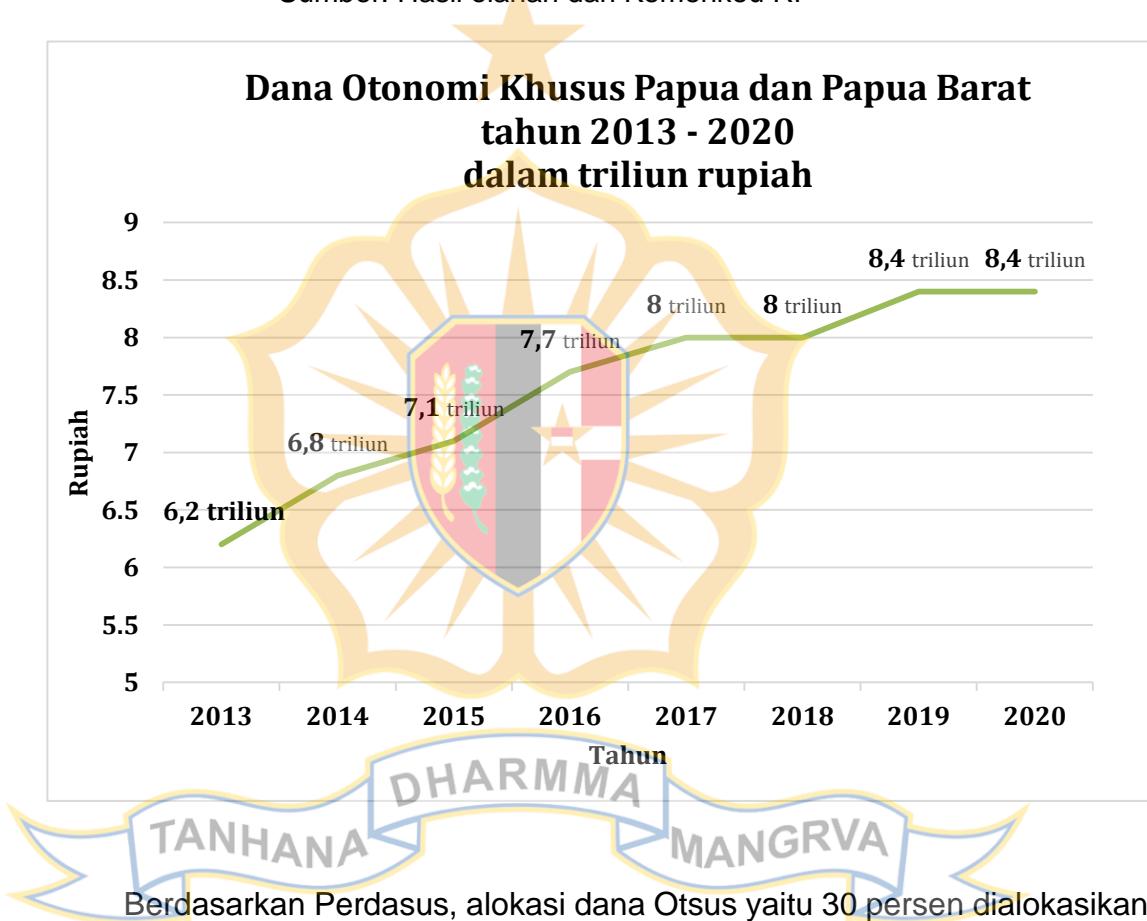
udara, termasuk pesawat terbang ringan dan helikopter, yang transportasi sering hanya tersedia untuk penegak hukum dan elit politik. Terbatasnya akses ke beberapa desa telah melanggengkan kemiskinan di banyak komunitas perbatasan. Oleh karena itu, banyak kabupaten terpencil di Papua dan Papua Barat yang sangat membutuhkan infrastruktur, terutama yang memungkinkan mereka mengakses fasilitas dasar dan peluang ekonomi.

Akar masalah dari struktur ini terletak pada masih banyaknya kekosongan yang belum terisi dalam Otsus Papua sehingga menyebabkan kehadiran otsus Papua sebagai struktur cenderung lemah dan menjadi formalitas. Sebagai contoh kurangnya kebijakan pendukung implementasi otsus Papua. Dalam UU Otsus No 35 Tahun 2008, dijelaskan bahwa beberapa pelaksanaan aturan diatur dari Peraturan Daerah Khusus (perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (perdasi). Kedua peraturan ini krusial mengingat pengimplementasian otsus Papua secara detail akan didasarkan pada dua peraturan tersebut. Perdasi dan Perdasus hadir sebagai instrumen operasionalisasi dalam mewujudkan tujuan dari pembangunan yang berorientasi pada perlindungan dan penegakan hak-hak dasar orang asli Papua. Selain itu, Keberadaan Perdasus ini penting karena akan menentukan komposisi mengenai bagaimana alokasi dana otsus itu akan dialokasikan dan didistribusikan.

Salah satu fungsi dari Perdasus yaitu alokasi dan pengelolaan dana otonomi khusus yang dialirkkan untuk kepentingan pembangunan Papua dan peningkatan serta kesejahteraan serta perlindungan masyarakat asli Papua. Meski sudah ada Perdasus yang mengatur tentang pengalokasian dan distribusi dana otsus, namun dalam prakteknya segala hal yang berkaitan dengan dana otsus masih dilaksanakan di bawah payung Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Tumpang tindih dan absennya beberapa aturan yang terkait dengan dana Otsus mengakibatkan munculnya beberapa polemik dalam pembangunan di Papua. Berdasarkan

tabel 1, menunjukkan jumlah dana yang telah dikeluarkan dalam rentang 7 tahun untuk pembangunan di Papua. Dana tersebut hampir setiap tahunnya terus mengalami peningkatan. Meski telah mengeluarkan dana yang sangat banyak untuk pembangunan Papua, namun, hal tersebut kurang sebanding dengan realita yang ada saat ini di Papua. (Lihat gambar 7)

Gambar 2. Tren Dana OTSUS Papua dan Papua Barat tahun 2013-2020  
Sumber: Hasil olahan dari Kemenkeu RI



Berdasarkan Perdasus, alokasi dana Otsus yaitu 30 persen dialokasikan untuk provinsi, sedangkan 70 persen dialokasikan untuk kabupaten/kota yang pembagiannya didistribusikan secara proporsional dengan pertimbangan faktor geografis, demografis, tingkat kesulitan wilayah, pendapatan asli daerah, penerimaan PBB (Pajak bumi dan bangunan) serta PDRB (*Produk domestik regional bruto*) wilayah tersebut.<sup>61</sup> Selain dari alokasi pemerintah, dana otonomi

<sup>61</sup> Op. cit..., Malak, Stepanus dan Nugraha

khusus ini dihimpun dari berbagai sumber seperti program bantuan internasional, baik kerjasama bilateral maupun multilateral yang memang memiliki segmentasi pengalokasian dana untuk pembangunan tanah Papua. Namun, mengingat jumlahnya yang besar dengan kondisi Papua saat ini, jelas bahwa ada suatu permasalahan krusial dalam distribusi dana otsus ke masyarakat Papua.

