

# HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT dan DAERAH DALAM OTONOMI KHUSUS DI PROVINSI PAPUA BARAT

## *RELATIONSHIP OF CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENT IN SPECIAL AUTONOMY IN WEST PAPUA*

**Rochendi S.**  
Universitas Nasional  
*rochendisurya@yahoo.co.id*

**Kausar Ali Saleh**  
Universitas Nasional  
*alisaleh.kausar@gmail.com*

### **Abstract**

*Basically, the policy of Otsus Papua is for granting wider authority to local government and Papua people to organize and take care of them in NKRI. The wider authority is to organize the wealth of nature in the province of Papua and West Papua, as much as for the prosperity of people in Papua, maximizing the economics, social, and culture potentials, including to give the significant role for the local people in Papua to be involved in the process of making region policy, to elect the strategy of developments by keeping the equity of people in Papua. Thus, the writer will discuss the relationship of central and local authority between NKRI and the regions, especially in West Papua regarding the Special Autonomy constitution by using qualitative method through decentralization concept of understanding. The result shows that the implementation of special autonomy in West Papua is totally different from the autonomy written in the constitution. As the matter of fact, the guidance, supervision and control of central government is not yet seen.*

*Keywords: Decentralization, Special Autonomy, West Papua*

### **Abstrak**

*Pada dasarnya, kebijakan Otsus Papua adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah daerah dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka NKRI. Kewenangan yang lebih luas tersebut berarti pula mencakup kewenangan untuk mengatur pemanfaatan kekayaan alam di wilayah Provinsi Papua dan Papua Barat, sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua, memberdayakan potensi perekonomian, sosial, dan budaya yang dimiliki, termasuk di dalamnya memberikan peranan yang signifikan bagi orang asli Papua untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat di Provinsi Papua. Oleh karena itu, penulis mengulas hubungan kewenangan pusat dan daerah dalam NKRI dengan daerah, khususnya Papua Barat dalam Undang-undang Otonomi Khusus dengan metode kualitatif dan melalui pemahanan konsep desentralisasi. Hasilnya secara tegas menunjukkan, betapa, implementasi otonomi khusus di Papua Barat, ternyata berbeda dengan yang tergambar pada otonomi sebagaimana yang tersurat dalam undang-undang tersebut. Faktanya, di lapangan, selama ini, pendampingan, pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat belum terlihat.*

*Kata Kunci: Desentralisasi, Otonomi Khusus, Papua Barat*

### **Pendahuluan**

Desentralisasi politik yang dilakukan di Indonesia, adalah merupakan upaya reformasi politik di tingkat lokal untuk mewujudkan otonomi daerah berbasis kepada demokratisasi, pemberdayaan dan penguatan kearifan lokal, sehingga akselerasi kesejahteraan masyarakat melalui pe-

ingkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi daerah yang berbasis kepada pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem

Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejalan dengan kondisi di atas, kebijakan mengenai penetapan Papua sebagai daerah otonomi khusus dapat dipandang sebagai salah satu bentuk aktualisasi dari adanya perubahan paradigma tersebut. Kebijakan ini dilandasi oleh adanya kesadaran bahwa keputusan politik penyatuan Irian Barat (kini Papua) menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada hakikatnya mengandung cita-cita luhur demi kemajuan rakyat di Papua. Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa berbagai kebijakan yang diimplementasikan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan dan rasa keadilan bagi rakyat. Bahkan sebaliknya dirasakan adanya tindakan-tindakan diskriminatif, pengabaian terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) dan hak-hak dasar orang asli Papua. Kondisi ini telah mengakibatkan kekecewaan yang bermuara pada melemahnya kepercayaan rakyat, khususnya orang asli Papua terhadap Pemerintah, yang diekspresikan dalam berbagai bentuk, termasuk keinginan untuk memisahkan diri dari NKRI.

Perwujudan dari sistem desentralisasi itu dituangkan dengan penerapan otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan terliput dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Namun, yang perlu kejelasan lebih lanjut adalah materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh karena itu, di samping pembentukan daerah otonom, yang tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang urusan pemerintahan. Dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom, berarti terjadi distribusi urusan pemerintahan.

Secara teoritis, konsep mengenai otonomi khusus, Laurence Sullivan menyatakan bahwa otonomi khusus adalah sebuah langkah afirmatif yang dilakukan oleh pemerintah pusat untuk meningkatkan pembangunan dan kesetaraan di antara daerah satu dengan daerah lainnya, serta

melindungi dan menjamin hak-hak golongan minoritas supaya terbebas dari perlakuan yang bersifat diskriminasi. Karena hampir semua negara di dunia memiliki satu atau lebih kelompok minoritas dalam wilayah nasional mereka dan kelompok-kelompok ini memiliki identitas etnik, bahasa, atau agama yang berbeda dengan identitas penduduk mayoritas.

Dalam kaitan ini, Jong S. Jun dan Deil S. Wright (1996) mempertautkan fenomena antara globalisasi dan desentralisasi. Kedua penulis ini mengemukakan, bahwa globalisasi menjadikan pelaku-pelaku ekonomi bergerak secara langsung masuk ke daerah-daerah dari suatu negara. Globalisasi mendorong terbukanya potensi lokal yang mendorong setiap daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

UU Otsus dinilai sebagai suatu kebijakan yang bersifat strategis dalam rangka peningkatan pelayanan, akselerasi pembangunan, dan pemberdayaan seluruh rakyat di Provinsi Papua dan Papua Barat, terutama orang asli Papua. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar Provinsi Papua dengan provinsi-provinsi lain dalam wadah NKRI, serta akan memberikan peluang bagi orang asli Papua untuk berkiperah di wilayahnya sebagai subjek sekaligus objek pembangunan.

Beberapa keistimewaan UU No. 21 Tahun 2000 antara lain: *Pertama*, rancangan awal UU tentang otonomi khusus Papua disusun oleh sejumlah komponen anak bangsa yang berasal dari Papua. Keterlibatan berbagai komponen bangsa di Papua merupakan wujud kepercayaan pemerintah dan negara terhadap kemampuan putra-putra terbaik Papua dalam berkontribusi mengatur dan membangun daerahnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, proses penyusunan rancangan undang-undang tentang otonomi khusus Papua dilakukan secara aspiratif dengan melibatkan masyarakat seluas-luasnya melalui pentahapan penjangkaran aspirasi dalam lingkup Kabupaten/Kota dan temu kaji pada lingkup Provinsi, serta diskusi terfokus dengan para pakar dalam lingkup nasional (Musa'ad, 2004).

*Ketiga*, muatan rancangan undang-undang tentang otonomi khusus Papua tersebut didesain sedemikian rupa sehingga dipandang mampu mengakomodasi berbagai aspirasi dan

kepentingan masyarakat, khususnya orang asli Papua. *Keempat*, proses legislasi undang-undang tentang otonomi khusus Papua dilakukan melalui mekanisme usul inisiatif DPR. *Kelima*, UU ini bersifat khusus, artinya ada hal-hal yang berlaku di Provinsi Papua yang mungkin tidak berlaku di provinsi lainnya di Indonesia. Sebaliknya, ada hal-hal yang berlaku di provinsi lain yang mungkin tidak berlaku di Provinsi Papua. *Keenam*, UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang terdiri dari 24 Bab dan 79 Pasal, dipandang sangat komprehensif karena mengatur berbagai aspek kehidupan (politik, sosial, ekonomi, budaya, dan pertahanan-keamanan) (Musa'ad, 2004).

Dengan berbagai keistimewaan sebagaimana tersebut di atas, diharapkan, UU Otsus Papua dapat berperan sebagai suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (*service*), dan akselerasi pembangunan (*development*), serta pemberdayaan (*empowerment*) seluruh rakyat di Provinsi Papua, terutama orang asli Papua.

Sebagaimana diketahui, UU Otsus Papua telah dilaksanakan sejak 1 Januari 2002. Hal ini merupakan suatu langkah maju yang monumental bagi bangsa Indonesia. Melalui undang-undang ini, pemerintah dan NKRI mengakui bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Selaras dengan yang tersebut di atas, UU Otsus merupakan instrumen hukum yang memuat kebijakan desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) kepada Papua sebagai daerah yang memiliki masalah yang bersifat khusus, dan merupakan pilar utama yang mengatur hubungan kewenangan antara pusat dan daerah. Secara garis besar, sebagai instrumen hukum, UU Otsus memuat beberapa substansi yang sangat strategis. Pertama, menjawab permasalahan yang terjadi di Provinsi Papua sebagai akibat kekeliruan implementasi kebijakan pembangunan masa lalu. Kedua, implementasi model kebijakan pembangunan Papua yang mengakui identitas dan memperkuat

kapasitas sumber daya lokal yang kompetitif di masa mendatang (Djojosoekarto dkk., 2008).

