



LAPORAN AKHIR

Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Provinsi Papua



KERJASAMA
DEPUTI BIDANG EVALUASI KINERJA PEMBANGUNAN
KEMENTERIAN NEGARA PPN / BAPPENAS
DENGAN
UNIVERSITAS CENDERAWASIH
2009

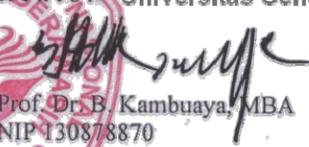
KATA PENGANTAR

Pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional, pada hakekatnya pembangunan daerah adalah upaya terencana untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam mewujudkan masa depan daerah yang lebih baik dan kesejahteraan bagi semua masyarakat.

Kegiatan EKPD tahun ini merupakan tahun ketiga pelaksanaan kerjasama antara Bappenas dengan Universitas Cenderawasih dari 33 Perguruan Tinggi Negeri se tanah air. Dua manfaat signifikan dari kegiatan EKPD ; pertama mengkaji dan menilai relevansi agenda pembangunan dan capaian sasaran pembangunan nasional di daerah; kedua adanya proses pembelajaran bersama antara Bappenas dan tim independent terkait dengan format penulisan, substansi, metodologi dan content laporan.

Substansi kegiatan EKPD tahun 2009 pendekatannya difokuskan dan diarahkan pada kajian dan penilaian terhadap relevansi dan efektivitas terkait agenda pembangunan nasional yang tertuang di dalam RPJMN. Metode pendekatan evaluasi ini diseragamkan agar hasil evaluasi diharapkan dapat diperbandingkan antar propinsi dan diperoleh gambaran agregasi secara nasional. Penilaian kinerja menggunakan rentang waktu 2004-2009 guna mengetahui agenda pembangunan daerah apakah sesuai dengan tujuan pembangunan nasional dan apakah masyarakat memperoleh manfaat dari pelaksanaan agenda pembangunan daerah tersebut.

Laporan EKPD 2009 menggunakan format yang lebih sederhana dan tentu saja tim merasa terbantu. Keterbatasan waktu , pendanaan dan pengalaman kesulitan memperoleh data dan informasi secara lengkap dan akurat dari instansi teknis terkait di daerah menjadi kendala utama tim dalam menganalisis dan menjustifikasi hasil evaluasi tersebut. EKPD 2009 dapat berhasil kegiatannya disebabkan oleh dukungan dari berbagai pihak terutama Bappenas dan Pemerintah Propinsi Papua. Oleh karena itu, sudah selayaknya tim menyampaikan penghargaan dan ungkapan terima kasih atas dukungan dan kerjasamanya yang baik , selanjutnya kekurangan dan kelemahan dari kegiatan EKPD ini dapat dijadikan bahan evaluasi untuk kegiatan sejenisnya di tahun-tahun mendatang.

Jayapura, Juli 2009
Rektor Universitas Cenderawasih

Prof. Dr. B. Kambuaya, MBA
NIP 130878870



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
EXECUTIVE SUMMARY	1
BAB I PENDAHULUAN	11
1.1 Latar Belakang dan Tujuan.....	11
1.2 Keluaran	11
1.3 Metodologi	12
1.4 Sistematika Penulisan	14
BAB II HASIL EVALUASI	15
2.1 Tingkat Pelayanan Publik	16
2.1.1Capaian Indikator	16
2.1.2Analisis Relevansi dan Efektifitas	20
2.1.3Analisis Capaian Indikator Spesifik dan Menonjol	21
2.1.4Rekomendasi Kebijakan	23
2.2 Tingkat Demokrasi	24
2.2.1Capaian Indikator	24
2.2.2Analisis Relevansi dan Efektifitas	27
2.2.3Analisis Capaian Indikator Spesifik dan Meninjol	29
2.2.4Rekomendasi Kebijakan	30
2.3 Tingkat Kualitas Sumber Daya Manusia.....	30
2.3.1Capaian Indikator	30
2.3.2Analisis Relevansi dan Efektivitas	40
2.3.3Analisis Capaian Indikator Spesifik dan Menonjol	41
2.3.4Rekomendasi Kebijakan	42
2.4 Tingkat Pembangunan Ekonom	43
2.4.1Capaian Indikator	43
2.4.2Analisis Relevansi dan Efektivitas	49
2.4.3Analisis Capaian Indikator Spesifik dan Menonjol	49
2.4.4Rekomendasi Kebijakan	50
2.5 Kualitas Pengelolaan Sumber Daya Alam.....	51
2.5.1Capaian Indikator	51
2.5.2Analisis Relevansi dan Efektifitas	55
2.5.3Analisis Capaian Indikator Spesifik dan Menonjol	56

2.5.4Rekomendasi Kebijakan	58
2.6 Tingkat Kesejahteraan Sosial	59
2.6.1Capaian Indikator	59
2.6.2Analisis Relevansi dan Efektivitas	62
2.6.3Analisis Capaian Indikator Spesifik dan Menonjol	63
2.6.4Rekomendasi Kebijakan	64
BAB III KESIMPULAN	66
Lampiran 1. Tabel. Indikator Outcomes Evaluasi Kinerja Pembangunan Provinsi Papua	69

EXECUTIVE SUMMARY

A. Latar Belakang

Pembangunan daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari pembangunan nasional, pada hakekatnya pembangunan daerah adalah upaya terencana untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam mewujudkan masa depan daerah yang lebih baik dan kesejahteraan bagi semua masyarakat.

Kebijakan dan program pembangunan yang dilaksanakan di daerah harus sejalan dengan tujuan pembangunan nasional yakni terwujudnya masyarakat adil, makmur dan sejahtera. Kerangka acuan yang digunakan untuk mewujudkan tujuan tersebut diatas yaitu agenda pembangunan yang tertuang didalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional berupa ; arah , kebijakan dan sasaran/tujuan pembangunan.

RPJMN pelaksanaannya telah dimulai sejak tahun 2004 dan hingga kini telah memasuki tahun kelima. Pelaksanaan pembangunan selama periode lima tahun tentu telah menghasilkan berbagai kemajuan dan perubahan secara signifikan sesuai dengan arah dan tujuan pembangunan. Namun diakui bahwa hambatan dan permasalahan pembangunan masih mewarnai pelaksanaan agenda pembangunan sehingga sasaran dan tujuan pembangunan belum dapat terwujud secara optimal. Evaluasi kinerja pembangunan daerah merupakan kegiatan penting untuk menilai kemajuan dan hambatan-hambatan serta tantangan pembangunan selama periode tertentu.

Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah (EKPD) tahun ini bertujuan untuk menilai relevansi dan efektivitas kinerja pembangunan daerah dalam rentang waktu 2004-2009. Untuk melihat apakah pembangunan daerah telah mencapai tujuan/sasaran yang diharapkan dan apakah masyarakat mendapatkan manfaat dari pelaksanaan pembangunan daerah tersebut.

Tujuan penting lainnya yaitu hasil evaluasi dapat memberikan informasi penting yang berguna sebagai alat untuk membantu pemangku kepentingan dan pengambil kebijakan pembangunan dalam memahami, mengelola dan memperbaiki apa yang telah dilakukan sebelumnya.

Parameter yang digunakan untuk kegiatan Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah mencakup 6 (enam) indikator, masing-masing : Tingkat Pelayanan Publik, Demokrasi, Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia, Tingkat Pembangunan Ekonomi, Kualitas Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup serta Tingkat Kesejahteraan Sosial.

B. Hasil Pelaksanaan EKPD Propinsi Papua

1. Tingkat Pelayanan Publik

Secara umum indikator pelayanan public di Propinsi Papua sejalan dengan upaya-upaya di tingkat nasional, namu hasilnya belum efektif. Keadaan ini disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya ; kapasitas dan kapabilitas aparatur, rendahnya komitmen pemerintah daerah, mentalitas, sikap kritis masyarakat yang lemah.

Indikator output sebagai acuan untuk menilai tingkat pelayanan publik yaitu Korupsi, Peraturan Daerah tentang Pelayanan Satu Atap dan Tingkat Pendidikan Aparatur Minimal Strata Satu. Secara umum, hasil penilaian ketiga indikator tersebut nampak belum efektif. Pelayanan Satu Atap hingga saat ini belum begitu banyak Peraturan Daerah yang telah berjalan efektif. Tingkat pendidikan aparatur meningkat dengan adanya otonomi daerah dan kebijakan pemekaran, namun tingkat pendidikan yang semakin baik belum diikuti dengan kinerja yang bagus. Korupsi merupakan potret yang menurunkan tingkat pelayanan publik. Praktek korupsi marak terjadi dimana-mana dan dilakukan secara terang-terangan, namun belum nampak ada upaya pencegahan dan pemberantasan dugaan-dugaan korupsi. Jumlah dugaan kasus korupsi yang dilaporkan ke pihak berwajib relatif sedikit dibandingkan dengan fenomena yang terjadi dan bahkan penyelesaian beberapa kasus nampak tidak tuntas seratus percent dan belum memberikan efek jera.

Lemahnya pemberantasan kasus – kasus korupsi di propinsi Papua disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya:

- a.** Indonesia memiliki wilayah sangat luas dari Sabang sampai Merauke sehingga keadaan tersebut turut mempengaruhi lemahnya kontrol pemerintah terhadap praktek-praktek korupsi di daerah termasuk di propinsi Papua. Aparat Pemerintah Pusat yang ada di daerah seperti kejaksaan , kehakiman dan pihak kepolisian sebagai institusi penegak hukum seolah-olah tidak berdaya menghadapi praktek korupsi yang marak terjadi dan bahkan ada kesan institusi penegak hukum tersebut melindungi para pelaku agar terhindar dari proses penyidikan dan penyelidikan. Praktek korupsi yang dilakukan di Papua sangat sistemik secara internal institusi, antara institusi, individu dan kelompok sehingga menjadi sangat sulit untuk mengungkapkan berbagai sinyalemen tindak pidana korupsi tersebut. Dokumen-dokumen publik seperti Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi buku suci yang sulit di akses publik.

- b. Polarisasi kelompok etnis turut menyuburkan praktek-praktek korupsi karena karena hanya melemahkan kontrol sosial terhadap praktek korupsi yang marak terjadi di propinsi Papua. Jumlah 250 suku/etnis masih terkota-kotak dalam cara pandang yang bersifat ingroup (memperhatikan kelompok etnis sendiri) dari pada berkoheesi dengan berbagai kelompok masyarakat agar turut bersama mengisi ruang deokrasi yang tersedia.
- c. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk oleh Undang-Undang cukup berhasil di tingkat pusat, namun belum efektif bekerja di daerah karena hingga saat ini belum ada KPK di tingkat Daerah. Keberadaan KPK bukan terbatas tugasnya memberantas dan menuntas kasus-kasus dugaan korusp, tetapi dapat menjadi alat kontrol yang efektif terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Masyarakat dapat menyampaikan laporan dugaan korupsi langsung ke KPK tanpa melalui instutusi penegak hukum lainnya.
- d. Hambatan lainnya terkait dengan kewenangan untuk mengeluarkan surat perintah pemeriksaan terhadap pejabat setingkat kepala daerah yang diatur oleh Undang-Undang yaitu berada di tangan Presiden. Kasus-kasus dugaan korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah hingga kini masih berlarut-larut proses penyelesaiannya karena disebabkan oleh hambatan legalitas.

2. Tingkat Demokrasi

Secara umum tingkat demokrasi di propinsi Papua sejalan dengan tingkat nasional, bahkan hasilnya juga signifikan. Indikator output sebagai acuan yaitu ; gender dan partisipasi masyarakat dalam pemilu. Index Pembangunan Gender dan tngkat partisipasi gender di propinsi Papua belum efektif karena sangat dipengaruhi oleh faktor sosial budaya masyarakat lokal. Sistem Patriharky di dalam sistem sosial budaya masyarakat hanya memperkuat legitimasi sosial dan justifikasi kedudukan serta peran dari pada kaum lelaki lebih kuat dan dominan dari pada kaum perempuan. Pandangan tersebut relatif masih mewarnai cara pandang masyarakat di propinsi Papua.

Partisipasi masyarakat di dalam pemilu nampak cukup berhasil sejak tahun 2004 pelaksanaan pemilu demokratis baik pemilu legislative, presiden hingga kepala daerah. Pemilu demokratis di Propinsi telah berlangsung sebanyak tiga kali, yaitu pada tahun 2004 melalui pemilu Leislatif dan Presiden, dilanjutkan pemilihan kepala daerah tingkat propinsi pada tahun 2005 dan pemilu ketiga yaitu pada tahun 2009. Tingkat partisipasi masyarakat dalam Pemilu cenderung

menurun pada tahun 2009, walaupun tingkat penurunannya relative kecil. Ada dugaan bahwa penurunan tersebut disebabkan oleh kinerja legislative periode sebelumnya yang dipandang kurang baik. Kecenderungan mengejar status social dan peningkatan staus social ekonomi menjadi fenomena yang diperlihatkan para wakil rakyat. Oleh karena itu, tingkat kepercayaan masyarakat cenderung menurun pada pemilu 2009 walaupun perununan relative kecil.

3. Tingkat Kualitas Sumber Daya Manusia

Secara umum, kebijakan pengelolaan peningkatan kualitas sumber daya manusia di propinsi Papua sejalan dengan tingkat nasional, hanya saja hasilnya belum efektif.

Indikator output yang digunakan masing-masing ; Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Pendidikan meliputi ; angka partisipasi murni, rata-rata nilai akhir, angka putus sekolah, angka melek huruf, guru yang layak mengajar. Sedangkan di bidang kesehatan , meliputi ; angka harapan hidup, angka kematian bayi dan Ibu, prevalensi gizi buruk, jumlah tenaga kesehatan per penduduk,

Index Pembangunan Manusia Papua mengalami peningkatan, namun relativ lambat proses peningkatannya dan masih berada pada kategori rendah yaitu berada pada angka 66 IPM, sedangkan IPM nasional berada diatas angka 70 an.

Tingkat pendidikan dan derajat pembangunan kesehatan di propinsi Papua belum mengalami peningkatan signifikan dibandingkan dengan tingkat nasional. Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia nampak terjadi di propinsi Papua namun pergerakan peningkatan tersebut relative lambat karena pola dan metode pengelolaan kebijakan masih menggunakan merode konvensional yang bersifat simbolik formalisme. Selain itu, fenomena yang nampak adalah bahwa pada saat bersamaan terjadi peningkatan secara paralel di tingkat nasional dengan tingkat kecenderungan relative tinggi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sebenarnya peningkatan kualitas sumber manusia berjalan lambat dan sulit mengejar hasil yang sejajar di tingkat nasional atau paling tidak mendekati angka rata-rata nasional.

Ada sejumlah faktor yang mempengaruhi pengelolaan kebijakan pembangunan kualitas sumber daya manusia yakni ; orientasi kebijakan masih dominant di wilayah perkotaan, pola pendekatan penanganan masih seragam antara kota dan kampung, kebijakan di bidang pendidikan masih dominant perhatian pada pendidikan menengah dan tinggi, sedangkan pendidikan dasar

kurang, alih fungsi profesi guru kedalam jabatan-jabatan struktur menyebabkan kecemburuan di kalangan guru sehingga guru-guru banyak meninggalkan tugas dan menetap di kota. Para medis dan dokter cenderung menetap di wilayah perkotaan dari pada mengabdikan di daerah-daerah terpencil, prasarana dan sarana yang belum optimal penyediaannya, Kebijakan pembangunan lebih dominan fisik dari pada non fisik dan tingkat kesejahteraan para pendidik dan petugas kesehatan masih relative rendah dibandingkan dengan tingkat kesulitan dalam melaksanakan tugas profesinya.

4. Tingkat Pembangunan Ekonomi

Secara umum, Tingkat pembangunan ekonomi secara nasional tidak sejalan dengan tingkat pembangunan ekonomi di propinsi Papua. Tingkat pembangunan ekonomi propinsi Papua berjalan di tempat atau stagnan selama periode tahun 2004-2008. Perkembangan tingkat pembangunan ekonomi propinsi Papua hanya berkutat pada level 35 percent selama periode 2004-2009.

Indikator output yang digunakan untuk menilai tingkat pembangunan ekonomi meliputi ; inflasi, laju pertumbuhan ekonomi makro, Produk Domestik Regional Brutto (PDRB), dan Investasi, termasuk Infrastruktur jalan darat.

Inflasi di propinsi Papua selama lima tahun relatif tinggi antara 6 sampai 11 percent. Tingkat pertumbuhan ekonomi di propinsi Papua berada rata-rata level terendah antara level positif sekitar 4 – 6 percent, dan pada level ekstrem pertumbuhan minus nol percent justru terjadi pada tahun 2006 yaitu sebesar – 0,18 percent.

Tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah dan bahkan stagnan disebabkan oleh berbagai faktor : kontribusi PDRB sekitar 68 percent dari tambang dan non migas ke pemerintah yang kembali ke daerah dalam bentuk bagi hasil untuk kepentingan pemangunan, sektor pertanian melalui sub sektor perkebunan dan perikanan menyumbang 9 percent kepada PDRB juga kepada negara yang kemudian keluar dalam bentuk bagi hasil untuk kepentingan pembangunan di daerah. Selain itu, Papua sebagai tempat akhir dari distribusi barang dan jasa datang dari luar Papua dan bukan wilayah produksi, ketergantungan di sektor publik (pemerintah daerah) sangat dominan, arus mengalir uang keluar lebih besar dari pada uang yang berputar di Papua melalui banyak pintu. Mentalitas subsisten yang bersifat ekonomi konsumtif dan lemahnya mentalitas berwirusaha berkontribusi terhadap rendahnya tingkat pertumbuhan ekonomi di propinsi Papua.

Pembangunan Infrastruktur jalan darat belum optimal hasilnya karena dipengaruhi oleh berbagai kendala baik teknis maupun substantif. Kendala iklim dan topografi, konflik hulu, dan lain sebagainya. Sedangkan substansif berupa alasan klasik pembiayaan, lemahnya komitmen pemerintah, tidak tersedianya grand design tentang pembangunan infrastruktur di Papua dan pemerintah menganggap belum prioritas pembangunan infrastruktur karena belum dapat memacu percepatan kegiatan ekonomi.

5. Kualitas Pengelolaan Sumber Daya Alam

Kebijakan pengelolaan sumber daya alam di Propinsi Papua sejalan dengan kebijakan di tingkat nasional. Namun hasilnya belum efektif baik nasional maupun tingkat daerah. Hutan propinsi daratan propinsi seluas 317.062 km² terdiri dari dataran rendah, lereng, perbukitan hingga daerah pegunungan. Sumber daya alam propinsi Papua sangat berlimpah berupa kandungan mineral di dalam perut bumi, sumber daya laut dan sumber daya hutan. Potensi sumber daya alam tersebut belum sepenuhnya dikelola secara optimal untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat setempat. Sumber daya alam Papua secara perlahan namun pasti seiring dengan berjalannya waktu dan dinamika pembangunan di era modern dewasa ini mulai terancam berkurang dan rusak.

Areal Kehutanan dan Konservasi dengan total 31,5 juta hektar luas hutan Papua, sekitar 5,8 juta hektar hutan propinsi Papua dalam kondisi rusak. Kerusakan hutan Papua disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya; akibat dari adanya kebutuhan pembangunan yang cukup besar di propinsi Papua terutama daerah pemekaran, adanya perambahan hutan yang dilakukan oleh masyarakat baik yang ilegal maupun legal atau pengrusakan Hak Pengelolaan Hutan (HPH) atas areal tertentu oleh investor, dan adanya pemukiman di dalam hutan lindung.

Kebutuhan pembangunan oleh pemekaran menyebabkan terjadi pembukaan hutan-hutan alamiah untuk kebutuhan pembangunan gedung, kantor-kantor pemerintah dan fasilitas umum lain. Bahan-bahan lokal hutan dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan daerah baru, dan bahkan paling ekstrem yakni wilayah taman nasional yang dijadikan areal proteksi cagar alam seperti taman Lorenz telah menjadi wilayah administratif kabupaten Mamberamo Raya.

Eksplorasi hutan dan sumber daya alam lain seperti tambang dan bahan mineral lainnya sebagai sumber daya ekonomi untuk kepentingan pembangunan daerah. Investor di bidang perkebunan yang telah melakukan investasi pada

beberapa kabupaten seperti : Keerom, Boven Digoel, Merauke dan Kabupaten Jayapura sebenarnya berkontribusi terhadap rusaknya sumber daya hutan.

Kegiatan perambahan hutan yang dilakukan baik secara legal oleh masyarakat untuk kepentingan pembangunan maupun illegal logging turut berkontribusi terhadap pengrusakan hutan.

PT Freeport sejak lama telah beroperasi dari wilayah Timika hingga memasuki wilayah pegunungan tengah sejauh ini adanya tuduhan dari berbagai pihak berkaitan dengan pengrusakan wilayah areal pertambangan dan lingkungan sekitarnya namun pemerintah seolah-olah membiarkan kegiatan eksploitasi dan eksplorasi oleh PT Freeport tersebut terhadap kandungan sumber daya sumber alam yang tersedia hanya untuk kepentingan pembangunan ekonomi nasional , namun dikuasai dan dikendalikan oleh pihak asing.

6. Tingkat Kesejahteraan Sosial

Pengelolaan kebijakan tentang tingkat kesejahteraan sosial di propinsi Papua sejalan dengan tingkat nasional, namun hasilnya belum efektif selama lima tahun pelaksanaan pembangunan.

Indikator output yang digunakan untuk menilai tingkat kesejahteraan sosial di propinsi Papua yaitu ; tingkat kemiskinan dan tingkat pengangguran terbuka.

Kebijakan pembangunan di bidang kesejahteraan sosial di propinsi Papua selama lima tahun belum mampu menekan angka kemiskinan dan tingkat pengangguran terbuka. Tingkat kemiskinan di propinsi Papua dengan jumlah penduduk sekitar 2, 2 juta jiwa , terdapat 40 percent penduduk berada dalam kategori miskin dan 70 percent dari 40 percent tersebut berada di kampung-kampung dan pedalaman.

Kebijakan Bantuan Langsung Tunai dan PNPM Mandiri sejauh ini belum memberikan dampak signifikan terhadap perubahan pola pikir dan cara pandang masyarakat guna menata masa depannya. Kebijakan-kebijakan tersebut hanya menciptakan ketergantungan karena masyarakat telah terbiasa dimanja dengan kebijakan jaringan pengaman sosial (sosial system Network). Dengan demikian masih sangat sulit melepaskan ketergantungan dan menciptakan kemandirian di kalangan masyarakat terutama penduduk asli.

Angka pengangguran terus meningkat terutama melalui migrasi spontan yang masuk ke Papua karena adanya pemekaran wilayah pada beberapa kabupaten di Papua. Lulusan Perguruan Tinggi baik dari Propinsi Papua maupun luar Papua terus meningkat setiap tahun dan umumnya para pencari kerja adalah

kelompok produktif yang berasal dari generasi muda. Para pencari kerja cenderung tergantung kepada pemerintah daerah yakni menjadi menjadi Pegawai negeri, sedangkan formasi yang tersedia setiap tahun relatif terbatas.