Dari data yang diperoleh, proses pendistribusian dan alokasi dana otsus saat ini dilakukan dengan model pemberian tunai secara langsung. Hal ini tentunya menciptakan suatu kontradiksi dengan tujuan dari kehadiran dana tersebut dalam mencapai tujuan pembangunan di Papua. Pada umumnya, dana tunai tersebut habis dikonsumsi, bukan untuk pengembangan 4 (empat) fokus pembangunan Papua antara lain pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan infrastruktur. Pembagian uang secara tunai ini berimplikasi negatif dengan produktivitas masyarakat Papua itu sendiri karena ekspektasi masyarakat terhadap dana dalam bentuk tunai tersebut justru menghambat potensi-potensi pembangunan secara ekonomi.

Untuk mencapai pembangunan di Papua, struktur harus kokoh dan memiliki kekuatan untuk mengikat agensi. Struktur pendidikan, struktur kesehatan, struktur ekonomi, dan struktur infrastruktur seharusnya mencakup semua aspirasi agen terkait yang saling berkesinambungan. Selain itu, semua struktur sedapat mungkin mengembangkan fasilitas-fasilitas dan norma yang kuat dan lengkap sebagai konsekuensi dari pembangunan arena, habitus maupun kapital sebagaimana disarankan Bourdieu.

Interaksi dalam proses pendidikan menurut Bourdieu adalah sistem pendidikan yang dipraktekkan di Tanah Papua. Sekolah-sekolah di Papua sebagai fasilitas untuk akumulasi kapital budaya harus dibangun sebagai arena menuntut pengetahuan. Walaupun di suatu Kelas sosial tercipta modal yang dapat menguasai dan mendominasi, namun terbentuknya interaksi sosial di sekolah menjadi proses bagi akulterasi dan penetrasi budaya.

Melalui sekolah, budaya-budaya dominan mereka terus dilestarikan dan budaya-budaya baru bisa mendominasi mereka terhadap kelas bawah terus tereproduksi. Dominasi-dominasi kekuasaan tersebut menimbulkan bisa saja menimbulkan kesenjangan sosial antar kelas sosial, namun kapital budaya para agensi akan meningkat, jika ingin dikatakan optimal. Habitus-habitus yang terbentuk di sekolah sejatinya mengarah pada pelestarian budaya dominan. Sekolah pada hakikatnya struktur yang menjadi arena pertarungan antar kelas dan menyingkirkan yang “kalah” dalam pertarungan tersebut.

Demikian halnya dengan arena-arena lainnya yang harus dibangun di Papua, seperti arena ekonomi, arena kesehatan maupun arena infrastruktur. Pada semua arena terjadi pertarungan (interaksi) yang didasarkan oleh karakteristik dan sikap motivasi prestasi *McClelland*, bahwa di semua arena dituntut a). Pencapaian adalah lebih penting daripada materi. b). Mencapai tujuan atau tugas memberikan kepuasan pribadi yang lebih besar daripada menerima puji atau pengakuan. c). Umpaman balik sangat penting, karena merupakan ukuran sukses (umpaman balik yang diandalkan, kuantitatif dan faktual).

Upaya yang dapat dilakukan agar struktur dapat berfungsi atau berperan dengan baik ialah, pertama, dengan mengurai regulasi (aturan) pendukung yang menghambat otonomi khusus Papua. Selama ini, salah satu permasalahan mengapa pelaksanaan otsus tidak berjalan dengan maksimal karena adanya benturan aturan sektor (*over lapping*) yang menjadi penghambat implementasi otsus, yang mana beberapa diantaranya tumpang tindih dengan UU Otonomi Khusus Papua.<sup>62</sup> Kedua, struktur harus memiliki batasan-batasan (norma-norma) yang jelas yang harus disesuaikan oleh agensi dan kehadirannya tidak menjadi sesuatu yang bisa diabaikan oleh agensi. Hal ini dimaknai sebagai adanya aturan yang harus dipahami dalam interaksi oleh agensi di bidang kesehatan, pendidikan, ekonomi maupun infrastruktur,

---

<sup>62</sup> Utama, A. (Mei, 2016). UU Otsus Papua Disebut Belum Terimplementasi Penuh. CNN Indonesia. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160531095831-20-134653/uu-otsus-papua-disebut-belum-terimplementasi-penuh-pada-22-juni-2020>.

sehingga pembangunan di Papua dapat tercapai dengan optimal. Pembangunan dalam kapasitas praktek sosial utamanya.

### 15. Pembangunan di Papua Ditinjau dari Aspek Relasi-Interaksi (Dualitas)

Dalam konteks pembangunan di Papua, pisau analisa teori struktural Giddens digunakan untuk memahami bagaimana dualitas bekerja secara operasional memaknai praktek sosial antara agensi dan struktur. (Lihat tabel 2)

Tabel 2. Analisis Teori Struktural

ELEMEN	KAJIAN TEORI	RUMUSAN IKHTIAR
AGEN	TEORI STRUKTURASI (Anthony Giddens; 1984) Membahas tentang: Hubungan dialektika dan saling mempengaruhi antara agen dan struktur dalam praktek sosial ( <i>social practices</i> )	Agen melakukan rasionalisasi terhadap struktur Agen memiliki motivasi untuk bertindak dalam rasionalisasi struktur. “Agen memiliki kemampuan untuk merubah dan menyesuaikan struktur agar dapat mencapai tujuan pembangunan Papua yang optimal”
STRUKTUR		Struktur merupakan aturan dan sumber daya yang terbentuk dari praktik sosial Seluruh tindakan sosial membutuh struktur Struktur dapat menciptakan, mengikat, mempengaruhi dan membatasi agensi “Struktur memainkan peranan utama dalam pelaksanaan Pembangunan di Papua, namun efektifitas pelaksanaannya bergantung pada kemampuan Agensi.”
DUALITAS	Khususnya: IPM pada sektor Pendidikan, kesehatan dan ekonomi	Dualitas merujuk kepada hubungan resiprokal antara agen dan struktur Struktur dibentuk dan membentuk agen. “Dualitas Agen dan Struktur mampu menciptakan Agen, Struktur, dan Dualitas yang baru.”

Dalam teori struktural Giddens di Tabel 2 dijelaskan bahwa dualitas merujuk kepada suatu hubungan timbal balik antara agen dan struktur. Dalam konteks pembangunan di Papua, dualitas merujuk kepada kesinambungan agen dan struktur untuk mencapai suatu pembangunan yang optimal. Dalam hal ini, agen merujuk pada aktor-aktor yang memiliki kekuasaan dan mempunyai pengetahuan untuk melakukan suatu tindakan, sedangkan struktur merujuk

kepada otonomi khusus Papua yang merupakan hasil pembentukan dari aktor dan memiliki kemampuan untuk membatasi aktor. Dualitas keduanya terletak pada kolaborasi antara struktur yang memiliki kemampuan untuk memberikan batasan terhadap agen-agen dalam konteks pembangunan di Papua, dan juga kehadiran agen yang mampu memberikan inovasi serta motivasi untuk bertindak dan merasionalisasikan otonomi khusus sehingga pembangunan di Papua dapat dicapai dengan optimal.