Namun, penerapan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*) terkadang dihadapkan dengan sejumlah permasalahan. Menurut Hannum, terutama, terkait dengan ketidakpahaman pemerintah nasional (Pusat) dan kelompok minoritas (pemerintah lokal) tentang apa yang seharusnya menjadi isi/substansi dari kebijakan tersebut, sebagai upaya bersama untuk memecahkan berbagai masalah yang mengemuka. Kondisi ini akan semakin memburuk, ketika muncul kecemburuan di antara kelompok masyarakat yang memandang pemberian/pemberlakuan desentralisasi asimetris (otonomi khusus) terhadap kelompok masyarakat tertentu merupakan bukti adanya ketidakadilan/pilih kasih pemerintah pusat kepada daerah tertentu (Djojosoekarto dkk., 2008).

Dari hasil identifikasi awal yang dilakukan, setidaknya terdapat 2 (dua) bentuk hambatan dalam implementasi UU Otsus. *Pertama*, hambatan implementasi materi muatan yang terjadi sejak ditetapkannya UU Otsus. Penyebabnya adalah perbedaan kepentingan antara pemerintah pusat dengan masyarakat Papua yang diwakili oleh Tim Penyusun RUU Otsus, serta pemahaman dan keterampilan yang lemah dalam menyusun materi muatan undang-undang yang layak, serta adanya tekanan dan eskalasi politik lokal yang tinggi. *Kedua*, hambatan implementasi yang terjadi setelah ditetapkannya UU Otsus. Penyebabnya adalah implementasi kebijakan pemerintah pusat yang menyimpang atau tidak sesuai dengan materi muatan UU Otsus, serta unsur-unsur pemerintahan provinsi yang tidak menyusun dan melaksanakan instrumen hukum pelaksanaan UU Otsus secara baik.

Selama diimplementasikannya UU Otsus, hambatan-hambatan tersebut telah menjadi masalah yang utama dalam mewujudkan sinkronisasi dan harmonisasi kebijakan, maupun meningkatkan komunikasi politik yang tidak sehat dalam bentuk hubungan saling curiga antara pusat dan daerah, sehingga menenggelamkan berbagai keberhasilan dan prestasi pembangunan yang telah dicapai di Papua, baik yang telah dilakukan oleh pusat maupun daerah.

Berdasarkan latar belakang masalah terse-

but di atas, maka, secara rasional perlu dilakukan penelitian untuk menata ulang hubungan kewenangan pusat dan daerah dalam NKRI. Mengingat keterbatasan berbagai aspek, maka, tahap pertama dalam penelitian ini penulis menggunakan metode kualitatif melalui pemahaman konsep desentralisasi yang terfokus pada identifikasi hambatan implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus Papua.

### Konsep Desentralisasi

Dalam konteks ini, Parsons mendefinisikan desentralisasi sebagai pembagian (*sharing*) kekuasaan pemerintahan antara kelompok pemegang kekuasaan di pusat dengan kelompok-kelompok lainnya agar masing-masing kelompok memiliki otoritas untuk mengatur bidang-bidang tertentu dalam lingkup teritorial suatu negara (Hidayat, 2007).

Scligman (dalam Suryadinata, 1993) memaknai desentralisasi adalah *“the process of decentralization denotes the transference of authority, legislative or administrative, from a higher level of government to a lower”*. Suatu proses penyerahan wewenang dari pemerintah yang lebih tinggi yang mempunyai kekuasaan, kepada pemerintah yang lebih rendah derajatnya, menyangkut bidang legislatif atau administratif.

Selanjutnya, Ruiter (dalam Sarundajang, 1999) mengemukakan bahwa desentralisasi adalah pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah, untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu.

Dalam arti yang lebih luas, desentralisasi tidak hanya mengatur hubungan pusat-daerah dalam sebuah sistem pemerintahan, akan tetapi, dapat berkenaan juga dengan penyerahan kewenangan kepada unit pemerintahan dan non-pemerintah dalam lingkup pemerintah lokal. Hal ini antara lain disampaikan oleh Rondinelli dan Cheema (1983) yang menyatakan *decentralization* sebagai *“The transfer of planning, decision-making, or administrative authority from the local government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal*

*organizatons, local goverments, or non govermental organizations.”*

Sementara, dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai sumber hukum operasional penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, pada Bab I, Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 7 menyebutkan bahwa *“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI”*.

Selanjutnya, dalam studi desentralisasi, praktik desentralisasi terbagi atas dua bentuk utama, yaitu desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Penerapan desentralisasi politik diharapkan sebagai upaya untuk mencegah pembuatan keputusan secara sentralistik dan mengurangi dominasi pemerintah pusat dalam keputusan politik di daerah, memperluas otonomi di daerah dan sebagai strategi untuk menciptakan stabilitas politik. Dalam hal ini, desentralisasi merupakan tindakan pendemokrasian agar rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi. Sementara, desentralisasi administratif dimaksudkan untuk mewujudkan efisiensi dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan (Hidayat, 2007).

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Logeman (dalam Supriatna, 1993) yang membagi format desentralisasi dalam dua macam. Pertama, dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau *“ambtelijke decentralisatie”*, yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya agar dapat melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Misalnya, pelimpahan wewenang menteri kepada gubernur, dari gubernur kepada bupati/walikota dan seterusnya secara berjenjang. Desentralisasi semacam ini rakyat atau Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah tidak ikut campur. Kedua, desentralisasi ketatanegaraan atau *“Staatkundige decentralisatie”* yang sering disebut juga desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik semacam ini, rakyat dengan menggunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta dalam pemerintahan dengan batas wilayah daerah masing-masing.

Dalam konteks ini, Van Der Pot (dalam Supriatna, 1993) melihat desentralisasi dalam dua kategori, yaitu: pertama, desentralisasi teritorial (*teritoriale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga dari daerah masing-masing (otonom); kedua, desentralisasi fungsional (*functional decentralisatie*), yaitu; pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Tujuan dari desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu tadi diselenggarakan sendiri oleh golongan-golongan yang bersangkutan. Selanjutnya, dalam hal ini kewajiban pemerintah hanyalah memberikan pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan kepentingan tertentu saja.

Ranis dan Stewart (dalam UNDP, 2004) mengklasifikasikan format sistem desentralisasi dalam tiga kategori, yakni: pertama, dekonsentrasi (pegawai pemerintah pusat bekerja di daerah); kedua, delegasi (pemerintah pusat mendelegasikan kekuasaannya ke tingkat daerah); dan ketiga, devolusi (pemerintah pusat mengalihkan kekuasaannya kepada pemerintah daerah).

Sebagaimana kita ketahui bersama, dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang merupakan landasan operasional penyelenggaraan pemerintahan daerah telah memberikan arahan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada tiga asas pemerintahan. *Pertama*, asas dekonsentrasi, merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau sebagai perangkat pusat di daerah. *Kedua*, asas desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI. *Ketiga*, asas tugas pembantuan (*medebewind*), yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa --- dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia, dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Osborne dan Gaebler (1996) mengungkapkan adanya beberapa keunggulan lembaga yang menganut asas desentralisasi, yaitu:

- a. Lembaga yang terdesentralisasi jauh

lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi, lembaga tersebut dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah;

- b. Lembaga tersentralisasi lebih efektif daripada yang terdesentralisasi;
- c. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif daripada yang tidak terdesentralisasi;
- d. Lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih komitmen, dan lebih besar produktivitas.