Pemerintah Daerah tidak kreatif meniptakan kebijakan-kebijakan di bidang perluasan lapangan kerja di daerah, sehingga terjadi peningkatan jumlah pengangguran terbuka secara signifikan setiap tahun.

C. Indikator Spesifik dan Menonjol

Efektivitas kerja dari indikator output yang tidak mengakibatkan kinerja Pembangunan Daerah menjadi relatif sangat rendah. Indikator spesifik dan menonjol yang berpengaruh secara signifikan terhadap rendahnya kinerja pembangunan daerah, yaitu : Korupsi , kualitas sumber daya manusia dan infrastruktur dasar.

Korupsi yang marak terjadi telah menjadi bagian dari kebudayaan masyarakat kita dan justru begitu sangat menonjol praktek-praktek korupsi di era otonomi daerah. Lemahnya law enforcement terhadap pemberantasan korupsi hanya melestarikan mentalitas korupsi dan tentu saja konsekuensi pembangunan berjalan lambat , bahkan berjalan di tempat. Dampak yang ditimbulkan adalah tingkat kesejahteraan masyarakat tidak meningkat dan lingkaran kemiskinan tetap membelenggu kehidupan rakyat kecil.

Kualitas Sumber Daya manusia yang rendah menyebabkan sumber daya alam yang berlimpah tidak dapat dikelola untuk kepentingan kesejahteraan masyarakatnya sendiri. Upaya-upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia masih bersifat konvensional dan lebih menekankan normatif-kuantitatif dari substantive kualitatif mengakibatkan peningkatan kualitas sangat lambat dibandingkan dengan perubahan yang terjadi.

Infrastruktur dasar menjadi kendala utama pembangunan di Propinsi Papua selama ini. Kondisi obyektif wilayah yang demikian luas dengan karakteristik wilayah dan topografy yang khas di masing-masing wilayah secara langsung maupun tidak merupakan hambatan pembangunan. Infrastruktur jalan darat telah dikerjakan sejak tahun 1981 melalui proyek trans Irian dan dilanjutkan dengan proyek pembangunan 11 (sebelas) ruas jalan pasca reformasi, namun kemajua pembangunan nampak berupa pembukaan jalan2 baru yang ditimbun dengan sirtus tetapi belum dampak bentuk pengaspalan dengan kualitas baik. Dengan demikian baik jalan nasional, propinsi dan kabupaten yang dikategorikan bak sebesar 40 percent , sedang sekitar 60 percent jalan berada pada kondisi buruk.

D. Rekomendasi

Dari uraian diatas dapat dirumuskan beberapa rekomendasi kebijakan sebagai berikut :

- a.** Perlu dibentuk perwakilan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Daerah untuk mengefektifkan tugas-tugas KPK di daerah. Selain itu, kewenangan pemeriksaan pejabat setingkat kepala daerah sebaiknya diserahkan kepada pejabat setingkat Menteri atau KPK.
- b.** Pembinaan secara intensif perlu terus dilakukan berkenaan dengan tantangan tugas di era otonomi daerah dan semangat demokrasi yang menuntut perubahan sikap, perilaku dan cara pandang dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebagai aparatur di daerah.
- c.** Porsi lebih besar perlu diberikan kepada kaum perempuan dalam setiap perumusan kebijakan pembangunan agar perempuan memiliki ruang partisipasi dengan tingkat legitimasi kuat dalam berbagai aspek kehidupan di ranah public. Selain itu, progam pendidikan penyadaran tentang penyetaraan gender baik kaum lelaki maupun perempuan agar terjai perubahan pola pikir, sikap, perilaku secara bertahap saling beradaptasi.
- d.** Pemilu legislatif maupun kepala daerah sebaiknya direformulasikan tanpa menghilangkan hakekat atau substantif dari proses demokratisasi agar ongkos-ongkos sosial politik dan sosial ekonomi yang begitu mahal dapat diminimalisir serendah-rendahnya dengan prinsip efisiensi dan efektifitas.
- e.** Perlu dirumuskan kebijakan percepatan pembangunan di propinsi papua secara serius dan intensive pada aspek-aspek prioritas dan strategis terkait dengan peningkatan sumber daya manusia agar papua tidak terus tertinggal dan terbelakang termasuk fokus kebijakan pada wilayah terpencil fan pendidikan dasar sembilan tahun.
- f.** Adanya affirmative Kebijakan berkaitan dengan formasi guru dan petugas kesehatan dengan system kontrak yang akan ditempatkan khusus di wilayah-wilayah pinggiran dan pedalaman Papua.
- g.** Affirmative policy terkait dengan percepatan pembangunan infrastruktur sosial dasar di wilayah pinggiran dan pedalaman di propinsi merupakan kebutuhan prioritas dan mendesak.
- h.** Porsi kebijakan pembangunan untuk pembangunan fisik yang diprogramkan oleh pemerintah daerah porsinya mulai dikurangi dan dibatasi sedangkan porsi pelayanan kesehatan kepada masyarkat perlu ditingkatkan secara optimal.

- i. Perlu disusun master plan pendidikan untuk 25 tahun ke depan disertai target-target capaian setiap tahun atau periode dalam kerangka mempercepat peningkatan pengembangan kualitas sumber daya manusia di Papua.
- j. Sistem, pola dan model pendidikan yang dikembangkan di Papua sebaiknya disesuaikan dengan karakteristik sosial budaya masyarakat seperti pendidikan politeknik yang memberi bobot ketrampilan yang relevan dengan budaya peramu.
- k. Perlu adanya reevaluasi terhadap kebijakan investasi yang hanya menguntungkan negara dan investor dalam hal kontribusi pendapatan seperti PT Freeport dan Perusahaan-perusahaan berskala besar yang beroperasi di Propinsi Papua atas izin pemerintah. Dampak langsung terhadap perbaikan kesejahteraan ekonomi berimplikasi luas terhadap pembangunan ekonomi Propinsi Papua justru tidak terjadi.
- l. Reaktualisasi Konsep Link and Match antara dunia pendidikan dan pasar kerja melalui proses pendidikan dengan pola Politeknik guna membentuk sikap dan wawasan entrepreneurship bagi masyarakat Papua dan merubah paradigma berpikir masyarakat dari pola ekonomi subsisten kepada ekonomi produktif.
- m. Kebijakan perijinan tentang investasi dan ekspor /import yang diatur oleh pemerintah selama ini perlu diberikan kepada daerah agar pemerintah daerah lebih leluasa dalam hal kewenangan, sedangkan pemerintah berfungsi melakukan pembinaan dan pengawasan.
- n. Arah kebijakan pembangunan sebaiknya diarahkan ke kampung-kampung dengan porsi yang lebih besar untuk daerah seperti propinsi Papua dengan tujuan penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja baru bagi para pencari kerja.
- o. Reaktualisasi dan revitalisasi kebijakan sarjana penggerak pembangunan untuk ditempatkan di wilayah-wilayah pinggiran dan kampung-kampung dengan sistem kontrak selama periode tertentu dengan dua tujuan yakni ; mengurangi tingkat pengangguran dan menumbuhkan kesadaran generasi muda tentang masalah pembangunan yang dihadapi bangsa Indonesia tentang kemiskinan.
- p. Program pelatihan dan bimbingan kepada generasi muda terutama para sarjana tentang life skill dan wawasan berwirausaha disertai dengan bantuan permodalan guna melatih mengembangkan usaha dan diikuti dengan program pendampingan secara intensive.
- q. Revitalisasi Balai Latihan Kerja guna mengupdate maupun mendahur ulang (reecycling) pengetahuan dan wawasan , serta mentalitas para pencari kerja baik para pencari kerja pemula maupun pencari kerja yang disebabkan oleh Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) dengan pengetahuan-pengetahuan praktis dan teknis yang berhubungan dengan dunia kerja dan dunia usaha.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang dan Tujuan

Pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional, pada hakekatnya pembangunan daerah adalah upaya terencana untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam mewujudkan masa depan daerah yang lebih baik dan kesejahteraan bagi semua masyarakat.

Hal ini sejalan dengan amanat UU No. 32 tahun 2004 yang menegaskan bahwa Pemerintah Daerah diberikan kewenangan secara luas untuk menentukan kebijakan dan program pembangunan di daerah masing-masing.

Evaluasi kinerja pembangunan daerah (EKPD) 2009 dilaksanakan untuk menilai relevansi dan efektivitas kinerja pembangunan daerah dalam rentang waktu 2004-2008. Evaluasi ini juga dilakukan untuk melihat apakah pembangunan daerah telah mencapai tujuan/sasaran yang diharapkan dan apakah masyarakat mendapatkan manfaat dari pembangunan daerah tersebut.

Secara kuantitatif, evaluasi ini akan memberikan informasi penting yang berguna sebagai alat untuk membantu pemangku kepentingan dan pengambil kebijakan pembangunan dalam memahami, mengelola dan memperbaiki apa yang telah dilakukan sebelumnya.

Hasil evaluasi digunakan sebagai rekomendasi yang spesifik sesuai kondisi lokal guna mempertajam perencanaan dan penganggaran pembangunan pusat dan daerah periode berikutnya, termasuk untuk penentuan alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Dekonsentrasi (DEKON).

1.2 Keluaran

Kegiatan EKPD pada dasarnya bertujuan memberikan gambaran tentang relevansi dan efektivitas perkembangan pelaksanaan pembangunan nasional yang dilaksanakan di daerah. Sedangkan Keluaran yang diharapkan dari pelaksanaan EKPD 2009 meliputi :

Terhimpunnya data dan informasi evaluasi kinerja pembangunan di 33 provinsi

Tersusunnya hasil analisa evaluasi kinerja pembangunan di 33 provinsi sesuai sistematika buku panduan

1.3 Metodologi

Metodologi yang digunakan untuk menilai kinerja pembangunan daerah masing-masing :

a. Sasaran Evaluasi

Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah menggunakan indikator hasil yang mencerminkan tujuan/sasaran pembangunan daerah , yaitu :

- a) Tingkat Pelayanan Publik dan Demokrasi.
- b) Tingkat Kualitas Sumber Daya Manusia.
- c) Tingkat Pembangunan Ekonomi.
- d) Kualitas Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- e) Tingkat Kesejahteraan sosial.

Metode yang digunakan untuk menentukan capaian 5 kelompok indikator hasil sebagaimana disebutkan diatas adalah sebagai berikut :

- (1) Indikator hasil (*outcomes*) disusun dari beberapa indikator pendukung terpilih yang memberikan **kontribusi besar** untuk pencapaian indikator hasil (*outcomes*).
- (2) Pencapaian indikator hasil (*outcomes*) dihitung dari nilai rata-rata indikator pendukung dengan nilai satuan yang digunakan adalah **persentase**.
- (3) Indikator pendukung yang satuannya **bukan** berupa persentase maka **tidak** dimasukkan dalam rata-rata, melainkan ditampilkan tersendiri.
- (4) Apabila indikator hasil (*outcomes*) dalam satuan persentase memiliki makna **negatif**, maka sebelum dirata-ratakan nilainya harus diubah atau dikonversikan terlebih dahulu menjadi (100%) – (persentase pendukung indikator negatif). Sebagai contoh adalah nilai indikator pendukung **persentase kemiskinan** semakin **tinggi**, maka kesejahteraan sosialnya semakin **rendah**.
- (5) Pencapaian indikator hasil adalah jumlah nilai dari penyusun indikator hasil dibagi jumlah dari penyusun indikator hasil (indicator pendukungnya). Contoh untuk indikator Tingkat Kesejahteraan Sosial disusun oleh:

- persentase penduduk miskin
- tingkat pengangguran terbuka
- persentase pelayanan kesejahteraan sosial bagi anak
- presentase pelayanan kesejahteraan sosial bagi lanjut usia
- presentase pelayanan dan rehabilitasi sosial

Semua penyusun komponen indikator hasil ini bermakna negatif. Oleh karena itu, untuk menilai capaian indikator per aspek pembangunan ditempuh menggunakan rumusan sebagai berikut:

Indikator kesejahteraan sosial = $\{(100\% - \text{persentase penduduk miskin}) + (100\% - \text{tingkat pengangguran terbuka}) + (100\% - \text{persentase pelayanan kesejahteraan sosial bagi anak}) + (100\% - \text{persentase pelayanan kesejahteraan sosial bagi lanjut usia}) + (100\% - \text{persentase pelayanan dan rehabilitasi sosial})\}/5$

b. Pendekatan Evaluasi

Untuk menilai kinerja pembangunan daerah, pendekatan yang digunakan adalah **Relevansi** dan **Efektivitas**.

Relevansi digunakan untuk menganalisa sejauh mana tujuan/sasaran pembangunan yang direncanakan mampu menjawab permasalahan utama/tantangan. Dalam hal ini, relevansi pembangunan daerah dilihat apakah tren capaian pembangunan daerah sejalan atau lebih baik dari capaian pembangunan nasional.

Sedangkan **efektivitas** digunakan untuk mengukur dan melihat kesesuaian antara hasil dan dampak pembangunan terhadap tujuan yang diharapkan. Efektivitas pembangunan dapat dilihat dari sejauh mana capaian pembangunan daerah membalik dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

c. Tehnik Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data dan informasi, teknik yang digunakan dapat melalui :

1. Pengamatan langsung

Pengamatan langsung kepada masyarakat sebagai subjek dan objek pembangunan di daerah, diantaranya dalam bidang sosial, ekonomi, pemerintahan, politik, lingkungan hidup dan permasalahan lainnya yang terjadi di wilayah provinsi terkait.

2. Pengumpulan Data Primer

Data diperoleh melalui FGD dengan pemangku kepentingan pembangunan daerah. Tim Evaluasi Provinsi menjadi fasilitator rapat/diskusi dalam menggali masukan dan tanggapan peserta diskusi.

3. Pengumpulan Data Sekunder

Data dan informasi yang telah tersedia pada instansi pemerintah seperti BPS daerah, Bappeda dan Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait.

d. Tehnik Pengelolaan dan Analisis Data

Untuk mengelolah dan menganalisis data lapangan mengacu pada pendekatan yang digunakan yaitu relevansi dan efektivitas. Data yang diperoleh sesuai periode evaluasi Kinerja Rencana Program Jangka Menengah di daerah yakni 2004-2009. Maka data seri tahunan berupa angka-angka akan dijadikan sebagai acuan evaluasi kinerja yang dimanifestasikan kedalam bentuk grafik , tabel, bar chart atau pie, dan lain-lain. Analisis deskriptiv kualitatif digunakan untuk menjelaskan pertanyaan “Why and How” ketika dijumpai terdapat ketidaksesuain antara hasil dan dampak dari sasaran pembangunan yang ingin diwujudkan. Demikian pula bila data yang dianalisis menunjukkan tingkat efektivitas terhadap hasil yang dicapai rendah.

1.4 Sistematika Penulisan

Laporan Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Propinsi Papua terdiri dari dua Bab, masing-masing ; Bab I merupakan Pendahuluan mencakup ; Latar Belakang dan tujuan, Keluaran, Metdologi dan sistematika Penulisan Laporan. Sedangkan , Bab II fokusnya pada Hasil evaluasi sesuai indikator outcomes meliputi ; Tingkat Pelayanan Publik dan Demokrasi, Tingkat Kualitas Sumber Daya Manusia, Tingkat Pembangunan Ekonomi dan Kualitas Pengelolaan Sumber Daya Alam.

BAB II

HASIL EVALUASI

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional diharapkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan dan sasaran pembangunan nasional sebagaimana tertuang didalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009. Tujuan dan sasaran pelaksanaan RPJMN dirumuskan melalui visi dan misi ,kemudian dituangkan kedalam agenda pokok pembangunan nasional.

Pelaksanaan RPJMN di daerah selama empat tahun pembangunan perlu dievaluasi untuk mengetahui seberapa jauh keberhasilan yang dicapai dan hambatan serta permasalahan pembangunan yang dihadapi pemerintah. Keberhasilan dan kemajuan pembangunan sebagai inspirasi dan motivasi untuk terus mengkawal terwujudnya cita-citanya pembangunan nasional. Sebaliknya, hambatan dan permasalahan yang dihadapi dapat dijadikan input bagi pemerintah agar dapat mengambil langkah-langkah tepat dan bijak sehingga tujuan dan sasaran pembangunan nasional dapat dikawal secara berkesinambungan dan konsisten.

Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah tahun 2009 merupakan evaluasi tahun keempat pelaksanaan RPJMN 2004-2009 yang dilaksanakan di daerah. Tujuan dan sasaran utama Evaluasi yakni melihat relevansi dan efektivitas dari pada pelaksanaan RPJMN di daerah.

Euforia Otonomi daerah dan tuntutan demokratisasi menimbulkan suasana dinamis di dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara struktural di tingkat daerah. Beragam penafsiran dan penerapan terhadap kewenangan dan ruang demokrasi menyebabkan relevansi antara arah kebijakan pembangunan dan implementasi secara hirarkhy dalam struktur pemrerintahan tidak seirama. Motivasi dan kapasitas aparatur pemerintah daerah turut mempengaruhi capaian kinerja pembangunan daerah. Faktor-faktor tersebut mengakibatkan efektifias pelaksanaan pembangunan kurang optimal dan bahkan berjalan lambat. Namun diakui bahwa kemajuan-kemajuan siginfikkan yang berhasil dicapai sebagaimana yang tertuang didaam agenda pembangunan nasional. Sebagai contoh. Misi RPJMN 2004 - 209 yakni ; mewujudkan Indonesia yang aman dan damai.

Evaluasi yang akan dilakukan mengacu pada indikator hasil pembangunan yang merupakan penjabaran dari agenda pembangunan nasional. Adapun indikator hasil yang digunakan untuk menilai kinerja pembangunan daerah propinsi Papua, masing-masing :

2.1. TINGKAT PELAYANAN PUBLIK

2.1.1. Capaian Indikator

Perubahan paradigma pembangunan yang mengedepankan pelayanan publik memerlukan suatu komitmen moral kuat, dedikasi dan tanggungjawab diantara para pemangku kepentingan di daerah dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya masing-masing.

Otonomi daerah sebagai bagian dari penguatan proses demokratisasi memberikan ruang kewenangan yang luas bagi daerah untuk mengelolah urusan penyelenggaraan pemerintahan. Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya menurut ketentuan perundang-undangan termasuk menyiapkan dan mengembangkan sumber daya manusia yang bermutu agar dapat mengambil bagian dalam proses pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional.

Proses demokratisasi yang terus dikawal penguatannya melalui wahana proses pemilihan umum langsung baik pemilihan presiden, legislatif maupun pemilihan kepala daerah langsung (pilkadasung) telah memberikan implikasi luas pada berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemilihan Umum langsung yang demokratis dimulai sejak tahun 2004 untuk pertama kali, secara berturut-turut diikuti dengan pemilihan kepala daerah langsung di tiap-tiap daerah secara terpisah dan pada tahun 2009 merupakan periode lima tahun kedua pelaksanaan pemilihan umum demokratis terutama pemilu legislatif dan Presiden.

Indikator pelayanan publik trendnya kurang konsisten antara level nasional dan propinsi papua. Hal tersebut dipengaruhi oleh dua indikator pendukung yang dominant yaitu korupsi dan pelayanan satu atap.

a. Kasus Korupsi

Korupsi di propinsi Papua bagaikan fenomena gunung Es sejak pemberlakuan otonomi daerah dan bahkan cenderung menguat dan menonjol ketika implementasi Otonomi Khusus Papua bergulir hingga saat ini. Pemaknaan yang keliru tentang “ Menjadi Tuan di Negeri Sendiri “ pertama kali di cetuskan oleh almarhum DR. J.P. Sallosa semasa menjabat gubernur periode 2000-2005, ketika awal pelaksanaan Otonomi Khusus Papua. Maksud dari statement tersebut untuk mengalihkan semangat aspirasi merdeka yang masih begitu kuat di kalangan penduduk asli papua saat-saat awal pelaksanaan Otonomi Khusus Papua. Hasilnya efektif yakni aspirasi merdeka secara bertahap intensitas tuntutanannya melemah dan relative berhasil. Namun kemudian disalah artikan oleh para elit dan penduduk asli papua terutama kalangan terdidik di birokrasi

pemerintahan dan para politikus yang menterjemahkan semangat otonomi khusus secara sempit. Dalam pandangan para kaum terdidik bahwa Jabatan-jabatan karier di pemerintahan dan jabatan politis harus diisi oleh orang asli Papua. Pada kenyataannya tugas dan tanggungjawab yang diembannya tidak menunjukkan hasil yang lebih baik dan bahkan mengalami kemunduran. Penyalahgunaan wewenang baik sengaja maupun tidak hanya untuk sekedar bersenang-senang dan memperkaya diri. Praktek nepotisme begitu mewarnai perilaku para aparatur melalui jabatan-jabatan politis untuk memperkuat statusquo. Dengan demikian praktek korupsi dilakukan secara sistemik baik internal pemerintahan maupun eksternal dengan pihak ketiga entah para rekanan (pengusaha) maupun penegak aparat hukum untuk menghindari jeratan hukum. Fenomena tersebut nampak marak di era Otonomi Khusus Papua. Dana-dana pembangunan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah wujud konsekuensi logis implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus selanjutnya banyak disalahgunakan oleh para pejabat , aparatur pemerintahan dan politikus. Dampaknya program pembangunan berjalan lambat dan sentuhan perubahan pada tataran kualitas belum nampak secara signifikan. Jumlah kasus korupsi di Propinsi Papua sangat marak dipraktikkan secara terbuka. Pengamatan langsung maupun mencermati keluhan-keluhan dan laporan-laporan masyarakat tentang dugaan kasus korupsi sangat marak, namun jumlah laporan yang riil masuk ke pihak penegak hukum relatif kecil. Data yang berhasil dihimpun tentang kasus korupsi selama periode lima tahun menunjukkan bahwa dari total jumlah kasus korupsi yang masuk tidak seluruhnya tuntas ditangani. Misalnya; pada tahun 2006 dan 2007 terdapat masing-masing ; 11 kasus dan 15 kasus, namun dari jumlah kasus tersebut yang berhasil diselesaikan yaitu 6 kasus pada tahun 2006 dan 5 kasus pada tahun 2007, dan bahkan terdapat 12 kasus korupsi yang dilaporkan tahun 2009 , namun belum ada langkah-langkah penanganan secara efektif dan tuntas.

