

KAJIAN YURIDIS PELAKSANAAN OTONOMI KHUSUS DI PAPUA¹

Oleh :
Julieh Marcella Jacobus²
Meiske Mandey³
Christine S. Tooy⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, serta memahami pengaturan tentang otonomi khusus di Papua dan untuk mengetahui, serta memahami penerapan otonomi khusus di Papua. Metode yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, dengan kesimpulan yaitu: 1. Pengaturan tentang otonomi khusus di Papua memberikan kewenangan lebih besar kepada Pemerintah Daerah Papua untuk mengatur, dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri, termasuk alokasi dana khusus yang diprioritaskan untuk pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan pemberdayaan ekonomi. Pemerintah Pusat memberikan dana otonomi khusus yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dana ini dialokasikan untuk membiayai program-program strategis yang diprioritaskan pada bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan pemberdayaan ekonomi. Selain itu, juga diatur peran lembaga-lembaga, seperti Majelis Rakyat Papua untuk mewakili kepentingan masyarakat asli Papua. 2. Penerapan otonomi khusus di Papua bertujuan untuk mempercepat pembangunan, memberdayakan masyarakat asli, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui pemberian kewenangan lebih luas kepada daerah, termasuk pengelolaan Sumber Daya Alam, juga pemanfaatan Dana Otonomi Khusus. Dana Otonomi Khusus diprioritaskan untuk pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi, dan infrastruktur. Implementasinya namun demikian, menghadapi tantangan, seperti belum maksimalnya peningkatan kesejahteraan, kesenjangan pembangunan, serta permasalahan tata kelola, dan pendampingan dari Pemerintah Pusat.

Kata Kunci : *otonomi khusus, papua*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masyarakat Papua menyampaikan tuntutan merdeka tersebut melalui aksi damai, kemudian memuncak pada tahun 1999 dengan tatap muka seratus orang wakil Papua dengan Presiden B. J. Habibie di Istana Negara untuk menyampaikan Papua ingin keluar dari Negara kesatuan Republik Indonesia. Masyarakat Papua selanjutnya mengungkapkannya melalui Kongres Papua II pada tahun 2000.⁵

Sisi lain, meningkatnya intensitas konflik fisik dan bersenjata maupun tuntutan kemerdekaan yang semakin tinggi di beberapa daerah di Indonesia seperti di Aceh, dan Papua, maka kondisi demikian membuat pemerintah mau tidak mau harus secara serius mengeluarkan kebijakan yang secara khusus dimaksudkan untuk mengatasi persoalan tersebut sebagai sebuah bentuk kompromi politik. Kebijakan otonomi khusus yang berlaku di Aceh dan juga Papua adalah wujud dari respon pemerintah pusat dalam memperhatikan perkembangan aspirasi masyarakat, khususnya yang ada di Papua dan juga Aceh. Bukan kebetulan jika kedua daerah ini mendapatkan status istimewa dalam sistem pemerintahan di Indonesia karena diperlakukan secara khusus karena memang ada sejumlah tujuan khusus yang hendak diraih.⁶

Secara umum, dasar pemikiran kebijakan Otonomi Khusus ketika itu merupakan kebijakan yang bertujuan untuk memperbaiki berbagai ketertinggalan serta ketimpangan yang ada di wilayah Papua. Seperti mengatasi pemandangan yang kontras, dimana sebuah wilayah yang memiliki kandungan alam berupa sumber daya alam melimpah, tetapi penduduknya berada dalam kondisi miskin dan tertinggal.⁷

Provinsi Papua merupakan provinsi di wilayah timur Indonesia yang menghadapi berbagai persoalan mendasar terkait dengan fakta ketertinggalan wilayah. Daerah yang sebenarnya sangat kaya dengan potensi sumber daya alam ternyata pada tataran riil menghadapi fakta yang bertolak belakang. Persoalan umum berupa ketertinggalan perekonomian masyarakat, minimnya penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas, jaringan infrastruktur yang masih memprihatinkan, hingga persoalan rendahnya kualitas sumber daya manusia merupakan permasalahan mendasar di wilayah ini. Pemandangan yang kontradiktif telah menciptakan kesenjangan yang semakin kronis,

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 20071101066

³ Dosen Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Dosen Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Stepanus Malak. (2012). *Otonomi Khusus Papua*. Ar-raafi. Hal. 53-54.

⁶ *Ibid*, Hal. 54.