Sementara, menurut J. in Het Veld (dalam Suryadinata, 1993) menampilkan sejumlah keunggulan desentralisasi, yaitu :

- a. Desentralisasi memberikan penilaian yang lebih tepat pada daerah dan penduduk yang beraneka ragam;
- b. Desentralisasi meringankan beban pemerintah, karena pemerintah pusat tidak mungkin mengenal seluruh dan segala kepentingan dan kebutuhan setempat dan tidak mungkin pula mengetahui bagaimana memenuhi kebutuhan tersebut sebaik-baiknya. Karena, daerah yang mengetahui sedalam-dalamnya kebutuhan dan bagaimana memenuhinya;
- c. Dengan desentralisasi dapat dihindarkan adanya beban yang melampaui batas dari perangkat pusat yang disebabkan tunggakan kerja;
  - c.1. Pada desentralisasi, unsur individu atau daerah lebih menonjol karena dalam ruang lingkup yang sempit seseorang dapat lebih menggunakan pengaruhnya dari pada dalam masyarakat yang luas;
  - c.2. Pada desentralisasi, masyarakat setempat mendapatkan kesempatan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat tidak hanya merasa sebagai objek saja;
  - c.3. Desentralisasi meningkatkan turut sertanya masyarakat setempat dalam melakukan kontrol ter

hadap segala tindakan dan tingkah laku pemerintah. Tujuannya, dapat menghindarkan pemborosan, dan dalam hal tertentu desentralisasi dapat meningkatkan dayaguna dan hasil guna.

Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, di samping berbagai keunggulan desentralisasi juga terdapat kelemahannya, Josep Riwu Kaho (1988) mencatat beberapa kelemahan desentralisasi, yaitu:

- a. Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka, struktur pemerintahan bertambah kompleks sehingga mempersulit koordinasi;
- b. Keseimbangan dan keserasian antar bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu;
- c. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut dimerisme atau provisialisme;
- d. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele;
- e. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman/uniformitas dan kesederhanaan.

Di sisi lain, melalui desentralisasi juga akan menumbuhkembangkan partisipasi masyarakat. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi merupakan proses mendekatkan pemerintah dengan masyarakat, mengingat, pemerintah yang dekat dengan masyarakat akan bersifat responsif, reaktif, akomodatif, dan sebagainya.

Pemerintah yang reaktif dalam merespon dan mengakomodir aspirasi masyarakat akan mendapat dukungan dari masyarakat, sehingga masyarakat dengan rela berpartisipasi dalam segala bentuk proses penyelenggaraan pemerintahan.

Proses demokratisasi dan partisipasi tersebut merupakan prasyarat bagi terwujudnya suatu pemerintahan yang memiliki kapabilitas dan kapasitas sebagai modal dasar dalam rangka meningkatkan daya guna (efektivitas) dan hasil guna (efisiensi) penyelenggaraan pemerintahan, sehingga, pemerintah memiliki kemampuan untuk

melayani, memberdayakan dan membangun masyarakat secara optimal.

Bersamaan dengan itu, masyarakat akan memberikan dukungannya, sehingga akan tercipta pemerintahan yang kuat karena memiliki kemampuan (*capability*) dan dapat diterima (*acceptability*) oleh masyarakat.

#### i. Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau juga yang dikenal dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric authonomy*) adalah konsep yang digunakan terhadap pemberlakuan kewenangan khusus pada wilayah-wilayah tertentu dalam suatu negara.

Pemberian status khusus pada wilayah tertentu dalam suatu negara biasanya didasarkan atas pertimbangan historis, politik, keberagaman etnik dan budaya, akselerasi pembangunan, dan sebagainya (Van Houten, 2004).

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau otonomi asimetris (*asyimmetric authonomy*), sebagai suatu konsep yang oleh beberapa pihak dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan berbagai permasalahan hubungan pusat dan daerah dalam suatu negara.

Dalam konteks ini Van Houten (2004) mengungkapkan, "*The legally established power of distinctive, non sovereign ethnic communities or ethnically distinct territories to make substantial public decisions and execute publik policy independently of other sources of authority in the state., but subject to the overall legal order of the state. In order words, in our understanding otonomy denotes the exercise of exclusive jurisdiction by distinctive no-sovereign ethnic communities or the population of ethnically distinct territories*".

Pencermatan terhadap ungkapan Van Houten tersebut setidaknya mencakup dua aspek. *Pertama*, dalam konteks kewilayahan, konsepsi otonomi dapat diklasifikasikan sebagai otonomi wilayah (*territorial authonomy*) dan otonomi non wilayah (*non territorial authonomy*). *Kedua*, dalam konteks fungsional, konsepsi otonomi dapat diklasifikasi: otonomi asimetris dan otonomi umum.

Hannum mensinyalir, setidaknya ada dua manfaat yang dapat diperoleh dari pemberlakuan

desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*). *Pertama*, sebagai solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis, atau konflik-konflik fisik lainnya. Dalam konteks ini dicontohkan seperti hubungan Hongkong dengan Cina, Hongkong merupakan bagian dari wilayah kedaulatan Cina, akan tetapi Hongkong diberikan sejumlah kewenangan tertentu yang urgen dalam aspek politik, hukum, dan ekonomi. *Kedua*, sebagai respon demokratis dan damai terhadap keluhan/masalah yang dihadapi kelompok kaum minoritas yang hak-haknya selama ini cenderung dilanggar/kurang diperhatikan (Djojosoekarto dkk., 2008).

**ii. Otonomi Khusus Papua Menurut UU No. 21 Tahun 2001**

Pada dasarnya, Otonomi Khusus Papua adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam kerangka NKRI. Melalui pemberlakuan Otonomi Khusus Papua, maka, terdapat hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Provinsi Papua dan tidak berlaku di provinsi lain di Indonesia, sebaliknya terdapat pula hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak diberlakukan di Provinsi Papua.

Konstruksi UU Otsus dibangun berlandaskan pada sejumlah pernyataan bermakna filosofis, sebagaimana tertuang dalam konsiderans menimbang yang mengandung sejumlah pengakuan antara lain:

1. Pengakuan atas cita-cita dan tujuan NKRI;
2. Pengakuan bahwasanya masyarakat Papua adalah insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab;
3. Pengakuan terhadap adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus;
4. Pengakuan bahwasanya penduduk asli Provinsi Papua adalah salah satu rumpon dari ras Melanesia dan merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia yang memiliki keragaman budaya, sejarah, adat istiadat, dan bahasa;
5. Pengakuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di

- Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM);
6. Pengakuan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli;
  7. Pengakuan adanya kesenjangan Provinsi Papua dengan provinsi lain di Indonesia.

Di sisi lain terdapat juga sejumlah komitmen, antara lain:

1. Menjunjung tinggi HAM, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat;
2. Menghargai kesetaraan dan ke-ragaman sosial budaya masyarakat Papua;
3. Perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral;
4. Perlindungan hak-hak dasar penduduk asli dan HAM;
5. Supremasi hukum;
6. Penegakan demokrasi;
7. Penghargaan terhadap pluralisme;
8. Penyelesaian masalah pelanggaran HAM penduduk asli Papua.

Pengakuan dan komitmen ini merupakan pengejawantahan dari nilai dasar yang melandasi penyusunan Rancangan Undang-undang tersebut. Nilai dasar tersebut kemudian diinterpretasi dalam 5 (lima) prinsip, yang diakronimkan menjadi “Papua”, yakni proteksi, afirmasi, pemberdayaan, universal, dan akuntabilitas. Nilai dasar dan prinsip sebagaimana tersebut, pada ranah operasional diaktualisasikan dalam bentuk rumusan isi atau batang tubuh dari UU Otsus yang terdiri atas XXIV Bab dan 79 Pasal, yang secara sistematis terlihat pada Tabel 1.

Sebelum diberlakukannya UU Otsus, Pemerintah Republik Indonesia telah pula menerbitkan sejumlah produk hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang melegitimasi keberadaan Provinsi Papua serta mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan

**Tabel 1**  
**Sistematika UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otsus Papua**

Bab	Nama Bab	Jumlah Pasal
I	Ketentuan Umum	1 (1)
II	Lambang-Lambang	1 (2)
III	Pembagian Daerah	2 (3)
IV	Kewenangan Daerah	1 (4)
V	Bentuk dan Susunan Pemerintahan	21 (5-25)
VI	Perangkat dan Kepegawaian	2 (26-27)
VII	Partai Politik	1 (28)
VIII	Peraturan Daerah Khusus, Peraturan Daerah Provinsi, dan Keputusan Gubernur	4 (29-32)
IX	Keuangan	5 (33-37)
X	Perekonomian	5 (38-42)
XI	Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat	2 (43-44)
XII	Hak Asasi Manusia	3 (45-47)
XIII	Kepolisian Daerah Provinsi Papua	2 (48-49)
XIV	Kekuasaan Peradilan	3 (50-52)
XV	Keagamaan	3 (53-55)
XVI	Pendidikan dan Kebudayaan	3 (56-58)
XVII	Kesehatan	2 (59-60)
XVIII	Kependudukan dan Ketenagakerjaan	2 (61-62)
XIX	Pembangunan Berkelanjutan dan Lingkungan Hidup	2 (63-64)
XX	Sosial	2 (65-66)
XXI	Pengawasan	2 (67-68)
XXII	Kerjasama dan Penyelesaian Perselisihan	2 (69-70)
XXIII	Ketentuan Peralihan	5 (71-75)
XXIV	Ketentuan Penutup	4 (76-79)

di provinsi tersebut, sebagai bagian integral dari NKRI, sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

### **Efektivitas Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Barat**

Pemberian dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Barat, ditujukan untuk menunjang percepatan pelaksanaannya dalam rangka mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua Barat dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain di Indonesia.