Kasus korupsi paling menonjol di Papua yang melibatkan dua bupati yaitu Bupati Kabupaten Yapen tahun 2008 dan Bupati Kabupaten Supiori tahun 2009. Kedua Bupati tersebut berhasil diringkus dan wajib menjalani hukuman penjara karena terbukti menyalahgunakan kewenangan dengan tujuan memperkaya diri sendiri. Alasan klasik yang hingga kini cukup efektif diargumentasikan oleh pihak berwajib atau aparat hukum sehingga kasus-kasus dugaan korupsi yang dilakukan oleh sejumlah pejabat di Papua belum dapat

terlaksana yaitu kendala peraturan perundang-undangan. Adanya aturan yang mengamanatkan bahwa para pejabat setingkat kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana korupsi harus terlebih dahulu memperoleh ijin pemeriksaan yang dikeluarkan oleh presiden. Dengan demikian sejumlah kasus korupsi selama periode 2004-2008 terhitung relatif kecil kasus yang dilaporkan dan bahkan penanganannya pun tidak seratus persen dapat diselesaikan. Selain itu, antara jumlah kasus yang dilaporkan dibandingkan dengan sinyalemen-sinyalemen yang terjadi di lapangan nampak bahwa jumlah kasus relatif jauh lebih kecil dibandingkan dengan realitas di lapangan.

b. Pelayanan Satu Atap

Trend pelayanan publik di Papua mengalami peningkatan signifikan ter cermin melalui ketersediaan peraturan daerah tentang pelayanan satu atap. Data yang terhimpun terungkap bahwa peraturan daerah tentang pelayanan satu atap mengalami peningkatan signifikan jumlah persentase dari tahun ke tiga, keempat dan kelima yakni 25 persen, 32 dan 47 percent. Jumlah tersebut meningkat karena adanya amanat Undang-Undang yang mewajibkan daerah memiliki peraturan daerah tentang pelayanan satu atap terkait dengan good governance. Dari aspek kuantitatif terjadi peningkatan, namun dari aspek kualitatif belum memberikan makna positif dalam hal good governance bagi masyarakat. Pelayanan satu atap yang telah berjalan optimal di Papua hanya terdapat pada Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Papua yang bekerjasama dengan pihak Kepolisian unit Satuan Lalu Lintas terkait langsung pengurusan administrasi kendaraan bermotor berupa pajak kendaraan bermotor. Sedangkan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang memiliki hubungan kerja secara fungsional dengan SKPD lainnya hingga saat ini belum efektif berjalan. Salah satu faktor yang turut mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Papua adalah lemahnya koordinasi baik hirarkhi struktural maupun fungsional di lingkungan pemerintahan propinsi hingga kabupaten. Dengan demikian dapat dipastikan bahwa Peraturan Daerah tentang pelayanan satu atap telah tersedia namun implementasi peraturan daerah tersebut belum dapat berjalan baik. Ada banyak faktor yang mempengaruhi pelayanan satu atap tersebut seperti; kemampuan pemerintah daerah, lemahnya kreatifitas serta niat dan kemauan pemerintah melaksanakan peraturan daerah tentang pelayanan satu atap untuk kepentingan pelayanan kepada masyarakat secara efisien dan efektif.

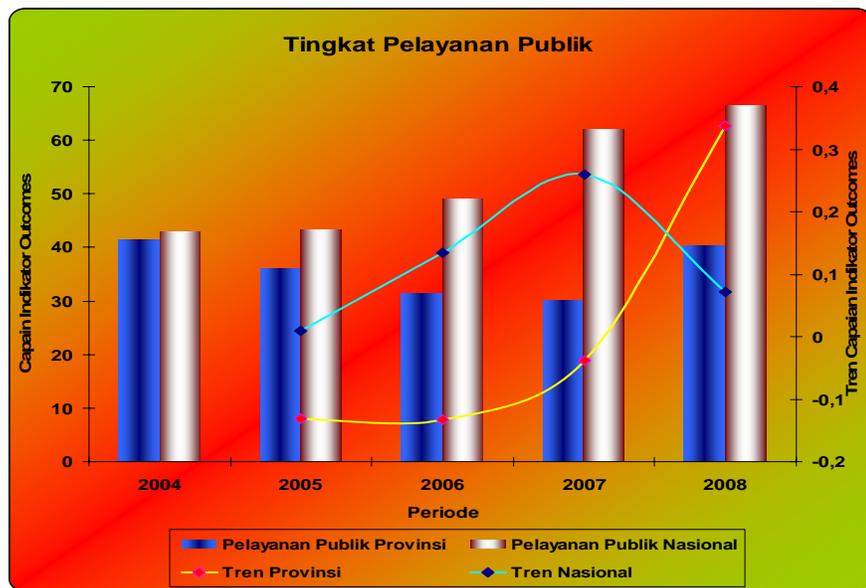
c. Aparatur yang berpendidikan minimal S1

Jumlah aparatur yang memiliki kualifikasi pendidikan strata satu terus meningkat di propinsi Papua. Ada sejumlah faktor sebagai pemicu yang mendorong para aparatur dan masyarakat luas untuk meningkatkan kemampuan dan kapasitas dirinya melalui kesempatan mengikuti pendidikan pada berbagai jenjang diantaranya ; Otonomi Daerah memunculkan semangat baru d kalangan masyarakat di daerah untuk meningkatkan sumber daya manusia di daerah guna mengejar ketertinggalan dengan daerah lain di Indonesia. Adanya dukungan pemerintah daerah di Papua menyediakan begitu banyak dana untuk membiayai pendidikan pada berbagai jenjang pendidikan, baik di papua, luar papua dan bahkan luar negeri.

Kebijakan pemekaran juga turut berkontribusi terhadap munculnya motivasi warga masyarakat di daerah berlomba-lomba meningkatkan kemampuan dan kapasitas diri mereka dengan mengikuti pendidikan pada berbagai jenjang agar kelak diharapkan mereka dapat mengambil bagian dalam proses pembangunan di wilayahnya. Dengan demikian dalam kurun waktu lima tahun aparatur yang telah memiliki pendidikan minimal Strata Satu jumlahnya meningkat secara signifikan.

Data pelayanan publik di propinsi Papua selama periode 2004 -2009 pada grafik dibawah ini.

Gambar 1. Grafik Capaian indikator Tingkat Pelayanan Publik di Propinsi Papua dibanding dengan capaian indikator Tingkat Pelayanan Publik Nasional Tahun 2004-2008.



2.1.2. Analisis Relevansi dan Efektivitas.

Secara umum indikator pelayanan publik di Propinsi Papua sejalan dengan tingkat nasional, namun hasilnya belum efektif. Grafik diatas memperlihatkan bahwa tingkat pelayanan publik di Propinsi Papua mengalami fluktuasi. Secara keseluruhan tingkat pelayanan publik masih relative rendah dibandingkan dengan tingkat nasional. Tingkat pelayanan public tertinggi yaitu pada tahun 2004 sebesar 40 percent dan penurunan terendah pada tahun 2007 yaitu sekitar 28 percent. Pada tahun 2008 tingkat pelayanan publik di propinsi Papua. Sedangkan tingkat pelayanan publik pada level nasional mengalami peningkatan secara signifikan dari tahun 2004 dengan posisi start yang sama dengan tingkat pelayanan public di tingkat propinsi. Tingkat pelayanan publik tersebut mencapai puncak tertinggi pada tahun 2008. Tingkat pelayanan publik memperlihatkan trend peningkatan secara signifikan selama periode lima tahun. Sedangkan trend nasional mengalami peningkatan signifikan hingga tahun 2008 mencapai puncak yakni mendekati 55 percent, kemudian trendnya mengalami penurunan hingga 30 percent.

Komitmen pemerintah melalui berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan public guna mendorong tata kelola pemerintahan yang berbasis pada good government, namun tidak diikuti dengan proses pembinaan yang berkesinambungan dan berjenjang sehingga proses internalisasi pengetahuan dan informasi yang diperoleh oleh aparatur di tingkat daerah relative terbatas dan lambat. Konsekuensinya pola tindak dan sikap para aparat birokrasi relative tidak berubah (masih tetap sama) yakni ingin dilayani dan bukan untuk melayani masyarakat.

Dengan demikian tingkat pelayanan publik hasilnya tidak efektif karena dipengaruhi oleh dua faktor mendasar yakni ; pemerintah dan kapasitas dan mentalitas aparatur di daerah. Proses demokratisasi yang begitu cepat diterima sebagai sebuah pilihan alternative dalam upaya menata system pemerintahan yang lebih baik , namun dalam perjalanannya esensi dari nilai demokrasi tidak terinternalisasi dengan baik melalui pembinaan secara berkesinambungan sehingga pemahaman dan penafsirannya mejadi berbeda pada tingkat implementasi.

Pemahaman dan pengetahuan para aparatur di daerah berkaitan dengan tuntutan perubahan dalam system pemerintahan demokratis dengan segala konsekuensinya menjadi bagian yang penting dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Artinya menerima nilai demokrasi berarti sejogyanya perlu adanya perubahan pola sikap, pikir dan tindakan sesuai dengan tuntutan perubahan tersebut. Mentalitas

aparatur yang masih bersifat feodalistik serta didukung dengan etos kerja yang masih dipengaruhi oleh sistem nilai sosial budaya turut membentuk sikap dan cara pandang di dalam merespons semangat demokratisasi.

2.1.3. Analisis Capaian Indikator Spesifik dan Menonjol

Mencermati hasil capaian yang dipaparkan pada grafik diatas dan trend tingkat pelayanan public antara tingkat propinsi dan nasional, maka ada sejumlah hal menonjol dan spesifik mempengaruhi tingkat pelayanan publik di propinsi Papua. Indikator spesifik dan menonjol yang mempengaruhi rendahnya tingkat pelayanan public yaitu ; Korupsi.

Maraknya korupsi terjadi hampir merata pada berbagai aspek kehidupan nampaknya kontradiktif dengan kebijakan dan upaya pemerintah dalam upaya pemberantasan fenomena korupsi di Indonesia. Lemahnya pemberantasan kasus – kasus dugaan korupsi di propinsi Papua disebabkan oleh :

a.1. Indonesia memiliki wilayah sangat luas dari Sabang sampai Merauke sehingga keadaan tersebut turut mempengaruhi lemahnya kontrol pemerintah terhadap praktek-praktek korupsi di daerah termasuk di propinsi Papua. Aparat pemerintah Pusat yang ada di daerah seperti kejaksaan , kehakiman dan pihak kepolisian sebagai institusi penegak hukum seolah-olah tidak berdaya menghadapi praktek korupsi yang marak terjadi dan bahkan ada kesan melindungi para pelaku agar terhindar dari proses penyidikan dan penyelidikan. Praktek korupsi yang dilakukan di Papua sangat sistemik meliputi ; internal institusi, antara institusi, individu dan kelompok sehingga menjadi sangat sulit mengungkapkan berbagai sinyalemen tindak pidana korupsi. Dokumen-dokumen publik seperti Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi buku suci yang sulit di akses publik.

a.2. Polarisasi kelompok etnis turut menyuburkan praktek-praktek korupsi. Jumlah 250 suku/etnis di propinsi Papua merupakan kekayaan budaya bangsa yang patut disyukuri dan dibanggakan, namun sisi lemahnya menjadi sulit berkohehi dengan kelompok etnis lainnya dan bahkan cenderung menguat in-groupnya (pergaulan internal kelompok). Daya kritis dan resistensi antar suku relatif lemah, cenderung kompromi , permissive dan bahkan akomodatif hanya untuk menghindari konflik-konflik yang lebih luas. Praktek penyelenggaraan pemerintahan pada beberapa kabupaten di dominasi oleh kelompok suku tertentu dengan penyebutan anak adat atau putra terbaik di daerah setempat. Legitimasi status tersebut hanya memperkuat kedudukan para pejabat publik atau politisi dengan cara

menempatkan kelompok etnisnya atau keluarga (praktek nepotisme) dalam jabatan-jabatan strategis untuk mengamankan kepentingan. Lemahnya kontrol masyarakat terhadap praktek-praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menyebabkan praktek-praktek penyelewengan dan penyalahgunaan jabatan dan kewenangan malah tumbuh subur dan marak terjadi merata pada seluruh aspek kehidupan.

a.3. Pemerintah melalui Undang - Undang telah memberikan kewenangan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangani kasus-kasus tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam kiprahnya cukup sukses karena telah mengungkapkan banyak kasus-kasus korupsi skala besar dan secara signifikan efektivitas kerjanya mulai nampak di daerah. Tugas KPK yang amat berat dan kompleks permasalahannya terutama dalam menangani kasus-kasus besar yang melibatkan pejabat negara menyebabkan KPK kurang memberikan porsi perhatian yang optimal dan efektif dalam mengungkapkan dan menangani dugaan-dugaan kasus korupsi yang terjadi di daerah seperti papua. Selain itu, Lembaga seperti KPK hanya terdapat di pusat sedangkan fenomena korupsi merata terjadi baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah. Laporan-laporan masyarakat tentang dugaan-dugaan korupsi yang disinyalir dilakukan oleh oknum pejabat di daerah memerlukan waktu relative lama dan panjang perjalanannya untuk sampai ke meja KPK. Selain itu waktu yang diperlukan juga relative lama oleh KPK untuk mempelajari dan memproses berbagai laporan tersebut. Hambatan-hambatan yang mungkin juga timbul misalnya dokumen laporan dugaan korupsi yang disampaikan kepada KPK bisa saja dihilangkan di tengah jalan. Lapisan birokrasi dan hirarki system pemerintahan dengan wilayah geografis yang demikian luas menjadi kendala signifikan terhadap lemahnya pemberantasan kasus-kasus korupsi yang merugikan negara sehingga berdampak buruk terhadap lambatnya proses pembangunan di daerah.

a.4. Adanya ketentuan Undang-Undang yang mengatur tentang kewenangan pemeriksaan bagi kepala daerah yang diduga melakukan penyalagunaan kewenangan untuk kepentingan pribadi dan kelompok. Kewenangan untuk mengeluarkan surat perintah pemeriksaan tersebut hanya boleh dikeluarkan oleh Presiden. Oleh karena itu, hambatan hukum selalu menjadi alasan klasik yang dipergunakan oleh pihak berwajib menengguhkan atau menunda pemeriksaan pejabat atau kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana korupsi. Pertanyaannya adalah untuk berapa lama harus menunggu surat perintah pemeriksaan ? Kenyataan bahwa antara statement menunggu surat perintah dari Presiden dan fakta di lapangan belum ada realisasinya dan bahkan hingga masa

berakhir periode jabatan seorang kepala daerah belum ada realisasi keluarnya surat perintah pemeriksaan. Dengan demikian law enforcement sangat lemah dalam upaya memberantas korupsi secara nasional pada umumnya dan daerah pada Khususnya Propinsi Papua.

Kontrol masyarakat yang lemah dan minimnya pengetahuan masyarakat tentang aturan-aturan hukum berkenaan dengan korupsi dan atau penyalahgunaan kewenangan menyebabkan masyarakat cenderung apatis terhadap malpraktek kekuasaan yang menyebabkan kerugiandi kalangan masyarakat.

2.1.4. Rekomendasi

Dari uraian diatas dapat dirumuskan beberapa rekomendasi kebijakan sebagai berikut :

- a. Perlu dibentuk perwakilan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Daerah agar masyarakat memiliki akses yang lebih dekat dan cepat dalam menyampaikan laporan-laporan terkait dengan penyimpangan dan penyelewengan yang terjadi di daerah. Selain itu KPK sendiri dapat menjadi alat kontrol dan eksekutor yang efektif terhadap mafia kejahatan korupsi yang begitu marak dilalukan secara sistemtik di daerah terutama dengan memanfaatkan kelemahan rentang kendali hubungan pusat dan daerah secara geografis.
- b. Kewenangan memeriksa para pejabat di daerah seperti Bupati yang diduga kuat menyalahgunakan kewenangan guna kepentingan memperkaya diri sendiri dan kelompok sebaiknya diserahkan kepada pejabat setingkat menteri atau KPK.
- c. Perlu dilakukan evaluasi dan pembinaan secara berkesinambungan terkait dengan implementasi Peraturan – Peraturan Daerah yang belum berjalan efektif termasuk Peraturan Daerah Satu Atap. Selain itu perlu adanya pembinaan secara berkesinambungan kepada aparatur di daerah tentang signifikansi dari Peraturan Daerah Satu Atap terhadap good governance dengan prinsip – prinsip ; efisiensi , efektivitas, akuntabel, taat azas, dan profesional sehingga pelayanan kepada masyarakat semakin baik.
- d. Kebijakan di bidang pendidikan dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya manusia sebaiknya tidak hanya memberikan toleransi kepada perluasan kesempatan pendidikan semata-mata yang bersifat kuantitatif yang tercermin dari output yang dihasilkan , tetapi pembobotan dari sisi proses , sistem dan metode harus diperhatikan agar pengembangan sumber daya manusia yang

dilakukan selanjutnya tidak hanya menjadi beban pembangunan karena tidak produktif.

- e. Pembinaan secara intensif perlu terus dilakukan berkenaan dengan tantangan tugas di era otonomi daerah dan semangat demokrasi yang menuntut perubahan sikap, perilaku dan cara pandang dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebagai aparatur di daerah.

2.2. TINGKAT DEMOKRASI

2.2.1. Capaian Indikator

Sistem pemerintahan demokratis telah bergulir sejak reformasi , disusul dengan penataan berbagai kebijakan, pranata dan sistem kerja guna mendukung penyelenggaraan sistem pemerintahan yang demokratis tersebut. Implikasi dari penataan system pemerintahan yang demokratis, bukan saja di bidang politik dengan perubahan sistem pemilihan umum dan sistem multy partai, tetapi lebih luas dan mendasar sifatnya yakni perhatian terhadap gender. Ketimpangan pembangunan di dunia ketiga atau negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia yakni masih kuatnya gap gender dalam berbagai sektor kehidupan. Sistem pemerintahan yang demokratis harus mampu meniadakan gap gender tersebut atau paling tidak mengurangi gap gender dalam berbagai sektor tersebut.

Proses demokratisasi yang terus dikawal penguatannya melalui wahana proses pemilihan umum langsung baik pemilihan presiden , legislatif maupun pemilihan kepala daerah langsung (pilkadasung) telah memberikan implikasi yang luas pada berbagai aspek kehidupan. Pemilihan Umum langsung tersebut telah dimulai sejak tahun 2004 untuk pertama kali dan dilaksanakan secara berturut-turut melalui kegiatan pemilihan kepala daerah langsung di tiap-tiap daerah secara terpisah. Pada tahun 2009 pelaksanaan pemilihan umum langsung secara demokratis periode lima tahun kedua terutama pemilu legislatif dan Presiden.

Capaian hasil untuk indikator demokrasi meliputi dua indikator output yaitu Gender dan Partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum. Indikator gender belum menunjukkan hasil signifikan didalam proses pembangunan karena pengaruh faktor sosial budaya masih begitu kuat, sedangkan indikator partisipasi dalam pemilu menunjukkan hasil positive dalam upaya mendukung system pemerintahan yang demokratis.

Berikut deskripsi tentang indikator demokrasi yang meliputi ; gender dan partisipasi masyarakat dalam pemilu.

a. Gender

Perkembangan Index Pembangunan Gender maupun pemberdayaan gender secara nasional mengalami kemajuan secara signifikan dari waktu ke waktu dan bahkan berada pada proses untuk mencapai kategori sedang yakni 60 an yakni. Sedangkan Index Pembangunan Papua bergerak lambat dan masih berada pada katageori rendah yaitu 50 an.

Perkembangan papua tentang index pembangunan gender dan gender partisipasi sulit mengalami peningkatan signifikan karena disebabkan oleh dua factor utama masing-masing ; kondisi internal papua terkait dengan faktor sosial budaya dan kedua yaitu aspek-aspek kehidupan lainnya yang lambat berkembang di papua turut mempengaruhi index pembangunan gender dan gender partisipasi. Selain itu, trend perkembangan capaian indikator pembangunan antara nasional dan papua bergerak paralel. Artinya apabila setiap aspek mengalami peningkatan secara signifikan, maka pada saat bersamaan propinsi Papua turut mengalami peningkatan walaupun hasil presentase relative kecil dan bisa juga terjadi stagnan pada indikator-indikator tertentu. Peningkatan secara tajam atau cepat sulit terjadi di papua untuk setiap aspek kehidupan karena kecakapan dan kompetensi pemerintah daerah relative masih terbatas dalam mengelolah kebijakan dan program pembangunan. Political will pemerintah dalam merumuskan kebijakan pro papua yang sifatnya percepatan belum nampak. Oleh karena itu daerah–daerah lain atau pada level nasional yang memiliki sumber daya manusianya berkualitas tentu saja akan memajukan wilayah dimana mereka itu berada.

Pemberdayaan perempuan belum memadai, terutama berkaitan dengan peningkatan kualitas hidup dimana indeks pembangunan gender sejak tahun 2004 hingga saat ini masih berkutat pada angka 50 an percent. Kualitas hidup perempuan ditentukan dengan mencermati indikator rasio partisipasi sekolah, kualitas kesehatan perempuan dan anak serta komparasi upah antar gender. Faktor sosial budaya masih sangat dominan mempengaruhi pola pikir masyarakat sehingga perempuan belum diberikan porsi berkiprah pada bidang sosial ekonomi secara penuh dan optimal ,termasuk bidang sosial politik berkiprah aktif di ranah publik. Karakteristik sosial budaya masyarakat papua yang bersiat patriarki menganggap perempuan sebagai kelompok yang belum

bisa memperoleh legitimasi sosial untuk berpartisipasi secara mandiri di ranah publik. Di sisi lain bahwa proses demokratisasi telah mendorong peran perempuan dan peningkatan pemberdayaan perempuan (*gender empowerment*) dalam dunia kerja, partisipasi sosial, dunia politik, ekonomi dan dalam pengambilan keputusan yang tercermin dari indeks pemberdayaan gender pada tahun 2002 sebesar 49%. Namun demikian kultur atau tradisi masyarakat yang mengaur hubungan sosial antara laki-laki-perempuan yang berlangsung dalam keluarga maupun masyarakat belum berpihak pada kepentingan kaum perempuan. Selain itu tingkat pemahaman dan kesadaran terhadap isu gender di masyarakat masih sangat terbatas.

b. Partisipasi Pemilu

Partisipasi rakyat papua dalam pemilu dikategorikan tinggi yakni antara 70 - 80 percent selama dua periode yakni tahun 2004 dan 2009. Partisipasi rakyat papua pada pemilu legislative di daerah dan kepala daerah lebih tinggi persentasenya dibandingkan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden serta dan pemilu untuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pusat.

Partisipasi masyarakat pada pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2009 justru menurun 30 percent dibandingkan dengan pemilu 2004. Masyarakat menganggap bahwa siapapun yang terpilih menjadi presiden periode 2009-2014 belum dapat membawa kehidupan di propinsi Papua menjadi lebih baik dari keadaan saat ini. Selain itu, masyarakat merasa tidak mempunyai kepentingan langsung dengan sang calon terutama calon presiden dan wakil presiden karena tidak memiliki kedekatan dengan para pemilih.