⁷ *Ibid*, Hal. 54-55.

sehingga perlu upaya terobosan untuk mengatasinya, antara lain dengan pemberian otonomi khusus tersebut.

Terobosan kebijakan melalui otsus diperlukan untuk mengatasi fenomena bahwa sejumlah kegiatan yang bertajuk pembangunan yang dilakukan pemerintah sebelumnya ternyata justru membawa dampak negatif yang sangat besar, mulai dari kerusakan lingkungan hingga peminggiran hak-hak masyarakat asli. Begitu juga berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat sebelum reformasi terkait dengan kekayaan alam Papua terkesan sangat eksploratif dan justru meminggirkan peran masyarakat lokal yang berdampak pada mandegnya tingkat kesejahteraan mereka.⁸

Berdasarkan perspektif ekonomi politik, kondisi demikian yang menjadikan persoalan Papua menjadi semakin akut dan rumit. Diperlukan perlakuan khusus untuk mengatasinya, namun dengan filosofi dasar bahwa upaya mengangkat harkat dan martabat orang asli Papua itu tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Filosofi dasar itulah yang telah menjadi amanat pemberlakuan Otonomi Khusus bagi wilayah yang bergabung ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak 1 Mei 1963 silam.⁹

Pilihan otonomi khusus tersebut dari sisi politik merupakan kompromi politik untuk meredam dan mengakomodasi tuntutan merdeka dari sebagian masyarakat Papua sebagai reaksi atas kondisi yang memprihatinkan tersebut. Artinya, pemberian otsus juga menjadi suatu formula politik yang mujarab untuk meredam keluhan pembangunan dan tuntutan merdeka yang terus disuarakan orang Papua.¹⁰

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua tersebut maka pada intinya ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui penerapan Undang-Undang Otonomi Khusus Provinsi Papua tersebut. Pertama, undang-undang tersebut diharapkan menjadi alat legislasi yang ampuh untuk menyelesaikan persoalan persoalan mendasar di Papua yang mengacam secara serius integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara kategoris masalah-masalah tersebut dapat dikelompokan menjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia, termasuk di dalamnya pelanggaran terhadap hak-hak ekonomi, sosial dan budaya

orang-orang asli Papua; ketimpangan pembangunan antara Papua dan luar Papua; dan kemiskinan yang akut dan meluas, khususnya di kalangan orang-orang asli Papua.

Kedua, dengan menyelesaikan tiga masalah tersebut di atas secara benar, tuntas dan bermartabat, integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia di Papua dapat dipertahankan dan diperkujuh. Selain itu, Undang-undang otonomi khusus provinsi Papua juga memiliki semangat rekonsiliasi dan penyelesaian masalah yang ada di Provinsi Papua secara menyeluruh, serta pemberian pengakuan dan penghormatan atas hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaan secara strategis dan mendasar.¹¹

Adanya status otonomi khusus yang ditetapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, maka secara *de facto* dan *de jure* membuat pemerintah dan rakyat Papua memiliki kekuasaan dan kewenangan hampir mencapai kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh suatu negara merdeka. Artinya, apabila peluang politik ini digunakan secara cerdas dan benar, maka status otonomi khusus Provinsi Papua (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua) sesungguhnya merupakan alat yang ampuh untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat Papua sesuai dengan inisiatif dan kondisi setempat.¹²

Hasilnya, setelah lebih dari satu dasawarsa otonomi khusus diberlakukan, maka secara kasat mata, pelaksanaan Otonomi Khusus Papua yang kini mencakup dua provinsi bersaudara yaitu Papua dan Papua Barat, telah menunjukkan adanya trend pembangunan yang kian pesat. Hanya saja, sejumlah pihak di Papua menilai pembangunan itu masih lebih sebatas aspek fisik semata.

Berdasarkan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat yang kemudian berubah menjadi Provinsi Papua Barat yang wilayahnya pada saat ini meliputi Kabupaten Manokwari, Kabupaten Teluk Wondama, Kabupaten Teluk Bintuni, Kabupaten Fak-Fak, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Sorong, Kabupaten Raja Ampat,

⁸ *Ibid*, Hal. 55.

⁹ *Ibid*, Hal. 55-56.

¹⁰ *Ibid*, Hal. 56.

¹¹ Ketreda Ludia Welmina Torobi. (2014).*Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Distrik Jayapura Utara Kota Jayapura*. Jurnal. Manado: Universitas Sam Ratulangi. Hal. 65.

