

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pemilihan umum yang terjadi pada saat ini sangat berbeda dengan pemilihan umum yang terjadi di masa orde baru, dimana masyarakat dapat menentukan pilihannya sesuai dengan hatinuraninya masing-masing. Ada dua aspek dalam pemilihan umum: 1) aspek penggunaan kedaulatan rakyat secara langsung. 2) memilih wakilnya sekaligus mentransferkan pelaksanaan kedaulatan itu mewakili perwakilan. Dalam sistem politik yang demokratis, rakyat mempunyai hak untuk memilih para wakilnya, baik yang duduk di parlemen, memilih pemimpin yang akan memerintah negara, dan mempunyai hak untuk terlibat aktif dalam kontestasi politik itu sendiri. Komisi Pemilihan Umum menetapkan aturan khusus pelaksanaan pilkada serentak 2017 pada tiga provinsi di Indonesia. Aturan khusus ini dibuat menyesuaikan Undang-Undang Otonomi Khusus yang berlaku di tiga provinsi, yaitu Aceh, DKI Jakarta, dan Papua. Aturan khusus ini tidak masuk dalam revisi UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada.

Berdasarkan Pasal 18B UUD NRI 1945, Indonesia menerapkan desentralisasi asimetris dengan mendasarkan pada kekhususan dan keistimewaan daerah, termasuk dalam hal sistem pemilihan kepala daerah. Namun keragaman sistem pemilihan tersebut bukan berarti tanpa batas, melainkan harus sejalan dengan prinsip demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Penelitian ini hendak menelaah pemilihan kepala daerah yang digunakan oleh daerah yang memberlakukan desentralisasi asimetris yaitu Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Mimika Provinsi Papua tahun 2018. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian past post facto dengan pendekatan deskriptif.

Di Papua, syarat khusus calon kepala daerah harus putra-putri asli tanah tersebut. Persyaratan “harus orang Papua asli” merupakan pengakuan serta penghormatan atas satuan pemerintahan daerah di Papua dan Papua Barat, maka pemberlakuan persyaratan tersebut tidak hanya untuk jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur saja namun juga jabatan kepala daerah tingkat kabupaten maupun walikota. Pasal 12 UU Otsus Papua menyebutkan, “Yang dapat dipilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat: a.Orang asli Papua; b. Beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; c.Berpendidikan sekurang-kurangnya sarjana atau yang setara; d. Berumur sekurang-kurangnya 30 tahun; e. Sehat

jasmani dan rohani; f. Setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua. Otonomi khusus Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian kewenangan ini juga merupakan kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua. Termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang asli Papua melalui para wakil adat, agama dan kaum perempuannya.

Perubahan sistem kekuasaan Negara pasca reformasi tahun 1998, terutama pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (yang direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004) memberi peluang otonomi daerah yang luas. Pengertian otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 sebagai amandemen UU No. 22 Tahun 1999 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, orientasi pembangunan diubah dari prinsip efisiensi dan pertumbuhan menjadi prinsip kemandirian dan keadilan. Dalam kondisi orientasi pembangunan yang demikian, maka orientasi penyelenggaraan pembangunan bergeser ke arah desentralisasi. (Muqoyyudin, 2013, p. 288).

Konsep Otonomi mencakup kewenangan yang luas dan nyata, dimana Pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di daerah sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat setempat. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh urusan pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang, (i). Politik luar negeri, (ii). Pertahanan, (iii), keamanan, (iv). Yustisi / Peradilan, (v). Moneter dan fiskal nasional, dan (vi). Agama, yang disebutkan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.

Kewenangan bidang lain yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi Negara dan lembaga perekonomian Negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, penguasaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional. Kewenangan pemerintah yang di arahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus di sertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang di arahkan tersebut. Kewenangan

pemerintah yang di limpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus di sertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang di limpahkan tersebut. Dalam penyelegaraan kewenangan pemerintahan yang di arahkan dan/ mempunyai kewenang untuk mengelolahnya mulai dari pembiayaan,perijinan, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi sesuai dengan standar,norma, dan kebijakan pemerintah. Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota.

