



**AKTUAL JUSTICE**  
JURNAL ILMIAH MAGISTER HUKUM  
PASCASARJANA UNIVERSITAS NGURAH RAI

**URGENSI KARTU DANA OTONOMI KHUSUS BAGI  
ORANG ASLI PAPUA (TINJAUAN DESENTRALISASI  
ASIMETRIS DI INDONESIA)**

**Ni Luh Putu Geney Sri Kusuma Dewi**

Dosen Fakultas Hukum Universitas Ngurah Rai,

E-mail: [geneykusumadewi@gmail.com](mailto:geneykusumadewi@gmail.com)

---

**Abstract**

*Decentralization is one of the political choices in order to ensure the implementation of government affairs in the regions. History has noted that Indonesia has attempted (still) an ideal formula in the administration of local government, starting from the implementation of symmetrical or asymmetrical decentralization. This is not an easy matter considering the diversity that exists in each region, so a special method is needed to be able to fulfill the wishes of each region proportionally. The decentralization that Indonesia needs does not seem to be just ordinary decentralization, empirically Indonesia has actually implemented what is called asymmetric decentralization or decentralization that is not the same/not uniform for each region. The Papua region is an example of the implementation of asymmetric decentralization, but the problem is that the special labeling of the region reflects an asymmetrical framework, namely a serious effort designed to accommodate regional needs by considering all aspects based on regional needs. This means that in granting asymmetric decentralization to a region, it does not mean that it only fulfills sporadic needs based on bad experiences, namely the failure to carry out symmetrical decentralization as in other regions. Therefore, the author considers it important to analyze more deeply the special labeling for Papua has been given in accordance with the asymmetric decentralization framework or only meets sporadic demands to anticipate the issue of disintegration.*

**Keywords:** *Decentralization, Asymmetric, Special Autonomy.*

---

**Abstrak**

Desentralisasi merupakan salah satu pilihan politik dalam rangka menjamin terselenggaranya urusan pemerintahan di daerah. Sejarah telah mencatat bahwa Indonesia telah berupaya (masih) formula ideal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mulai dari penerapan desentralisasi simetris atau asimetris. Hal ini bukan perkara mudah mengingat keberagaman yang dimiliki di setiap daerah sehingga perlu metode khusus agar dapat memenuhi keinginan masing-masing daerah secara proporsional. Desentralisasi yang dibutuhkan Indonesia nampaknya bukan sekedar desentralisasi biasa, secara empirik Indonesia sebenarnya telah menerapkan apa yang disebut dengan desentralisasi asimetris atau desentralisasi yang tidak sama/tidak seragam untuk setiap

daerah. Daerah Papua merupakan contoh penerapan desentralisasi asimetris akan tetapi yang menjadi titik persoalannya adalah pemberian label khusus kepada daerah tersebut telah mencerminkan kerangka asimetris yakni upaya serius didesain untuk mengakomodasi kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan seluruh aspek yang berbasis kebutuhan daerah. Artinya dalam pemberian desentralisasi asimetris pada sebuah daerah tidak berarti hanya memenuhi kebutuhan sporadik semata berdasarkan pengalaman buruk yakni kegagalan melakukan desentralisasi simetris sebagaimana berlaku di daerah lainnya. Maka penulis menanggapi penting untuk menganalisis lebih mendalam pemberian label khusus kepada Papua telah diberikan sesuai dengan kerangka desentralisasi asimetris atau hanya memenuhi tuntutan yang sifatnya sporadik untuk mengantisipasi isu disintegrasi.

**Kata Kunci:** Peran, Komisi Penyiaran Indonesia, Lembaga Penyiaran, Pandemi Covid-19.

---

## 1. Pendahuluan

Pendiri bangsa Indonesia nampaknya menyadari bahwa bentuk yang ideal digunakan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah desentralisasi. Desentralisasi dianggap paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal<sup>1</sup>. Sebagai bentuk mengakomodasi prinsip desentralisasi, maka diaturlah mengenai pembagian wilayah-wilayah yang tercantum dalam Pasal 18 UUD NRI yang menyebutkan bahwa Negara Kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, kota dan mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dari apa yang diatur dalam UUD NRI 1945, esensinya memberikan kewenangan pada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri. Meskipun telah diatur dalam konstitusi, konsep desentralisasi tidak begitu saja diterapkan dalam UU organik yang mengatur mengenai pemerintahan daerah.