¹² *Ibid*.

Kabupaten Sorong Selatan, dan Kota Sorong, dalam kenyataannya telah menjalankan urusan pemerintahan dan pembangunan serta memberikan pelayanan kepada masyarakat sejak tahun 2003, namun belum diberlakukan otonomi khusus berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan tentang otonomi khusus di Papua?
2. Bagaimana penerapan otonomi khusus di Papua?

C. Metode Penelitian

Skripsi ini menggunakan metode penelitian melalui pendekatan yuridis normatif.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Tentang Otonomi Khusus Di Papua

Salah satu hasil reformasi tahun 1998, adalah otonomi daerah. Otonomi tersebut memberikan hak, wewenang, dan kewajiban kepada Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tujuan otonomi antara lain, meningkatkan pemerataan pembangunan, kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik.

Otonomi daerah di Indonesia, dimulai sejak tahun 2009 dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah. Esensi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah kemandirian Pemerintah Daerah (kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dalam menjalankan pemerintahan untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat. Pemerintah Pusat menyerahkan wewenangnya (desentralisasi) kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³

Penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah meliputi berbagai aspek pemerintahan. Namun terdapat lima kewenangan yang tidak diserahkan kepada pemerintah daerah yaitu politik

luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Disamping pemberian kewenangan di atas, pemerintah otonom diberikan kewenangan untuk mengelola keuangannya yang dicantumkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undangundang.

Tujuan demokrasi akan memposisikan pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani atau civil society. Tujuan kesejahteraan mengisyaratkan pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis.¹⁴

Dari tataran filosofis di atas nampak bahwa pemerintahan daerah dituntut untuk mampu menyejahterakan masyarakat lokal secara demokratis. Proses demokrasi di tingkat lokal akan nampak dari diselenggarakannya pemilihan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui pemilu, pemilihan kepala daerah, proses penyusunan peraturan daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, perencanaan pembangunan daerah dan kegiatan daerah lainnya yang melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karenanya, pemerintahan daerah harus mampu mengartikulasikan serta mengagregasikan kepentingan masyarakat, mengakomodasikan pluralitas sosial ke dalam perencanaan dan kegiatan pemerintahan daerah melalui penyediaan ruang untuk partisipasi publik, transparansi dan akuntabilitas.

Pemberian otonomi dari Pemerintah kepada daerah otonom pada dasarnya terdapat dua pola yang lazim diterapkan secara universal yaitu pertama pola otonomi terbatas; yakni kewenangan daerah hanya terbatas pada urusan-urusan pemerintahan yang ditetapkan secara limitatif oleh peraturan perundangundangan yang ada, dan

¹³ Edward U. P. Nainggolan. (2020). *Kepala Daerah Mau? Daerah Maju*. Dikses Tanggal 21 Oktober 2025, Pukul 23.22 WITA.

¹⁴ *Ibid*, Hal. 3-4.

kedua pola otonomi luas; yakni daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan yang terkait dengan kepentingan masyarakat daerah tersebut kecuali urusan pemerintahan yang ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah. Pengecualian yang lazim diberlakukan adalah urusan-urusan pemerintahan yang memiliki dampak nasional ataupun internasional seperti, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama.¹⁵

Kedua pola ini sudah pernah diterapkan di Indonesia dengan berbagai implikasi yang melingkupinya. Pada saat ini, sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pola yang dianut adalah otonomi seluas-luasnya. Ini berarti bahwa daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kepentingan masyarakat daerah, kecuali yang ditentukan menjadi kewenangan Pemerintah.

Namun, secara empirik Pemerintah selain memiliki kewenangan pada enam urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas, juga memiliki kewenangan lain yakni urusan pemerintahan yang bersifat lintas provinsi, nasional, bahkan lintas negara. Ini berarti bahwa selain keenam urusan yang mutlak menjadi kewenangan Pemerintah, terdapat juga bagian dari urusan yang bersifat urusan bersama.¹⁶

Uraian di atas memberikan gambaran umum tentang kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah secara nasional. Namun kebijakan desentralisasi terhadap daerah-daerah tertentu dapat diberlakukan asimetrik karena daerah tersebut bersifat istimewa atau khusus. Pada dasarnya kebijakan otonomi khusus dimaksudkan untuk memberikan ruang dan otoritas yang lebih luas dan adil bagi pemerintah daerah dan masyarakat untuk mengelola wilayahnya sesuai dengan karakter dan keunikan lokal. Otoritas yang diberikan mencakup jaminan hak agar provinsi yang memperoleh status otonomi khusus dapat mengelola kekayaan alamnya sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat sekitar.¹⁷