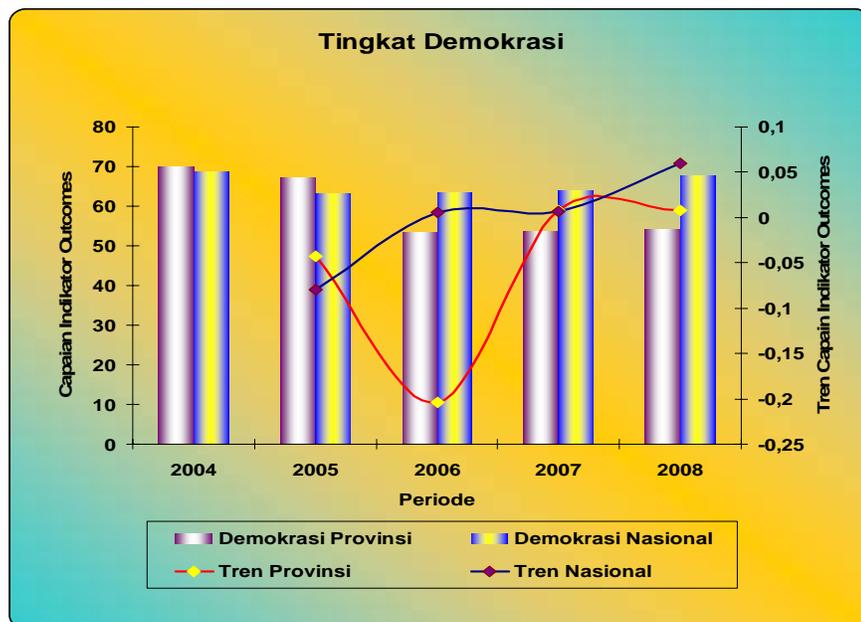
Ikatan emosional pemilih dengan para calon baik para wakil rakyat maupun calon kepala daerah begitu kental disebabkan oleh latar belakang suku, agama, kelompok dan daerah asal mempengaruhi perilaku pemilih. Ikatan primordial yang relatif masih kuat menyebabkan konflik politik hampir mewarnai setiap tahapan pemilu baik legislative maupun eksekutive. Konsekuensinya bahwa biaya sosial ekonomi dan politik sangat besar dan mahal dalam menyelesaikan konflik-konflik politik yang terjadi di Papua sejak pemilu langsung diselenggarakan. Meskipun pelaksanaan pemilu berhasil memilih wakil-wakil rakyat, termasuk kepala daerah, namun fakta menunjukkan bahwa para wakil rakyat maupun kepala daerah dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya masih berorientasi kepada kepentingan diri sendiri dan juga kepentingan kelompok pendukungnya. Dengan demikian dampak perubahan dari proses demokrasi yang dijalani melalui proses politik belum nampak signifikansinya

terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Fenomena yang kontras dengan semangat demokratisasi yakni justru terjadi hegemoni kekuasaan hanya untuk kepentingan pribadi dan kelompok. Seluruh sumber daya yang seharusnya diarahkan untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat justru dikuasai dan dikendalikan oleh para penguasa dan kroni-kroninya hanya untuk kepentingan mempertahankan kekuasaan.

Singkatnya bahwa semangat demokratisasi masih nampak pada level formalisme disebabkan oleh adanya tuntutan peraturan perundang-undangan, namun pada tataran substantif belum begitu terinternalisasi secara efektif agar dapat membentuk pola pikir, sikap dan pola tindak baik para politisi maupun masyarakat.

Berikut dapat disajikan tampilan data dalam bentuk grafik untuk melihat tingkat demokrasi di provinsi Papua selama periode 2004-2009 pelaksanaan pembangunan.

Gambar 2. Grafik Capaian indikator Tingkat Demokrasi Provinsi Papua dibanding dengan Capaian indikator Tingkat Demokrasi Nasional Tahun 2004-2009.



2.2.2. Analisis Relevansi dan Efektivitas

Proses demokratisasi di Propinsi Papua berlangsung sesuai dengan tingkat nasional dan bahkan hasilnya efektif signifikan. Trend propinsi Papua mengalami fluktuasi pada tahun 2005 hingga 2006, selanjutnya membaik pada tahun 2007, walaupun mengalami sedikit penurunan di tahun 2008 dan pada tahun

2009 mengalami peningkatan (tidak nampak dalam grafik ini). Pelaksanaan pemilu pada tahun 2009 memperlihatkan tingkat partisipasi yang relative tinggi sama dengan tahun 2004 walaupun sedikit mengalami penurunan.

Partisipasi masyarakat tahun 2004 pada pemilu legislativ (DPR, DPRD dan DPRD Kabupaten) hingga pemilu presiden mencapai 80 percent, selanjutnya pemilu tahun 2009 mengalami penurunan sekitar 20 percent dibandingkan dengan pemilu 2004. Pemilihan kepala daerah langsung tahun 2005 mengalami peningkatan 90 percent karena terkait erat dengan kepentingan masyarakat di daerah. Pemilihan kepala daerah propinsi Papua pada tahun 2011 akan menjadi acuan penilaian untuk mengukur tingkat kesadaran masyarakat dalam berdemokrasi melalui proses politik tersebut.

Hanya saja pelaksanaan proses demokrasi melalui partisipasi masyarakat dalam pemilu baik pemilu legislativ maupun kepala daerah tidak serta berlangsung tertib, aman dan lancar dan bahkan membahayakan hasil efektif dan positif, namun pelaksanaannya selalu berakhir dengan konflik politik yang berkepanjangan. Contoh pemilihan legislatif kabupaten Mimika memakan waktu 2, 5 tahun untuk penyelesaiannya, sengketa pemilihan kepala daerah kabupaten Mappi yang memakan waktu 1, 5 tahun dan merenggut korban jiwa dan harta di kalangan rakyat kecil. Pemilihan Kepala Daerah di propinsi Papua juga tidak luput dari konflik politik yang memakan waktu kurang lebih hampir 6 bulan. Potret pemilu tahun 2009 juga diwarnai dengan sengketa pemilu legislatif yang berakhir baik pada tingkat KPU dengan konflik terbuka antara partai politik dengan partai politik, dan juga dengan KPU. Intensitas konflik tidak sebesar tahun 2004, karena KPU telah memiliki pengalaman pada periode sebelumnya, hanya praktek-praktek kecurangan masih mewarnai pelaksanaan pemilu sehingga muncul kekecewaan di masyarakat.

Gambaran 2 menunjukkan bahwa semangat demokratisasi dan otonomi daerah telah memperlihatkan upaya – upaya positif yang dilakukan di daerah dalam rangka mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan melalui pelayanan publik yang baik, namun belum optimal dan cenderung lambat. Sejumlah faktor secara signifikan turut berpengaruh terhadap kondisi tersebut diantaranya ; mentalitas dan kapasitas serta visi aparatur di daerah yang masih sangat lemah dan terbatas menghadapi tuntutan yang telah dikawal melalui proses demokratisasi dan otonomi daerah. Luasnya wilayah Indonesia dengan rentang kendali pusat dan daerah yang lemah hanya menguatkan substansi kasus-kasus korupsi yang sulit terdeteksi karena dilakukan secara sistemik dan berjemaah.

2.2.3. Analisis Capaian Indikator Spesifik dan Menonjol

Sejumlah hal menonjol dan spesifik mempengaruhi tingkat pelaksanaan demokrasi di propinsi Papua yaitu ; partisipasi masyarakat dalam pemilu dan gender. Dua indikator tersebut memiliki karakteristik yang spesifik dan menonjol, masing-masing;

- a. Partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum. Respons masyarakat yang positif dari masyarakat dengan derajat partisipasi yang berbeda antara pemilu legislative tingkat daerah dan pusat maupun pemilihan kepala daerah dan pemilu presiden. Hal positif yang nampak dari pelaksanaan pemilu baik legislatif maupun eksekutif yaitu terlihat partisipasi politik masyarakat yang tinggi terhadap proses pemilihan umum tersebut sangat positif. Hal negatif adalah bahwa proses pemilu tidak berakhir dengan happy ending, tetapi selalu berakhir dengan kerusuhan, kekacauan dan bahkan konflik politik yang berkepanjangan. Ongkos sosial dan ekonomi menjadi sangat mahal, dan untuk menggantikan biaya-biaya mahal secara sosial dan ekonomi tersebut tidak cukup satu periode kepemimpinan kepala daerah perhitungannya sehingga dapat menggantikan ongkos kerugian tersebut, namun sesungguhnya membutuhkan waktu yang relatif lama dengan suasana demokrasi yang lebih sehat dan dinamis. Oleh karena itu, perlu dicari cara-cara bijak yang tepat dan efektif guna mendorong tumbuh kuatnya proses demokrasi yang semakin baik dengan meminimalisir ongkos-ongkos sosial dan ekonomi.
- b. Gender. Ketimpangan gender masih saja mewarnai pola pikir, sikap dan perilaku masyarakat di propinsi Papua. Faktor sosial budaya masih sangat berpengaruh terhadap perbedaan mendasar antara laki-laki dan perempuan. Penduduk asli papua menganut sistem patriarkhy sehingga menempatkan pria seolah-olah yang lebih superior dari kaum perempuan. Padahal pemahaman yang baik dan benar tentang gender dapat membantu menempatkan posisi setiap orang sesuai dengan kapasitasnya mengisi semangat pembangunan. Dengan demikian, ketimbangan pembangunan bukan dipengaruhi oleh sasaran pembangunan yang masih dominan kota dari pada kabupaten, tetapi sangat dipengaruhi oleh ketimpangan gender yang dicitakan oleh masyarakat sesuai dengan nilai sosial budaya yang dianutnya.

2.2.4. Rekomendasi Kebijakan

Dari uraian yang dikemukakan diatas mengacu pada hal-hal menonjol dan spesifik tentang indikator pelayanan publik dan demokrasi yang berpengaruh terhadap kinerja pembangunan daerah propinsi Papua. Berikut dirumuskan beberapa rekomendasi kebijakan :

- a. Porsi lebih besar perlu diberikan kepada kaum perempuan dalam setiap perumusan kebijakan pembangunan agar perempuan memiliki ruang partisipasi dengan tingkat legitimasi kuat dalam berbagai aspek kehidupan di ranah public.
- b. Perlu dirumuskan kebijakan dan program pendidikan penyadaran kesetaraan gender dalam pembangunan (nation building) baik yang ditujukan kepada kaum lelaki maupun perempuan agar perubahan pola pikir, sikap dan perilaku secara bertahap saling beradaptasi.
- c. Pemilu legislatif maupun kepala daerah sebaiknya direformulasikan tanpa menghilangkan hakekat atau substantif dari proses demokratisasi agar ongkos-ongkos sosial politik dan sosial ekonomi yang begitu mahal dapat diminimalisir serendah-rendahnya dengan prinsip efisiensi dan efektifitas.

2.3. TINGKAT KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA

2.3.1. Capaian Indikator

Permasalahan mendasar dan utama di propinsi papua selama ini yakni kualitas sumber daya manusia. Propinsi Papua memang memiliki potret paradox yakni di satu sisi propinsi Papua memiliki sumber daya alam yang sangat berlimpah dan jumlah penduduk yang relatif sedikit , namun kualitas sumber daya manusia sangat rendah sehingga ketersediaan sumber daya alam yang berlimpah tersebut belum dapat dikelola secara optimal untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan penduduk setempat.

Indikator kualitas sumber daya manusia secara umum tercermin melalui index pembangunan manusia, tingkat pendidikan dan derajat kesehatan masyarakat.

Pemerintah secara intensive memberikan perhatian penuh dalam upaya pengembangan sumber daya manusia sejak awal reformasi hingga saat ini. Perhatian menonjol yang diberikan oleh pemerintah pada propinsi Papua dan rakyatnya yaitu Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua yang diimplementasikan secara efektif sejak tahun 2002. Ada beberapa sektor prioritas yang menjadi trade mark dari implementasi Otonomi

Khusus tersebut yaitu: Sektor Pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan ekonomi kerakyatan.

Undang-Undang Otonomi Khusus telah mengamanatkan secara tegas bahwa dana yang bersumber dari Otonomi Khusus harus dibagi dengan porsi persentase yang cukup besar terutama kepada dua sektor prioritas yakni sektor pendidikan dan kesehatan. Dana Otonomi Khusus sebesar 30 percent harus dialokasikan untuk sektor pendidikan dan dana sektor kesehatan dialokasikan sebesar 15 percent. Implementasi Otonomi Khusus Papua telah berjalan selama tujuh tahun dan diperkirakan telah terjadi perubahan signifikan di dua sektor prioritas tersebut.

Oleh karena itu, melalui evaluasi kinerja pembangunan daerah merupakan cara untuk mengukur keberhasilan dan kemajuan pemerintah propinsi Papua mengelolah kebijakan pembangunan di bidang pendidikan dan kesehatan.

Indikator capaian kinerja dari aspek kualitas sumber daya manusia menggunakan dua indikator utama yaitu pendidikan dan kesehatan. Index Pembangunan Manusia sebagai gambaran umum kualitas sumber daya manusia. Pendidikan dan Kesehatan merupakan penjabaran dari proses pengelolaan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pendidikan meliputi : Angka Partisipasi Murni, Rata-rata Nilai Akhir, Angka Putus Sekolah, Angka Melek Aksara serta jumlah guru yang dikategorikan layak mengajar. Sedangkan aspek Kesehatan meliputi ; Angka harapan hidup, Angka Kematian Ibu dan Bayi, prevalensi gizi kurang dan buruk dan persentase tenaga kesehatan per jumlah penduduk.

Secara keseluruhan pengelolaan kebijakan pembangunan tentang peningkatan kualitas sumber daya manusia di daerah sejalan dengan kebijakan nasional, namun hasil pengelolaan kebijakan tersebut di daerah belum efektif. Secara rinci indikator yang mencerminkan kualitas sumber daya manusia dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Index Pembangunan Manusia

Perkembangan Index Pembangunan Manusia di propinsi Papua selama periode 2004 -2008 mengalami peningkatan namun peningkatan tersebut masih berada pada kategor rendah yaitu 66. Sedangkan angka IPM nasional berada diatas angka 70 an yang dikategorikan menengah keatas. Peningkatan index pembangunan manusia bergerak secara paralel dengan capaian peningkatan IPM secara nasional. Artinya pelaksanaan pembangunan selama periode tertentu telah terjadi peningkatan index pembangunan Manusia signifikan secara nasional dan bersamaan pula terjadi peningkatan Human Development

Index di propinsi Papua. Peningkatan HDI di propinsi Papua belum dapat mencapai level yang sama dengan Indeks Pembangunan Manusia secara nasional atau minimal mendekati. Dengan melihat kecenderungan fenomena ini nampaknya sangat sulit bagi propinsi Papua mengejar ketertinggalan secara signifikan agar dapat menyamai atau minimal mendekati level nasional. Ada sejumlah faktor yang turut mempengaruhi proses peningkatan kualitas sumber daya manusia di Papua diantaranya ; kendala geographry dan keterbatasan infrastruktur pembangunan, faktor sosial budaya masyarakat, kondisi sosial ekonomi, lemahnya sumber daya aparatur dan komitmen pemerintah daerah serta strategi pembangunan daerah yang belum tepat.

b. Pendidikan

Kualitas sumber daya manusia tercermin melalui variable pendidikan yang diindikasikan diantaranya ; angka partisipasi murni, rata-rata nilai akhir, angka putus sekolah, angka melek aksara, dan jumlah guru yang layak mengajar.

b.1. Angka Partisipasi Murni

Secara umum nampak ada upaya peningkatan namun berjalan lambat dan nampak sulit mencapai titik tertentu agar dapat mendekati level nasional. Kondisi riil di Papua yakni adanya gap atau jurang pembangunan antara wilayah perkotaan dan pedalaman di Papua mengakibatkan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia masih mengalami kendala. Tingkat pendidikan penduduk di wilayah pedalaman Papua masih memprihatinkan dan sekitar 90 percent penduduk pedalaman adalah penduduk asli yang masih kental terikat dengan norma adat istiadat dan pola hidup peramu. Tingkat kesadaran masyarakat tentang arti pentingnya pendidikan di wilayah pedalaman masih sangat rendah. Selain itu, lemahnya perhatian pemerintah tentang proses pendidikan di wilayah pinggiran dan pedalaman. Banyak guru-guru yang meninggalkan tugas dan menetap di ibu kota kabupaten dengan berbagai alasan sehingga proses pendidikan di kampung-kampung terganggu. Fenomena ini lambat diresponse oleh pemerintah daerah pada berbagai jenjang di propinsi, kabupaten dan pemerintah distrik.

Disamping itu, orientasi kebijakan pengelolaan pendidikan lebih besar porsi perhatian pada pendidikan menengah dan tinggi dibandingkan dengan pendidikan dasar. Padahal mencermati kondisi obyektif propinsi Papua bahwa sesungguhnya sebagian besar penduduk Papua yang berada di wilayah-wilayah pedalaman masih belum mengenyam pendidikan dasar yang layak.

b.2. Rata-rata Nilai Akhir

Secara nasional rata-rata nilai mengalami peningkatan signifikan dari rata-rata 4,8 di tahun 2004 menjadi rata-rata nilai enam pada tahun 2008. Nilai rata-rata propinsi papua juga mengalami peningkatan namun peningkatannya tidak secepat rata-rata peningkatan secara nasional. Faktor dominan yang sangat berpengaruh adalah masih adanya gap proses penyelenggaraan pendidikan antara kota dan wilayah-wilayah pinggiran dan kampung. Pada beberapa wilayah di daerah pedalaman terutama wilayah-wilayah kabupaten pemekaran nampak bahwa masih terdapat seratus percent siswa tidak lulus pada beberapa sekolah dasar dan juga Sekolah Menengah Pertama. Ada kebijakan yang bertentangan dengan aturan dan norma yaitu para siswa dipaksakan lulus namun belum dapat membaca dan menulis dengan baik dan benar serta kemampuan ilmu-ilmu dasar yang masih sangat lemah. Faktor sosial budaya sangat berpengaruh terhadap pola pikir murid-murid di pedalaman dalam mencerna dan memahami pelajaran yang diterimanya. Pada umumnya, mereka mengalami kesulitan mengikuti pelajaran terutama menggunakan standart kurikulum nasional.

Selain itu, ada juga beberapa sekolah baik SD, SMP dan SMA/SMK di kota-kota kabupaten yang juga belum bisa memenuhi standar kelulusan nilai rata-rata sesuai ketentuan. Nilai-nilai Ujian akhir terutama nasional (UAN) kebanyakan ada unsur rekayasa dengan cara menggunakan guru-guru bidang study membantu menyelesaikan soal-soal UAN dengan maksud hanya untuk mempertahankan reputasi instansi teknis di wilayah-wilayah tertentu tetapi juga untuk membantu para siswa. Ada sejumlah faktor turut berpengaruh terhadap mutu lulusan pada berbagai jenang pendidikan di propinsi Papua diantaranya ; kebijakan pendidikan, mutu guru, lingkungan pergaulan, konsisi sosial ekonomi dan sosial budaya. Oleh sebab itu berbagai kebijakan yang diberlakukan oleh pemerintah daerah melalui instansi teknis terkait yang bersifat intervensi dengan tujuan membantu peserta didik seperti mengikuti ujian akhir nasional (UAN). Sinyalemen intervensi tersebut marak diisukan namun perlu dibuktikan melalui penyelidikan mengingat intervensi tersebut hanya sekali di lakukan pada akhir tahun ajaran untuk siswa kelas tiga terutama Sekolah Menengah Umum (SMU). Rata-rata nilai akhir di propinsi Papua lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nilai akhir tingkat nasional.

b.3. Angka Putus Sekolah

Angka putus sekolah di propinsi Papua masih relatif tinggi, sedangkan angka putus sekolah tingkat nasional mengalami penurunan secara konstan pada level yang sama. Ada sejumlah faktor yang berpengaruh terhadap masih tingginya angka putus sekolah, diantaranya ; kondisi sosial ekonomi masyarakat dan faktor sosial budaya. Sejumlah kebijakan telah diimplementasikan oleh pemerintah daerah baik propinsi maupun kabupaten berupa ; penyediaan bantuan-bantuan pendidikan dan sumbangan pembiayaan pendidikan (SPP) secara gratis di wilayah-wilayah pedalaman atau kampung-kampung namun tidak serta merta telah menurunkan angka putus sekolah secara langsung. Antara perumusan kebijakan dan komitmen implementasi kebijakan di lapangan belum berjalan seirama.

Kesejahteraan guru di daerah-daerah terpencil belum mendapat perhatian optimal seperti ; perumahan guru, sarana penerangan, insentif guru dan peningkatan kualitas guru melalui pendidikan Diploma, Strata satu atau pasca Sarjana dan pendidikan non formal. Insentif guru berupa tunjangan kemahalan disediakan oleh pemerintah daerah melalui instansi teknis terkait namun sistem pembayarannya tidak rutin , tetapi enam bulan sekali dan bahkan satu tahun berjalan.

Permasalahan lainnya adalah banyak guru-guru di wilayah kabupaten pemekaran dipromosikan oleh kepala daerah menduduki jabatan kepala distrik atau staff pada dinas pendidikan dan pengajaran menyebabkan terjadi kecemburuan sosial di antara sesama kalangan guru. Guru-guru yang dipromosikan dalam jabatan-jabatan struktural dikarenakan oleh faktor hubungan nepotisme. Konsekuensi mereka memperoleh fasilitas yang memadai untuk mendukung pelaksanaan tugas dan terjadi peningkatan kesejahteraan. Fenomena yang nampak belakangan ini yakni terjadi pergeseran orientasi para guru yang bertugas di kampung-kampung dan pedalaman cenderung ingin bekerja di kantor dan tidak berminat mengajar lagi. Guru-guru lain yang merasa tidak diperhatikan tentu saja kecewa , selanjutnya secara diam-diam mereka memilih meninggalkan tugas pokoknya dan menetap di kota. Dampaknya siswa-siswa tidak diperhatikan proses pendidikannya di sekolah – sekolah. Dengan demikian para murid juga meninggalkan sekolah untuk mengikuti orang tuanya bersama-sama mencari makan di dusun-dusun selama sehari-hari dan bahkan berminggu-minggu. Rendahnya kesadaran para orang tua tentang arti

pentingnya pendidikan bagi masa depan anak-anaknya. Faktor sosial ekonomi dan lingkungan sosial budaya turut mempengaruhi pola pikir dan kesadaran orang tua tentang pendidikan bagi anak-anaknya. Artinya bahwa tuntutan dan beban hidup yang sangat berat menyebabkan orang tua kurang memperhatikan pendidikan, dan bahkan cenderung mengajak anak mencari makan bersama-sama di dusun-dusun selama ber hari-hari. Kondisi ini didukung juga dengan pola perilaku masyarakat yang masih bersifat subsiten dan nomaden.

b.4. Angka Melek Huruf

Upaya pemerintah propinsi meningkatkan kualitas sumber daya manusia penduduk Papua mengalami peningkatan positif. Fakta tersebut diindikasikan melalui angka melek aksara penduduk berusia 15 tahun keatas. Hal tersebut sejalan dengan kebijakan nasional di bidang pendidikan. Hanya saja angka kemajuan yang dicapai oleh propinsi Papua bila diperbandingkan dengan angka melek huruf tingkat nasional nampak bahwa kemajuan yang dicapai di propinsi Papua sangat lambat mendekati level nasional. Artinya bahwa berbagai upaya yang dilakukan pemerintah propinsi Papua masih menggunakan pendekatan konvensional dan bersifat formalitas semata. Upaya istimewa dan khusus serta kerja keras secara optimal yang sifatnya percepatan dari berbagai komponen yakni pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat tidak terlihat. Fenomena yang nampak justru kebijakan afirmatif dan pemihakan kepada orang asli Papua yang bisa jadi menjadi counter produktif. Artinya munculnya sifat manja di kalangan masyarakat disebabkan karena adanya perhatian yang istimewa. Dengan demikian hasil yang dicapai hanya bersifat normatif dan kuantitatif , tetapi sebaliknya kemajuan kualitatif perlu untuk diberikan porsi yang lebih besar dibarengi dengan upaya kerja keras oleh para pemangku kepentingan.

b.5. Guru yang Layak Mengajar

Guru-guru yang dikategorikan layak mengajar menunjukkan peningkatan signifikan dari tahun ke tahun walaupun secara umum persentase kenaikannya relatif kecil bila diperbandingkan dengan data nasional bahwa sesungguhnya guru yang layak mengajar masih dikategorikan relatif rendah. Selain itu, kebanyakan para guru di propinsi Papua terutama di wilayah-wilayah pinggiran dan pedalaman selalu meninggalkan tempat tugas dan menetap di kota dengan berbagai alasan sehingga proses belajar mengajar siswa terganggu dan bahkan kebanyakan sekolah tidak berfungsi untuk waktu yang relatif lama. Untuk mengatasi permasalahan tersebut biasanya muncul secara spontan sekelompok

tokoh-tokoh masyarakat dan kadang-kadang militer melaksanakan proses belajar mengajar pada beberapa wilayah di propinsi Papua. Tugas tersebut dilakukan semata-mata hanya panggilan moral untuk menyelamatkan proses belajar mengajar yang vakum karena ditinggal pergi oleh para guru. Ironisnya juga bahwa para guru yang meninggalkan tugas di kampung-kampung adalah guru-guru penduduk asli. Selain itu, ada juga guru-guru yang sebelumnya hanya memiliki background pendidikan umum namun karena keterpanggilan nurani untuk menjadi guru selanjutnya mengikuti program pendidikan Akta IV (empat) untuk memperoleh kualifikasi mengajar.