Desentralisasi mulai berkembang di Indonesia diawali oleh euforia reformasi. Dimana dinamika politik yang berkembang saat itu adalah “perayaan” terhadap runtuhnya rezim otoriter Soeharto. Pada masa itu, Rakyat Indonesia sangat rindu terhadap adanya pengakuan terhadap

---

<sup>1</sup> Juanda. (2004). *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung : Alumni. h. 113.

keberagaman dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsep sentralisasi yang berkembang sebelum reformasi telah menimbulkan eksese kesenjangan antara pusat dan daerah yang berujung pada disintegrasi. Untuk mengantisipasi hal tersebut pemerintah pusat menjalankan konsep desentralisasi dengan bingkai otonomi yang diharapkan mampu mewujudkan hubungan pusat dan daerah yang harmonis dan adil.

Desentralisasi merupakan pola relasi antara pusat dengan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Di dalam negara kesatuan seluruh wilayah dikelola atau diurus oleh pemerintah pusat. Dikarenakan luas wilayah dan karakter daerah yang berbeda serta keterbatasan pemerintah dalam melakukan pelayanan publik. Maka beberapa urusan diserahkan kepada daerah. Hal ini berbeda dengan negara federal yang pada hakikatnya adalah negara-negara bagian menjadi satu. Dalam negara federal urusan yang tidak dapat dilaksanakan oleh negara bagian diserahkan kepada negara federal. Urusan tersebut biasanya urusan yang sifatnya lintas negara. Dalam negara kesatuan urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah adalah urusan yang diberikan kepada pusat, prakteknya di negara federal urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah federal adalah urusan yang disepakati oleh negara-negara bagian<sup>2</sup>.

Setelah Big Bang Desentralization di buka oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang didalamnya mengamankan prinsip otonomi seluasnya-luasnya bagi daerah. Tidakpula mampu memenuhi tuntutan dari daerah untuk mendapatkan kebebasan yang lebih dalam hal mengatur dan mengurus pemerintahan di daerah. Banyak kritik

---

<sup>2</sup> Kurniadi. B.D. (2021). *Desentralisasi Asimetris Di Indonesia* <http://bdardias.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/06/Desentralisasi-Asimetris-di-Indonesia-LAN-Bdg-26112012.pdf>, diakses 25 Mei 2021, Pukul: 17.00 Wib.

yang timbul bahwa desentralisasi sebelumnya masih berat kearah sentralistik. Sehingga keinginan untuk merevisi UU 22 tahun 1999 sangat besar. Akhirnya UU 32 tahun 2004 dilahirkan sebagai bentuk jawaban pemerintah terhadap aspirasi daerah. Sayangnya UU 32 tahun 2004 membawa agenda penyeragaman baru. Kritik dan keberatan tersebut muncul dari para aktor-aktor lokal. Kemudian dengan rezim baru dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang seakan menempatkan ruang gerak daerah menjadi terasa lebih sempit.

Desentralisasi merupakan topik yang selalu menarik untuk di kaji dalam perdebatan. Kemerarikan ini timbul karena desentralisasi merupakan hal yang rumit dan kompleks. Penyebab kerumitannya adalah adanya variabel negara kesatuan (unitary). Titik sulitnya adalah sejauh mana kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom kewenangan (degree of freedom) dan sejauhmana pula pembatasan terhadap hak turut campur (degree of intervention) pemerintah pusat terhadap daerah<sup>3</sup>. Menciptakan porsi ideal antara (degree of freedom dan (degree of freedom) sampai saat ini masih terus diupayakan. Apalagi melihat kontur Indonesia yang memiliki keanekaragaman disetiap daerah.

Hal menarik yang perlu dipertanyakan kembali mengapa Indonesia sebagai negara kesatuan yang memiliki sistem desentralisasi. Memberikan status "otonomi khusus" kepada daerah-daerah seperti Papua Melalui UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua Hal ini bukankah telah mengarah pada bentuk negara federasi. Pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan hal logis. Namun apabila kita melihat filosofi dari desentralisasi itu sendiri yang ingin menghilangkan keseragaman yang dibentuk oleh pemerintah pusat dengan dan mengakui hak-hak

---

<sup>3</sup> Widodo W.U.,T. (2010). *Desentralisasi Asimetris dan/dalam Negara Kesatuan* [www.samarinda.lan.go.id/jba/index.php/jba/article/download/140/135](http://www.samarinda.lan.go.id/jba/index.php/jba/article/download/140/135), diakses Pada Tanggal 25 Mei 2021.

masyarakat tradisional yang memiliki kekhasan tersendiri seperti budaya, sejarah dan hak-hak tradisional<sup>4</sup>. Desentralisasi yang tidak mengkomodifikasi arsitektur kebudayaan dan warisan kebudayaan (social endowment) atau yang menyatakan bahwa masyarakat harus bergerak dengan cara sama bukanlah desentralisasi yang sesungguhnya.