Pada prinsipnya dikenal ada 2 konsep otonomi daerah: simetri dan asimetris. Indonesia menganut otonomi simetris sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 tentang Pemerintah Daerah. Namun demikian Indonesia juga menganut otonomi asimetris untuk daerah istimewa dan daerah khusus sebagaimana amanat UUD 1945 yg diatur dalam UU DKI Jakarta, UU Daerah Istimewa Yogyakarta, UU Pemerintahan Aceh dan UU Otonomi Khusus Papua. Daerah yang diberi predikat otonomi khusus dengan undang-undang boleh saja bersifat desentralisasi asimetris, bukan simetris atau yang otoritasnya oleh pemerintah pusat dilakukan secara luar biasa. Dengan demikian daerah tersebut dapat saja lebih dan berbeda dari daerah yang lain, baik dalam kewenangan di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, fiskal dan administrasi, dan termasuk soal kepartaian.

Dengan adanya partai politik lokal, tidak hanya untuk menyelesaikan konflik dengan kelompok organisasi Merdeka, tetapi juga besar manfaatnya bagi pengembangan demokrasi lokal. Hal ini juga sekaligus dapat menguatkan demokrasi nasional. Politik itu bermula dari lokal karena tidak ada bangunan politik nasional yang kuat apabila bangunan politik lokalnya lemah. Bahkan, jelas Djohermansyah, apabila politik nasional lemah maka negara akan tertinggal di pentas politik internasional. Dalam konteks pengembangan demokrasi lokal itu sendiri, keberadaan partai politik di Papua akan bermanfaat untuk menyuburkan dan menyehatkan kehidupan demokrasi berbasis budaya lokal. Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Perbedaan antara otonomi daerah dan otonomi khusus dimana Daerah dengan status Khusus adalah daerah otonom yang membutuhkan keadaan khusus untuk sebuah kepentingan yang mendesak. Dengan kata lain Daerah otonomi khusus (OTSUS) adalah daerah-daerah yang mendapatkan kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsanya sendiri, prakarsa ini berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat daerah

tersebut. Kewenangan ini diberikan agar daerah 'tertentu' dapat menata daerah dan bagian dari daerah tersebut agar lebih baik lagi di bidang tertentu sesuai dengan aspirasi daerahnya. Otonomi khusus di Papua, merupakan suatu desentralisasi asimetrik, sebagai jalan tengah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dalam penyelesaian konflik bersenjata yang menginginkan pemisahan dari Negara Kesatuan yang merdeka.

Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa. Sedangkan tujuan otonomi khusus Papua selain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua, juga dimaksudkan untuk mengatasi persoalan-persoalan konflik yang terjadi dalam masyarakat Papua.

Kekhususan Provinsi Papua adalah: 1) Provinsi Papua dapat memilih bendera daerah dan lagu daerah sebagai lambang daerah. 2) Memiliki Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural. 3) Kepala Daerah di provinsi Papua harus putra daerah asli. 4) Perimbangan pendapatan daerah Papua lebih besar. 5) Putra dan Puteri asli Papua mendapatkan jalur khusus dalam penerimaan Calon Aparatur Sipil Negara (ASN). Dasar hukum Otonomi khusus di Papua dan Papua Barat, diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Dalam undang-undang ini, diberikan berbagai kekhususan dalam penerapan otonomi daerah. Dalam pasal 5 Undang-undang ini, di provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua. MRP bekerja dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. MRP ini berkedudukan di Jayapura sebagai ibukota Papua. MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP. Selain MRP, di Papua juga memiliki persyaratan khusus bagi gubernur. Berdasar pasal 12, diatur bahwa yang dapat dipilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Warga Negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat orang asli Papua. Demikian juga dengan Walikota di Papua juga harus dari orang asli Papua. Demikian juga dalam penerimaan Calon Aparatur Sipil Negara (ASN), juga disediakan formasi khusus yang hanya bisa diisi oleh putra daerah Papua. Selain dalam struktur pemerintahan, dalam ekonomi, Papua memiliki perimbangan

penghasilan dengan pemerintah pusat yang besar. Misalnya, penghasilan Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen) dan penghasilan dari Kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen) serta Perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berangkat dari latar belakang yang diuraikan di atas, maka penulis merumuskan permasalahan dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk konflik yang muncul dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Mimika Tahun 2018 ?
2. Faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya konflik dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Mimika Tahun 2018?
3. Bagaimanakah mekanisme penyelesaian resolusi konflik yang dilakukan oleh masyarakat setempat?
4. Dampaknya pemekaran wilayah baru di Provinsi Papua ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka peneliti bertujuan untuk;

1. Mendeskripsikan bentuk konflik yang muncul dalam pemilihan kepala daerah di kabupaten Mimika tahun 2018
2. Mendeskripsikan faktor-faktor yang berpengaruh dalam proses pemilihan kepala daerah yang menciptakan konflik horizontal di kabupaten Mimika
3. Mendeskripsikan faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan pemilu kepala daerah yang memberlakukan konflik horizontal antar suku di kabupaten Mimika
4. Mendeskripsikan dampak pemekaran wilayah di provinsi Papua

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Dari rumusan masalah yang telah disebutkan penelitian memiliki manfaat memberikan informasi baik secara teoretis maupun manfaat praktis.