Pertama, Otonomi khusus Papua merupakan struktur yang memiliki sifat membatasi perilaku agensi (aktor-aktor) dengan norma atau aturan serta sumber daya dalam pembangunan di Papua. Struktur ini memiliki sifat diciptakan, dipertahankan, dan diubah melalui tindakan agen yang di dalamnya terdapat aktor-aktor. Sebagai struktur otonomi khusus Papua diciptakan dalam rangka pemberian pembangunan Papua. Namun, peran agen menjadi penting dalam keberlangsungan struktur. Agen memiliki keleluasaan untuk mempengaruhi struktur dan dalam waktu yang sama juga tindakan agen dibatasi struktur. Jalur kausalitas ini berlangsung ke dua arah timbal-balik, sehingga sulit untuk menentukan apa yang mengubah apa. Struktur dengan demikian memiliki sifat membatasi (*constraining*) sekaligus membuka kemungkinan (*enabling*) bagi tindakan agensi.

Sebagai struktur, otonomi khusus Papua membatasi kewenangan agen dan erangkat pemerintahan. Dalam hal ini setiap aktor memiliki yurisdiksi masing-masing tentang kekuasaan dan pengaruhnya di Papua. Di sisi lain, struktur juga memberikan uang bagi aktor untuk berinovasi dan mengubah struktur. Dalam hal ini, otsus papua sebagai struktur tidak terbatas pada perangkat hukum dan aturan, namun ada ruang *feedback*. Agen diberikan keleluasaan untuk mengatur pembangunan di Papua melalui struktur, yang secara sedikit banyak berdampak pada struktur. Hal ini karena dualitas struktur dan agen yang membentuk hubungan kausalitas. Bila mengacu kepada implementasi otonomi khusus Papua, terlihat bahwa ada masalah krusial dalam tubuh struktur, agen, dan implikasinya terhadap dualitas struktur dan agen.

Pertama, implementasi otonomi khusus Papua yang diawali dengan lambat dan kurang tepat. Hal tersebut menyebabkan lemahnya struktur karena dibuat tanpa penyokong yang kuat dan bukan dari kesepakatan bersama seluruh agen yang mewakili.

Awal perumusan otonomi khusus tidak melibatkan beberapa pihak Jakarta dan Papua dalam melakukan musyawarah untuk mufakat. Beberapa pihak di Jakarta khawatir bahwa undang-undang tersebut justru akan menjadi jembatan untuk kemerdekaan Papua, sehingga pemerintah memberlakukan Peraturan Pemerintah No.77 / 2014 yang membahas simbol-simbol daerah yang bertabrakan dengan agenda Undang-Undang Otonomi Khusus. Sedangkan dari pihak Papua, meskipun rancangan tersebut dirancang di Papua, tidak semua kelompok kepentingan di provinsi tersebut terlibat dalam proses tersebut, terutama mereka yang memiliki tendensi terhadap pro-kemerdekaan.<sup>63</sup> Hal ini menyebabkan resistensi terhadap otsus itu sendiri yang menyebabkan legitimasi kebijakan tersebut menjadi kurang kuat. Hal tersebut menunjukkan bahwa penciptaan struktur tidak melalui proses negosiasi para agen untuk mencapai suatu kesepakatan. Hal ini menyebabkan proses perumusan struktur menjadi tidak legitimatif sehingga menimbulkan polemik terhadap dualitas struktur dan agen.

Kemudian, tidak optimalnya keberhasilan pembangunan Papua juga akibat buruknya koordinasi antar agen sehingga agen cenderung dominan daripada struktur. Akibat struktur yang tidak kuat, struktur kehilangan kekuatannya untuk mengikat agen. Untuk mencapai implementasi undang-undang otonomi khusus yang optimal, peran agen menjadi amat krusial. Dalam operasionalisasi pembangunan Papua, ada beberapa aktor yang memiliki fungsi dan peranan yang penting karena memiliki kekuasaan dan kemampuan untuk mengubah struktur. Pertama, yaitu Majelis Rakyat Papua (MRP). Seperti yang

---

<sup>63</sup> Ibid..., Widjojo, M.

sudah disinggung sebelumnya, keberadaan MRP unik karena lembaga ini hanya ada di Papua dan merupakan bagian dari implementasi UU otsus Papua.

*“Majelis Rakyat Papua (MRP) merupakan representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini”.*

Dalam hal ini MRP menjadi representasi langsung Orang Asli Papua (OAP) dalam tatanan legislatif di Papua. Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) juga merupakan aktor yang penting mengingat spesialisasi tugasnya khusus pada pelaksanaan otsus Papua. Selain itu, keberhasilan implementasi otsus juga bergantung pada pemerintah, baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pasca penerapan UU Pemerintahan Daerah yang mengatur desentralisasi pasca reformasi, peran dan tugas pemerintah daerah mencakup juga pada pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah di dalam bidang desentralisasi. Dengan adanya aturan otonomi khusus, peran pemerintah daerah semakin luas karena posisinya sebagai ujung tombak pemegang kekuasaan daerah dan lembaga dengan kewenangan terluas di Papua.

Koordinasi antara pemerintahan, baik eksekutif dan legislatif, atau pemerintahan pusat dan daerah amat diperlukan untuk mencapai optimalnya pembangunan di Papua. Masih lemahnya koordinasi di antara penyelenggara pemerintahan daerah, baik antara eksekutif dan legislatif juga menjadi faktor penghambat pelaksanaan otsus. Fakta menunjukkan bahwa di 5 tahun awal pelaksanaan Otsus, dimana hanya satu Peraturan Daerah yang telah dibuat yakni Perda Provinsi Papua No. 4/2005 mengenai mekanisme pengangkatan anggota MRP (Majelis Rakyat Papua).<sup>64</sup>

Ketidakselarasan antar agen juga terlihat ketika implementasi Inpres 1 tahun 2003. Pihak Papua tidak dilibatkan ketika proses musyawarah dan pengambilan keputusan tentang Inpres tersebut. Instruksi Presiden yang

---

<sup>64</sup> Op. cit. Malak, Stepanus dan Nugraha. Hlm 23

dikeluarkan Presiden Megawati Soekarnoputri tersebut berisi tentang Percepatan Pelaksanaan UU No. 45 tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Pania, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Munculnya instruksi presiden ini menjadi awal polemik kewenangan pengelolaan Papua. Hal ini karena, dalam UU Otsus No 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus Papua, segala urusan yang terkait dengan pemekaran wilayah berada di bawah tanggung jawab MRP. Hal tersebut termaktub dalam pasal 76 yang berbunyi:

*"Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang".*

Isi ayat tersebut tentunya kontradiktif dengan Inpres 1/2003 yang menegaskan bahwa pemekaran dilakukan oleh pemerintah pusat. Ketergesa-gesaan dalam pengambilan keputusan ini memberikan celah pada konflik akibat pemekaran wilayah maupun proses pergantian kekuasaan yang melibatkan elit lokal di Papua. Hal tersebut tentunya memberikan dampak buruk bagi implementasi otonomi khusus di Papua.