Pemberian otonomi khusus dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan lazim ditemui. Baik dalam prakteknya negara kesatuan dengan sistem desentralisasi maupun dalam negara federal. Paradigma semacam ini disebut *asymmetrical decentralization* (desentralisasi asimetris)<sup>5</sup>. Pola pengaturan yang tidak sebanding dengan corak asimetris pada prinsipnya merupakan kebijakan yang diambil untuk mengatasi hal-hal yang sifatnya fundamental dalam suatu negara. Yakni persoalan yang sifatnya bercorak politik, keunikan dan perbedaaan budaya serta bercorak teknis manajerial, bahwa suatu daerah tidak dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan dasarnya akibat keterbatasan sumber daya suatu daerah atau wilayah<sup>6</sup>.

Bertitik tolak dari latar belakang tersebut. Berkenaan dengan pemberian otonomi khusus kepada daerah-daerah seperti Papua telah dilaksanakan dengan kerangka desentralisasi asimetris. Secara legitimasi daerah-daerah tersebut mempunyai landasan yuridis yang diatur dengan undang-undang mengenai kekhususan atau keistimewaan terhadap penyelenggaraan beberapa elemen. Sehingga penulis ingin mengkaji lebih

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Djojosekarto, A.et.al. (2008). *Kebijakan Otonomi Khusus Papua*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, Dikutip dalam Joachim Wehner, 2000, "Asymmetrical Devolution", *Development Southern Africa*, vol 17, no. 2 June 2000. Salah satu tulisan yang mengelaborasi sejarah atau latar belakang implementasi kebijakan Otonomi Khusus di Papua menyebutkan bahwa kebijakan ini dilatarbelakangi antara lain oleh ketidakpuasan masyarakat lokal terhadap pemerintah pusat. Konflik yang muncul di dalamnya akhirnya membuat kebijakan Otonomi Khusus dipilih sebagai solusi. Lihat dalam Arifah Rahmawati, *Papua Ethno-Political Conflict: Causes, Context, and Policy Implication*, Thesis, 2004, Naval Post Graduate School Monterey, California

<sup>6</sup> *Ibid.*

mendalam mengenai apakah setiap otonomi khusus yang diberikan kepada daerah mencerminkan praktik asimetris.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yakni dengan cara melakukan studi kepustakaan dan menelaah data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier<sup>7</sup>. Bahan hukum Primer meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait seperti UUD 1945, UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Pengumpulan Bahan hukum atau teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan atau *library research*<sup>8</sup> yang didapat di dapat dengan cara menelaah peraturan perundang-undanganm buku, jurnal ilmiah dan informasi di media cetak yang terkait dengan kemudahan berusaha. Bahan Hukum primer dalam penelitian yakni peraturan perundang-undangan bersifat autoritatif<sup>9</sup> atau mempunyai otoritas sebab dijadikan sebagai landasan hukum, bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan alasan digunakannya adalah untuk mencari landasan teori dengan jalan membandingkan teori satu dengan teori lainnya. Bahan hukum tersier digunakan untuk mencari suatu pengertian atau istilah.

Pengolah data dalam penelitian dilakukan secara kualitatif. Bahan-bahan Hukum yang tertulis yang telah dikumpulkan dan klasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang akan diidentifikasi kemudian dilakukan komparasi dari berbagai sumber.

---

<sup>7</sup> Soekanto. S dan Mamudji.S. (2010). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : Raja Grafindo Persada. h 13-14.

<sup>8</sup> Marzuki. P.M. (2014). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana, h. 438.

<sup>9</sup> Marzuki. P.M. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana, h. 181.

### 3. Hasil Dan Pembahasan

#### A. Desentralisasi Asimetris Dan Otonomi Khusus

Desentralisasi merupakan salah satu sendi dalam negara kesatuan dan mencirikan dari negara demokratis. Oleh B.C Smith desentralisasi dipandang dari sudut kepentingan pusat dan kepentingan daerah. Dari sudut kepentingan pusat terdapat tiga dimensi pendidikan politik, latihan kepemimpinan, dan untuk menciptakan stabilitas politik. Sedangkan ditinjau dari kepentingan pemerintahan daerah adalah mewujudkan *political equality, local accountability, dan local responsiveness*<sup>10</sup>. Dari dimensi-dimensi tersebut dapat dipahami unsur-unsur dari desentralisasi yaitu adanya penyerahan atau pembagian wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai penerima wewenang untuk menjadi urusan rumah tangga daerah dan diatur sendiri oleh pemerintah daerah yang bersangkutan<sup>11</sup>.