### **1. Manfaat Teoretis**

- 1) Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk menambah pengetahuan dan

wawasan keilmuan politik yang berkaitan dengan Penyelenggaraan sistem Pemilu yang demokratis.

2). Sebagai bahan kajian ilmiah tentang Penyelenggaraan Pemilu pada daerah desentralisasi asimetris dan untuk memperkaya khasanah keilmuan.

## 2. Manfaat Praktis

1) Memberikan kontribusi informasi yang dapat membantu penelitian lebih lanjut bagi peneliti-peneliti lainnya terutama mengenai pelaksanaan pilkada pada daerah desentralisasi asimetris yang ada di Indonesia.

2) Diharapkan mampu menyajikan referensi/informasi bagi para pegiat politik khususnya dalam pelaksanaan pemilu sehingga dapat digunakan sebagai acuan, guna meningkatkan kualitas dinamika demokrasi secara keseluruhan.

## 1.5 Kerangka Pemikiran

Penelitian tentang Studi konflik politik lahir beriringan dengan perkembangan studi demokrasi. Terdapat hubungan yang sangat kuat antara konflik politik dengan demokrasi. Bahkan, Robert A. Dahl menyatakan bahwa penyelesaian konflik merupakan inti dari demokrasi. Dahl lebih lanjut mendefinisikan demokrasi sebagai penataan hubungan tarik-menarik antara pemberian otonomi di satu sisi dengan kebutuhan akan kontrol di sisi lain. Selain Dahl, Arend Lijphart memperkenalkan sebuah model demokrasi yang disebut “demokrasi konsosiasional” yang memetakan demokrasi sebagai perpaduan antara pengakuan terhadap keanekaragaman dengan tetap terpeliharanya stabilitas politik dan pemerintahan. Dari kalangan teoritis ilmu politik dalam negeri, Dr. Alfian menyatakan bahwa “esensi demokrasi adalah berupa kemampuan untuk menciptakan suatu mekanisme politik yang dapat menjaga keseimbangan yang wajar antara konsensus dan konflik”

Merujuk pendapat tersebut, demokrasi dapat diartikan sebagai wadah pengelolaan konflik untuk menciptakan konsensus. Pemerintah dituntut untuk tidak menghindari konflik maupun menghilangkan konflik, tetapi untuk mencari mekanisme penyelesaian konflik. Berkaca dari interpretasi tersebut, penyelesaian konflik politik merupakan upaya sebuah negara untuk mengelola konflik-konflik yang terjadi di tengah masyarakat sehingga dapat ditransformasikan menjadi konsensus. Dalam usaha menyelesaikan konflik politik, Eep Saefullah Fattah

berargumentasi bahwa ada tiga aspek yang harus diperhatikan, yaitu: (1) pola penyelesaian konflik politik; (2) arah manajemen konflik politik; (3) efektivitas penyelesaian konflik politik.

Bagaimana pola penyelesaian konflik politik bekerja terlihat lebih mudah bila dihubungkan dengan karakteristik suatu rezim yang berkuasa.

Aspek kedua dalam Penyelesaian konflik politik adalah arah penyelesaian konflik politik yang senantiasa akan bermuara pada stabilitas sebagai bentuk dari tertib politik dan mewujudkan dan mengefektifkan kekuasaan. Stabilitas politik yang akan terbangun sesuai dengan karakteristik rezim yang berkuasa yaitu stabilitas konsensual dengan mengedepankan konsensus diantara pihak yang berkonflik dan stabilitas otokratis yang menggunakan represi dan koersif.

Aspek ketiga Efektivitas Penyelesaian Konflik Politik. Terdapat tiga tingkatan efektivitas penyelesaian konflik politik yaitu; Pertama, efektivitas yang tinggi adalah penyelesaian konflik yang dapat mentransformasikan konflik menjadi konsensus. Kedua, efektivitas semu adalah penyelesaian konflik yang hanya berhasil menekan konflik politik dari atas permukaan ke bawah permukaan. Ketiga, efektivitas yang rendah adalah penyelesaian konflik yang gagal meresolusikan konflik menjadi konsensus. Konflik dimatikan secara koersif dan represif.