Dalam bidang keuangan daerah, kekhususan yang diberikan kepada Provinsi Papua Barat terkait dengan pelaksanaan Otonomi Khusus, adalah berupa adanya pos penerimaan khu-

sus dalam rangka pelaksanaannya yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional selama 25 tahun --- terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan. Serta pos dana tambahan infrastruktur dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan pemerintah provinsi pada setiap tahun anggaran. Hal ini seperti hasil petikan wawancara penulis melalui telepon dan pertanyaan tertulis dengan Abia Ullu, SE., Kepala Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Papua Barat:

“Sejak resmi bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Irian Jaya (sekarang Papua) berada dalam kondisi miskin dan tertinggal dari daerah-daerah lain pada umumnya. Hal ini yang membuat rakyat Papua merasa

sangat kecewa dengan sistem dan rencana pembangunan yang diterapkan oleh pemerintah pusat yang tersentralisasi. Kekecewaan itu dilampiasikan dengan gerakan-gerakan sparatis yang datang dari berbagai penjuru Tanah Papua. Bagi Papua, Otonomi Khusus bagi Papua menjadi salah satu cara mengejar ketertinggalannya. Meski sampai saat ini Otonomi Khusus juga belum mampu menjawab masalah yang ada.

Satu kelebihan Otonomi Khusus yang dimiliki Papua dan Papua Barat adalah di bidang keuangan daerah, yakni dengan adanya pos penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaannya yang besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional selama 25 tahun, yang ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan. Serta pos dana tambahan infrastruktur dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan pemerintah provinsi pada setiap tahun anggaran”.

Berdasarkan data dari Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Papua Barat, selama periode 2002-2012 secara kumulatif jumlah dana Otsus yang telah diterima oleh Provinsi Papua dan Papua Barat mencapai Rp. 38,6 triliun, yang terdiri Rp. 32,7 triliun berupa dana Otonomi Khusus dan Rp. 5,8 triliun berupa dana tambahan infrastruktur dalam rangka Otonomi Khusus (bpkad.papubarat.go.id. 2013). Besar dana tersebut, ternyata, menimbulkan pertanyaan bagi masyarakat tentang dampak dana Otonomi Khusus terhadap kesejahteraan masyarakat Papua Barat. Karena, sesuai dengan data Bappenas tahun 2013, dana Otonomi Khusus tidak menurunkan angka kemiskinan dan tidak meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Papua Barat.

Sebagaimana kita ketahui, sumber dana desentralisasi Provinsi Papua dan Papua Barat diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001. *Pertama*, dalam hal dana perimbangan, sesuai mandat UU Otonomi Khusus, Provinsi Papua dan Papua Barat mendapatkan perlakuan istimewa dalam hal bagi hasil sumber daya alam minyak dan gas dengan besaran 70%. Sementara, untuk sumber daya alam lain, kedua provinsi tersebut menerima persentase yang sama seperti provinsi lain. Adapun, untuk bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), keduanya menerima 90%, Bea Perolehan Hak

Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80%, dan Pajak Penghasilan (PPh) Orang Pribadi sebesar 20%. *Kedua*, penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otsus yang besarnya dinilai 2% dari Dana Alokasi Umum Nasional, inilah yang disebut sebagai dana Otsus. *Ketiga*, dana tambahan pembangunan infrastruktur. Penerimaan kedua dan ketiga ini berlaku selama 20 tahun, dan setelahnya nihil. Selanjutnya, khusus untuk ketentuan istimewa bagi hasil minyak dan gas akan berubah menjadi 50% setelah 25 tahun. Sepanjang 2002 sampai 2012, Provinsi Papua menerima Rp 28,445 triliun dana Otsus dan Rp 5,271 triliun dana infrastruktur. Adapun Provinsi Papua Barat yang terbentuk sejak 2008, sudah menerima Rp. 5,409 triliun dana Otsus dan Rp 2,962 triliun dana infrastruktur.

*Keempat*, Dana Alokasi Umum sebagai *block grant* dari pemerintah pusat untuk menutup celah kemampuan fiskal antar wilayah. Selain keistimewaan dengan adanya dana Otsus, dana khusus infrastruktur, dan dana perimbangan, sebenarnya, Dana Alokasi Umum (DAU) Papua sendiri sudah sangat besar. Sehingga, tidak heran jika dibandingan dengan kawasan lain. Selain itu, Provinsi Papua juga dapat menerima bantuan asing setelah memberitahukan terlebih dahulu kepada pemerintah dan harus mendapat persetujuan dari DPRD Provinsi --- selanjutnya, total kumulatif pinjaman besarnya tidak melebihi presentase tertentu dari jumlah APBD sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Paling tidak terdapat dua level kelemahan implementasi Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat yang perlu segera dibenahi. *Pertama*, pada level kebijakan, yang terlihat adalah belum adanya petunjuk teknis sebagai penjabaran dari UU Otonomi Khusus. Belum ditetapkannya Perdasus tentang pembagian, pengelolaan serta penerimaan keuangan sebagai bagian dari implementasi Otonomi Khusus, dan pola hubungan kerja yang belum terbangun secara sinergis antara eksekutif, legislatif dan Majelis Rakyat Papua (MRP) di daerah.

Selama 2012, Provinsi Papua Barat belum menerbitkan satupun Perdasus yang mengatur tentang hal-hal teknis dalam implementasi UU Otonomi Khusus. Mengingat, tanpa adanya Perdasus sebagai petunjuk teknis, maka, pengelolaan dan penggunaan dana otonomi khusus sulit di-

implementasikan secara baik, bahkan cenderung dapat disalahgunakan.

*Kedua*, terletak pada level implementasi kebijakan. Hal ini terlihat pada kurangnya pemahaman pemerintah daerah dan masyarakat setempat terhadap pelaksanaan Otonomi Khusus, serta kuantitas dan kualitas pelaksana yang masih terbatas, MRP yang masih multitafsir dan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Papua Barat dalam implementasi otonomi khusus masih belum maksimal. Kondisi ini menjelaskan, selama ini, tidak ada sinergitas antara Pemerintah Provinsi Papua Barat dan pemerintah pusat. Pemerintah Pusat tidak melakukan supervisi dan evaluasi secara berjangka, sehingga terkesan otonomi khusus hanya sebatas aspek politik, yakni menjawab tuntutan separatis di Papua dan Papua Barat. Padahal, secara substantif, Otonomi Khusus diharapkan mampu mengejar ketertinggalan dan kemiskinan masyarakat di Tanah Papua. Faktanya, alokasi dana yang selama ini diberikan tidak mampu menjadi faktor pendorong yang signifikan, hal ini terlihat dari jumlah penduduk miskin yang hampir mencapai 75%, dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua Barat hanya 60.

**Tabel 2**

**Dana Otonomi Khusus dan Angka Kemiskinan di Papua Barat**

No	Tahun	Dana Otsus (miliar rupiah)	Jumlah Penduduk Miskin
1	2009	1.118	251.983
2	2010	1.155	256.191
3	2011	1.353	249.840
4	2012	1.642	247.642

*Sumber: Data Kompilasi dari BPS dan Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri*

Dari uraian tersebut sebenarnya dapat terlihat bahwa yang terjadi bukanlah efektivitas dana melainkan inefektivitas dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Barat. Dari hasil analisa didapatkan beberapa faktor utama terjadinya ketidak-efektifan dana otonomi khusus yang selama ini diberikan kepada Provinsi Papua Barat.