Dalam kaitan dengan pemerintahaan, otonomi berarti *self goverment* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian otonomi daerah, daerah memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self goverment* yang diatur dan diurus oleh *own laws*<sup>12</sup>. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa otonomi selain mengandung arti perundang-undangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*)<sup>13</sup>. Sedangkan Saleh Syariff memberi arti mengatur dan memerintah sendiri<sup>14</sup>. Terkait dengan sistem

---

<sup>10</sup> Jeddawi. M. (2008). *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan Manajemen Kepegawaian dan Peraturan Daerah*. Yogyakarta : Kreasi Total Media. h. 150.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Hakim. L. (2012). *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*. Malang : Setara Press. h.34.

<sup>13</sup> Danuredjo. S.L.S. (1967). *Otonomi di Indonesia dalam Rangka Kedaulatan*. Jakarta: Alras. h.10

<sup>14</sup> Syariff. S. (1953). *Otonomi dan Daerah Otonom*. Jakarta: Endang. h.7.

pemerintahan melalui desentralisasi suatu pelaksanaan desentralisasi tidak hanya mengandung makna pemencaran wewenang tetapi juga mengandung pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan ditingkat yang lebih rendah. Membahas desentralisasi senantiasa berkaitan dengan dengan status mandiri atau otonom, maka setiap berbicara mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi daerah.<sup>15</sup>

Berdasarkan pengertian diatas ada benang merah antara desentralisasi dengan otonomi. Desentralisasi merupakan pengotonomian yakni memberikan hak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya kepada wilayah lebih rendah. Dengan demikian desentralisasi mengandung makna bahwa penyerahan urusan oleh pusat selalu diimbangi dengan hak untuk menjalankan. Dapat dibaratkan desentralisasi dan otonomi seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan.

Dalam kasus-kasus tertentu khususnya yang berkaitan dengan kekhasan yang dialami oleh kelompok tertentu dalam suatu negara. Dibutuhkan suatu desentralisasi yang tidak sekedar desentralisasi biasa. Pada prakteknya pemberian otonomi yang berbeda dalam suatu negara bukan hal yang aneh lagi, baik dalam praktik negara kesatuan maupun negara federasi. Dalam tataran politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding disebut dengan desentralisasi asimetris.

Secara umum konsep desentralisasi desentralisasi dipilih bukan sebagai akibat gagalnya diterapkan konsep desentralisasi biasa. Konsep ini diadopsi didasari akan kebutuhan akan penyelenggaraan administrasi yang lebih efektif dalam mengelola keragaman lokal. Desentralisasi asimetris pertama kali diperkenalkan oleh Charles Tarlton dari University

---

<sup>15</sup> Manan, B. (2005). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta; Pusat Studi Hukum. h.174.



Of California. Menurut Tarlton perbedaaan desentralisasi biasa dengan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumumannya (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah<sup>16</sup>. Dalam pendapatnya Tarlton menegaskan bahwa pola hubungan desentralisasi simetris adalah hubungan pemerintah pusat dengan untit pemerintah lokal didasari atas jumlah dan bobot kewenangan yang sama. Dalam pola asimetris satu atau lebih unit politik atau pemerintah lokal berbeda derajat otonomi kekuasaanya berupa ketidakseragaman muatan kewenangan sehingga membentut derajat hubungan yang berbeda baik antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit politik lainnya baik secara horisontal (antar daerah) atupun pusat (dengan pemerintah pusat)<sup>17</sup>.

Tarlton juga membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis *asyimmetrical Federation* yakni *asimetri de jure* dan *asimetri de facto* yang ditandai dengan perbedaan tingkat otonomi. *Asimetri de jure* mengacu pada adanya penegasan konsep asimetri dalam konstitusi. Dalam konsep ini, adanya penegasan dalam konstitusi suatu negara bahwa terdapat unit-unit konstituen yang dilakukan berbeda dengan hukum yang telah ditetapkan. Dalam *Asimetri de jure*, kebijakan terhadap daerah dengan desentralisasi asimetri ditentukan beberapa syarat oleh pusat. Selanjutnya *asimetri de facto*, Konsep asimetri ini mengambil fokus pada perbedaan praktek nyata atau hubungan daerah yang muncul sebagai akibat perbedaan sosial, budaya dan ekonomi. Dalam penyelenggaraan asimetri *defacto* tidak ada keterjaminan hukum dan standar yang diatur, melainkan dalam prakteknya sudah dapat diterima. Indonesia disadari atau tidak, wilayah-

---

<sup>16</sup>Huda, N.M. (2014). *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*. Badung : Nusa Media. h.59.