Tak hanya itu, kekacauan kewenangan dalam pembangunan Papua juga terlihat ketika Dewan Perwakilan Rakyat mengambil inisiatif pada 22 Januari 2007 untuk menyusun undang-undang untuk pembentukan 4 (empat) provinsi baru di Papua (provinsi Papua Barat, Papua Barat Daya, Papua Selatan dan Papua Tengah). Tindakan ini seolah menunjukkan bahwa lembaga legislatif (DPR) selaku agen maupun struktur tidak menunjukkan itikad baiknya dalam melaksanakan otonomi khusus Papua. Hal tersebut tentunya mengabaikan marwah dari otonomi khusus Papua, dimana inisiatif dan langkah-langkah pembangunan seharusnya dikepalai oleh pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat Papua. Inisiatif pusat ini justru memperlihatkan adanya arogansi dan ketidakpercayaan pusat terhadap orang Papua dalam hal pengambilan kebijakan. Selain itu, ketidaksinambungan antar agen menyebabkan terjadinya sentimen-sentimen tertentu tentang Papua.

Belum optimalnya pembangunan di Papua diyakini menjadi salah satu faktor mengapa pembangunan di Papua masih stagnan hingga saat ini.

Kondisi saat ini menunjukkan bahwa baik struktur dan agen dalam pembangunan di Papua masih belum berkesinambungan dan sinkron. Hal ini menegaskan bahwa dualitas struktur dan agen belum tercapai. Keduanya juga tidak membentuk suatu hubungan kausalitas dimana struktur mengikat agen, dan agen mempengaruhi struktur. Maka dari itu, upaya yang bisa dilakukan agar dualitas berfungsi untuk mendukung pembangunan di Papua yaitu pertama, tugas, wilayah kewenangan, dan fungsi masing-masing agen perlu diperjelas. Kedua, otsus Papua sebagai struktur perlu diberikan kekuatan yang signifikan sehingga tidak hanya hadir sebagai formalitas kompromi politik, melainkan benar-benara untuk mencapai pembangunan di Papua. Kolaborasi keduanya akan menghasilkan suatu kondisi dimana agen mampu melakukan rasionalisasi terhadap struktur melalui tindakan-tindakan sehingga secara tidak langsung struktur memperbaiki celah-celah struktur itu sendiri melalui agen. Dualitas ini akan menghasilkan suatu output menuju pembangunan Papua yang dapat mencapai hasil yang optimal.

Pola pendekatan pembangunan fisik yang sebagian besar dirancang dari atas ke bawah dan tidak tersosialisasi dengan baik dan tidak melibatkan (*social engagement*) masyarakat lokal di Papua, kini harus dicari pola baru yang lebih dualitas. Banyak infrastruktur yang dibangun telah ditinggalkan karena tidak beresonansi (sejalan dan berpengaruh) dengan kebutuhan masyarakat. Misalnya, perumahan bersubsidi di Kecamatan Skouw di kabupaten Muaratami, Jayapura, yang diperuntukkan bagi penduduk asli Papua di wilayah perbatasan Indonesia-PNG, dibangun di daerah terpencil dan penduduk harus bepergian berjam-jam untuk mencapai fasilitas umum terdekat, seperti sekolah, fasilitas kesehatan, pasar, gereja dan rumah sakit (puskesmas).

## BAB IV

### PENUTUP

#### 16. Simpulan

Sejak rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, kebijakan-kebijakan pembangunan nasional selalu bersifat general dan seragam. Padahal, setiap wilayah di Indonesia memiliki karakteristik, geografis, demografis, hingga kebudayaan yang berbeda-beda. Generalisasi pembangunan nasional ini kemudian menyebabkan adanya kesenjangan antar daerah atau provinsi, seperti dalam kasus Provinsi Papua. Sebagai wilayah paling timur Indonesia, Papua memiliki keunikan dan perbedaan yang cukup signifikan daripada wilayah lainnya. Perbedaan ini dicoba untuk dijembatani melalui implementasi otonomi khusus Papua. Meski demikian, Papua masih menjadi daerah tertinggal di Indonesia yang menandakan hingga saat ini kesenjangan pembangunan tersebut masih terlihat jelas.

Diskusi tentang menemukan strategi yang lebih tepat untuk pembangunan di Papua telah lama berlangsung. Meski demikian sampai hari ini pemerintah terus mencari strategi yang berbeda untuk memenangkan hati dan pikiran orang asli Papua (OAP). Salah satu kebijakan akulturasi budaya yang digagas oleh Presiden Gus Dur (Abdurrahman Wahid) merujuk pada diperlukannya optimalisasi praktik (interaksi) sosial sebagai solusi pembangunan.

Berdasarkan teori strukturalis Giddens (1990), belum optimalnya hasil pembangunan di Papua dapat dianalisa sebagai berikut: Pertama, dominasi agensi dalam implementasi Otsus Papua menciptakan berbagai permasalahan, seperti lambatnya proses pembangunan di Papua. Dalam teori strukturalis, agensi memiliki kemampuan untuk memengaruhi struktur namun agensi juga dibatasi oleh struktur. Kurang jelasnya batasan-batasan struktur menyebabkan agensi mengambil tindakan-tindakan yang justru melemahkan posisi struktur terhadap agen. Dalam hal ini, meski implementasi Otsus Papua sudah

berlangsung lama, fakta bahwa pembangunan tersebut mengalami *stagnansi* menunjukan bahwa struktur tidak memiliki kemampuan untuk mengikat dan membatasi agen sehingga agen cenderung berjalan tanpa koordinasi.

Adanya inkonsistensi dan kurang kolaboratifnya antar agensi dalam mencapai pembangunan di Papua, antara lain dikeluarkannya instruksi presiden (Inpres No. 1/2003) untuk memajukan rencana pembentukan provinsi-provinsi baru Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah, walaupun belum ada konsultasi sebelumnya dengan pemerintah daerah atau masyarakat adat Papua. Selain itu, inkonsistensi pemerintah dalam menerapkan otonomi khusus juga terlihat dalam peraturan pengganti (Perpu No. 1/2008) untuk revisi UU No 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus untuk Papua yang menjadikan aturan mengenai otsus Papua tumpang tindih sehingga kewenangan agen menjadi lebur satu sama lain. Maka dari itu, hal yang bisa dilakukan adalah memiliki ruang diskusi yang melibatkan seluruh agensi terkait mulai dari representasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, Majelis Rakyat Papua, hingga Orang Asli Papua. Peningkatan kapital, membentuk habitus dan menyiapkan fasilitas bagi para agensi di semua arena praktik sosial harus dikembangkan dengan pendampingan dan evaluasi pada setiap proses dan tahapan pembangunan.