Tuntutan terbaru saat ini sejak tahun 2006 yaitu persyaratan sertifikasi guru dan Dosen sebagai bagian dari amanat Undang-Undang Guru dan Dosen. Presentase para guru yang layak mengajar dengan menggunakan standart sertifikasi guru nampak bahwa persentasenya masih relatif kecil, namun terus bertambah karena program sertifikasi dilakukan secara berkesinambungan setiap tahun.

Pada hakekatnya bahwa kriteria guru dikatakan layak mengajar yaitu ; memiliki latar belakang pendidikan di bidang kependidikan, memiliki Akta IV (empat), lulus sertifikasi guru atau dosen.

Kondisi geografis Papua dan keterbatasan infrastruktur pembangunan menyebabkan pelayanan pendidikan di wilayah-wilayah terpencil dan terisolir kurang terlayani secara optimal. Guru –guru yang ditugaskan di wilayah pedalaman adalah guru-guru yang sudah terbiasa hidup di kota sehingga umumnya mereka tidak betah berlama-lama bertugas di daerah terpencil. Implikasinya yakni para guru yang meninggalkan tempat tugas dalam kurun waktu lama mengalami kesulitan meningkatkan kemampuan dan mengasah ketrampilan mengajar serta mengaplikasikan jiwa mendidik ditengah-tengah para siswa. Dampaknya proses belajar mengajar dan pendidikan berjalan seadanya saja karena guru-guru tidak mendapatkan kesempatan untuk meningkatkan kualitas mengajar yang baik dengan mengupdate pengetahuan di bidang pendidikan. Ironisnya, kebanyakan guru-guru saat ini cenderung beralih ke bidang ilmu lain dengan cara mereka melanjutkan study ke jenjang perguruan dan mengambil bidang ilmu ; Administrasi Negara dan atau Ilmu Pemerintahan dengan tujuan beralih status guru menjadi pegawai struktural di pemerintah daerah.

Fenomena yang digambarkan diatas merupakan wajah dari para pendidik di Papua dan proses penyelenggaraan pendidikan sejak reformasi bergulir hingga

kini, Ada sejumlah faktor yang mempengaruhinya, diantaranya ; pengkawasan kebijakan penyelenggaraan pendidikan tidak optimal, kesejahteraan para pendidik kurang diperhatikan, lemahnya pembinaan secara intensif, kurangnya kegiatan-kegiatan penyegaran untuk mengurangi kejenuhan di daerah pedalaman, status sosial ekonomi, faktor sosial budaya masyarakat.

c. Kesehatan

c.1. Angka Harapan Hidup

Potret angka umur harapan hidup penduduk di propinsi Papua mengalami peningkatan dari usia 65 pada tahun 2004 meningkat menjadi 68 pada tahun 2008. Kenaikan yang sama juga terjadi di tingkat nasional dari usia 69 tahun 2004 meningkat menjadi usia 71 pada tahun 2008. Nampaknya untuk mencapai level yang sama atau mendekati tingkat nasional sulit karena ketika upaya peningkatan dilakukan di daerah seperti Papua dengan pendekatan yang sama maka pada saat yang bersamaan pula terjadi peningkatan pada level nasional. Hanya saja untuk konteks Papua masih terdapat ketimpangan antara penduduk yang menetap di wilayah perkotaan dan penduduk di wilayah-wilayah pinggiran dan kampung-kampung termasuk wilayah pedalaman Papua. Penduduk yang hidup di wilayah perkotaan kehidupannya jauh lebih baik pada berbagai aspek kehidupan, sedangkan penduduk di kampung-kampung dan wilayah pinggiran masih hidup dibawah garis kemiskinan. Usia harapan hidup warga masyarakat yang hidup di kampung-kampung jauh lebih rendah dibandingkan dengan usia rata-rata di Papua bahkan untuk peningkatan usia harapan hidup pun belum nampak signifikan dengan kebijakan pembangunan di bidang kesehatan. Infrastruktur yang terbatas dan keterisolasian wilayah merupakan kendala klasik selalu dijadikan alasan justifikasi terhadap berbagai permasalahan pembangunan di Propinsi Papua selama ini .

c.2. Angka Kematian Bayi dan Ibu

Angka kematian ibu di propinsi Papua relative tinggi bahkan trendnya terus meningkat atau membaik dibandingkan dengan angka kematian bayi secara nasional yang relative lebih stabil. Upaya-upaya yang telah dilakukan sejauh ini belum mampu menekan angka kematian bayi dan bahkan pada tahun kelima yaitu tahun 2008 angka kematian bayi justru meningkat.

Kondisi obyektif daerah seperti kendala geografis dan infrastruktur masih merupakan kendala utama. Selain itu, belum maksimalnya fasilitas kesehatan dan petugas kesehatan yang bertugas di kampung-kampung menyebabkan kesehatan ibu dan bayi belum mendapatkan perhatian secara intensive.

Ketahanan kesehatan masyarakat sangat lemah di wilayah-wilayah kampung dan pedalaman mengakibatkan masyarakat sangat rentan terhadap berbagai faktor yang dapat menimbulkan gangguan kesehatan fisik dan jiwa. Kesehatan lingkungan dan sanitasi yang kurang diperhatikan masyarakat juga merupakan salah satu faktor yang menyebabkan rendah tingkat kesehatan masyarakat di wilayah kampung-kampung dan pedalaman.

Orientasi pelayanan pemerintah masih terpusat di wilayah perkotaan dan program pembangunan fisik masih sangat dominant seperti perumahan para medis di wilayah-wilayah terpencil dan puskesmas pembantu (Pustu), Pertanyaannya untuk berapa lama program pembangunan fisik dibatasi karena porsinya letif tinggi setiap tahun, sedangkan pelayanan kesehatan masyarakat seperti pengobatan dan perawatan, peningkatan gizi serta kesehatan lingkungan porsinya relative kurang (hasil evaluasi Otsus Papua tahun 2006). Situasi kontradiktif yang nampak yakni adanya pemekaran di berbagai wilayah di propinsi Papua terutama di wilayah-wilayah dengan tingkat kesulitan yang relatif sangat tinggi seperti ; Pegunungan Bintang, Yahukimo, Asmat, Mappi, Boven Digoel, dan Tolikara namun dampak perubahan terhadap pelayanan kepada masyarakat relatif sangat kecil nilai signifikansinya pada bidang-bidang strategis dan prioritas seperti pendidikan dan kesehatan.

c.3. Prevalensi Gizi Buruk

Data yang berhasil diolah dan dianalisis tentang prevalensi gizi buruk di propinsi Papua nampak tidak ada peningkatan sejak tahun 2004 hingga 2008, bahkan prevalensi gizi buruk secara nasional jauh lebih baik di dibandingkan dengan propinsi papua walaupun mengalami penurunan pada dua tahun terakhir yaitu tahun 2007 dan 2008. Masih banyak penderita gizi buruk di papua disebabkan oleh faktor kemiskinan dan ketidak seriusan pemerintah daerah menangani masalah-masalah mendasar berkaitan dengan hak-hak dasar masyarakat yang wajib diperhatikan dan ditangani oleh pemerintah.

Kondisi kesehatan masyarakat diperburuk lagi dengan adanya kesenjangan yang masih cukup lebar antar wilayah, tingkat sosial, ekonomi, budaya. Kondisi lingkungan kesehatan yang buruk dan perilaku hidup sehat masyarakat masih kurang. Persoalan kesehatan di propinsi papua tidak hanya sekedar mengobati penyakit, tetapi lebih dari itu yakni menyangkut kualitas hidup manusia. Pendidikan menjadi faktor kunci dan utama yang harus diperhatikan oleh pemerintah agar sumber daya manusia dapat berkembang ke arah kemandirian

sehingga pengetahuan dan kesadaran untuk hidup sehat muncul dengan sendirinya dari individu, keluarga dan masyarakat luas.

c.4. Jumlah Tenaga Kesehatan Per penduduk

Data diatas memperlihatkan bahwa persentase jumlah tenaga kesehatan per penduduk sangat jauh perbandingannya dengan jumlah penduduk yakni minus 0.8 percent per penduduk. Jumlah tersebut sangat tidak logis bila diharapkan memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Sedangkan persentase tenaga kesehatan per penduduk secara nasional berada pada angka dua percent.

Propinsi Papua memiliki wilayah yang sangat luas, namun jumlah penduduknya relative sedikit dibandingkan dengan luas wilayahnya dan penyebaran penduduk pun tidak merata antara satu wilayah geografis dengan wilayah lainnya. Jumlah penduduk Papua yaitu 2. 150. 000 jiwa dan penyebarannya yaitu 70 percent berada di wilayah-wilayah pinggiran dan kampung dan 30 percent sisanya berdomisili di pusat-pusat kota pemerintahan. Penyebaran tempat tinggal penduduk tidak merata baik penduduk di kota maupun di wilayah pinggiran dan kampung-kampung. Artinya bahwa para tenaga kesehatan yang terdiri dari tenaga dokter dan para medis yang ada di propinsi Papua rasionya akan nampak tidak sebanding dengan jumlah penduduk dan luas wilayah.

Selain itu jumlah tenaga kesehatan terdiri dari para dokter dan tenaga keperawatan, sedangkan penyebaran pun di berbagai wilayah tidak merata. Kebanyakan para dokter baik dokter spesialis maupun dokter umum cenderung tugas di wilayah-wilayah perkotaan. Tuntutan sosial ekonomi lebih kuat dibandingkan dengan panggilan jiwa untuk pelayanan terutama kepada masyarakat di wilayah-wilayah terpencil. Pada umumnya para dokter yang bertugas di wilayah-wilayah terpencil lebih disebabkan oleh adanya ketentuan yang mewajibkan terutama pada dokter-dokter Petugas Tidak Tetap (PTT) untuk bertugas minimal dua tahun. Kebanyakan dari mereka setelah masa kontrak kerja dua tahun berakhir selanjutnya para dokter PTT tersebut diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. Selanjutnya, beberapa diantaranya melanjutkan study pada spesialisasi tertentu sesuai dengan minat masing-masing. Para dokter-dokter spesialis kemudian ditarik untuk mendukung tugas rumah sakit pemerintah daerah di ibu kota Kabupaten dan bahkan ada sejumlah dokter specialis yang kemudian pindah di luar papua dengan berbagai alasan. Para medis seperti bidan dan perawat kebanyakan adalah wanita. Mereka aktif

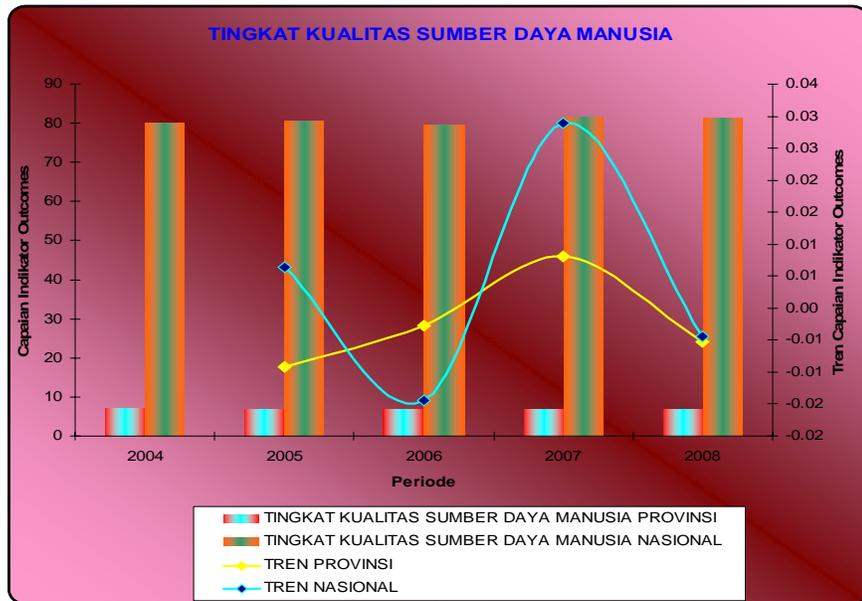
bertugas di wilayah pinggiran dan pedalaman pada saat masih bujang, namun setelah berkeluarga para bidan dan perawat tersebut mengikuti suami bertugas di kota atau tempat lain sehingga tugas-tugas pelayanan kesehatan kepada masyarakat terhambat

Selain itu, fasilitas-fasilitas kesehatan baik perumahan para medis dan dokter di wilayah terpencil tidak dilengkapi dengan berbagai fasilitas seperti perabotan, sarana penerangan dan air bersih, dan lain-lain.

Sejumlah permasalahan yang diuraikan diatas hingga kini belum optimal tertangani dan bahkan formasi pegawai untuk para medis relatif terbatas porsi penerimaannya dengan alasan keterbatasan keuangan negara.

Berikut ini disajikan hasil olah data untuk indikator capaian kualitas sumber daya manusia yang meliputi dua indikator utama yaitu pendidikan dan kesehatan.

Gambar 2. Grafik Capaian indikator Tingkat Kualitas Sumberdaya Manusia Provinsi Papua dibanding dengan Capaian indikator Tingkat Kualitas Sumberdaya Manusia Nasional Tahun 2004-2008.



2.3.2. Analisis Relevansi dan Efektivitas

Pengelolaan kebijakan tentang kualitas sumber daya manusia di propinsi Papua sejalan dengan tingkat nasional, namun hasilnya tidak efektif. Peningkatan kualitas sumber daya manusia tingkat nasional perkembangannya relative stabil dengan kategori tinggi sekitar 80 percent, sedangkan propinsi Propinsi juga relative

stabil dengan kategori rendah yakni berada dibawah 10 percent. Sedangkan trend perkembangannya sangat fluktuatif baik nasional maupun propinsi. Trend peningkatan kualitas sumber daya manusia di propinsi Papua mencapai tingkat optimum pada tahun 2007 yakni 40 percent, selanjutnya trend tersebut mengalami penurunan signifikan pada tahun 2008 dan diperkirakan trendnya masih tetap rendah di tahun 2009. Trend kualitas sumber daya manusia tingkat nasional mengalami fluktuatif yang mana trend tersebut mengalami penurunan pada level terendah di tahun 2006 dan selanjutnya mengalami peningkatan pada level tertinggi yakni 80 percent di tahun 2007 dan terus mengalami penurunan pada level 20 percent sama dengan tingkat propinsi Papua.

Pemerintah terus berupaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang mana terbukti tingkat kualitas sumber daya manusia secara nasional dikategorikan tinggi. Hanya saja komitmen peningkatan kualitas sumber daya manusia di tingkat propinsi Papua belum seirama dengan tingkat nasional. Pengelolaan kebijakan masih bersifat kuantitatif-normatif dan formalitas semata dari pada kualitatif-substantif (peningkatan mutu). Ketimpangan pengelolaan kebijakan antara wilayah perkotaan dan pinggiran termasuk pedalaman mempengaruhi peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pengelolaan kebijakan masih dominan difokuskan di wilayah perkotaan, sementara jumlah penduduk dengan tingkat kualitas yang relative rendah persentasenya lebih besar berada di wilayah-wilayah pedalaman dan pinggiran. Arah kebijakan porsinya lebih besar pada pendidikan menengah dan tinggi dari pada pendidikan dasar yang masih tertinggal di wilayah-wilayah pedalaman.

2.3.3. Analisis Capaian Indikator Spesifik dan Menonjol

Data pada grafik diatas menunjukkan bahwa belum terjadi peningkatan kualitas sumber daya manusia secara signifikan selama periode 2004 – 2008. Data tersebut ketika dibandingkan dengan data nasional nampak jelas bahwa perbedaannya sangat mencolok. Tingkat kualitas sumber daya manusia secara nasional berada jauh lebih keadaannya dibandingkan dengan tingkat propinsi Papua.

Hal-hal spesifik dan menonjol tersebut sangat erat terkait dengan pengelolaan kebijakan di bidang pendidikan dan kesehatan secara umum. Belum efektivnya pengelolaan pendidikan dan kesehatan di propinsi Papua disebabkan oleh berbagai faktor, diantaranya ;

- a. Wilayah propinsi Papua yang demikian luas memiliki karakteristik yang khas dan tingkat kesulitan yang berbeda-beda, sementara penyebaran penduduk sangat tidak merata serta jumlah penduduk pun relative kecil menjadi kendala mendasar terhadap pengelolaan kebijakan pembangunan termasuk peningkatan kualitas sumber daya manusia.
- b. Ketimpangan pengelolaan kebijakan antara wilayah perkotaan dan pinggiran termasuk pedalaman mempengaruhi peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pengelolaan kebijakan masih dominan difokuskan di wilayah perkotaan, sementara jumlah penduduk dengan tingkat kualitas yang relative rendah persentasenya lebih besar berada di wilayah-wilayah pedalaman dan pinggiran. Arah kebijakan porsinya lebih besar pada pendidikan menengah dan tinggi dari pada pendidikan dasar yang masih tertinggal di wilayah-wilayah pedalaman.
- c. Kebijakan pembangunan lebih didominasi diarahkan pada pembangunan fisik dari pada pembangunan non fisik menyebabkan pengelolaan kebijakan tidak seimbang dan bahkan tidak efektif hasilnya terkait peningkatan kualitas sumber daya manusia.
- d. Belum konsistennya antara perumusan kebijakan, program dan implementasinya di lapangan menyebabkan hasilnya kurang maksimal.
- e. Ukuran capaian kinerja yang digunakan masih menggunakan kerangka pikir (logika frame work) input-proses –ouput sehingga targetnya hanya menggunakan ukuran program dan anggaran, sedangkan outcome dan impact kurang diperhatikan.

2.3.4. Rekomendasi Kebijakan

Dari hasil analisis tentang indikator spesifik dan menonjol tentang peningkatan kualitas sumber daya manusia yang dikemukakan diatas , maka beberapa butir rekomendasi kebijakan yang dirumuskan sebagai berikut :

1. Perlu ada kebijakan percepatan pembangunan di propinsi papua secara serius dan intensive pada aspek-aspek prioritas dan strategis terkait dengan peningkatan sumber daya manusia agar papua tidak terus tertinggal dan terbelakang di saat ini dan mendatang.
2. Kebijakan penyelenggaraan pendidikan di propinsi Papua sebaiknya diarahkan kepada wilayah-wilayah terpencil dan pedalaman dengan penekanan pada pendidikan dasar sembilan tahun.

3. Adanya kebijakan formasi khusus di bidang pendidikan dan kesehatan dengan sistem kontrak untuk di tempatkan di wilayah-wilayah pedalaman propinsi Papua yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana serta menyediakan incentiv yang besar.
4. Affirmative policy terkait dengan percepatan pembangunan infrastruktur pelayanan sosial dasar di wilayah pinggiran dan pedalaman di propinsi Papua merupakan kebutuhan prioritas dan mendesak.
5. Kebijakan pembangunan untuk pembangunan fisik yang diprogramkan oleh pemerintah daerah porsinya mulai dikurangi dan dibatasi secara bertahap sedangkan porsi pelayanan kesehatan bagi masyarkat perlu ditingkatkan secara optimal dan berkesinambungan.
6. Perlu disusun masten plan pendidikan untuk 25 tahun ke depan dan target-target capaian yang harus hasilkan setiap tahun atau periode dalam kerangka mempercepat peningkatan pengembangan kualitas sumber daya manusia penduduk papua.
7. Sistem, pola dan model pendidikan yang dikembangkan di papua sebaiknya disesuaikan dengan karakteristik sosial budaya masyarakat seperti pendidikan politeknik yang memberi bobot ketrampilan yang relevan dengan budaya peramu.
8. Perumusan kebijakan dan program pada setiap aspek pembangunan hendaknya menggunakan kerangka pikir (Log framework) yang mencakup input-proses-output-outcome dan impact agar capaian hasil tidak sekedar kuantitatif tetapi aspek kualitatif menjadi tolok ukur penilaian.

2.4. TINGKAT PEMBANGUNAN EKONOMI

2.4.1. Capaian Indikator

Di era demokrasi dan globalisasi dewasa ini dimana pengaruh pasar demikian kuat dan bahkan semakin dominan mengendalikan seluruh aspek kehidupan masyarakat Indonesia termasuk penduduk di popinsi papua. Mainstream tersebut tentu saja mempengaruhi proses pembangunan di daerah, oleh karena itu pemerintah daerah perlu beradaptasi dengan tuntutan perkembangan saat ini. Pemerintah Daerah melalui kebijakan otonomi daerah terus bergiat memacu kegiatan pembangunan dalam berbagai aspek kehidupan. Salah satu kewenangan menonjol yang diberikan kepada pemerintah daerah yaitu kewenangan untuk menggali dan mengelolah potensi sumber daya pembangunan yang tersedia di

masing-masing daerah. Ukuran tingkat kemajuan daerah yang paling nyata dapat dilihat saat ini salah satunya yaitu tingkat pertumbuhan pembangunan ekonomi.