<sup>17</sup>*Ibid.*

wilayahnya juga menerapkan desentralisasi *asimetri de facto*. Meskipun juga menerapkan *asimetri de jure* terhadap beberapa daerah yang memiliki keunikan yang harus diperlakukan secara berbeda.

Melalui desentralisasi asimetris atau yang dikenal dengan otonomi asimetris wilayah-wilayah tertentu diberikan kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain. Di Indonesia sendiri kewenangan yang sifatnya khusus direspon dengan beberapa bentuk varian yakni *Pertama* Otonomi Khusus yang terutama ditunjukkan untuk merespon dinamika ketegangan antara pusat dan daerah seperti terlihat pada otonomi khusus Aceh dan Papua, *Kedua* status istimewa untuk DIY sebagai bentuk pengakuan peran kesejarahan dan kehasan respon sosio kultural lokal seperti terlihat pada DIY, *Ketiga* Daerah khusus yakni ditunjukkan untuk memberikan pelayanan administrasi seperti DKI, *Keempat* kawasan khusus terkait dengan perkembangan ekonomi dan posisi geo strategis<sup>18</sup>.

Berkaitan dengan varian-varian dari desentralisasi asimetris baik itu adalah otonomi khusus maupun daerah istimewa Indonesia telah mengakomodir secara legitimasi dalam konstitusi yakni Pasal 18B<sup>19</sup>. Apabila dilakukan pencermatan dalam rumusannya maka dampak diketahui 5 hal utama yakni negara mengakui, negara menghormati, yang diakui adalah satuan-satuan pemeritahaan daerah, satuan pemerintahan daerah yang dimaksud adalah satuan daerah yang sifatnya khusus dan

---

<sup>18</sup> Endang. R.R. (2011). Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia, *Jurnal Analisis SCIS*, Vol. 40, No. 2, Juni 2011, h.168.

<sup>19</sup> Lihat Pasal 18 B UUD NRI 1) Negara mengakui dan menghormati satuansatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang. \*\*)

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. \*\*)

istimewa dan diatur dalam undang-undang<sup>20</sup>. Secara konstitusi Indonesia telah mengakui adanya daerah-daerah yang memiliki suatu kewenangan khusus. Kewenangan Khusus merupakan bagian yang harus ada dalam suatu daerah yang akan diberikan otonomi khusus. Kewenangan khusus merupakan representasi alasan-alasan untuk lahirnya suatu pemerintahan yang sifatnya khusus.

### **B. Problematika Pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua**

Papua diberikan otonomi khusus merupakan salah satu bentuk kompromi politik yang diberikan bangsa Indonesia terhadap keinginan untuk melepaskan diri dari Bangsa Indonesia.<sup>21</sup> Berdasarkan latar belakang pembentukan UU otonomi khusus papua tujuan pemberian otonomi khusus adalah untuk menyelesaikan akar permasalahan sesuai dengan aspirasi masyarakat.<sup>22</sup> Adapun hal-hal yang mendasar yang diatur dalam UU otonomi khusus adalah pengaturan kewenangan antara pemerintah dengan Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut diprovinsi papua yang akan dilakukan dengan kekhususan, *kedua* pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli papua serta pemberdayaan secara strategis dan mendasar. *Ketiga* mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik a) partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan; b) pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada

---

<sup>20</sup>Huda. N.M. (2013), *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Bandung : Nusa Media, h. 48.

<sup>21</sup> Ramandey., F.B. et.al (2005). *Profil Otonomi Khusus Papua*, Jayapura Papua, Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Papua, h.160.

<sup>22</sup> Ardianto, dkk. (editors). (2012). *Oase Gagasan Papua Damai*. Jakarta : Imparsial. h.3.

prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan  
c) penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat. *Keempat* pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu<sup>23</sup>.

Hal yang baru dimunculkan dalam UU No. 21 Tahun 2001 adalah Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama, yang 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. Salah satu tugas dan wewenang MRP adalah memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPR Papua, dimana syarat untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur di Papua haruslah orang asli Papua (Pasal 12 huruf a).