Kedua, struktur yang diciptakan tanpa kesepakatan bersama. Hal ini mengakibatkan struktur tidak bekerja secara optimal dan memiliki banyak celah. Otsus papua diciptakan melalui mekanisme kompromi politik yang ditawarkan oleh elit Jakarta terhadap tuntutan kemerdekaan Papua dari orang Papua. Meski pengesahan UU No. 35 tahun 2008 tentang Otonomi Khusus Papua disambut dengan antusiasme yang tinggi, namun pengimplementasian di awal kurang baik. Hal ini karena otsus itu sendiri tidak berisi dan disepakati oleh semua pihak terkait. Hal ini diperparah dengan kurangnya kebijakan pendukung implementasi otsus Papua sehingga menyebabkan keterlambatan dalam pembangunan di Papua. Akibatnya, hal tersebut semakin mengontraskan sentimen antara Jakarta dan Papua serta permainan politik diantaranya.

Forum dialog juga dapat menjadi *platform* bagi aktor terkait untuk saling transparan dan membangun hubungan saling percaya sehingga mengurangi

tensi dan sentimen Jakarta-Papua yang selama ini menjadi salah satu akar masalah yang menghambat pembangunan Papua. Selain itu, yang dapat diupayakan agar struktur dapat berfungsi yaitu dengan mengurai regulasi agar tidak saling tumpang tindih sehingga struktur dapat berfungsi dengan optimal dan tidak hanya sebagai suatu formalitas.

Ketiga, analisa strukturalis Giddens menegaskan bahwa dualitas antara agensi dan struktur dalam pembangunan di Papua tidak membentuk hubungan kausalitas sehingga yang terjadi adalah kekacauan dalam praktik sosial. Dualitas dalam rangka mencapai pembangunan di Papua dalam rangka pembangunan nasional belum sepenuhnya terbentuk akibat struktur dan agen masih memiliki masalah yang belum diselesaikan hingga saat ini. Untuk itu, ditemukan korelasi kuat bahwa pembangunan di Papua yang optimal hanya bisa tercapai apabila dialektika hubungan timbal balik dan saling mempengaruhi antara struktur dan agen dalam pembangunan di Papua terjalin dengan baik. Kehadiran struktur yang stabil dan tidak saling tumpang tindih yang didukung dengan agen yang saling berkolaborasi ini akan menghasilkan suatu dualitas sehingga pembangunan di Papua dapat dilaksanakan secara optimal.

## 17. Rekomendasi

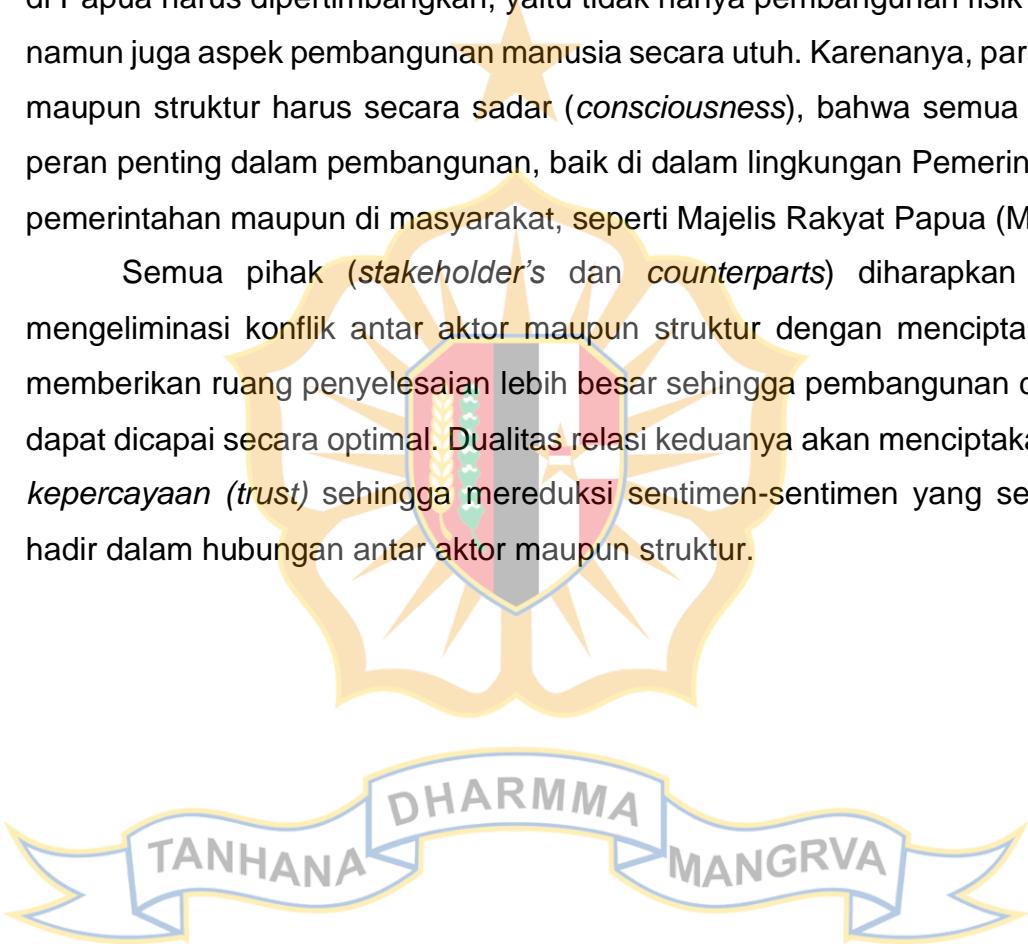
Rekomendasi lebih memfokuskan kepada peningkatan kapasitas menjadi agensi dan struktur yang kuat dan berpengaruh melalui penguatan kapital, baik kapital budaya maupun kapital sosial. Agensi merujuk kepada para aktor, baik lokal (Papua) maupun nasional (Ibukota) yang memiliki kapasitas (arena) berupa kewenangan dan kekuasaan untuk memperbaiki situasi pembangunan di Papua. Sedangkan struktur merujuk pada berbagai perangkat dan sumber daya Pembangunan yang difokuskan pada arena pendidikan, kesehatan dan perekonomian.

Peninjauan kembali Inpres Nomor 9 Tahun 2017 tentang Percepatan Pembangunan Kesejahteraan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, mengamanatkan kepada para agensi dan 29 (dua puluh Sembilan) struktur

pemerintahan, kementerian dan lembaga untuk dapat mengoptimalkan pembangunan Papua melalui praktik sosial.