Namun dalam tataran pengimplementasiannya pelaksanaan otonomi khusus masih kerap terdapat kesenjangan rasa keadilan dan belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum

sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik.¹⁸

Papua merupakan provinsi yang paling terbelakang di Indonesia. Pada tahun 1997 sebelum krisis tingkat kemiskinan Papua dilaporkan di atas lima puluh persen, sementara rerata tingkat kemiskinan nasional telah mendekati empat belas persen. Papua menjadi provinsi dengan populasi miskin terbesar di Indonesia. Pada tahun 1999 dilaporkan persentase penduduk miskin Papua adalah 54,75 persen, yang menjadikan Papua tetap sebagai provinsi dengan populasi miskin terbesar, disusul Nusa Tenggara Timur 46,73 persen, dan Maluku 46,14 persen. Tahun 2000, persentase kemiskinan menurun menjadi 41,80 persen, tetapi masih yang terbesar di Indonesia, disusul Maluku 46,14 persen, dan Nusa Tenggara Timur 36,52 persen.¹⁹

Kemiskinan dan keterbelakangan yang mendalam di Papua, sudah pada tempatnya, diakui sebagai kegagalan pendekatan pembangunan Papua selama masa Orde Baru. Dibanding kawasan Indonesia lainnya, Papua merupakan kawasan dengan kondisi keterbelakangan yang paling tinggi. Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa keputusan politik penyatuan Papua menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya mengandung citacita luhur yaitu membangun rakyat di Papua (Barat) menjadi masyarakat modern dan makmur, kenyataan yang terjadi masih jauh dari harapan. Paling tidak, dua hal mendasar yang mendesakkan keinginan untuk memperoleh Otonomi khusus sebagai salah satu varian konsep desentralisasi yang dikenal dengan desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*), sebagai pilihan antara atas pilihan biner yang ada.²⁰

Pemahaman terhadap desentralisasi asimetris terhadap Pemerintah Provinsi Papua tidak terlepas dari bagaimana skema kelembagaan, kewenangan, dan pengaturan memberikan perubahan terhadap tatanan pemerintahan, terutama dalam melihat bagaimana peran serta Orang Asli Papua di dalam

¹⁸ *Ibid*, Hal. 5-6.

¹⁹ Moch. Solekhan. (2012). *Kebijakan Otonomi Khusus Papua*. Jurnal. Jakarta: Pusat Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI. Hal. 98

²⁰ *Ibid*.

¹⁵ *Ibid*, Hal. 4.

¹⁶ *Ibid*.

¹⁷ *Ibid*, Hal. 5.

aktivitas Pemerintahan di Provinsi Papua. Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua tersebut dilakukan oleh Pemerintah sejalan dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara 1945 Perubahan Kedua.

Otonomi khusus berarti daerah memiliki wewenang yang berbeda dengan daerah lainnya pada umumnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, bagian menimbang khususnya huruf f, huruf i, dan huruf j yang menjelaskan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan dan kesejahteraan serta penghormatan kepada Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua khususnya Orang Asli Papua.²¹

Pemenuhan tersebut didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, pluralisme, supremasi hukum, demokrasi, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara, termasuk bagaimana tingkat kesadaran masyarakat Papua untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional pengakuan terhadap hak-hak dasar serta adanya tuntutan penyelesaian masalah terhadap pelanggaran dan perlindungan Hak Asasi Manusia khususnya Orang Asli Papua. Pada konteks tersebut, pemberian wewenang terhadap Pemerintahan Provinsi Papua melibatkan hak memilih terhadap arah pembangunan yang disesuaikan dengan kearifan lokal. Pada konteks tersebut, kearifan lokal yang menjadi salah satu alasan dari terbentuknya otonomi daerah diimplementasikan secara langsung di dalam aktivitas pemerintahan berupa Majelis Rakyat Papua dan pemilihan umum yang diharuskan Orang Asli Papua, sehingga pemberian otonomi asimetris diberlakukan.²²

Sejak bergabung dengan Republik Indonesia, Provinsi Papua Barat dan Papua acapkali menjadi sorotan nasional. Hal ini karena dalam aspek ekonomi pembangunan, sejak bergabung dengan Republik Indonesia hingga saat ini, Provinsi Papua Barat dan Papua masih menjadi provinsi yang terbelakang dalam pembangunan dibanding provinsi lain di Indonesia.