Berikut ini disajikan beberapa problematika pelaksanaan otonomi khusus di Papua. Berdasarkan latar belakang pembentukan UU Otonomi Khusus Papua dapat diketahui bahwa tujuan pemberian otonomi khusus Papua adalah untuk menyelesaikan akar masalah Papua sesuai dengan aspirasi masyarakat Papua. Namun demikian, substansi UU Otonomi Khusus Papua tidak mencakup upaya penyelesaian seluruh akar persoalan

---

<sup>23</sup> Lihat penjelasan UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua

di Papua. UU Otonomi Khusus Papua hanya dapat digunakan sebagai instrumen hukum normatif untuk menyelesaikan akar persoalan berupa “kesenjangan, persamaan kesempatan, serta perlindungan hak dasar dan HAM”. Konsekuensinya, tujuan pemberian otonomi khusus melalui UU Otonomi Khusus Bagi Papua tidak menyelesaikan masalah yang mengakar di Papua.<sup>24</sup>

Permasalahan yang timbul di Papua kemudian adalah masalah pengentasan kemiskinan yang diharapkan mampu diatasi oleh UU Otonomi Khusus Papua. Seperti diketahui, menurut Pasal 34, sumber-sumber penerimaan Papua meliputi: pendapatan asli Provinsi, Kabupaten/Kota; dana perimbangan; penerimaan Provinsi dalam rangka Otonomi Khusus; pinjaman Daerah; dan lain-lain penerimaan yang sah. Sedangkan Dana Perimbangan Provinsi Papua dalam rangka Otonomi Khusus dirinci lagi sebagai berikut: (a) Bagi hasil pajak; (b) Bagi hasil sumber daya alam; (c) Dana Alokasi Umum; (d) Dana Alokasi Khusus; (e) Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; dan (f) Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

Selain itu, Otonomi Khusus Papua lebih banyak diisi oleh peristiwa politik seperti pemekaran, demonstrasi, pengembalian otonomi khusus hingga Pilkada. Sangat sedikit ruang yang tersedia untuk program-program konkret guna meningkatkan taraf hidup masyarakat Papua demi

---

<sup>24</sup> Safa'at, M.A. *Problem Otonomi Khusus Papua*, dalam Ardimanto.*Op.Cit.* h. 38.

menghilangkan kesenjangan antara pusat dan Papua, antara daerah lain dengan Papua, bahkan antara penduduk asli Papua dengan pendatang.

Senada dengan itu dikeluarkannya Inpres No. 5 Tahun 2007 yang kemudian diperbaharui melalui Perpres 65 Tahun 2011 Tentang Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat justru menafikkan kekhususan Papua karena bukan mendukung pemerintah provinsi dan kabupaten/kota melainkan mmengambil alih otoritas pemerintah di Papua.

Dalam persoalan HAM, Pasal 45 UU No. 21 Tahun 2001 telah mengamanatkan kepada pemerintah untuk membentuk perwakilan Konas HAM, Pengadilan HAM, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Provinsi Papua. Namun dalam kenyataanya, pembentukan KKR Papua nasibnya berbanding lurus dengan kesulitan dalam pembentukan Pengadilan HAM. Faktanya, hingga kini sejak Otonomi Khusus Papua diberlakukan Tahun 2001, Pembentukan KKR Papua tidak kunjung terealisasikan yang semakin menandai berbagai kegagalan pemerintah dalam mewujudkan amanat reformasi 1998 tentang penegakkan HAM.

Terhadap pelaksanaan otonomi khusus di Papua sampai saat ini masih banyak masyarakat Papua yang belum menikmati kesejahteraan baik dari segi kesejahteraan sosial, ekonomi.<sup>25</sup> Hadirnya UU Otonomi Khusus tidak mencakup semua permasalahan upaya penyelesaian seluruh akar permasalahan di Papua. UU Otonomi Khusus Papua hanya dapat digunakan sebagai instrumen normatif untuk menyelesaikan akar persoalan berupa “kesenjangan, persamaan kesempatan serta perlindungan hak dasar dan HAM”.<sup>26</sup> Untuk persoalan penanganan

---

<sup>25</sup> Ludia. K. (2013). “Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Dalam Rangka Peningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Distrik jayapura Utara Kota Jayapura”, *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 2, 2013, h. 66.

<sup>26</sup> Huda. N.M. *Op.Cit.* h. 288.

konflik dan adanya perbedaan pendapat penyatuan Papua sebagai wilayah NKRI belum dapat terwadahi secara maksimal.