**1. Belum Optimalnya Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi)**

Selama ini, pembagian alokasi dana

Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat proporsinya 30:70, yakni 30% untuk pemerintah provinsi dan 70% untuk pemerintah kabupaten/kota yang diatur dalam Peraturan Gubernur Papua Barat. Selanjutnya, Rancangan Perdasus tentang pembagian dan pengelolaan dana Otonomi Khusus yang ada dapat dikatakan belum memiliki kekuatan hukum yang tetap, karena belum ditetapkan dalam lembaran daerah. Raperdasus ini pun hanya mengatur hal-hal yang bersifat umum sehingga membutuhkan peraturan-peraturan turunan dalam menjabarkan tata cara alokasi, pengawasan, pengendalian, pelaporan dan pertanggungjawaban guna terwujudnya pengelolaan anggaran yang transparan dan akuntabel dan pada implementasi di lapangan. Akhirnya, pembagian tersebut diatur berdasarkan Peraturan Gubernur (Pergub) yang sebenarnya akan lebih tepat apabila diatur dalam Perdasus.

Selama ini, kebijakan pengalokasian dana Otonomi Khusus yang dilakukan sepertinya juga belum didasarkan kepada model pelaksanaan kewenangan khusus secara proporsional. Pembagian 30% untuk Provinsi Papua Barat mestinya dibarengi dengan lingkup pelaksanaan kewenangan yang ada di provinsi. Dari sisi pemerintah kabupaten/kota, pembagian tersebut dianggap tidak adil, karena belum mempertimbangkan karakteristik dan kekhasan masalah yang ada di daerah kabupaten/kota, seperti daerah berkarakter pegunungan, dataran, pedalaman, pesisir, termasuk pertimbangan jumlah penduduk (demografi), dan sebagainya.

Pada dasarnya, sumber-sumber pendanaan (*resources*) digunakan untuk membiayai berbagai kewenangan yang dimiliki Provinsi Papua dan Papua Barat sebagaimana amanat Pasal 4 ayat (2) UU 21 Tahun 2001 "Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) seluruh kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan selain daripada 6 (enam) kewenangan pemerintah dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus berdasarkan undang-undang ini. Pada ayat (3) disebutkan bahwa pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2), diatur lebih lanjut dengan Perdasus dan Perdasi.

Perdasus dan Perdasi yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 se-

bagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 terkait dengan kewenangan dalam rangka otonomi khusus, sampai dengan saat ini, kemajuan penyelesaiannya dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 3**  
**Jumlah Peraturan Tindak Lanjut UU Otsus di Papua dan Papua Barat**

Provinsi	Proses	Perdasus	Perdasikin
Papua	Sudah Diterbitkan	7	8
	Sedang Dalam Proses	5	8
	Belum Diproses	1	2
Papua Barat	Sudah Diterbitkan	0	1
	Sedang Dalam Proses	8	2
	Belum Diproses	5	16

Sumber: Ditjen Otonomi Daerah Kemendagri

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 21 tahun 2001 dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 bahwa pelaksanaan kewenangan khusus dimaksud harus diatur dalam Perdasus, dengan ketiadaan peraturan tersebut, maka, dapat dikatakan prinsip “*money follow function*” dalam penggunaannya belum dapat dilaksanakan dengan efisien dan efektif. Berkait dengan hal tersebut, maka, tidak heran jika kehadiran Otonomi Khusus belum berdampak secara signifikan terhadap pencapaian kesejahteraan orang asli Papua yang merupakan target/sasaran *affirmative action* dan menjadi tujuan dari UU Nomor 21 Tahun 2001. Apabila Perdasus yang mengatur tentang kewenangan khusus ini tidak segera diterbitkan, dapat dipastikan, sulit bagi Pemerintah Provinsi Papua/Provinsi Papua Barat, DPRP/DPRPB bersama-sama dengan MRP Provinsi Papua/MRP Provinsi Papua Barat untuk mengawal kepentingan/kesejahteraan orang asli Papua. Hal ini mengingat, tidak adanya legitimasi pada tahapan awal proses --- yaitu penetapan dan pelembagaan hukum atas kewenangan yang diatur dengan UU Nomor 21 Tahun 2001 yang menjadi dasar seluruh aktivitas/kegiatan dalam penyelenggaraan Otonomi Khusus.

Begitupun kewenangan yang dilaksanakan oleh kabupaten/kota sesuai amanat Pasal 4 ayat (5) UU Nomor 21 Tahun 2001 yang juga memerlukan pengaturan lebih lanjut dengan Perdasus/Perdasi,

namun, peraturan khusus dimaksud belum ada. Hal ini berimplikasi terhadap pengukuran tingkat keberhasilan pelaksanaan kewenangan khusus di kabupaten/kota disebabkan kesulitan daerah dalam mendefinisikan operasional kewenangan khusus tersebut dalam perencanaan daerahnya.

Secara tegas dapat dikatakan, belum terpenuhinya sejumlah Perdasus/Perdasi yang diisyaratkan berimplikasi pada ketidakjelasan arah kebijakan dan pengelolaan kewenangan khusus.

Implikasi dari ketidakjelasan penjabaran dan penafsiran secara tepat tentang manajemen penyelenggaraan otonomi khusus, sudah barang tentu dapat mengakibatkan desain kebijakan Perdasus dan Perdasi yang sudah diterbitkan/ditetapkan tidak bisa

menjadi acuan yang tegas, jelas dan terukur. Misalnya Perdasus bidang lingkungan hidup, belum menjadi acuan yang terukur untuk dapat membedakan mana urusan yang harus dikelola oleh provinsi atau kabupaten/kota. Akibatnya, kinerja pada bidang ini menjadi tidak optimal.

## 2. Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Masih Terbatas

Sebenarnya, ruang terhadap pengawasan dana Otonomi Khusus sebenarnya dapat dijalankan oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi dari seluruh masyarakat Papua dan Papua Barat, sekaligus, penghubung antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Namun, sejak lembaga ini berdiri, MRP lebih banyak diberi peran dalam memfasilitasi untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat sipil. Hal ini seperti hasil wawancara dengan Zainal Abidin Bay, Anggota Majelis Rakyat Papua dari Provinsi Papua Barat kapan n melalui apa? yang menjelaskan tentang efektivitas dana otonomi khusus di Papua Barat. Zainal menjelaskan bahwa :

“Tiap tahun, dana yang diterima Pemerintah Provinsi Papua Barat sangat besar jumlahnya, bahkan lebih besar dari provinsi-provinsi lain. Namun pada kenyataannya, dana-dana tersebut belum nampak dalam bentuk pembangunan. Penyebab paling utama adalah belum terdistribusikan dana tersebut dengan baik karena masih lemahnya pengawasan masyarakat terhadap peng-

gunaan dana tersebut, terutama dana Otonomi Khusus yang jumlahnya mencapai trilyunan rupiah. Selain itu, masyarakat Papua Barat belum memiliki akses yang luas terhadap dana otonomi khusus, mengingat, mereka masih tergolong masyarakat dengan pendidikan rendah dan miskin, yang membuat mereka belum berpikir sejauh itu. Sebenarnya, salah satu peluang datang dari Majelis Rakyat Papua yang diberikan hak oleh undang-undang untuk mengawasi jalannya Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat, serta untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat setempat. Sayangnya, lembaga ini masih disibukkan dengan banyaknya masalah yang dihadapi oleh masyarakat Papua, sehingga masih terfokus pada penyelesaian masalah-masalah tersebut.”

Selaras dengan yang tersebut di atas, dengan tidak adanya ruang pengawasan dan belum optimalnya peran Majelis Rakyat Papua untuk mengawasi penggunaan dana Otonomi Khusus, sudah barang tentu berakibat pada kecenderungan adanya penyalahgunaan dana di Papua Barat. Indikasi adanya penyalahgunaan dana otonomi khusus tersebut terlihat dari hasil temuan BPK pada 2013 yang menyebutkan dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua Barat sebesar Rp. 4,12 triliun belum ada laporan keuangannya (jdih.bpk.go.id, 2013).

### 3. Kelemahan dalam Mekanisme Transfer Tanpa Syarat Tertentu

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sistem Otonomi Khusus Papua dicirikan oleh adanya penerapan sistem desentralisasi asimetris, salah satunya adalah desentralisasi keuangan. Ada pemberian kewenangan kepada pemerintah provinsi untuk mengelola pendapatan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD) berupa pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan beserta lain-lain PAD yang sah. Selain tersedia ruang untuk mengelola otonomi daerah, dalam perspektif hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah juga dikenal adanya transfer keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Salah satu dana transfer yang didapatkan oleh Provinsi Papua Barat dan tidak didapatkan oleh provinsi lain adalah Dana Transfer Otonomi Khusus.