Penyiapan pengganti Otsus (2008) yang akan segera berakhir pada tahun 2021, menjadi penting untuk membentuk struktur baru yang memiliki kekuatan untuk mengikat dan mengatur praktik sosial antar para agensi maupun struktur dalam membangun Papua. Makna dan tujuan pembangunan di Papua harus dipertimbangkan, yaitu tidak hanya pembangunan fisik semata, namun juga aspek pembangunan manusia secara utuh. Karenanya, para agensi maupun struktur harus secara sadar (*consciousness*), bahwa semua memiliki peran penting dalam pembangunan, baik di dalam lingkungan Pemerintah, non pemerintahan maupun di masyarakat, seperti Majelis Rakyat Papua (MRP).

Semua pihak (*stakeholder's* dan *counterparts*) diharapkan mampu mengeliminasi konflik antar aktor maupun struktur dengan menciptakan dan memberikan ruang penyelesaian lebih besar sehingga pembangunan di Papua dapat dicapai secara optimal. Dualitas relasi keduanya akan menciptakan suatu *kepercayaan* (*trust*) sehingga mereduksi sentimen-sentimen yang selama ini hadir dalam hubungan antar aktor maupun struktur.



## DAFTAR PUSTAKA

**A. Buku-buku:**

1. Dewan Ketahanan Nasional, Sekretariat Jenderal, Hasil Kelompok "A" tentang Strategi Penyelesaian Konflik Berlatar Belakang Separatis di Provinsi Papua Melalui Pendekatan Bidang Politik dan Keamanan, Jakarta, May 27, 2003, Hlm. 2.
  2. Dinas Pendidikan Provinsi Papua. 2011. *Rencana Pembangunan Pendidikan Dasar dan Menengah Provinsi Papua*. Jayapura: Dinas Pendidikan Provinsi Papua.
  3. Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. USA: University of California Press.
  4. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Gita Media Press. Hlm. 562.
  5. Kartasasmita, Ginandjar. 1996. *Tantangan dan Agenda Pembangunan*. Makalah Disampaikan Pada Temu Kader Cendekiawan Golkar Bandung, 30 Oktober 1996.
  6. Kartono, D. dan Nurcholis, H. 2016. Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota. *Universitas Terbuka Press Vol. 3*.
  7. Meterey, Bernarda (2012). Nasionalisme ganda orang Papua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
  8. Rahardjo, Satjipto. 1998. *Mengkaji Kembali Peran dan Fungsi Polri dalam Masyarakat di Era Reformasi*. Makalah Seminar Nasional tentang Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi.
  9. Resosudarmo, B. P., et. al. 2014. *Development in Papua after special autonomy*. Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia. Hlm 453.
  10. Runggeary, Alex. 2017. *Strategi terintegrasi membangun Papua*. Yogyakarta: Indie Book corner. Hlm. VI.
  11. Sahlins, M. D. 1963. *Poor man, rich man, big-man, chief: political types in Melanesia and Polynesia*. Comparative studies in society and history, 5(3), 285-303.
  12. Sugandi, Yulia. 2008. *Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua*. Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung Foundation.
  13. Suparlan, Parsudi. 2004. *Etika Publik Polisi Indonesia: Agenda dan Tantangannya*. Dalam: Bunga Rampai Ilmu Kepolisian Indonesia. Jakarta: YPKIK. Hlm .172-182.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Polisi dalam Menuju Masyarakat Multikultural*. Dalam: Prof. Mardjono Reksodiputro, SH, MA: Pakar, Guru, Kolega, dan Sahabat. Di-edit oleh Parsudi Suparlan dan Chryshnanda DL. Jakarta: YPKIK.

14. Tebay, N. 2009. *Dialogue between Jakarta and Papua A perspective from Papua*. Pontifical Mission Society Human Rights Office, Missio Order No. 600 301. ISSN 1618-62.

**B. Perundang-undangan dan dokumen:**

1. UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945
2. UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua
3. UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
4. UU No. 45 tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Pania, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.
5. PP No. 66 Tahun 2011 tentang pembentukan Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (UP4B).
6. Instruksi Presiden (Inpres) Nomor: 9 Tahun 2017 tentang Percepatan Pembangunan Kesejahteraan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.
7. BPS Papua, 2019. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua Tahun 2019. No. 14/02/Th. V, 17 Februari 2020.

**C. Jurnal-jurnal:**

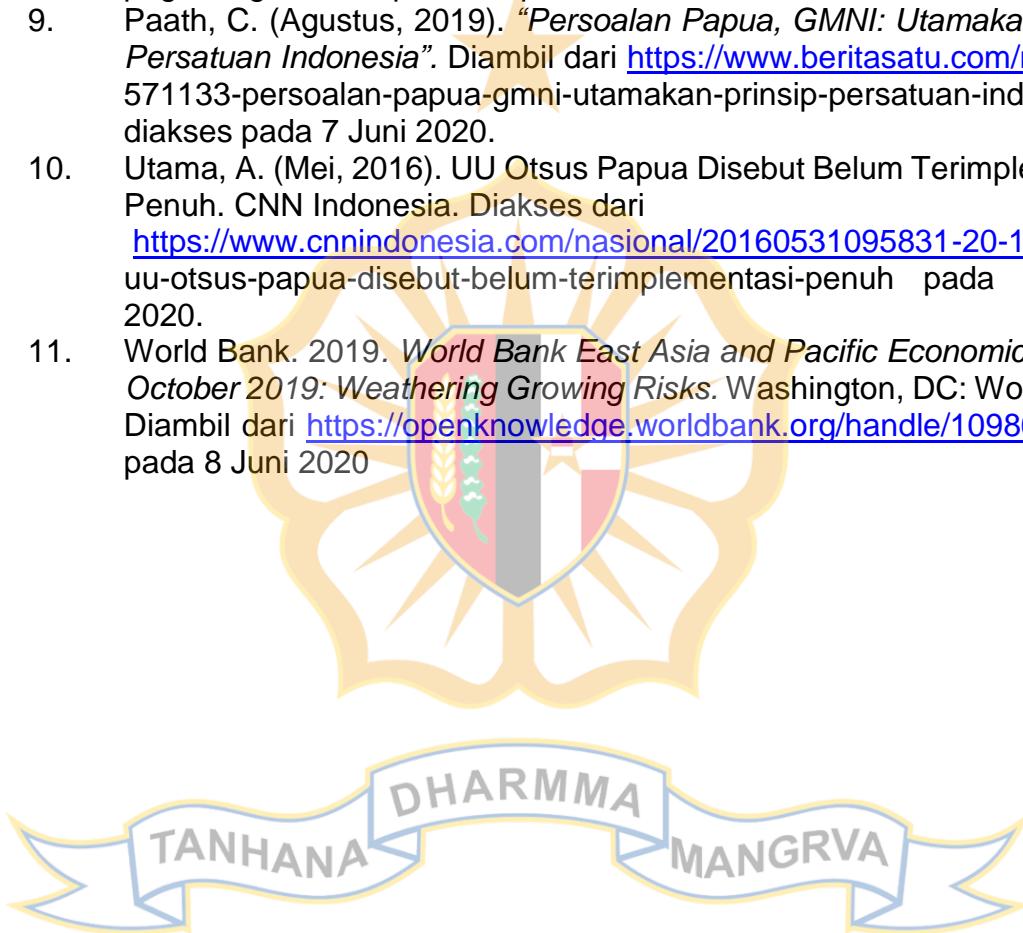
1. Australian Agency for International Development. 2006. *Impacts of HIV/AIDS 2005–2025 in Papua New Guinea, Indonesia and East Timor*. Canberra: AusAID
2. BPS Papua. 2020. *Indikator Penting Provinsi Papua Edisi Maret 2020*. Badan Pusat Statistika Provinsi Papua. ISSN: 2477-44. Hlm 6.
3. Bambang Shergi Laksmono. 2013. *Pokok-Pokok Pemikiran Pembangunan Papua*, h. 6.
4. Chauvel, R. dan Bhakti, I. 2004. *The Papua Conflict: Jakarta's Perception and Policies*. Washington DC: East-West Center Washington, p 46.
5. Elisabeth, A. 2006. Dimensi internasional kasus Papua. *Jurnal Penelitian Politik*, 3(1), 43-65. Jakarta: LIPI
6. . 2016. *Perdamaian Dan Pembangunan Papua: Problematika Politik Atau Ekonomi?* LIPI Press. Hlm 22.
7. Freund, A. 2007. *The HIV/AIDS pandemic in West Papua*. Newcastle: Australia West Papua Association.
8. M. Arief Pranoto. (Mei, 2018). *Sepintas Kredo Geopolitik. The Global Review*.
9. Mansoben, Johsz. R. 1995. *Sistem politik tradisional di Irian Jaya*. PhD Dissertation, University of Leiden diakses dari LIPI-RUL.
10. Mardjono, Reksodiputro. 1996. *Catatan kuliah Seminar masalah peradilan Pidana*. (Tidak diterbitkan).
- Marshall, A. J., & Beehler, B. M. 2011. *Ecology of Indonesian Papua Part One*. Tuttle Publishing.