Apabila ditinjau dari implementasi dari adanya desentralisasi asimetris yang diterapkan dalam di Papua khususnya berkaitan dengan status otonom khusus. Hemat penulis, Papua tidak mencerminkan praktik desentralisasi asimetris. Kembali lagi kepada pemahaman awal desentralisasi asimetris adalah penyelenggaraan pemerintahan yang berbeda. Jika cermati secara komprehensif Papua melaksanakan desentralisasi sebagaimana daerah lainnya baik dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahannya tidak berbebeda dengan daerah. Padahal dalam UU Otonomi Khusus Papua mengamanatkan dasar dari pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jika dipahami secara mendalam UU otsus Papua memberikan kewenangan yang lebih luas terkait bagaimana cara mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan baik dari segi membuat kewenangan dalam hal peraturan daerah dan menjalankan pemerintahannya. Namun dalam tataran praktek Papua belum mampu memenuhi amanat UU Otonomi Khusus Papua. Dalam hal membuat regulasi contohnya Papua belum mampu melakukan secara baik. Hasil riset yang dilakukan oleh Kemitraan yang menunjukkan bahwa pelaksanaan Otonomi Khusus Papua tidak berhasil salah satu yang menarik adalah cenderungnya dimensi politik yang lebih kuat dibandingkan dengan program-program pembangunan ataupun peningkatan kesejahteraan untuk masyarakat Papua<sup>27</sup>. Papua diberikan otonomi khusus karena bukan karena daerah Papua memiliki potensi berlakukan berbeda terhadap penyelenggaraan rumah tangganya sendiri namun karena Papua sebagai

---

<sup>27</sup> Djojosoekart. A. et.al. (2008). *Kinerja Otonomi Khusus Papua*. Jakarta: Kemitraan. h. 22.

daerah yang memiliki ranking terbelakang dalam hal pemerataan pembangunan di daerah dari segi kesejahteraan sosial masyarakatnya.

Dari paparan di atas, sangat mudah dilacak bahwa pemberian otonomi khusus bagi Papua melalui UU No. 21 Tahun 2001 tidak mencerminkan adanya perbedaan Papua dengan daerah lain di Indonesia. Hal ini dikarenakan, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, Papua tidak memperlihatkan karakternya sebagai daerah yang diberi otonomi khusus, yang diperlihatkan justru ketidakmampuan Papua dalam mengelola kekhususan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat. Sehingga yang terlihat kemudian, Papua justru lebih banyak mempraktikkan penyelenggaraan pemerintahan dengan model yang sama dengan daerah lain di Indonesia yang tunduk pada UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga pengaturan otonomi khusus bagi Papua tidak mencerminkan desentralisasi asimetris di daerah.

### **C. Usulan Kartu Dana Otonomi Khusus Bagi Orang Asli Papua**

Dalam Rangka mengatasi kertinggalan Papua diusulkan memberikan kartu dana otsus bagi orang asli Papua yang harapannya dapat memberikan manfaat langsung bagi masyarakat setempat. Terobosan ini dilakukan untuk mengatasi kertinggalan yang dialami Papua dan Papua Barat terhadap daerah lainnya. Optimisasi terhadap UU Otonomi khusus Papua diharapkan dapat dilakukan dengan menjamin dana otsus Papua dapat dinikmati langsung oleh orang asli Papua.

Usulan ini bermula saat rapat dengar pendapat umum (RDPU) revisi UU Otsus Papua di DPR<sup>28</sup>. RDPU ini di gelar untuk mengakomodasi masukan dari publik terkait penyusunan daftar inventaris masalah (DIM) oleh DPR dalam pembahasan revisi UU Otsus Papua. Usulan ini didasari selama 20 tahun otsus Papua berjalan tidak menimbulkan perubahan yang

---

<sup>28</sup> Kompas Edisi Jumat 4 Juni 2021, h.2.



signifikan bagi masyarakat. Selain yang menjadi permasalahan krusial terkait dengan tata kelola dan manajemen pemerintahan serta implementasi dari UU Otsus yang tidak konsisten baik dari pusat maupun daerah papua. Pengelolaan dana otsus juga menjadi salah satu fokus dan dipastikan dana tersebut sampai secara langsung kepada orang asli papua (OAP).