Adapun, kelemahan lain dari Dana Otonomi

Khusus tanpa syarat tersebut, pertama, adanya tumpang tindih antara kegiatan/program pemerintah provinsi dengan agenda pemerintah pusat. Oleh sebab itu, tanpa adanya kriteria dan persyaratan khusus, maka, misi pemerintah pusat dalam bentuk program kegiatan terhadap Dana Otonomi Khusus akan sulit dicapai. Mengingat, dana tersebut digunakan Pemerintah Provinsi Papua Barat sesuai dengan program yang mereka tentukan. Hal itu menyebabkan kerumitan dalam sistem pelaporan dan proses audit, karena terjadinya pembiayaan yang bias dan tumpang tindih dalam beberapa sektor (*triple budget*). Kedua, ketidakjelasan kriteria dan formula dalam sistem pengalokasian dapat menyebabkan terjadinya ketidakadilan horizontal bagi daerah-daerah dalam alokasinya, meski, tujuannya semula untuk mengatasi kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) antardaerah (wawancara dengan Zainal Abidin Bay, Anggota Majelis Rakyat Papua dari Provinsi Papua Barat, melalui telepon dan pertanyaan tertulis).

### 4. Koordinasi Lintas Pemerintah Pusat dan Daerah Belum Optimal

Tiap tahun, Dana Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua dan Papua Barat terus bertambah, namun belum memenuhi harapan dan tujuannya. Ada beberapa fakta yang dapat dikemukakan terkait belum efektifnya penggunaan dana otonomi khusus. *Pertama*, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Papua Barat masih tergolong sangat lambat, dari 2008 sampai dengan 2012 hanya mencapai rata-rata kenaikan 0,1. Misalnya pada 2008, IPM Papua Barat masih 60,2, pada 2012 hanya meningkat 6,45. Sehingga dapat disimpulkan, korelasi antara kenaikan Dana Otsus dan IPM sangat kecil.

*Kedua*, angka kemiskinan masih tinggi. Angka kemiskinan di Papua Barat memang mengalami penurunan, pada 2008 angka kemiskinan di Papua Barat masih 47,54% dan kemudian terus menurun hingga 33,66% pada 2012. Dengan kata lain, korelasi kenaikan Dana Otonomi Khusus dengan penurunan angka kemiskinan tidak signifikan. Sejatinya, besaran dana otsus yang telah diberikan perlu ditelusuri penggunaannya, karena hingga 2012 belum ada perubahan yang menonjol pada infrastruktur, pendidikan, kesehatan atau pada bidang lainnya. Apabila kondisi ini berlarut-larut, dikhawatirkan tindakan separatisme yang

dilakukan oleh rakyat Papua dan Papua Barat yang menginginkan kemerdekaan sendiri kembali terulang. Kondisi ini juga memperlihatkan, solusi untuk meredam perpecahan bangsa tidak dapat ditempuh dengan memberikan Dana Otonomi Khusus yang besar --- akan tetapi, pemerintah juga harus melakukan pendekatan lain yang dirasa perlu untuk menjaga kesatuan dan persatuan NKRI.

### **Kegagalan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Implementasi Otonomi Khusus di Papua Barat**

Terkait masalah hasil Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat yang ada selama ini hanya kaya dengan aneka aturan untuk memproteksi dan memberdayakan orang asli Papua, sejatinya, Dana Otonomi Khusus untuk Papua Barat dari 2009 hingga 2012 telah mencapai hampir 7,5 triliun. Dengan jumlah penduduk tidak sampai 3 juta jiwa, namun, masyarakat di Papua Barat masih berkubang dalam kemiskinan dan ketertinggalan pendidikan. Padahal, dana 7,5 triliun tersebut di luar dari dana APBD, dana dekonsentrasi dan dana bantuan dari berbagai kementerian. Secara tegas dapat dikatakan, anggaran yang diterima oleh Provinsi Papua Barat sangat besar.

Sebenarnya, pemerintah pusat sudah memiliki sistem manajemen pemerintahan dalam implementasi Dana Otonomi Khusus berupa pendampingan. Sistem manajemen pengelolaan Otonomi Khusus itu terkait dengan urusan pusat dan daerah yang menyangkut percepatan kesejahteraan, kecerdasan dan kesehatan masyarakat di Papua Barat. Namun, fakta di lapangan berbeda, selama ini, pendampingan pemerintah pusat belum terlihat. Padahal pendampingan tersebut dimaksudkan untuk memastikan dana tersebut terpakai sesuai dengan rencana dan tepat sasaran.

Hasil wawancara dengan Zainal Abidin Bay, Anggota Majelis Rakyat Papua dari Provinsi Papua Barat menjelaskan, salah satu kendala Otonomi Khusus di Papua Barat dikarenakan sistem manajemen yang terkait dengan pendampingan kementerian untuk mengawasi tidak berjalan. Hambatan tidak berjalannya sistem manajemen yang ada dan sumber daya manusia yang belum terbangun, membuat pelaksanaan otonomi khusus di Papua Barat tidak berjalan sesuai dengan keinginan masyarakat.

Selanjutnya Zainal menyatakan, sebenar-

nya, Lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) adalah lembaga budaya (kultur), namun, dalam implementasinya, karena pendampingan pusat terhadap daerah yang kurang baik, MRP masih terlibat dalam permasalahan kebijakan politik. Oleh sebab itu, peran pusat terhadap daerah untuk bisa menjalankan sistem manajemen di Papua Barat menjadi penting, agar bisa mendukung integrasi bangsa.

Tidak cukup sampai di situ, beberapa fakta menunjukkan, pelaksanaan otsus di Papua Barat tidak melibatkan seluruh warga masyarakat setempat, melainkan, hanya dijalankan oleh kalangan elit di daerah, baik di birokrasi legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Akibatnya, orang asli Papua sebagai subjek Otonomi Khusus terabaikan. Dengan kata lain, Otonomi Khusus hanya sampai di daerah perkotaan, sedang di kampung-kampung, orang asli Papua bahkan tidak tahu jika sedang hidup dalam era otonomi khusus. Karena mereka tidak mengalami sentuhan pembangunan.

Penerapan Otonomi Khusus di Papua Barat merupakan langkah kebijakan pemerintah untuk peningkatan pertumbuhan pembangunan masyarakat. Adapun, paradigma baru pembangunan yang dapat mengatasi masalah klasik di Papua, di antaranya masalah geografis wilayah-wilayah terpencil dan pedalaman yang sulit di jangkau, serta ketersediaan sumber daya manusia untuk melaksanakan pelayanan publik dasar, yakni pendidikan dasar, kesehatan, dan pengembangan ekonomi kerakyatan. Dari ketiga aspek di atas, sudah barang tentu, bahwa perkembangan pembangunan masyarakat Papua harus menjadi fokus dan perhatian negara dan pemerintah pusat dalam membangun pelayanan publik di daerah-daerah pedalaman --- seperti transportasi, pendidikan dasar yang ber-akibat buruk pada peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan pelayanan kesehatan yang menyebabkan kualitas fisik masyarakat Papua Barat yang buruk pula. Begitu pula dengan kegagalan dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat di pedesaan membuat angka kemiskinan di Papua Barat tetap tinggi. Akibatnya, Otonomi Khusus juga belum memberikan dampak yang signifikan untuk mengatasi kemiskinan di Papua. Sajian Badan Pusat Statistik mengungkapkan angka kemiskinan di Papua Barat hampir 40%, jauh di atas angka rata-rata kemiskinan nasional yang mencapai 17%. Ironisnya, angka ke-

iskinan ini meningkat justru sejak diterapkannya otonomi khusus (Sumuel dalam Rathgeber, 2006).

Hasil analisa data lapangan dapat dijelaskan beberapa hal. *Pertama*, 74,24% penduduk asli tinggal di daerah-daerah terpencil dengan akses pada infrastruktur dan fasilitas perhubungan yang sangat terbatas, atau bahkan tidak ada sama sekali. *Kedua*, dipandang dari segi produksi pertanian, ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan penguasaan teknologi, kurang lebih 80% dari keluarga-keluarga hidup dalam kemiskinan dan kondisi terbelakang. *Ketiga*, kebanyakan penduduk asli Papua Barat hidup di bawah garis kemiskinan. *Keempat*, hampir tidak ada jalan bermutu yang menghubungkan satu kota dengan kota lain, khususnya, yang biasa dipakai masyarakat setempat untuk memasarkan produknya untuk memperoleh pendapatan yang lebih memadai. *Kelima*, harga-harga barang konsumsi di Papua Barat rata-rata 25% lebih mahal daripada di tempat lain di Indonesia, dan terlalu tinggi, terutama di daerah pedalaman. *Keenam*, dalam 2 tahun terakhir (2010-2012) elastisitas kesempatan kerja hanya 0,4, artinya untuk 1% pertumbuhan ekonomi hanya menambah kesempatan kerja 0,4%.