Pemerintah propinsi Papua sejak implementasi Otonomi Khusus Papua tahun 2002, fokus perhatian utama pada empat sektor prioritas yaitu sektor pendidikan, kesehatan, ekonomi kerakyatan dan infrastruktur dasar. Sektor ekonomi kerakyatan dianggap penting diberi perhatian mengingat tingkat kesejahteraan rakyat dan kemajuan pembangunan saat ini dalam kerangka pendekatan pasar yang mana sektor ekonomi menjadi barometer kemajuan daerah.

Dalam kurun waktu tertentu menurut Rencana Jangka Menengah Nasional yaitu 2004-2009 perkembangan pembangunan ekonomi di propinsi Papua diharapkan dapat meningkat secara signifikan. Adapun indikator output yang dipergunakan untuk menilai tingkat perkembangan pembangunan ekonomi meliputi ; inflasi, produk domestik regional bruto (PDRB), laju pertumbuhan ekonomi dan investasi. Untuk mengetahui tingkat perkembangan ekonomi propinsi Papua dapat diuraikan dibawah ini.

a. Inflasi

Data tentang inflasi menunjukkan bahwa tingkat inflasi di propinsi Papua mengalami fluktuasi dengan tingkat kecenderungan yang relatif tinggi. Tingkat inflasi mencapai titik tertinggi pada tahun 2005 yaitu sebesar 14 percent. Rata-rata tingkat inflasi di Propinsi Papua selama periode 2004-2008 yaitu 11.05 percent. Tingkat inflasi yang relatif tinggi di propinsi Papua disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya produk-produk yang dipasarkan di propinsi Papua semuanya berasal dari luar Papua sehingga pajak pertambahan nilai dan biaya transportasi.

Gejolak perekonomian harga secara makro akan mempengaruhi kondisi mikro spasial propinsi Papua dan keadaan tercermin dari tingkat inflasi. Selain itu, ketergantungan masyarakat sangat tinggi pada sektor publik. Artinya masyarakat hanya mendapatkan kucuran dana melalui pengeluaran pemerintah daerah baik yang berasal dari belanja modal maupun belanja pembangunan. Oleh karena itu daya beli penduduk miskin atau kelompok kalangan menengah ke bawah relatif lemah.

Tingkat inflasi di propinsi Papua sulit ditekan karena tingkat ketergantungan pada produk-produk dari luar Papua sangat tinggi termasuk sembilan bahan pokok (sembilan bahan pokok) dan beras, kebutuhan sandang dan papan serta kebutuhan-kebutuhan sekunder lainnya. Faktor kontribusi lainnya terhadap

rendahnya tingkat pertumbuhan ekonomi yaitu biaya transportasi yang mahal dan terbatasnya infrastruktur perhubungan darat seperti ; di wilayah-wilayah pegunungan dan wilayah utara – selatan, timur – barat di wilayah propinsi Papua dan Papua Barat.

b. Laju Pertumbuhan Ekonomi Makro

Sebagaimana diketahui bahwa sejak implementasi otonomi khusus Papua tahun 2001 sumber pembiayaan pembangunan meningkat terus menerus setiap tahun. Dana-dana pembangunan tersebut dapat dipergunakan juga untuk kepentingan pembangunan ekonomi melalui investasi maupun melalui kewenangan otonomi khusus mendatangkan investor. Kenyataan yang nampak bahwa dukungan dana yang besar tidak serta mendorong terciptanya kegiatan perekonomian yang dinamis dan positif sebagaimana diketahui dari hasil analisis.

Data tentang angka pertumbuhan ekonomi di propinsi Papua pada level positif hanya berkisar 4 – 6 percent, dan pada level ekstrem pertumbuhan minus nol percent justru terjadi pada tahun 2006 yaitu sebesar – 0,18 percent.

Data dan informasi lain yang menjelaskan tentang mengapa pertumbuhan ekonomi di propinsi sangat rendah sebagaimana yang dikatakan oleh direktur Bank Indonesia cabang Jayapura awal oktober 2009.

Apabila dilihat angka pertumbuhan masing - masing sektor sejak tahun 2008 hingga saat ini tercatat bahwa sektor keuangan, persewaan dan jasa-jasa perusahaan mempunyai angka pertumbuhan paling tinggi yaitu sebesar 14,16 % diluar dari sektor pertambangan dan penggalian

Dengan demikian dapat dipastikan bahwa perputaran uang hingga saat ini lebih banyak beredar keluar perbandingannya dengan uang yang beredar di Papua. Jumlah yang keluar presentasinya sangat besar dengan yang beredar di Papua. Catatan dari Bank Indonesia pada periode bulan September 2009 nampak bahwa jumlah uang yang masuk sekitar 58 miliar, sedangkan dana yang keluar mencapai Rp. 42 triliun. Lalu lintas uang tersebut merupakan hasil transaksi yang dilakukan pihak perbankan yang ada di propinsi Papua dari pihak-pihak yang melakukan kegiatannya. Kondisi tersebut secara tidak langsung dapat disimpulkan bahwa banyak potensi investasi yang belum tergarap maksimal. Tingginya arus kas Keluar dari rekapitulas perbankan di propinsi Papua tidak dapat dihindari bahwa selama ini tidak banyak tangkapan investasi. Resiko inflasi ini cukup besar di daerah Papua. Secara logika ekonomi, tingginya inflasi menyebabkan buruknya daya beli masyarakat karena karena

tingginya harga barang yang berujung pada menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Jika di daerah bisa memperkecil ketergantungan dari daerah lain, maka akan lebih menjanjikan untuk menekan inflasi. Jika sisa ongkos terhadap kebutuhan mendatangkan barang dari luar daerah kemudian bisa dipakai untuk kegiatan usaha yang mendatangkan pemasukan di daerah tentunya dapat memperbesar keuntungan bagi masyarakat sendiri. Harga jauh lebih murah karena beban ongkos angkut tidak dibebankan kepada nilai jual. Untuk mengatasi ketergantungan tinggi pada produk-produk luar, maka kiat-kiat yang bisa dilakukan salah satunya adalah pemanfaatan potensi lahan yang bisa memproduksi komoditi import antara pulau. Mulai dari produksi antar pulau Mulai dari produk pertanian, perkebunan hingga pemanfaatan sektor lainnya. Ada banyak faktor yang perlu diputuskan pihak perbankan dalam menentukan tingkat suku bunga pinjaman dari faktor resiko dan sebagainya. Namun tentu saja upaya ini dipandang strategis untuk memperbesar gairah iklim investasi Usaha Kecil dan Menengah (UMK) dengan kemudahan akses permodalan usaha yang berujung main maraknya gairah masyarakat dari sektor ekonomi.

c. PDRB Propinsi Papua

Sektor Pertambangan dan Penggalan masih sebagai penyumbang terbesar terhadap PDRB Propinsi Papua. Pada tahun 2007, kontribusi dari sektor ini sebesar Rp.33,37 Trilyun atau sebesar 68,77 percent, sedangkan sektor kedua terbesar yaitu sektor pertanian sebesar 9,99 percent. Potret tersebut nampak jelas bahwa kegiatan perekonomian yang berkontribusi terhadap PDRB Propinsi Papua hasilnya dibawah keluar yang dikelola oleh negara dalam bentuk devisa negara. Sektor pertambangan dikelola oleh perusahaan multinational cooperation seperti PT Freeport sebagai penyumbang devisa terbanyak kepada negara. Propinsi Papua hanya menerima bagiannya dari penerimaan dari sektor pertambangan yaitu dalam bentuk bagi hasil antara pemerintah pusat dan daerah.

Sektor pertanian juga masih dibagi menjadi sub-sub sektor seperti sektor perkebunan dan perikanan. Dua sub sektor tersebut juga masih memberikan kontribusi kepada negara dalam bentuk pajak negara bagi perusahaan-perusahaan yang beroperasi di propinsi Papua seperti ; PT Korindo di Kabupaten Pegunungan Boven Digoel dengan Perkebunan Kelapa Sawit, PT Sinar Mas yang beroperasi di Kabupaten Jayapura dengan perkebunan Kelapa Sawit. Sedangkan sub sektor perikanan beroperasinya perusahaan asing di

Kabupaten Merauke dan Sorong, serta Kabupaten Biak. Pajak-pajak dari usaha perusahaan asing dan perusahaan perkebunan dalam skala besar di setor ke kas negara, selanjutnya diberikan kepada daerah dalam bentuk bagi hasil terutama Kabupaten tersebut yang dituangkan kedalam APBD (Anggaran Belanja Daerah) untuk kepentingan Pembangunan. Jadi dapat dipastikan bahwa tingkat pembangunan ekonomi di propinsi Papua sangat lambat dan sulit berkembang. Masyarakat terutama masyarakat miskin yang jumlahnya 40 percent terutama penduduk miskin tidak memiliki cukup uang untuk kepentingan saving atau investasi. Masyarakat tetap miskin dan akan sulit mengalami perubahan dari aspek kesejahteraan ekonomi bila pemerintah masih tetap mempertahankan peneraan kebijakan pembangunan di bidang ekonomi seperti saat ini.

d. Investasi

Perkembangan investai di Propinsi Papua hingga saat ini belum kondusif karena berbagai permasalahan. Data perkembangan penanaman modal tahun 2008 menunjukkan bahwa minat investor untuk berinvestasi di Propinsi Papua sangat tinggi, namun realisasinya masih minim. Selama tahun 2008 pemerintah melalui (Badan Koordinasi Penanaman Modal) BKPM telah memberkan persetujuan penanaman modal kepada 20 (dua puluh) perusahaan PMA/PMDN untuk beroperasi di Papua.

Selama tiga tahun terakhir (2006,2007, 2008) pemerintah telah mengeluarkan 4 (empat puluh enam) surat persetujuan penanaman modal PMA/PMDN namun kenyataannya yang melaporkan rencana kegiatannya atau telah melaksanakan kegiatan di lapangan di Papua hanya 11 (sebelas) perusahaan atau 24 %, sedangkan 35 perusahaan lainnya belum menunjukkan keseriusannya untuk merealisasikan kegiatan proyeknya di Papua. Sementara jumlah perusahaan PMA/PMDN yang aktif di Papua tahun 2008 sebanyak 57 perusahaan sedangkan yang belum aktif atau dalam masa persiapan sebanyak 36 perusahaan.

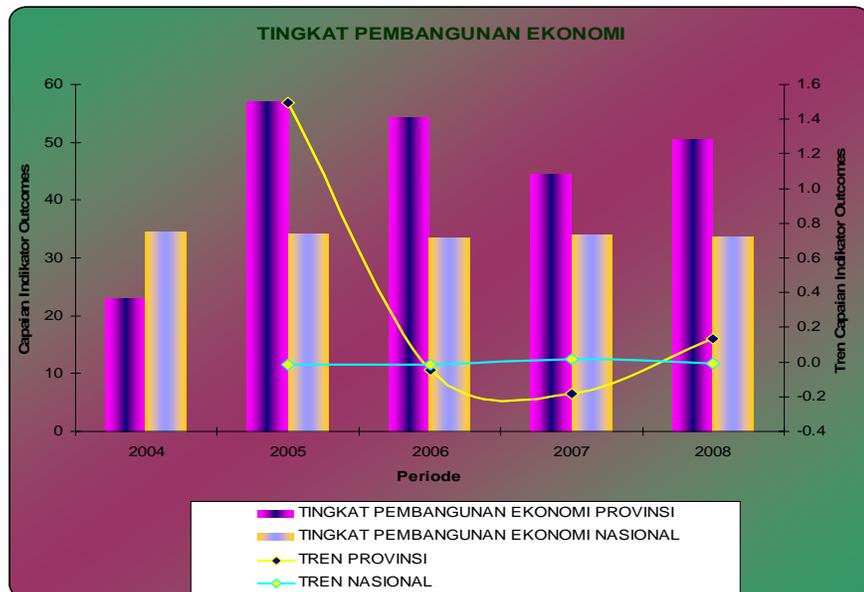
Rendahnya realisasi investasi di Papua disebabkan beberapa permasalahan :

1. Masih terjadinya kesimpang siuran pelayanan penanaman modal antara BKPM (Badan Kerjasama Penanaman Modal) Nasional dan daerah yang menimbulkan ketidakpastian bagi investor.

2. Masalah kepemilikan tanah ulayat sampai saat ini belum ada kebijakan yang pasti dari pemerintah daerah sehingga untuk pemberian lahan kepada investor masih terkendala.
3. Untuk menempatkan investor, masih terkendala dengan izin pelepasan kawasan yang masih menjadi kewenangan Departemen Keuangan (Pusat).
4. Belum tersedianya data potensi Papua yang akurat.
5. Rendahnya dukungan sarana dan prasarana untuk kegiatan investasi.
6. Masih adanya birokrasi yang panjang dalam pengurusan izin Daerah.
7. Rendahnya pelaporan perusahaan kepada Daerah khususnya perusahaan yang persetujuan penanaman modalnya diterbitkan oleh BKPM sehingga kegiatan perusahaan tidak terpantau oleh daerah.
8. Adanya krisis ekonomi global pada pertengahan tahun 2008 dibelahan Amerika Serikat/Eropa yang berpengaruh juga pada perekonomian di Indonesia lebih khususnya kondisi di Papua.

Tingkat pembangunan ekonomi provinsi Papua sebagaimana yang diuraikan diatas sesuai indikator outcome, selanjutnya data pembangunan ekonomi tersebut akan disajikan pada tabel dibawah ini.

Gambar 3. Grafik Capaian indikator Tingkat Pembangunan Ekonomi Provinsi Papua dibanding dengan Capaian indikator Tingkat Pembangunan Ekonomi Nasional Tahun 2004-2008.



2.4.2. Analisis Relevansi dan Efektivitas

Tingkat pertumbuhan ekonomi nasional tidak sejalan dengan pertumbuhan ekonomi di daerah. Nampak bahwa tidak terjadi pertumbuhan ekonomi atau stagnan selama lima tahun di propinsi Papua dan bahkan pertumbuhan ekonomi berada pada kategori rendah. Tingkat pertumbuhan ekonomi mengawali masa pertumbuhannya dari level terendah sebesar 22 percent dan mengalami peningkatan pada tahun 2005 dan 2006 pada kisaran rata-rata 55 percent. Selanjutnya mengalami fluktuasi pada tahun 2007 dan 2008 namun tetap berada pada level 50 percent.

Trend perkembangan pertumbuhan ekonomi di propinsi Papua mengalami penurunan secara tajam sejak tahun 2005 dari level 55 percent hingga ke level terendah yaitu 5 percent. Sedangkan trend pertumbuhan ekonomi secara nasional berada pada level stabil sekitar 10 percent dan stabil selama lima tahun. Secara keseluruhan bahwa trend perkembangan pertumbuhan ekonomi belum berada pada kondisi yang membaik dan yang paling menonjol adalah kondisi pertumbuhan ekonomi di propinsi Papua cenderung rendah dan menunjukkan trend menurun. Artinya bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi propinsi Papua hasilnya belum efektif dan bahkan cenderung menurun, sedangkan tingkat pertumbuhan ekonomi nasional belum stabil.

2.4.3. Analisis Capaian Indikator Spesifik dan Menonjol

Secara umum data pada grafik diatas memperlihatkan bahwa tingkat pembangunan ekonomi propinsi Papua berjalan di tempat selama periode tahun 2004-2008. Perkembangan pembangunan ekonomi Propinsi Papua nampak tidak ada peningkatan sama sekali selama periode tersebut, dan juga tidak mengalami penurunan. Dengan kata lain pembangunan ekonomi propinsi Papua mengalami stagnan pada level 35 percent selama periode 2004-2009.

Trend perkembangan pembangunan ekonomi nasional mengalami penurunan secara tajam sejak tahun 2005 mulai dari level 56 percent hingga 7 percent pada tahun 2007, selanjutnya keadaan nampak membaik secara perlahan ke level 18 percent pada tahun 2008 dan untuk tahun 2009 dan selanjutnya diperkirakan akan terjadi peningkatan signifikan dengan asumsi kondisi sosial politik tetap stabil dan law enforcementnya berhasil ditegakkan. Sedangkan trend pembangunan ekonomi Papua tetap stabil atau stagnan pada level 10 percent dan cenderung menurun pada akhir tahun 2008 pada level 8 percent dan kemungkinan

akan menurun pada tahun 2009 karena dipengaruhi oleh suasana pesta demokrasi yang merupakan agenda nasional.

Indikator spesifik dan menonjol tentang tingkat pertumbuhan ekonomi di propinsi Papua mengalami stagnan disebabkan oleh beberapa faktor mendasar, diantaranya ;

- a. Tingginya ketergantungan masyarakat pada pemerintah daerah sebagai pengatur dan pengendali sumber daya pembangunan di daerah menyebabkan lemahnya daya juang masyarakat;
- b. Propinsi Papua bukan merupakan wilayah produksi, tetapi sebagai tempat pemasaran barang dan jasa. Wilayah produksi kebutuhan pembangunan berasal dari luar Papua seperti : Sulawesi dan Jawa menyebabkan biaya transportasi menjadi mahal dan pajak tambahan nilai tinggi.
- c. Mentalitas peramu yang masih kental ekonomi subsisten di kalangan masyarakat lokal berkontribusi terhadap lemahnya mentalitas berwirausaha di propinsi Papua.
- d. Minimnya iklim investasi di propinsi Papua disebabkan oleh berbagai hambatan seperti ; tumpang tindih antara pemerintah pusat dan daerah, permasalahan hulatory, iklim sosial politik dan ketersediaan tenaga kerja siap pakai.
- e. Investasi dalam skala besar di daerah seperti PT Freeport kontribusinya langsung dalam bentuk devisa negara diambil oleh pemerintah pusat yang kemudian dikembalikan ke daerah dalam bentuk bagi hasil melalui APBD Daerah. Dengan demikian hasil2 investasi di daerah dalam bentuk uang tidak langsung dinikmati oleh masyarakat dan pemerintah di propinsi Papua.

2.4.4. Rekomendasi Kebijakan

Potret perkembangan pembangunan ekonomi di propinsi Papua yang telah diuraikan diatas dapat dikemukakan kedalam beberapa rumusan rekomendasi kebijakan untuk memperbaiki kinerja pembangunan ekonomi di Propinsi Papua ke depan.

Adapun sejumlah rumusan rekomendasi kebijakan yang dirumuskan masing-masing;

1. Perlu adanya reevaluasi terhadap kebijakan investasi yang hanya menguntungkan negara dan investor dalam hal kontribusi pendapatan seperti PT Freeport dan Perusahaan-perusahaan berskala besar yang beroperasi di Propinsi Papua atas izin pemerintah. Dampak langsung terhadap perbaikan

kesejahteraan ekonomi berimplikasi luas terhadap pembangunan ekonomi Propinsi Papua justru tidak terjadi.

2. Reaktualisasi Konsep Link and Match antara dunia pendidikan dan pasar kerja melalui proses pendidikan dengan pola pola tehnik guna membentuk sikap dan wawasan entrepenurship bagi masyarakat Papua dan merubah paradigma berpikir masyarakat dari pola ekonomi subsiten kepada ekonomi produktif.
3. Kebijakan perijinan tentang investasi dan ekspor /import yang diatur oleh pemerintah selama ini perlu diberikan kepada daerah agar pemerintah daerah lebih leluasa dalam hal kewenangan, sedangkan pemerintah berfungsi melakukan pembinaan dan pengawasan.

2.5. KUALITAS PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM

2.5.1. Capaian Indikator

Issu global warming terkait dengan pengrusakan lingkungan satu dekade belakangan ini menjadi topik hangat dan terus menguat menjadi isu bersama. Curah hujan dan perubahan musim yang tidak teratur sebagai indikasi dari pada perubahan iklim secara global tentu saja berdampak terhadap alam dan lingkungan hidup di Indonesia. Banjir , longsor ,dan musim kemarau yang berkepanjangan di beberapa daerah di Indonesia disebabkan oleh pemanfaatan hutan secara berlebihan atas nama pembangunan tanpa memperhatikan pelestarian hutan dan keseimbangan lingkungan sehingga menimbulkan kerusakan ekosystem lingkungan dan kehidupan di sekitarnya.

Pemerintah terus berupaya meningkatkan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup agar proses pembangunan tetap berjalan secara kesinambungan. Untuk jelasnya dampak dari pembangunan daerah propinsi selama periode 2004-2008 terhadap kualitas pengelolaaan sumber daya alam terutama sektor kehutanan sesuai hasil kajian yang dilakukan.

Kehutanan

Daratan propinsi seluas 317.062 km² terdiri dari dataran rendah, lereng, perbukitan hingga daerah pegunungan. Sumber daya alam propinsi papua sangat berlimpah berupa kandungan mineral di dalam perut bumi, sumber daya laut dan sumber daya hutan. Potensi sumber daya alam tersebut belum sepenuhnya dioptimalkan pengelolaannya untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat setempat. Sumber daya alam papua secara perlahan namun pasti seiring dengan berjalannya waktu

dan dinamika pembangunan di era modern dewasa ini mulai terancam berkurang dan rusak.

Menurut Kepala Dinas Kehutanan dan Konservasi bahwa dari total 31,5 juta hektar luas hutan Papua, sekitar 5,8 juta hektar hutan propinsi Papua dalam kondisi rusak. Kerusakan hutan Papua disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya; akibat dari adanya kebutuhan pembangunan yang cukup besar di propinsi Papua terutama daerah pemekaran, adanya perambahan hutan yang dilakukan oleh masyarakat baik yang ilegal maupun legal atau pengrusakan Hak Pengelolaan Hutan (HPH) atas areal tertentu oleh investor, dan adanya pemukiman di dalam hutan.

Kondisi obyektif wilayah propinsi Papua sungguh ironis, Papua memiliki wilayah yang demikian luas namun jumlah penduduk relative kecil dan konsentrasi pemukiman penduduk pun berpecah. Keadaan tersebut menjadi faktor penghambat terhadap upaya percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dalam rangka membuka isolasi wilayah agar pembangunan dan pelayanan pemerintahan bisa lebih dekat dengan rakyat diantaranya kebijakan pemekaran wilayah dan kerjasama investor membuka areal perkebunan di beberapa Kabupaten, seperti: Kabupaten Jayapura, Keerom, Merauke dan Kabupaten Boven Digoel. Implikasi dari kebijakan pembangunan daerah tersebut yakni sejumlah areal hutan primer harus hilang dan rusak hanya untuk kepentingan pembangunan termasuk hutan lindung dan cagar alam. pertanyaannya apakah pemerintah daerah menyadari bahwa sumber daya alam terutama sumber daya hutan yang dieksploitasi untuk kepentingan pembangunan telah dikelola kembali melalui program-program reboisasi dan replantasi (penanaman kembali), dan penghijauan dengan tujuan pelesatarian alam dan pembangunan berkelanjutan. Selain itu, pemanfaatan sumber daya alam di laut merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kekayaan yang dimiliki oleh penduduk di Papua yang bila di kelolah secara efektif dan optimal dapat mendatangkan kemakmuran bagi masyarakatnya.