²¹ Rahmi Ayunda. (2021). *Dampak Rill Implementasi Status Otonomi Khusus Di Provinsi Papua, Indonesia: Kajian Hukum Perspektif Good Governance*. Jurnal, 7(1). Hal. 387-402.

²² Revana Giara Effendy. (2023). *Analisis Otonomi Khusus Papua Dalam Perspektif Orang Asli Papua*. Jurnal, 12(2). Depok: Magister Hukum Universitas Indonesia. Hal. 313-314.

Kondisi ini menjadi salah satu sinyal kuat bahwa pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat belum optimal dan masih sangat timpang dibanding daerah-daerah lain di Indonesia. Selain dari segi kontribusi wilayah terhadap Produk Domestik Bruto Nasional, selama 8 tahun sejak tahun 2011 sampai dengan tahun 2018, Provinsi Papua Barat dan Papua merupakan provinsi dengan nilai Indeks Pembangunan Manusia terendah di Indonesia.²³

Kondisi ini menjadi kontras dengan fakta bahwa di Provinsi Papua terdapat tambang emas terbesar di dunia yaitu tambang Grasberg yang sempat dikelola oleh Perseroan Terbatas Freeport Indonesia selama puluhan tahun dan saat ini 51 persen sahamnya sudah dikuasai oleh Pemerintah Indonesia. Tidak hanya aspek Indeks Pembangunan Manusia, indikator-indikator utama kesejahteraan lainnya seperti persentase penduduk miskin, tingkat pengangguran, hingga indikator pendidikan dan kesehatan menunjukkan bahwa Provinsi Papua Barat dan Papua merupakan provinsi dengan nilai terendah dibanding provinsi-provinsi lain di seluruh Indonesia.

Rendahnya indikator-indikator kesejahteraan masyarakat di Provinsi Papua Barat dan Papua menumbuhkan urgensi pentingnya keberadaan suatu kebijakan yang bertujuan mempercepat kedua provinsi ini dalam mengejar ketertinggalan dengan provinsi-provinsi lain. Seiring dengan semangat reformasi yang mengamanahkan pemerintahan demokratis dan membentuk hubungan desentralisasi antara pemerintah pusat dengan daerah, maka diberlakukan suatu kebijakan yang disebut Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua Barat dan Papua.

Kebijakan Otonomi Khusus diatur pada Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Peraturan ini kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang. Perubahan terakhir undang-undang ini juga mengatur otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat.²⁴

Pengaturan otonomi khusus di Papua, kemudian diubah, dan diperkuat melalui Undang-

²³ Sukmalalana, Dkk. (2020). *Akuntabilitas Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Dan Papua Barat*. Jakarta: Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara, Badan Keahlian DPR RI. Hal. 2.

²⁴ *Ibid*, Hal. 3.

Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021. Pengaturan ini memberikan kekhususan dalam kewenangan, dan kelembagaan, serta pembagian hasil Sumber Daya Alam. Peraturan lebih lanjut mengenai kewenangan, dan kelembagaan pelaksanaan kebijakan otonomi khusus terdapat dalam Peraturan Pemerintah Pemerintah Republik Indonesia Nomor 106 Tahun 2021.

Otonomi khusus terhadap Papua pertama kali diberikan melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Latar belakang utama pemberian otonomi khusus dimaksud adalah untuk mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁵

Pemberian otonomi khusus bagi Papua dilakukan pada momentum yang tepat, yaitu saat orde reformasi dan ketika ada tuntutan masyarakat Papua untuk mengembalikan nama Provinsi Irian Jaya menjadi Papua. Pada saat itu, pemerintah bertekad untuk menyelesaikan berbagai permasalahan besar bangsa Indonesia dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik, misalnya pengakuan terhadap eksistensi hak adat, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia serta penyelesaian pelanggaran masa lalu.

Hal tersebut sejalan dengan tujuan dari kebijakan otonomi khusus (Otsus) Papua, yaitu memberikan kewenangan seluas-luasnya bagi provinsi di Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan secara khusus serta pengelolaan sumber daya alam dan pemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat Papua. Kebijakan otsus juga menempatkan Orang Asli Papua sebagai subyek utama sekaligus sebagai obyek dalam pelaksanaan pembangunan di Papua.