Begitu banyak dana yang telah diberikan untuk pendidikan, kesehatan dan ekonomi namun kualitas pendidikan maupun kesejahteraan papua belum menunjukkan grafik yang memuaskan. Kondisi dimana ditahun 2019 dan 2020 anak-anak usia SMA yang belum bisa membaca sangatlah banyak. Pertanyaan besar kemana alokasi dana tersebut dan wacana yang berkembang pemerintah ingin menaikkan dana otsus dalam revisi otsus Papua.

Merujuk pada kondisi demikian maka diberikan usulan oleh panitia khusus revisi otsus untuk merevisi pasal 34 yang di dalamnya memuat aturan mengenai kartu atau semacam dana otsus Papua. Pasal 34 mengenai Otsus ini mengatur mengenai dana otsus dan distribusinya. Revisi dengan penambahan ayat ini diharapkan akan ada kartu dana otsus yang digunakan orang asli papua untuk belanja pendidikan, kesehatan dan kebutuhan pangan. Penyaluran dana langsung ini diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan secara langsung warga papua.

#### **4. Kesimpulan**

Sebagaimana pemaparan di atas desentralisasi asimetris muatan (jenis dan skala) kewenangan yang berbeda antar unit pemerintahan. Perihal mengenai adanya status khusus atau istimewa tidak selalu mencerminkan penyelenggaraan desentralisasi asimetris. Harus dilihat dari semangat dari pemberian dari status khusus dan istimewa dalam suatu daerah. Papua contohnya merupakan daerah yang diberikan status

otonomi khusus karena pertimbangan sosial politik. Papua diberikan label otonomi khusus karena pergolakan terhadap ancaman distegrasi. Sehingga upaya yang tepat untuk mengatasi hal tersebut adalah dengan memberikan status khusus pada Papua. Dalam tataran praktek penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Papua secara substantif tidak adanya bedanya dengan daerah lain. Sebagian besar urusan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah Papua tetap mengacu pada UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kondisi daerah Papua yang diberikan label khusus hanya terletak pada dana bantuan yang diupayakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan tidak jauh tertinggal dari daerah lainnya. Upaya ini dilakukan sejalan dengan revisi otsus papua dengan mengupayakan karu dana yang dapat diberikan secara langsung bagi orang asli papua.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- Danuredjo, S.L.S (1967). *Otonomi di Indonesia dalam Rangka Kedaulatan*. Jakarta: Alras.
- Djojosoekarto. A. et.al. (2008). *Kebijakan Otonomi Khusus Papua*. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- Djojosoekart. A. et.al, (2008). *Kinerja Otonomi Khusus Papua*. Jakarta : Kemitraan.
- Hakim. L. (2012). *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*. Malang : Setara Press.
- Huda, N.M. (2013). *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Bandung : Nusa Media.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*. Bandung : Nusa Media. Bandung.

- Jeddawi. M. (2008). *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan Manajemen Kepegawaian dan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Juanda. (2004). *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung : Alumni, Bandung.
- Manan, B. (2005). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum.
- Marzuki, P.M. (2005). *Penelitian Hukum*, Jakarta. Kencana.
- \_\_\_\_\_, (2014). *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana.
- Ramandey. F.B .,et.al. (2005). *Profil Otonomi Khusus Papua, Jayapura Papua, Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Papua*.
- Safa'at, M.A. (2012). *Problem Otonomi Khusus Papua*, dalam Ardimanto, dkk. (editors), *Oase Gagasan Papua Damai, Imparsial*, Jakarta.
- Soekanto.S dan Mamudji. S. (2010). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

## 2. Jurnal

- Ludia, K. (2013). "Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Dalam Rangka Peningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Distrik jayapura Utara Kota Jayapura". *Jurnal Administrasi Publik*. Vol. 2, 2013.
- Endang, R. *Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Jurnal Analisis SCIS, Vol. 40, No. 2, Juni 2013.

## 3. Artikel Internet

- Kurniadi, B.D. (2021). *Desentralisasi Asimetris Di Indonesia* <http://bdardias.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/06/Desentralisasi-Asimetris-di-Indonesia-LAN-Bdg-26112012.pdf>, diakses 25 Mei 2021, Pukul: 17.00 Wib.
- Widodo W.U. T, (2010). *Desentralisasi Asimetris dan/dalam Negara Kesatuan* [www.samarinda.lan.go.id/jba/index.php/jba/article/download/140/135](http://www.samarinda.lan.go.id/jba/index.php/jba/article/download/140/135), diakses Pada Tanggal 25 Mei 2021.

#### **4. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Papua.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2011 Tentang Percepatan Pembangunan  
Papua dan Papua Barat.

Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2007 Tentang Percepatan Pembangunan  
Papua dan Papua Barat.