Ada beberapa fenomena menonjol dari proses pembangunan di propinsi Papua yang tidak disadari telah menimbulkan kerusakan lingkungan.

1. Perkebunan Kelapa Sawit

Pemerintah Propinsi Papua dalam kerangka implementasi Otonomi Khusus Papua telah menetapkan dan melaksanakan beberapa kebijakan investas di daerah, diantaranya yang paling menonjol yaitu eksploitasi hutan di beberapa Kabupaten seperti; Kabupaten Keerom, Merauke dan Kabupaten Boven

Digoel. Jumlah ribuan hektar di tiga kabupaten tersebut telah dibuka di Kabupaten . Dengan pembukaan lahan tentu saja telah menebang ribuan hektar hutan primer yang dihancurkan. Program penghijauan dan penanaman kembali hutan di areal perkebunan tentu saja tidak bisa dilakukan pada saat bersamaan penebangan dilakukan karena areal tersebut untuk periode tertentu hanya diperuntukan untuk kepentingan perkebunan kelapa sawit tersebut. Dengan demikian aktivitas perkebunan kepala Sawit secara perlahan namun pasti telah merusak fungsi hutan dan ecosystem di sekitar wilayah pembangunan suatu daerah.

2. Eksplorasi PT Freeport

Perusahaan lingkungan yang dilakukan oleh PT Freeport telah berlangsung lama namun kontribusinya terhadap devisa negara paling besar sehingga semua pihak permissive dan tidak berdaya terhadap kehadiran PT Freeport. Pengrusakan lingkungan yang paling menonjol yaitu tailing perusahaan yang disalurkan ke beberapa sungai di areal penambangan PT Freeport yang biasanya dipergunakan oleh warga lokal untuk kepentingan pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari telah tercemar. Ecosystem di wilayah areal tambang PT Freeport sudah sejak lama mengalami kerusakan namun seolah-olah semua pihak permissive dengan kondisi yang sedang berlangsung. Untuk saat ini belum terasa dampak yang ditimbulkan oleh eksploitasi PT Freeport, namun diperkirakan dampaknya akan terasa dan terlihat beberapa dekade ke depan, tentu saja akan mengganggu kelangsungan hidup penduduk lokal yang berada di sekitar wilayah tersebut.

Eksplorasi dan eksploitasi PT Freeport sejauh ini telah mencapai kedalaman perut bumi sepanjang wilayah pegunungan hingga memasuki wilayah administratif pemerintahan beberapa kabupaten di wilayah pegunungan tengah seperti ; Kabupaten Puncak, Intan Jaya dan Lani Jaya.

3. Kebutuhan Pembangunan Daerah.

Proses pembangunan daerah melalui kewenangan otonomi baik otonomi daerah maupun otonomi khusus Papua , pemerintah propinsi telah memberikan perhatian signifikan terhadap upaya pertumbuhan ekonomi melalui pemanfaatann potensi daerah sebagai modal dasar dalam menggerakkan roda perekonomian di daerah. Langkah strategis yang dilakukan diantaranya memanfaatkan ruang kewenangan yang tersedia melalui Undang-Undang No.

21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua yakni menghadirkan investor ke daerah untuk menanam saham dan membuka usaha. Pembukaan lahan-lahan baru untuk kepentingan perkebunan kelapa Sawit di Kabupaten Keerom, Merauke, Boven Digoel, dan Kabupaten Mappi sebagai wujud nyata pemerintah propinsi Papua menerapkan kebijakan investasi.

Kebijakan ekspor logging untuk jenis-jenis kayu tertentu yang memiliki nilai ekonomi tinggi ke luar negeri dengan negeri tujuan utama yaitu China. Penebangan kayu hutan primer untuk kepentingan ekonomis semata tanpa dibarengi dengan program reboisasi dan penanaman kembali (penghijauan) tentu mengurangi jumlah luas lahan hutan primer dan bersamaan pula terjadi pengrusakan hutan dan ekosistem sekitarnya.

Kebijakan pemekaran beberapa daerah baru menyebabkan pemerintah kabupaten baru harus membuka sejumlah hutan alamiah untuk kepentingan pembangunan dan infrastruktur pemerintahan dan infrastruktur sosial dasar untuk kepentingan pelayanan kepada masyarakat. Proses pembangunan ini pun tentu saja membawa dampak signifikan berupa beralihnya fungsi hutan dari hutan lindung atau hutan cagar alam menjadi wilayah pembangunan seperti taman nasional Lorentz merupakan contoh yang mana saat ini merupakan bagian dari wilayah administrasi Kabupaten Mamberamo Tengah. Taman Lorentz memiliki keanekaragaman hayati bagi Papua secara signifikan telah memberikan kontribusi kepada status Indonesia sebagai salah satu negara yang memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi.

Hutan dan keanekaragaman hayati Papua sebagai sumber kelangsungan hidup manusia karena hutan sebagai sumber utama menyediakan air, energi, makanan, obat-obatan dan sumber identitas kebudayaan.

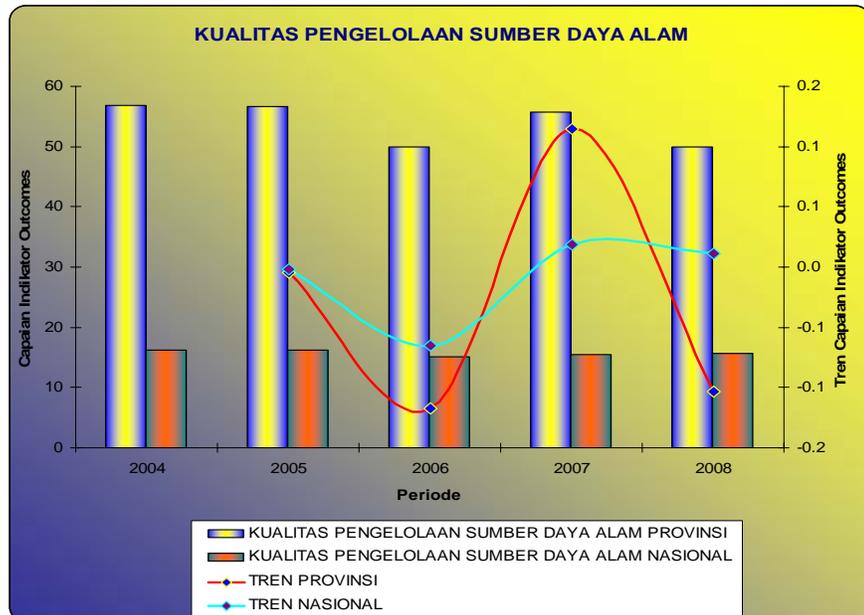
Ancaman terhadap kehilangan sumber keanekaragaman hayati sedang terjadi di Papua disebabkan oleh pengrusakan hutan untuk berbagai kepentingan seperti ; pembersihan hutan untuk kepentingan agrobisnis bagi kepentingan daerah-daerah pemekaran kabupaten baru, dan perkebunan kelapa sawit dan industri kelapa sawit pada berbagai lokasi propinsi di Papua. Aktivitas illegal logging yang dilakukan secara sistematis oleh kelompok-kelompok masyarakat yang tidak bertanggungjawab maupun individu juga berkontribusi terhadap pengrusakan hutan dan sumber daya hayati yang tersedia dalam hutan sebagai sebuah ekosistem.

Untuk alasan pembangunan daerah melalui pemanfaatan potensi hutan dan isinya secara perlahan tetapi pasti telah terjadi pengrusakan terhadap hutan dan

ecosystem di sekitarnya. Fenomena ini bila dibiarkan terus berlangsung secara alamiah, maka waktu saja memberikan jawaban berupa dampak dari pengrusakan yang terjadi, seperti; banjir, curah hujan berupa, kekurangan sumber air, dan lain-lain.

Dari keseluruhan uraian yang dikemukakan diatas berkenaan dengan pengelolaan sumber daya hutan di propinsi dapat disajikan pada tabel dibawah ini.

Gambar 3. Grafik Capaian indikator Tingkat Kualitas Pengelolaan Sumber Daya Alam Provinsi Papua dibanding dengan Capaian indikator Tingkat Kualitas Pengelolaan Sumber Daya Alam Nasional Tahun 2004-2008.



2.5.2. Analisis Relevansi dan Efektivitas

Grafik diatas memperlihatkan bahwa kebijakan pengelolaan sumber daya hutan secara nasional pelaksanaannya relevan dengan pengelolaan kebijakan pemerintah propinsi papua selama periode 2004-2008. Kualitas pengelolaan sumber daya alam secara nasional relatif stabil, namun tidak ada peningkatan karena berada pada kategori rendah. Tingkat pengelolaan sumber daya hutan di propinsi Papua mengalami fluktuasi yang mana pada tahun 2006 mengalami penurunan pada level terendah hamper 5 (lima) percent dan mencapai titik tertinggi pengelolaannya yakni 54 percent pada tahun 2007, selanjutnya trend tersebut mengalami penurunan hingga mencapai 7 percent pada tahun 2008. Artinya

bahwa tingkat pengelolaan sumber daya alam di propinsi Papua selama lima tahun mengalami kecenderungan menurun dibandingkan dengan tingkat nasional. Hal tersebut dapat dikatakan bahwa saat ini telah terjadi pengrusakan hutan tanpa disadari oleh para pemangku kepentingan untuk berbagai kepentingan.

Bila dicermati dari grafik nampak bahwa tingkat pengrusakan hutan di propinsi Papua relative baik walaupun terjadi eksploitasi untuk kepentingan pembangunan daerah seperti investasi dan pemekaran wilayah. Hal tersebut dapat dimaklumi mengingat wilayah hutan Papua sangat luas , sedangkan jumlah penduduk relative sedikit sehingga hutan alamiah papua masih begitu dominant mengcover wilayah daratan Papua. Dalam perspektif jangka panjang , tuntutan pembangunan daerah yang semakin intens akan menyebabkan pengrusakan hutan secara alamiah dan tentu saja akan merusak ecosystem wilayah sehingga generasi mendatang akan menerima dampak yang ditimbulkan oleh pengrusakan hutan yang dilakukan saat ini untuk kepentingan pembangunan. Oleh karena itu, perlu ada kesadaran bersama dari berbagai elemen di masyarakat dan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mengambil langkah-langkah penyelamatan dan preventive terhadap pengrusakan hutan yang sedang berlangsung saat ini.

Profile data pada grafik diatas hanya mengcover sektor kehutanan, sedangkan sektor kelautan data tidak memadai untuk dianalisis. Kebijakan sumber daya alam di propinsi Papua pengelolaannya tidak efektif dan bahkan cenderung menurun pada akhir periode.

2.5.3. Analisis Capaian Indikator Spesifik dan Menonjol

Ada beberapa kondisi spesifik dan menonjol yang menyebabkan pengelolaan kebijakan tentang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup tidak efektif.

Pengelolaan sumber daya hutan di propinsi Papua lambat tetapi pasti dampaknya mulai terasa dengan adanya perubahan iklim , tanah longsor dan banjir dengan skala besar. Ada beberapa masalah mendasar yang berdampak terhadap berbagai kejadian alam seperti banjir dan tanah longsor yaitu pemekaran wilayah dan investasi di bidang perkebunan walaupun eskalasi persoalan pengrusakan hutan dan lingkungan relative masih kecil dan sporadis.

a. Kebijakan pemekaran wilayah

Pendekatan pembangunan yang relevan untuk propinsi Papua dengan wilayah yang demikian luas maka pemekaran wilayah merupakan sebuah pendekatan

pembangunan relevan untuk membuka isolasi wilayah dan mempercepat akses pelayanan kepada masyarakat.

Semangat pemekaran yang berlebihan tanpa mempertimbangkan aspek-aspek lain yang akan ditimbulkan oleh kebijakan pemekaran hanya menimbulkan permasalahan baru di kemudian hari. Konsekuensi dari pemekaran wilayah yaitu ada sejumlah ribuan hektar yang harus ditebang untuk kepentingan pembangunan infrastruktur pemerintahan dan infrastruktur sosial dasar di wilayah baru. Selain itu, hutan juga dipergunakan untuk bahan bangunan dan berbagai keperluan pembangunan di daerah baru yang tentu saja membutuhkan bahan baku yang bersumber dari hutan.

Oleh karena itu, pengelolaan kebijakan pemekaran wilayah ke depan di propinsi Papua harus memperhatikan aspek-aspek lain seperti kebijakan pengelolaan hutan agar niat baik yang dilakukan pemerintah malah justru tidak menimbulkan masalah baru di kemudian hari terutama pengrusakan hutan sebagai sumber vital bagi keberlangsungan hidup umat manusia.

b. Kebijakan investasi di bidang perkebunan

Bentangan daratan Papua yang demikian luas menjadi kendala utama keterbukaan akses antar wilayah kabupaten di propinsi Papua selama bertahun-tahun. Pembangunan jalan trans Irian yang dikerjakan selama bertahun-tahun sejak tahun 1981 hingga saat ini belum juga terhubung antar wilayah utara di Jayapura sebagai titik akhir dan wilayah selatan di Merauke sebagai titik akhir.

Kebijakan investasi di bidang perkebunan terutama perkebunan kelapa sawit yang di lakukan pada beberapa kabupaten seperti ; Kabupaten Keerom dan Jayapura di wilayah utara dan Kabupaten Boven Digoel serta Kabupaten Merauke di selatan. Kebijakan investasi tersebut tentu saja membawa resiko yang besar selain untuk kepentingan pembangunan ekonomi. Resiko dimaksud yaitu terjadi penebangan hutan secara massiv terus menerus untuk kepentingan penanam pohon kelapa sawit dalam jumlah ribuan pohon diatas lahan ribuan hektar. Penggundulan hutan secara besar-besaran tersebut pasti merusak kualitas tanah dan ecosystem sekitarnya, sedangkan penanaman kembali membutuhkan waktu yang relatif lama dan mungkin sulit dilakuka mengingat hutan yang mau di tanam digantikan dengan ribuan kepala sawit untuk kepentingan investasi.

Hasil produksi kelapa sawit di bayar kepada negara berupa pajak dan dikembalikan ke negara dalam bentuk bagi hasil. Itu berarti kemungkinan kecil

masyarakat dapat menikmati hasil langsung dari pengelolaan hutan untuk kepentingan perkebunan kelapa sawit karena hanya menguntungkan kepentingan investor dan negara. Masyarakat lokal akan kehilangan areal hutan alamiah tempat mereka memenuhi kebutuhan hidupnya dan dampak lebih luas yaitu keberlangsungan hidup dan ecosystem sekitar hutan akan terganggu. Oleh karena itu, kebijakan pengelolaan sumber daya alam bukan sekedar melihat kepentingan pembangunan ekonomi dan pembangunan daerah, tetapi harus mampu memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan terburuk jangka pendek dan jangka panjang. Dengan demikian kebijakan pengelolaan pembangunan yang didalamnya mengandung resiko pengrusakan alam dan lingkungan sejak awal harus diatur melalui kebijakan yang bersifat ramah lingkungan dan berkesinambungan sifatnya agar lingkungan alam dapat terjaga dan berhasil dilestarikan.

2.5.4. Rekomendasi Kebijakan

Dari sejumlah hal menonjol dan spesifik berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam di di propinsi Papua menjadi gambaran jelas tentang dampak pengrusakan hutan dan lingkungan alam untuk tujuan pembangunan harus diimbangi dengan kebijakan pengelolaan yang ramah lingkungan dan berkesinambungan sifatnya. Berikut dikemukakan beberapa butir rekomendasi kebijakan , sebagai berikut :

1. Kewajiban bagi Daerah untuk memiliki RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) mutlak diperlukan agar kepentingan pembangunan daerah senantiasa diselaraskan dengan karakteristik wilayah dan fungsi pemanfaatannya terutama bertujuan untuk menjaga, melindungi dan melestarikan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup.
2. Perlu adanya sinergisitas antara Undang-Undang pelestarian hutan dan Hayati dan Undang-Undang Agraria yang mengatur tentang penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan pembangunan termasuk kepentingan masyarakat adat (hak hukayat).
3. Perlu ada promosi yang dikemas untuk kepentingan wisata tentang sumber daya keanekaragaman hayati sebagai kekuatan sumber daya hutan Indonesia di mata dunia international tetapi juga sebagai cara menumbuhkan kesadaran bersama untuk menjaga dan melestarikan hutan dan lingkungan hidup yang ada d sekitarnya.

4. Kebijakan reboisasi dan penghijauan sebagai program wajib yang diserahkan kepada masing-masing departemen yang selanjutnya melalui tugas dekonsentrasi pemerintah melaksanakan program tersebut di daerah.

2.6. TINGKAT KESEJAHTERAAN SOSIAL

2.6.1. Capaian Indikator

Berbagai kebijakan pembangunan di bidang kesejahteraan sosial telah dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengatasi masalah pengangguran yang kian meningkat dari tahun ke tahun dan mengurangi tingkat kemiskinan penduduk serta pelayanan sosial lain bagi kelompok rentan-rentan seperti ; anak-anak terlantar, nakal dan cacat dari terpaan berbagai gejala kehidupan.

Kebijakan riil yang telah dilakukan pemerintah yaitu melalui kebijakan otonomi Khusus bagi Propinsi Papua dan pemekaran kabupaten-kabupaten pada beberapa kabupaten baru. Otonomi Khusus Papua yang diberikan pemerintah kepada pemerintah propinsi Papua dan masyarakat agar pengelolaannya dapat mengatasi berbagai ketimpangan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama penduduk asli.

a. Anak-anak terlantar, nakal dan cacat

Jumlah penduduk di propinsi Papua relative sedikit serta di dukung ketersediaan sumber daya alam yang berlimpah belum menjadi persoalan mendasar terhadap munculnya anak-anak terlantar, nakal dan cacat. Persoalan tersebut muncul sebagai dampak dari dinamika kehidupan kota dan tuntutan modernisasi. Jumlah anak-anak terlantar, nakal dan cacat relatif sedikit yang diangai oleh pemerintah daerah melalui dinas sosial. Potret tersebut lebih disebabkan oleh broken home family, namun relatif kecil karena jumlah penduduk dengan penyebaran yang tidak merata antara kota dan pedalaman , juga antar kabupaten.

Namun demikian belakangan ini persoalan anak-anak terlantar dan nakal mulai muncul sebagai persoalan kesejahteraan sosial di kota Jayapura sebagai barometer kemajuan di propinsi Papua. Adanya pemekaran wilayah dan mobilasi manusia antar daerah telah menimbulkan persoalan-persoalan kesejahteraan walaupun relatif kecil.

b. Kemiskinan

Kebijakan Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua diharapkan dapat memecahkan berbagai permasalahan di propinsi Papua terutama keterbelakangan dan ketertinggalan, namun kenyataannya hingga saat ini belum nampak secara signifikan terhadap perubahan tersebut. Angka kemiskinan selama periode tahun 2004-2008 masih berada pada posisi 40 percent. Jumlah penduduk propinsi Papua sebanyak dua juta jiwa yang mana terdapat jumlah angka kemiskinan sebesar 40 percent sebenarnya menunjukkan bahwa angka kemiskinan di propinsi Papua relatif tinggi. Angka kemiskinan tersebut terbagi masing-masing ; 70 percent penduduk miskin berada di kampung-kampung dan 30 percent merupakan penduduk miskin kota.

Kebijakan strategis pemerintah Propinsi Papua periode 2006–2011 dalam rangka penanggulangan kemiskinan yaitu Rencana Strategi Pembangunan Kampung atau yang dikenal dengan istilah RESPEK. Filosofi dan semangat dari kebijakan Respek bahwa sumber kemiskinan berada di kampung-kampung dan pedalaman yang dihuni oleh 90 percent penduduk asli Papua. Oleh karena itu, esensinya bahwa kebijakan penuntasan kemiskinan harus diputuskan dari kampung-kampung lebih dahulu.

Respek memiliki nilai ideal dan strategis sebagai upaya memecahkan masalah keterbelakangan dan ketertinggalan, namun dalam kenyataan dijumpai berbagai hambatan diantaranya ; birokrasi pengelolaan, penafsiran yang berbeda antara propinsi dan kabupaten terkait dengan penetapan jumlah kampung, masalah pendampingan , lemahnya koordinasi pemerintahan dan pembangunan antara propinsi dan Kabupaten. Respek sendiri masih merupakan sebuah kebijakan politik gubernur yang belum diperkuat dengan landasan hukum yang legitimate seperti Peraturan Daerah Khusus yang mewajibkan seluruh komponen pemerintahan daerah secara hirarky untuk mendukung dan melaksanakannya. Dengan demikian program respek pada beberapa kabupaten tidak sepenuhnya mendapatkan dukungan, namun pada beberapa kabupaten memperoleh dukungan positif dari berbagai komponen pemerintahan dan para pemangku kepentingan.

Pelaksanaan Respek telah memberikan inspirasi dan suatu proses pembelajaran dalam pelaksanaan pembangunan yang sangat bermanfaat, walaupun belum nampak hasil maksimal. Hal positif dari respek yakni adanya semangat dari masyarakat kampung terlibat dalam proses pembangunan yang

dilakukan oleh mereka sendiri yang dimulai dari proses perencanaan, penggerakan, pelaksanaan dan monitoring dan evaluasi.

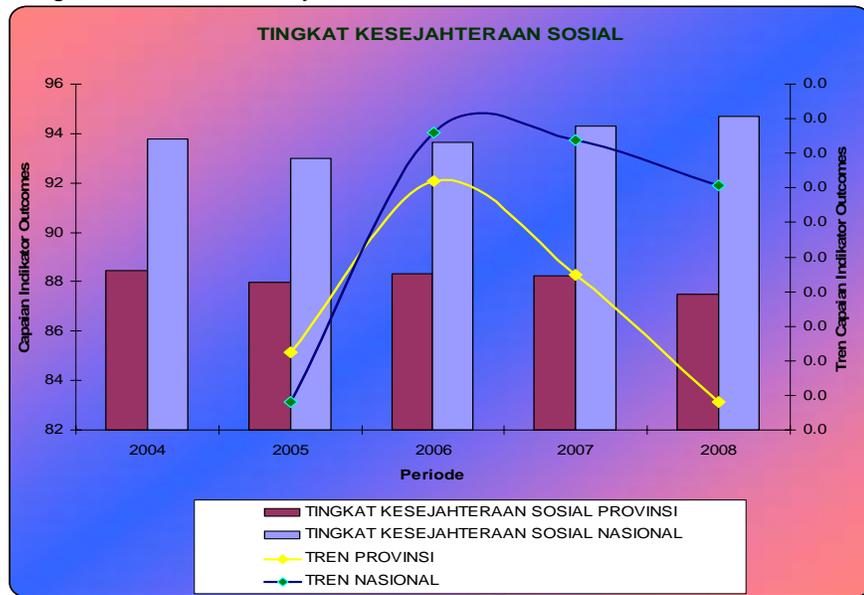
c. Pengangguran

Angka pengangguran di propinsi Papua selama periode tahun 2004-2008 berada pada kisaran 7-8 percent dari penduduk usia produktif. Angka tersebut relatif tinggi dan bahkan akan terus meningkat di tahun-tahun mendatang mengingat ketergantungan masyarakat di propinsi Papua masih sangat tinggi di sektor publik. Pemerintah daerah masih menjadi tempat prioritas bagi para pencari kerja di propinsi Papua untuk menggantungkan hidupnya. Sektor private terutama yang berorientasi bisnis seperti supermarket mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah relatif besar namun hanya terbatas hanya untuk tenaga kerja dengan kategori ketrampilan rendah terutama mereka yang memiliki kualifikasi pendidikan setingkat SLTA ke bawah. Itu berarti jumlah para pencari kerja dengan kualifikasi pendidikan sarjana lebih besar dari pada mereka yang memiliki kualifikasi pendidikan SLTA/SLTP. Para lulusan Perguruan Tinggi berasal dari propinsi Papua dan luar Papua. Para pencari kerja yang datang dari luar Papua terdiri dari ; warga Papua yang mengenyam pendidikan diluar Papua dan warga luar Papua yang ingin mengadu nasib di Papua.