Saat ini Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 telah diubah sebanyak dua kali, pertama dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021. Perubahan pertama Undang-Undang Otsus Papua Tahun 2008 adalah dalam rangka mengakomodasi pembentukan Provinsi Papua Barat serta menghapus ketentuan pemilihan gubernur dan wakil gubernur oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga pemilihan gubernur dan wakil gubernur di Papua dilakukan sama seperti daerah lainnya, yaitu melalui pemilihan langsung.

²⁵ Retno Wulandari. (2024). *Pengakuan Hak-Hak Adat Dalam Kebijakan Otonomi Khusus Papua: Tantangan Dalam Implementasinya*. Diakses Tanggal 20 Oktober 2025, Pukul 21.25 WITA.

Perubahan Undang-Undang Otsus Papua kedua tahun 2021 dilakukan dalam rangka penyempurnaan kebijakan-kebijakan otsus Papua khususnya mengenai pelaksanaan kewenangan khusus, penyelenggaraan pemerintahan di Papua, dan kebijakan pemberian dana otsus serta perbaikan tata kelola dana otsus. Sebagai pelaksanaan lebih lanjut atas Undang-Undang Otsus Papua, telah disusun Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Kebijakan Otonomi Khusus Papua (Peraturan Pemerintah Kewenangan Papua). Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2021 tentang Penerimaan, Pengelolaan, Pengawasan, dan Rencana Induk Percepatan Pembangunan dalam rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang kemudian telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sampai saat ini masih memiliki dinamika dalam berbagai aspek kehidupan bagi masyarakat Papua, terutama bagi Orang Asli Papua.²⁶ Hak otonomi khusus yang sejatinya memberikan keleluasaan dan kemandirian bagi Provinsi Papua untuk mengaspirasikan serta menyalurkan kepentingan mereka yang nyatanya belum seutuhnya mampu diakomodasi oleh negara.

Hal ini sejalan dengan bagaimana Majelis Rakyat Papua melakukan gugatan terhadap revisi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tersebut, terutama pada ketentuan Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A, Pasal 28, Pasal 38, Pasal 59 ayat (3), Pasal 68A, Pasal 76 dan Pasal 77 yang dianggap melanggar hak konstitusional mereka sebagai Orang Asli Papua.²⁷ Padahal bentuk pengakuan negara terhadap masyarakat adat sebagai bentuk kewajiban sejalan dengan frasa pada Pasal 18 pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Hal itu kemudian dimanifestasikan melalui pemberian hak otonomi khusus sebagai bentuk desentralisasi asimetris dalam mendukung peran dan keterlibatan Orang Asli Papua di dalam struktur Pemerintahan.²⁸

²⁶ Marsi Adi Purwadi. (2017). *Special Autonomy Papua: Compliance Against Applicable Rules/Guidelines (Case Study In Jayapura City)*. Jurnal, 2(1). Hal. 6-84.

²⁷ Oefilia Maria Paendong. (2022). *Kedudukan Dan Kewenangan Pemerintah Pusat Terhadap Otonomi Khusus Provinsi Papua Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*. Jurnal, 10(2). Hal. 1-12.

²⁸ Revana Giara Effendy, *Op. Cit.*, Hal. 310.

Pemberian otonomi khusus tersebut merupakan bentuk tertinggi dari pengakuan bagi Masyarakat Hukum Adat lainnya, terutama pemberian ruang politik khusus bagi Orang Asli Papua di dalam tata pemerintahan Provinsi Papua melalui peran Majelis Rakyat Papua. Hal ini berbeda dengan bagaimana negara memberikan pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat yang kemudian didefinisikan lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai kesatuan masyarakat yang memiliki kelengkapan untuk berdiri secara otonom yang saat ini berbentuk desa adat.²⁹

Negara mengembalikan makna Masyarakat Hukum Adat terhadap fungsi asli desa sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebelum amandemen yang dijelaskan di dalam penjelasan Pasal 18 poin 2, Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.

Penjelasan tersebut memberikan kesan bahwa peleburan pemerintahan Masyarakat Hukum Adat dilakukan pada tingkat desa yang kemudian disebut sebagai desa adat.³⁰ Desa adat yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi khusus di Provinsi Papua sejalan dengan bagaimana Pemerintah Indonesia memberikan kekhususan kepada Pemerintah Provinsi Yogyakarta yang menggunakan nilai-nilai keadatan di dalam aktivitas Pemerintahan. Hal tersebut terlihat dari bagaimana Gubernur dan Wakilnya berasal dari Kesultanan Ngayogyakarta

Hadiningrat dan Pakualaman yang langsung memberikan sebuah peran berupa kedudukan dalam Pemerintahan.