Kondisi-kondisi tersebut di atas dapat dinyatakan sebagai kegagalan pemerintah pusat dan daerah dalam memberikan pelayanan publik di Papua Barat. Kegagalan tersebut, terutama berkaitan dengan tiga masalah utama, yaitu masalah geografis wilayah-wilayah terpencil yang sulit untuk dijangkau, masalah birokrasi yang kurang transparan, serta masalah kurangnya sumber daya manusia untuk memberikan pelayanan publik dasar, yaitu pendidikan dasar, kesehatan dan pengembangan ekonomi rakyat. Kegagalan mengatasi tiga masalah itu merupakan tolok ukur kegagalan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan dan merupakan salah satu akar masalah konflik di Tanah Papua selama ini. Sampai tidak ada dua alasan mendasar, pertama, Otsus direduksi hanya sebatas dana triliunan rupiah dan pemekaran daerah. Kedua, otsus lebih terfokus pada pembangunan fisik, tanpa ada upaya serius untuk memberdayakan orang asli Papua melalui pendidikan, kesehatan dan pemberdayaan ekonomi.

### **Belum Optimalnya Peran Majelis Rakyat Papua Sebagai Institusi Politik Penyeimbang**

Peran MRP sebagai lembaga politik for-

mal (suprastruktur politik) di tingkat provinsi dalam memperkuat otonomi khusus di Papua dan Papua Barat merupakan bentuk dari institusi representatif yang menjelmakan kewenangan rakyat Papua. Oleh sebab itu, pemerintah pusat tidak bisa melakukan intervensi tanpa melibatkan MRP. Hal ini sesuai dengan UU Otsus yang menyatakan kewenangan pemerintah pusat di Papua hanya ada lima yang pokok. Selain di luar itu, merupakan kewenangan daerah Papua Barat yang dikelola oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat (DPRPB), MRP dan Kepala Daerah. MRP juga merupakan pe-negasi identitas politik Papua, karena yang bisa memilih dan dipilih untuk MRP hanyalah orang asli Papua. Maka dari itu, MRP menjadi wadah bagi ekspresi identitas Papua secara keseluruhan.

Dengan cara pandang seperti itu, dengan adanya Otonomi Khusus, maka, kekuasaan daerah di Papua dan Papua Barat tidak tersentralisasi, melainkan terpecah (*multi-center*), yaitu di tangan gubernur, di tangan DPRD (DPRPB) dan di tangan MRP (dipilih langsung oleh konsituennya orang asli Papua, yaitu masyarakat adat, komunitas agama dan kelompok perempuan). Terpecahnya kekuasaan di pemerintahan daerah Provinsi Papua Barat, akan membuat politik lokal lebih dinamis dari pada daerah lainnya. Karena politik tidak lagi dimonopoli oleh partai politik, akan tetapi, juga dikembangkan oleh komunitas adat dan agama serta perempuan dalam MRP. Sejalan dengan itu, juga terjadi demokratisasi politik lokal di Papua Barat, karena gubernur, DPRD mendapat imbang-an dari MRP.

Dalam kerangka ini, pemerintah pusat tidak lagi menentukan secara otoriter, tetapi berkonsultasi dengan kekuasaan dengan pemerintah setempat. Kehadiran MRP sebenarnya dapat menjadi sangat strategis, mengingat UU amanatkan bahwa setiap kali pemerintah pusat membuat kebijakan mesti melakukan konsultasi dengan MRP.

Peran strategis MRP tentu sesuai dengan tujuan dibentuknya lembaga ini. Sebenarnya, landasan filosofis dibentuknya MRP merupakan bentuk afirmatif action yang bertujuan untuk meningkatkan partisipasi orang asli Papua dan Papua Barat dalam setiap pengambilan keputusan politik dan ekonomi di Papua dan Papua Barat --- demi melindungi hak-hak asli orang Papua dan Papua

Barat, serta meningkatkan kesejahteraan orang asli Papua. Tujuan itu dirumuskan berdasarkan pengalaman sejarah, politik dan posisi orang Papua dalam berhubungan dengan birokrasi Indonesia selama hampir 50 tahun. MRP merupakan representasi dari kalangan adat, agama dan perempuan.

Sebagai lembaga perwakilan adat, agama dan perempuan, filosofi yang melatarinya adalah untuk melindungi dan penghargaan moral dan etika dalam melindungi hak-hak dasar orang asli Papua, hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme serta persamaan kedudukan sebagai warga negara. Penegasan ini dinyatakan dalam UU Otsus, sebagai refleksi dari pengalaman yang panjang orang-orang asli Papua yang telah menjadi korban atau hanya diperlakukan sebagai penonton selama integrasi dengan Indonesia.

Dalam konteks implementasi Otonomi Khusus, peranan MRP dalam proses politik di Papua Barat sangat sentral, karena lembaga ini dalam Bab V, UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua dinyatakan sebagai bagian dari pemerintahan daerah di Papua.

Dengan demikian, pemerintahan di Papua, setelah hadirnya MRP berjalan dengan tiga kekuasaan, yaitu legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat), eksekutif (gubernur/pemda) dan Majelis Rakyat Papua (MRP), posisi ketiga lembaga itu setara dan sederajat.

Sementara, kewenangan pokok MRP yang lain, sesuai dengan UU Otsus Papua dan PP No. 54 Tahun 2004 tentang MRP, adalah memberikan pertimbangan dalam pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, pembuatan Perdasus mengenai hak-hak asli orang Papua, saran dan persetujuan dalam perjanjian dengan pihak ketiga.”

Kewenangan tersebut merupakan kewenangan turunan untuk memastikan agar hak-hak asli orang Papua di atas tanah Papua terjamin dan terlindungi. Di samping itu MRP juga bertugas dan berwenang untuk memberikan pertimbangan kepada DPRD, Gubernur, DPRD Kota/Kabupaten serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan hak-hak asli orang Papua.

Belum maksimalnya kiprah MRP tentu bukan disebabkan oleh kelemahan MRP sendiri. Lumpuhnya MRP juga ada sumbangan dari tokoh-tokoh masyarakat Papua dan Papua Barat sendiri yang terus menerus melakukan delegitimasi terha-

dap MRP. Penolakan beberapa gereja dan dewan adat mengirimkan orang terbaik mereka ke dalam MRP di awal pendiriannya, pada gilirannya, telah membuat MRP kehilangan daya gigitnya. Implikasi dari delegitimasi yang terus menerus itu telah membuat MRP dinilai oleh masyarakat Papua dan Papua Barat sendiri tidak berguna.

Untuk dapat keluar dari kondisi tersebut, MRP mestinya kembali pada kekuatan utamanya, yaitu orang asli Papua. Dengan kata lain, MRP harus membangkitkan harapan dan sentimen massa orang asli Papua menjadi kekuatan yang riil di belakang MRP. Untuk mencapai ini, seyogianya, para anggota MRP harus kembali ke wilayah pemilihannya dan berdiam di daerah pemilihannya.

Selain itu, langkah konkrit yang dapat ditempuh untuk efektivitas jalannya pemerintahan daerah, khususnya di Papua Barat, maka, perlu kiranya MRP membuat MoU dengan DPRD dan Gubernur Papua Barat mengenai mekanisme hubungan antar lembaga agar tidak terjadi tumpang tindih nantinya. MoU ini menjadi sangat penting, karena UU otonomi khusus dan PP tentang MRP terlalu umum dan tidak bisa dijadikan pedoman kerja antar lembaga.

Selain itu, sesuai dengan pasal 4 UU otonomi khusus, MRP bersama dengan DPRD dan Gubernur Papua Barat perlu pula membuat MoU dengan Pemerintah Pusat terkait pelibatan instansi daerah Papua Barat, terutama MRP di luar 5 masalah yang menjadi kewenangan pusat untuk memastikan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, penambahan provinsi, pemilihan bupati dan walikota, kontrak dengan pihak ketiga, pengelolaan sumberdaya alam, pendidikan dan kesehatan.

Apakah pemerintah pusat berwenang ataukah itu menjadi kewenangan provinsi di mana kewenangan itu dikelola dalam rangka *ceks and ballance* antara DPRD, MRP dan Gubernur Papua Barat. Dengan cara pandang seperti itu, proses politik di Papua dan Papua Barat memasuki era baru, MRP menjadi pilar ketiga dari penyelenggaraan pemerintahan di Papua Barat. MRP sekaligus menjadi institusi politik yang akan membuat politik lokal di Papua Barat di era otonomi ini lebih dinamis.