11. Nurcholis, ET. al. 2016. *Materi pokok pembangunan masyarakat desa dan Kota Edisi Ketiga*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.
12. Portes, Alejandro. 1976. *on the Sociology of National Development: Theories and Issues*. *American Journal of Sociology* 82, no. 1: 55-85.
13. Rumbiak, Yan Pieter. 2005 *Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua: Menyelesaikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Dan Membangun Nasionalisme Di Daerah Krisis Integrasi*. Jakarta: Papua International Education.
14. Sedyaningsih, R. dan S. Gunawan. 2009. ‘How far is Papua from achieving the goals of Healthy Indonesia 2010?’ dalam B.P. Resosudarmo dan F. Jotzo (Eds). *Working with Nature against Poverty: Development, Resources and the Environment in Eastern Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
15. Wilonoyudho, Saratri. 2009. “Kesenjangan dalam Pembangunan Kewilayahan,” *Forum Geografi*, Vol. 23, No. 2, Desember 2009: 167-180

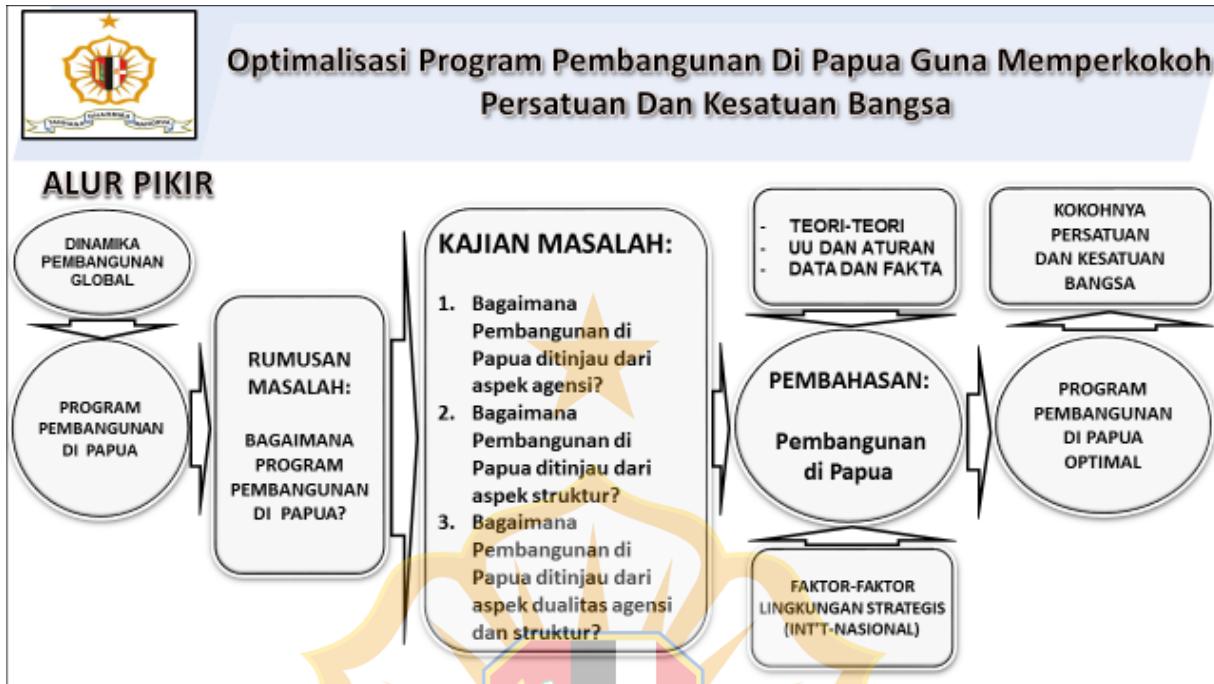
**D. Sumber internet:**

1. Anderson, B. (September, 2013). “*The Failure of Education in the Papuan Highlands*,” Inside Indonesia. Diakses dari [http://www.insideindonesia.org/the-failure-of-education-in-papua-s-highlands pada 7 Juni 2020](http://www.insideindonesia.org/the-failure-of-education-in-papua-s-highlands)
2. Badan Intelijen Indonesia. 2018. “*Masyarakat Papua Puas Dengan Kinerja Pemerintah*”. Diambil dari <http://www.bin.go.id/nasional/detil/410/1/10/05/2017/masyarakat-papua-puas-dengan-kinerja-pemerintah> diakses pada 3 Juni 2020.
3. Dorimulu, P, et al. (November 2018). *Prioritaskan Pembangunan SDM Papua*. Diambil dari <https://www.beritasatu.com/nasional/522005-prioritaskan-pembangunan-sdm-papua> diakses 5 April 2020.
4. Erdianto, K. (September, 2019). “*Kita Tak Punya Tokoh yang Paham Persoalan di Papua seperti Gus Dur.*” Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/07/06171941/kita-tak-punya-tokoh-yang-paham-persoalan-di-papua-seperti-gus-dur?page=2>. Pada 28 Maret 2020.
5. Fatima, H. (Juni, 2020). “*Papuan lives matter: George Floyd and colorism in Indonesia*. *Jakarta Post*.” Diambil dari <https://www.thejakartapost.com/academia/2020/06/04/papuan-lives-matter-george-floyd-and-colorism-in-indonesia.html> diakses pada 12 Juni 2020.
6. Liputan 6. (September, 2003). “*Mendagri: Majelis Rakyat Papua jangan Superbody.*” Diambil dari <https://www.liputan6.com/news/read/61885/mendagri-majelis-rakyat-papua-jangan-isuperbody> pada 8 Juni 2020.