B. Penerapan Otonomi Khusus Di Papua

Kewenangan yang dimiliki oleh daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota secara umum telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, serta dijabarkan dalam pembagian urusan konkuren yang terdapat dalam lampirannya. Khusus untuk daerah di Papua, diberi kewenangan khusus yang diatur tersendiri baik di Undang-Undang Otsus Papua maupun Peraturan Pemerintah Kewenangan Papua.

Dalam Undang-Undang Otsus Papua maupun Peraturan Pemerintah Kewenangan Papua, kewenangan provinsi mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan absolut pemerintah dan kewenangan pemerintah terkait kebijakan perencanaan pembangunan; dana perimbangan; sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara; kewenangan pembinaan sumber daya manusia; dan pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional. Kewenangan khusus yang diberikan meliputi bidang pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, sosial, perekonomian, kependudukan dan ketenagakerjaan, serta pembangunan berkelanjutan dan lingkungan hidup. Rincian kewenangan khusus bagi pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota di Papua tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah Kewenangan Papua.³¹

Dalam rangka melaksanakan amanat pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Otsus, pemerintahan daerah provinsi membentuk peraturan daerah khusus Papua. Selain perdasus, juga terdapat peraturan daerah provinsi (yang merupakan perda provinsi pada umumnya. Perdasus dan perdasri ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua melalui rapat paripurna, dan selanjutnya ditandatangani oleh gubernur.³²

Beberapa kewenangan khusus yang diamanatkan untuk diatur dalam perdasus yaitu:³³

1. Pemberian pertimbangan oleh gubernur terhadap perjanjian internasional yang dibuat

²⁹ Sugiman. (2018). *Pemerintahan Desa*. Jurnal, (1). Hal. 82-95.

³⁰ Sutrisno Purwohadi Mulyono. (2014). *Kebijakan Sinoptik Penerapan Hukum Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jurnal, 3(2). Hal. 68-76.

³¹ Retno Wulandari, *Op. Cit.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

oleh pemerintah terkait Provinsi Papua.

2. Pelaksanaan tugas dan wewenang Majelis Rakyat Papua.
3. Pembagian penerimaan bagi hasil pertambangan minyak bumi dan gas alam antara provinsi dan kabupaten/kota; serta usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam.

Sedangkan beberapa kewenangan yang diamanatkan untuk diatur dalam perdesi antara lain.³⁴

1. Tata cara penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi, perubahan dan perhitungan, serta pertanggungjawaban dan pengawasan..
2. Pembentukan perangkat daerah.
3. Pembentukan, struktur organisasi, dan tata kerja pemerintahan distrik.
4. Kebijakan mengenai kepegawaian provinsi.

Masyarakat hukum adat Papua merupakan salah satu dari sembilan belas lingkungan hukum adat yang ada di Indonesia, sebagaimana teori yang disampaikan oleh Van Vollenhoven masih dapat mempertahankan eksistensinya, sehingga selayaknya mendapat pengakuan dari pemerintah. Undang-Undang Otsus Papua telah berupaya mengakui, mengakomodasi, dan memberikan penghargaan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat di Papua.³⁵

Pasal 1 Undang-Undang Otsus telah memberikan penjabaran mengenai definisi adat, masyarakat adat, hukum adat, masyarakat hukum adat, hak ulayat, dan orang asli Papua. Penjabaran definisi menandakan bahwa istilah tersebut disebut berulang-ulang dalam Undang-Undang. Pengakuan terhadap masyarakat adat dalam Undang-Undang Otsus tersebut, antara lain, diwujudkan dengan:³⁶

1. Amanat pembentukan suatu lembaga yang berfungsi sebagai representasi kultural orang asli Papua, yaitu Majelis Rakyat Papua; adanya anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berasal dari jalur pengangkatan yang dipilih berdasarkan wilayah adat.
2. Pemanfaatan sumber daya alam yang dilakukan dengan menghormati hak-hak masyarakat adat
3. Pembangunan dilakukan dengan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat adat.
4. Pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan warga

masyarakat adat; serta pengakuan terhadap peradilan adat dalam masyarakat hukum adat tertentu.