Kebijakan mengurangi tingkat pengangguran meliputi dua hal : formasi Pegawai Negeri sipil yang sangat terbatas alokasi yang diberikan dan harus diperebutkan oleh ribuan pelamar atau pencari kerja. Kedua, program padat karya atau kebijakan PNPM Mandiri yang mengintegrasikan upaya penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja khusus penduduk miskin. Dua kebijakan tersebut merupakan kebijakan konvensional yang hingga saat ini hanya sekedar mengurangi tekanan beban sosial masyarakat yang disebabkan oleh kemiskinan dan pengangguran.

Untuk mengetahui tingkat kesejahteraan sosial di propinsi Papua selama tahun 2004-2008 dapat disajikan pada grafik dibawah ini.

Gambar 3. Grafik Capaian indikator Tingkat Pengelolaan Sumber Daya Alam Provinsi Papua dibanding dengan Capaian indikator Tingkat Pengelolaan Sumber Daya Alam Nasional Tahun 2004-2008.



2.6.2. Analisis relevansi dan efektivitas

Upaya perbaikan tingkat kesejahteraan sosial di propinsi Papua sejalan dengan kebijakan nasional, namun hasilnya belum efektif. Tingkat kesejahteraan propinsi Papua tidak mengalami perbaikan atau peningkatan selama periode lima tahun. Trend perbandingan tingkat kesejahteraan sosial masyarakat antara level nasional dan propinsi nampak bahwa keduanya memiliki relevansi dan efektivitas hasil yang serupa, namun efektivitas hasil yang dicapai oleh pemerintah propinsi papua kurang baik di bandingkan dengan trend nasional yang mengalami penurunan yang relatif kecil.

Rendahnya tingkat efektivitas yang dicapai di propinsi Papua disebabkan oleh berbagai faktor yang sifatnya multidimensi. Persoalan tingkat kesejahteraan yang rendah dapat disebabkan oleh kebijakan pembangunan yang belum berpihak selama ber tahun-tahun, intervensi kebijakan masih belum tepat sasaran, misalnya ; masalah kemiskinan di propinsi papua terkait erat dengan keterbelakangan dan ketertinggalan sumber daya manusia. Sedangkan tingkat pengangguran yang meningkat disebabkan oleh ketersediaan peluang kerja yang terbatas di sektor publik dan syarat kompetensi yang ketat di sektor swasta. Jumlah lulusan Perguruan Tinggi dan Sekolah Menengah Atas yang meningkat setiap tahun dan tingginya arus migrasi masuk ke Papua berkontribusi terhadap peningkatan angka pengangguran di propinsi Papua.

Kebijakan penangurangan pengangguran masih relatif sama yaitu membuka formasi pegawai di sektor publik yang tersedia setiap tahun. Disamping itu kebijakan padat karya untuk mengurangi angka pengangguran dan kebijakan diantaranya Jaring Pengamanan sosial melalui program Bantuan Langsung Tunai dan jatah beras untuk kelompok rakyat miskin.

2.6.3. Analisis Capaian Indikator Spesifik dan Menonjol

Ada beberapa hal spesifik dan menonjol dari pencapaian indikator outcome tentang tingkat kesejahteraan sosial masyarakat di propinsi papua.

a. Kemiskinan

Fenomena kemiskinan di propinsi Papua disebabkan oleh dua faktor penyebab yaitu ; kemiskinan struktural oleh dampak kebijakan pembangunan selama bertahun-tahun yang tidak berpihak kepada masyarakat terutama penduduk asli Papua. Kedua bahwa kondisi obyektif masyarakat yang relatif lambat beradaptasi dengan perubahan-perubahan yang terjadi di sekitarnya.

Kebijakan otonomi khusus Papua yang diimplementasikan sejak tahun 2001 dengan harapan mampu memecahkan berbagai masalah mendasar seperti ketertinggalan dan keterbelakangan yang dihadapi penduduk asli papua, namun kebijakan tersebut belum mampu memberi landasan pijakan efektif. Kebijakan otonomi khusus hanya efektif meredakan ketegangan dan menciptakan stabilitas politik di propinsi Papua.

Kemiskinan di propinsi Papua menjadi bagian dari kemiskinan nasional sehingga pemerintah perlu bekerja ekstra keras agar dapat menanggulangi masalah tersebut. Kemiskinan tidak semata-mata karena faktor sosial ekonom, tetapi merupakan keterpaduan dari berbagai faktor yang sifatnya dimensional sehingga dampaknya menjadi kronis yakni ketidak berdayaan individu dan masyarakatnya untuk mengatur dan menghidupi dirinya sendiri.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa akar permasalahan kemiskinan di propinsi Papua yaitu masalah rendahnya kualitas sumber daya manusia. Kebijakan pembangunan yang bertujuan menanggulangi masalah kemiskinan di propinsi Papua harus difokuskan dan diprioritaskan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia.

b. Pengangguran

Tingkat pengangguran di propinsi Papua pasca implementasi otonomi khusus Papua mengalami peningkatan secara signifikan. Upaya-upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengurangi tingkat pengangguran yakni kebijakan pemekaran wilayah yang tentu saja tersedia formasi dalam jumlah besar, namun seiring dengan membaiknya situasi sosial politik di Papua sehingga banyak migrasi dari luar masuk ke Papua untuk mencari pekerjaan yang layak. Ketersediaan lapangan kerja menjadi terbatas karena lulusan-lulusan perguruan tinggi baik dari Papua maupun luar Papua kembali atau datang ke propinsi Papua untuk mencari pekerjaan. Umumnya para pencari kerja berminat menjadi Pegawai Negeri dari pada bekerja di sektor swasta. Sektor swasta di Papua kurang berkembang baik dan belum menjanjikan masa depan yang lebih baik sehingga masyarakat cenderung menjadi pegawai negeri.

Kebijakan pengurangan tingkat pengangguran yang dilaksanakan oleh pemerintah propinsi yaitu melalui program pendampingan untuk mengawal kebijakan RESPEK (Rencana Strategi Pembangunan Kampung). Jumlah tenaga penamping yang direkrut oleh pemerintah propinsi dalam jumlah besar yang ditempatkan ke distrik-distrik dan kampung di wilayah propinsi Papua. Kebijakan tersebut cukup sukses karena dapat merekrut tenaga-tenaga sarjana dari berbagai disiplin ilmu untuk ditempatkan di kampung-kampung dan distrik untuk waktu yang relatif selama sesuai kontrak kerja. Namun demikian persoalan pengangguran masih tetap merupakan persoalan klasik yang ada setiap saat.

Pemerintah harus berupaya menciptakan lapangan kerja baru yang menjanjikan di luar sektor publik agar mindset masyarakat yang sudah terbangun untuk selalu menjadi pegawai negeri secara bertahap berubah sehingga ada pilihan-pilihan pekerjaan atau profesi alternatif di luar sektor publik yang tersedia di propinsi Papua agar dalam perpektif jangka panjang dapat mengatasi masalah kerawanan sosial yang berujung pada masalah politik.

2.6.4. Rekomendasi Kebijakan

Dari sejumlah hal menonjol dan spesifik yang terjadi di propinsi Papua tentang tingkat kesejahteraan sosial masyarakat. Berikut dikemukakan beberapa butir rekomendasi kebijakan, sebagai berikut:

1. Arah kebijakan pembangunan sebaiknya diarahkan ke kampung-kampung dengan porsi yang lebih besar pada daerah-daerah seperti propinsi Papua

dengan tujuan menanggulangi kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja baru para pencari kerja.

2. Reaktualisasi dan revitalisasi kebijakan sarjana pergerakan pembangunan untuk ditempatkan di wilayah-wilayah pinggiran dan kampung-kampung dengan sistem kontrak selama periode tertentu dengan dua tujuan yakni ; mengurangi tingkat pengangguran dan menumbuhkan kesadaran generasi muda tentang masalah pembangunan yang dihadapi bangsa Indonesia tentang kemiskinan.
3. Program pelatihan dan bimbingan kepada generasi muda terutama para sarjana tentang life skill dan wawasan berwirausaha disertai dengan bantuan permodalan guna melatih mengembangkan usaha dan diikuti dengan program pendampingan secara intensive.
4. Revitalisasi Balai Latihan Kerja guna mengupdate maupun mendahur ulang (reeclying) pengetahuan dan wawasan , serta mentalitas para pencari kerja baik para pencari kerja pemula maupun pencai kerja yang disebabkan oleh Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) dengan pengetahuan-pengetahuan praktis dan tehnis yang berhubungan dengan dunia kerja dan dunia usaha.

BAB III

KESIMPULAN

Sejumlah indikator output dan outcome yang dipergunakan untuk menilai Kinerja Pembangunan Daerah Propinsi Papua sebagaimana yang diuraikan diatas menjadi gambaran tentang potret perkembangan pembangunan di propinsi Papua selama tahun 2004-2009. Beberapa point penting sebagai point simpulan dari evaluasi kinerja Pembangunan daerah di propinsi Papua adalah sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan pembangunan nasional memiliki tingkat relevansi signifikan dengan pelaksanaan pembangunan di daerah. Indikator peningkatan kualitas sumber daya manusia di propinsi Papua sebagai wujud konkrit memiliki relevansi dengan kebijakan pembangunan tingkat nasional hanya saja hasilnya belum optimal dan tidak efektif karena proses hasil akhir dari pengelolaan kebijakan hanya pada output yang sifatnya kuantitas, namun kurang memperhitungkan outcome dan dampaknya. Secara umum, peningkatan kinerja pembangunan nampak signifikan secara nasional, namun kinerja pembangunan daerah sangat lambat peningkatannya sehingga model pendekatan yang selama ini dipergunakan diperkirakan akan sangat sulit bagi pemerintah propinsi Papua mengejar kinerja pembangunan daerahnya pada tingkat optimal sehingga diharapkan dapat sejajar atau minimal mendekati level nasional.
2. Satu-satunya Indikator tingkat Pembangunan ekonomi di Propinsi Papua yang tidak memiliki relevansi dengan pembangunan ekonomi secara nasional. Tingkat pembangunan ekonomi propinsi Papua sangat tergantung pada sector public melalui public expenditure dan belanja pembangunan. Sektor informal dan non formal belum memadai memberikan kontribusi signifikan terhadap pertumbuhan pembangunan ekonomi di daerah. Pembangunan ekonomi di propinsi Papua kurang efektif karena pembangunan ekonomi tidak mengalami pertumbuhan selama periode lima tahun dan bahkan cenderung stagnan.

Pembangunan ekonomi nasional terkait erat dengan perkembangan ekonomi pasar yang dipengaruhi oleh ekonomi global dan regional. Pencapaian hasil sifatnya fluktuatif dan kecenderungan menurun terutama di akhir tahun 2007 karena sangat dipengaruhi oleh krisis ekonomi global. Secara umum, tingkat pembangunan ekonomi nasional mengalami peningkatan, namun kerentanan terhadap gejolak ekonomi global turut mempengaruhi tingkat pertumbuhannya.

Infrastruktur jalan darat hingga kini masih merupakan kendala utama pembangunan di daerah-daerah terpencil dan pedalaman. Infrastruktur jalan telah dilakukan oleh pemerintah namun masih menghadapi berbagai kendala; kebijakan

pro Papua oleh pemerintah pusat masih lemah, kualitas jalan yang dibangun selama ini baik jalan Negara, provinsi maupun kabupaten kualitasnya masih jauh dibawah standart sehingga usia penggunaannya paling maksimal lima tahun. Untuk itu, biaya perawatan dan pemeliharaan lebih besar dari pada pembangunan ruas jalan baru. Kondisi topography dan iklim juga turut mempengaruhi lambatnya capaian-capaian target maximal yang direncanakan sebelumnya.

3. Kebijakan pemekaran wilayah dan Implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagai sebuah kebijakan strategis dalam rangka mengatasi kemiskinan dan keterbelakangan penduduk asli Papua dan perluasan terhadap peluang-peluang usaha. Realitas menunjukkan bahwa Otsus sebagai kebijakan politik implementasinya selalu diwarnai dengan keputusan dan tindakan yang bersifat politis sehingga mengaburkan hakekat dan tujuan utama diberikannya Undang-Undang Otonomi Khusus tersebut. Pemekaran wilayah sejauh ini belum benar-benar focus dan intensif mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat, tetapi justru lebih dominant prioritas kepada pembangunan infrastruktur dasar. Keterbatasan kapasitas pemerintah daerah mengelolah kebijakan pembangunan hanya menyebabkan persoalan-persoalan substantif terkait dengan kemiskinan kurang begitu tersentuh secara maksimal.

Disamping itu, hegemoni kekuasaan dan politisasi jabatan dalam lingkungan birokrasi mewarnai perilaku politik para politikus dan elit birokrat menyebabkan pengelolaan sumber daya pembangunan terserap untuk kepentingan politik praktis dari kepentingan pembangunan yang sesungguhnya. Masyarakat belum juga beranjak dari status pra sejahtera menjadi sejahtera karena dominannya faktor politik kekuasaan menjadi mindset para elit politik memimpin daerah.

Tingkat pengangguran tetap saja masih tinggi karena ketergantungan masyarakat pada sektor publik masih sangat tinggi untuk menjadi pegawai negeri, sedangkan sector-sektor informal atau swasta yang diharapkan dapat menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar relative terbatas. Usaha Kecil dan Menengah belum berkembang optimal karena adanya hambatan sosial budaya dan lemahnya pembinaan secara berkesinambungan dari instansi teknis terkait

4. Hutan Papua memiliki keanekaragaman hayati sangat tinggi yang diakui oleh dunia dan hal ini menjadi kedudukan Papua semakin strategis dalam menghadapi isu global warming dan perubahan iklim global

Sekitar 5,8 juta hektar hutan provinsi Papua dalam kondisi rusak. Kerusakan hutan Papua disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya ; akibat dari adanya kebutuhan pembangunan yang cukup besar di provinsi Papua terutama daerah

pemekaran, adanya perambahan hutan yang dilakukan oleh masyarakat baik yang ilegal maupun legal atau pengrusakan Hak Pengelolaan Hutan (HPH) atas areal tertentu oleh investor, dan adanya pemukiman di dalam hutan.

Kebijakan tentang pelestarian lingkungan hidup terkait pemanfaatan hutan untuk kepentingan pembangunan tidak segenyar dengan pengrusakan hutan dan lingkungan hidup yang terjadi. Pengrusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup lebih cepat dari pada upaya-upaya pelestarian.

5. Tingkat kemiskinan di propinsi Papua relatif masih tinggi yakni sekitar 40 percent dan belum menunjukkan penurunan secara signifikan selama periode lima tahun terakhir. Kebijakan otonomi Khusus Papua dan pemekaran kabupaten pada beberapa wilayah di Papua disertai dengan kebijakan nasional penanggulangan kemiskinan seperti PNPM Mandiri dan BLT (Bantuan Langsung Tunai), Jatah beras untuk penduduk miskin dan usaha-usaha mikro nampaknya belum mampu menekan angka kemiskinan di propinsi Papua.

Kebijakan Rencana Strategi Pembangunan Kampung (Respek) sebagai sebuah kebijakan terobosan pemerintah propinsi Papua dalam kerangka penanggulangan kemiskinan telah berjalan tiga tahun memiliki nilai strategis dalam upaya mengangkat harkat dan martabat rakyat kecil di kampung-kampung. Hasilnya belum terlihat karena membutuhkan waktu yang relative lama untuk merubah masyarakat di kampung, namun semangat pemberdayaan di masyarakat mulai nampak. Kebijakan Respek tersebut merupakan kebijakan yang bersifat politis oleh karena itu perlu adanya dukungan dari berbagai kalangan terutama oleh para pemangku kepentingan di daerah dan masyarakat. Dasar legitimasi yang didukung oleh Peraturan Daerah Khusus (Perdatus) hingga saat ini belum tersedia sebagai pijakan bersama mensukseskan program respek tersebut. Oleh karena itu, kebijakan dan program respek masih memiliki kelemahan mendasar yang dapat saja berubah atau beralih dalam proses perjalanannya tergantung dari pengkawal visi yang terkandung didalam kebijakan Respek oleh para pemangku kepentingan.

Lampiran 1. TABEL INDIKATOR OUTCOMES

EVALUASI KINERJA PEMBANGUNAN PROVINSI PAPUA

No	Indikator Hasil (<i>Outcomes</i>)	Indikator Hasil Pendukung	Capaian Tahun					
			2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	TINGKAT PELAYANAN PUBLIK DAN DEMOKRASI	Pelayanan Publik						
		Persentase Jumlah kasus korupsi yang tertangani dibandingkan dengan yang dilaporkan	100,00	83,33	54,55	33,33	50,00	
		Presentase aparat yang berijazah minimal S1	23,45	23,87	24,25	24,85	23,67	
		Persentase jumlah kabupaten/ kota yang memiliki peraturan daerah pelayanan satu atap	1,00	1,00	15,00	32,00	47,00	
		Demokrasi						
		<i>Gender Development Index (GDI)</i>	55,06	55,35	55,65	56,15	56,55	
		<i>Gender Empowerment Measurement (GEM)</i>	49,90	50,65	51,08	51,45	51,90	
		Tingkat partisipasi politik masyarakat dalam Pemilihan Kepala Daerah Provinsi		95,00				
		Tingkat partisipasi politik masyarakat dalam Pemilihan Legislatif	95,00					90,00
		Tingkat partisipasi politik masyarakat dalam Pilpres	80,00					70,00
2	TINGKAT KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA	Indeks Pembangunan Manusia (Provinsi)	60,00	62,10	62,80	63,20	63,70	
		Pendidikan						
		Angka Partisipasi Murni						
		SD/MI	75,97	77,54	78,11	79,57	80,15	
		Rata-rata nilai akhir						
		SMP/MTs	4,25	4,55	4,35	4,75	5,00	
		SMA/SMK/MA	4,45	4,65	4,95	5,25	5,50	
		Angka Putus Sekolah						
		SD	5,14	7,68	5,14	6,76	6,34	
		SMP/MTs	4,09	8,07	4,09	5,55	5,87	
		Sekolah Menengah	3,95	12,24	3,95	8,57	6,65	

		Angka melek aksara 15 tahun keatas	73,60	74,90	75,40	76,20	76,80	
		Persentase jumlah guru yang layak mengajar						
		SMP/MTs	61,20	61,80	60,40	62,10	62,60	
		Sekolah Menengah	56,40	57,80	55,80	61,20	63,60	
		Kesehatan						
		Umur Harapan Hidup (UHH) Provinsi	65,80	66,20	66,90	67,50	67,90	
		Angka Kematian Bayi (AKB)	56,02	56,20	56,40	56,55	68,65	
		Angka Kematian Ibu (AKI) Provinsi	356	335	325	305	277	
		Prevalensi Gizi buruk (%)	7,80	6,90	7,50	6,60	7,10	
		Prevalensi Gizi kurang (%)	14,90	14,80	14,70	14,60	14,50	
		Persentase tenaga kesehatan perpenduduk	-0,9	0,01	0,01	0,02	0,04	
		Keluarga Berencana						
		Persentase penduduk ber-KB	46,76	49,46	35,77	38,98	29,79	
		Persentase laju pertumbuhan penduduk	1,88	3,95	6,45	6,79	7,98	
3	TINGKAT PEMBANGUNAN EKONOMI	Ekonomi Makro						
		Laju Pertumbuhan ekonomi	5,67	36,4	-17,2	4,25	3,67	
		Persentase ekspor terhadap PDRB	-22,49	12,58	3,8	-4,95	0	
		Persentase output Manufaktur terhadap PDRB	12,06	11,18	17,18	16,18	17,25	
		Persentase output UMKM terhadap PDRB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Pendapatan per kapita Provinsi (juta rupiah)	3.486.450,69	3.695.678,60	3.766.022,30	4.061.955,91	4.157.769,74	
		Laju Inflasi	11,24	14,15	9,45	10,35	9,87	
		Investasi						
		Persentase Pertumbuhan Realisasi Investasi PMA	34,00	47,00	48,00	54,00	65,00	
		Persentase Pertumbuhan Realisasi Investasi PMDN	33,00	35,00	36,00	32,00	28,00	
		Infrastruktur						
		Panjang jalan nasional berdasarkan kondisi (km)						
		Baik	40	35	40	35	40	

		Sedang	30	35	25	30	30	
		Buruk	30	30	35	25	30	
		Panjang jalan provinsi dan kabupaten berdasarkan kondisi (km)						
		Baik	37	45	48	55	63	
		Sedang	3	4	3	3	2	
		Buruk	32	28	33	26	13	
		Penambahan panjang jalan provinsi per tahun (km)	456,24	543,56	640,34	734,87	735,66	
4	KUALITAS PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP	Kehutanan						
		Persentase Luas lahan rehabilitasi dalam hutan terhadap lahan kritis	6,92	6,64	0	5,75	0	
		Rehabilitasi lahan luar hutan (Provinsi)	2,107	13,206	2,725	13,53	35	
		Luas kawasan konservasi (Provinsi)	14.016.371	14.002.012	13.985.890	13.915.670	13.878.421	
		Kelautan						
		Jumlah tindak pidana perikanan						
		Persentase terumbu karang dalam keadaan baik	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Luas kawasan konservasi laut						
5	TINGKAT KESEJAHTERAAN SOSIAL	Persentase penduduk miskin	38,69	40,83	40,40	40,78	40,25	
		Tingkat pengangguran terbuka	8,98	8,58	5,82	5,07	7,70	
		Persentase pelayanan kesejahteraan sosial bagi anak/Persentase Jumlah anak (terlantar, jalanan, balita terlantar, dan nakal) yang dilayani oleh Dep.sos	6,95	7,25	7,97	8,22	9,15	
		Persentase pelayanan kesejahteraan sosial bagi lanjut usia/Persentase jumlah lanjut usia yang dilayani oleh Dep.sos	3,15	3,55	4,10	4,68	5,35	
		Persentase Pelayanan dan rehabilitasi sosial/ Persentase Jumlah (penyandang cacat, tunasosial, dan korban penyalahgunaan narkoba) yang dilayani oleh Dep.sos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	