### **Pelanggaran HAM: Bentuk Kegagalan Proses Integrasi Bangsa di Papua**

Tata pemerintahan di Papua dan Papua

Barat menjadi lemah karena interaksi dan kerjasama antara pemerintah, swasta dan masyarakat madani sangat terbatas, akan tetapi, juga karena interaksi dan kerjasama antara pemerintah provinsi dan pemerintah kota dan kabupaten sangat terbatas.

Situasi keseluruhan ini menyebabkan inefisiensi (kurang kolaborasi), inkonsistensi, dan memberi ruang untuk korupsi dan penyalahgunaan oleh semua pihak. Kebijakan untuk melestarikan lingkungan, untuk berantas kemiskinan, untuk menjadi tanggap terhadap hak semua orang terhadap pelayanan air minum, kesehatan dan pendidikan, tidak memperoleh keluaran yang direncanakan dan tidak menghasilkan tujuan yang ditargetkan.

Selain itu, dasar persoalan lain menyangkut dimensi keuangan tampak pada pembagian dan pengelolaan dana Otsus selama ini tidak dilakukan sesuai amanat UU Otsus lewat hadirnya sebuah Perdasus. Sejauh ini pembagian dana Otsus hanya dilakukan berdasarkan kesepakatan bupati/walikota se-tanah Papua.

Sementara pengelolaannya hanya didasarkan pada Permendagri (terakhir Permendagri No. 59 Tahun 2006) yang dianggap tidak tepat sasaran. Dalam struktur APBD Papua sejak pemberlakuan Otsus juga tidak ditemukan kuota dana sebesar 30 persen untuk pendidikan dan 15 persen untuk kesehatan. Pembagian dana Otsus yang besarnya 70 persen untuk Papua dan 30 persen untuk Papua Barat sejak tahun 2008 juga dilakukan dengan tanpa dasar hukum.

Kondisi tersebut makin diperumit dengan belum tuntasnya agenda reformasi hukum yang adil dan berwibawa. Padahal, penegakan hukum merupakan urat nadi dari pelaksanaan berbagai kebijakan di bidang hak-hak sipil, politik maupun ekonomi dan sosial budaya. Mustahil mencapai masyarakat yang hak-hak dasarnya dihargai secara beradab bilamana penegakan hukum tidak berjalan dalam koridor yang benar.

Banyak kendala yang harus dibenahi jika semua pihak memiliki itikad baik untuk mengakhiri dan menyelesaikan masalah HAM di Papua. Namun, paling tidak, ada beberapa hal yang paling mendesak. *Pertama*, aspek penegakan supremasi hukum. Harus ada penuntasan agenda reformasi hukum yang komprehensif dari tingkat pusat sampai daerah. Khususnya berkaitan dengan

peningkatan sumber daya manusia (SDM), tidak dapat dipungkiri, seringkali penegak hukum juga melakukan pelanggaran HAM yang tidak bisa ditoleransi. *Kedua*, aspek wilayah atau keadaan geografis yang sulit dijangkau. Sebagai wilayah yang berada di bagian terluar wilayah tanah air, membuat Papua tidak diperhitungkan dalam hal pembangunan infrastruktur dan ekonomi, sehingga masalah pun kerap kali terjadi. *Ketiga*, kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap nilai-nilai HAM memang dirasa masih sangat kurang. Karena pemahaman yang kurang, akhirnya, mereka tak sadar kalau ikut melakukan pelanggaran HAM.

### Simpulan

Pemberlakuan Otonomi Khusus Papua merupakan hal mendasar yang hanya berlaku di Papua, sebaliknya terdapat pula hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak diberlakukan di Papua. Selain itu, undang-undang ini memiliki sejumlah keistimewaan yang membedakannya dengan produk perundang-undangan lainnya.

Dalam implementasi Otonomi Khusus di Papua Barat, sebenarnya, pemerintah pusat telah memiliki sistem manajemen pemerintahan berupa pendampingan, pembinaan dan pengawasan. Sistem manajemen mengelola otonomi khusus itu terkait dengan urusan pusat dan daerah menyangkut percepatan kesejahteraan, kecerdasan dan kesehatan masyarakat di Papua Barat.

Namun, fakta di lapangan berbeda, selama ini, pendampingan, pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat belum terlihat. Salah satu kendala otonomi khusus di Papua Barat adalah karena sistem manajemen yang tidak berjalan terkait dengan pendampingan kementerian untuk pengawasan otonomi khusus. Oleh sebab itu, peran pusat terhadap daerah di Papua Barat sangat penting untuk bisa menjalankan sistem manajemen berjalan dengan baik dan bisa mendukung integrasi bangsa.

Di sisi lain, implementasi otonomi khusus di Papua Barat belum sepenuhnya menjawab tuntutan masyarakat Papua Barat dan belum sepenuhnya memberikan kesejahteraan bagi kehidupan masyarakat di Papua Barat. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan beberapa hambatan dalam implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus, di antaranya: *pertama*, berbagai kelemahan formulasi yuridis yang terdapat dalam materi muatan

pasal-pasal nya; *Kedua*, kelemahan sebagai akibat kebijakan pemerintah pusat yang menyimpang dari substansi Undang-Undang Otonomi Khusus; *Ketiga*, kelemahan kebijakan pemerintah provinsi yang tidak melaksanakan substansi Undang-Undang Otonomi Khusus secara konsisten; *Keempat*, pemerintah pusat lalai melakukan fungsi supervise (bimbingan) dan intermediasi (koordinasi antar institusi) bagi Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam pelaksanaan UU Otsus Papua; serta *kelima*, masih banyaknya perbedaan persepsi dan pemahaman substansi Undang-Undang Otonomi Khusus dari berbagai pemangku kepentingan di tingkat nasional dan di Papua.

Dengan kata lain, kegagalan otonomi khusus di Papua Barat merupakan kegagalan praktik hubungan antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua Barat dalam implementasinya. Pemerintah Pusat belum memiliki political will yang disertai dengan pengawasan yang efektif terhadap implementasi setiap pasal dalam UU otonomi khusus Papua, sedang elit pemerintahan di Provinsi Papua Barat tidak melaksanakan substansi Undang-Undang Otonomi Khusus secara konsisten.

Jika tidak ada itikad baik dari pemerintah, sudah barang tentu, Otonomi Khusus tidak menimbulkan efek positif bagi kesejahteraan rakyat Papua pada umumnya, dan pada akhirnya, harapan akan adanya integrasi bangsa tidak akan pernah terwujud di Tanah Papua. Sebenarnya satu harapan yang bisa dilihat sebagai modal solusi untuk Papua adalah menata ulang hubungan pemerintah pusat dan Provinsi di Papua dalam rangka implementasi otonomi khusus dengan 10 tahun sisa alokasi waktu untuk penerapan otonomi khusus.

## DAFTAR PUSTAKA;

- Djojosoekarto, Agung dkk. 2008. *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia; Pembelajaran Dari Kasus Aceh, Papua, DKI Jakarta, dan Yogyakarta*. Jakarta: Kemitraan.
- Hidayat, Syarif. 2007. *Too Much Too Soon: Local State Elite's Perspective On And The Puzzle Of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*. Jakarta: Rajawi Pers.
- Jun, Jong S & Deil S. Wright. 1996. *Globalization and Decentralization: An Overview*. Washington: Georgetown University Press.
- Kaho, Josep Riwu. 1988. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta: Rajawali Press.
- Musa'ad, Mohammad. 2004. *Menguak Tabir Otonomi Khusus Papua*. Bandung: ITB Press.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirauahakan Birokrasi*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Rathgeber, Theodor (ed). 2006. *Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Papua Barat*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Rondinelli, Dennis A & Shabbir Cheema. 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementations in Developing Countries*, London: Sage.
- Sarundajang. 1999. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Solossa. 2006. *Otonomi Khusus Papua; Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Supriatna, Tjahya. 1993. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Suryadinata, Ermaya. 1993. *Kebijaksanaan Pembangunan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah: Perkembangan Teori dan Penerapan*. Bandung: Ramadhan.
- UNDP. 2004. *Memahami Desentralisasi*. Yogyakarta: Pembaruan.
- Van Houten, Peter. 2004. *The International Politics of Autonomy Regimes*. London: University of Cambridge.