7. Malak, Stepanus dan Nugraha. 2012. *Otonomi Khusus Papua*. Indonesia: Ar-raafi. ISBN: 978-602-97725-7-9. Diambil dari [https://www.researchgate.net/publication/301348375\\_Otonomi\\_Khusus\\_Papua](https://www.researchgate.net/publication/301348375_Otonomi_Khusus_Papua) hlm 129.
8. Novalius, F. (November, 2019). “*Fakta Pembangunan Infrastruktur Papua, dari 10 Bandara Baru hingga Pegunungan Arfak*”. Diakses dari <https://economy.okezone.com/read/2019/11/02/320/2124887/fakta-pembangunan-infrastruktur-papua-dari-10-bandara-baru-hingga-pegunungan-arfak> pada 5 April 2020.
9. Paath, C. (Agustus, 2019). “*Persoalan Papua, GMNI: Utamakan Prinsip Persatuan Indonesia*”. Diambil dari <https://www.beritasatu.com/nasional/571133-persoalan-papua-gmni-utamakan-prinsip-persatuan-indonesia> diakses pada 7 Juni 2020.
10. Utama, A. (Mei, 2016). UU Otsus Papua Disebut Belum Terimplementasi Penuh. CNN Indonesia. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160531095831-20-134653/uu-otsus-papua-disebut-belum-terimplementasi-penuh> pada 22 Juni 2020.
11. World Bank. 2019. *World Bank East Asia and Pacific Economic Update, October 2019: Weathering Growing Risks*. Washington, DC: World Bank. Diambil dari <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32482> pada 8 Juni 2020



## ALUR BERPIKIR



## B I O D A T A - P E S E R T A



NAMA DAN PANGKAT : KOMBES POL Dr. EKO RUDI SUDARTO, SIK. MSI.  
 TEMPAT/TANGGAL LAHIR : YOGYAKARTA, 1 NOVEMBER 1968

### A. PENDIDIKAN POLRI

- |   |        |
|---|--------|
| 1. AKADEMI KEPOLISIAN   | : 1991 |
| 2. PTIK (PERGURUAN TINGGI ILMU KEPOLISIAN)                    | : 2001 |
| 3. SESPIM (SEKOLAH STAF DAN PIMPINAN POLRI)                   | : 2007 |
| 4. PPRA (PROGRAM PENDIDIKAN REGULER ANGKATAN)-LX LEMHANNAS RI | : 2020 |

### B. PENDIDIKAN UMUM:

- |  |        |
|--|--------|
| 1. SD (SEKOLAH DASAR), CIREBON                         | : 1983 |
| 2. SMP (SEKOLAH MENENGAH PERTAMA), YOGYAKARTA          | : 1985 |
| 3. SMA (SEKOLAH MENENGAH ATAS)                         | : 1988 |
| 4. S1 PTIK (PERGURUAN TINGGI ILMU KEPOLISIAN), JAKARTA | : 2001 |
| 5. S2 KIK (KAJIAN ILMU KEPOLISIAN) UI, JAKARTA         | : 2004 |
| 6. S2 THAMMASAT (INTERNATIONAL RELATION), THAILAND     | : 2014 |
| 7. S3 KIK (KAJIAN ILMU KEPOLISIAN) PTIK, JAKARTA       | : 2018 |

### C. PENDIDIKAN/KURSUS INTERNASIONAL:

- |  |        |
|--|--------|
| 1. JICA – NPA (NATIONAL POLICE AGENCY) JAPAN                         | : 2006 |
| 2. COESPU (CENTER OF EXCELLENCE FOR STABILITY POLICE UNITS) - ITALIA | : 2008 |
| 3. JASPOC (JOINT ASEAN SENIOR POLICE OFFICER COURSE) – VIETNAM       | : 2010 |
| 4. RELP (REGIONAL EXECUTIVE LEADERSHIP PROGRAM) – JCLEC – SEMARANG   | : 2010 |
| 5. FBI (FEDERAL BEAUREAU) – RETRAINED – BANGKOK                      | : 2013 |
| 6. ILP (INTERNATIONAL LEADERSHIP PROGRAM) – BRAMSHILL, UK            | : 2014 |
| 7. NDU (NATIONAL DEFENCE UNIVERSITY) - TAIWAN                        | : 2016 |
| 8. DEMOCRATIC POLICING – NPA JAPAN                                   | : 2016 |
| 9. INTERINTERNATIONAL POLICING – THAMMASAT UNIVERSITY, BANGKOK       | : 2017 |
| 10. PASFA (POLICE ACADEMY STUDENTS FESTIVAL IN ASIA) – KOREA         | : 2017 |
| 11. SLIC (SENIOR LEADERSHIP INTERNATIONAL COURSE) – MISSISIPI, USA   | : 2017 |
| 12. RSIS – NTU (NANYANG TECHNOLOGICAL UNIVERSITY), SINGAPORE         | : 2017 |

### D. RIWAYAT PENUGASAN:

- |  |               |
|--|---------------|
| 1. PENUGASAN PADA POLDI IRIAN JAYA/PAPUA                                 | : 1991 – 1999 |
| 2. PENUGASAN PADA POLDI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA                       | : 2001 – 2006 |
| 3. PENUGASAN PADA DIVISI HUBUNGAN INTERNASIONAL / NCB INTERPOL INDONESIA | : 2007 – 2019 |
| 4. PENUGASAN PADA LEMDIKLAT POLRI  | : 2019 – 2020 |

### E. PENUGASAN KHUSUS

- |  |               |
|--|---------------|
| 1. MISI PBB, UNMIS (UNITED NATION MISSION IN SUDAN) DI SUDAN | : 2008 – 2009 |
| 2. MISI DIPLOMATIK – SLO/ATASE POLRI DI BANGKOK, THAILAND    | : 2011 – 2014 |
| 3. SATGAS NEMANGKAWI (BINMAS NOKEN) DI PAPUA                 | : 2017 – 2019 |