Secara khusus, Undang-Undang Otsus Papua mengamanatkan bahwa penerimaan khusus yang diperoleh provinsi dan kabupaten/kota dari pemerintah pusat yang besarnya setara dengan 2,25 persen dari plafon dana alokasi umum nasional salah satunya digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan Orang Asli Papua dan penguatan lembaga adat. Dalam Peraturan Pemerintah Kewenangan Papua, setiap kewenangan khusus yang diberikan kepada provinsi di Papua, misalnya bidang kesehatan, pendidikan, kebudayaan, dan pembangunan berkelanjutan, selalu disertai dengan kewajiban mendayagunakan potensi adat, memperhatikan hak masyarakat adat, dan mendukung pelayanan terhadap masyarakat adat.

Di bidang pemerintahan, dibentuk distrik (setingkat kecamatan) yang struktur organisasi dan tata kerjanya disusun sesuai tipologi dan klasifikasi berbasis adat. Selain itu, terdapat kewajiban bagi gubernur dan bupati/wali kota untuk menetapkan wilayah adat yang akan dijadikan dasar/basis daerah pengangkatan besemrrta alokasi kursi bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua maupun Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota yang menjabat melalui mekanisme pengangkatan (perwakilan adat). Majelis Rakyat Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota sebagai Representasi Adat Masyarakat Papua

Dalam rangka memberikan penghargaan terhadap adat dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan otsus Papua, maka dibentuk Majelis Rakyat Papua. Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural Orang Asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka pelindungan hak-hak Orang Asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.³⁷

Majelis Rakyat Papua 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 Majelis Rakyat Papua dan bertugas selama lima tahun. Majelis Rakyat Papua dibentuk di setiap provinsi di Papua dan bukan merupakan penyelenggara pemerintahan

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

daerah seperti halnya Gubernur (beserta perangkat daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi.³⁸

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi maupun Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota terdiri dari anggota yang dipilih dalam pemilihan umum (pemilu atau jalur pemilihan) dan diangkat dari unsur Orang Asli Papua (jalur pengangkatan). Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota yang berasal dari jalur pengangkatan berjumlah seperempat dari jumlah Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota dari jalur pemilihan, dengan masa tugas yang sama yaitu lima tahun.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota yang berasal dari jalur pengangkatan harus Orang Asli Papua yang berasal dari suku-suku wilayah adat provinsi (bagi Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi) dan subsuku wilayah adat kabupaten/kota (bagi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota) yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pema provinsi maupun kabupaten/kota setempat. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota yang berasal dari jalur pengangkatan harus memenuhi syarat-syarat umum dan khusus sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Kewenangan Papua.

Pengisian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota dari jalur pengangkatan dilaksanakan oleh panitia seleksi (pansel) yang dibentuk oleh menteri dalam negeri (mendagri) (untuk Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi) dan pansel yang dibentuk oleh gubernur (untuk Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota). Sebelum dilaksanakan pengisian oleh pansel, gubernur dan bupati/walikota harus menetapkan terlebih dahulu wilayah adat di daerah masing-masing yang akan menjadi basis daerah pengangkatan. Masing-masing daerah pengangkatan dapat mengirimkan calon untuk mengisi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota dari jalur pengangkatan, yang kemudian diseleksi oleh pansel.³⁹

Tantangan dan kontroversi otonomi khusus ialah permasalahan atau isu-isu yang sering muncul dalam konteks pemberian otonomi khusus kepada suatu wilayah atau daerah dalam sistem pemerintahan daerah. Tantangan mengacu pada

hambatan dan kesulitan yang mungkin dihadapi dalam pelaksanaan otonomi khusus, sedangkan kontroversi mengacu pada perbedaan pendapat atau perselisihan yang dapat muncul sebagai akibat dari pemberian otonomi tersebut. Otonomi khusus dalam sistem pemerintahan daerah sering kali menjadi sumber tantangan dan kontroversi.⁴⁰

Evaluasi otonomi khusus merupakan suatu proses penting untuk mengevaluasi dampak dan efektivitas dari pemberian otonomi khusus kepada suatu wilayah atau daerah dalam sistem pemerintahan daerah. Evaluasi ini dapat membantu dalam menilai sejauh mana otonomi daerah telah mencapai tujuan yang ditetapkan dan mengidentifikasi masalah atau perbaikan yang mungkin diperlukan.⁴¹

Berikut beberapa langkah penting dalam evaluasi otonomi khusus, langkah pertama ialah menentukan tujuan konkret dari otonomi khusus yang akan dievaluasi mencakup aspek-aspek seperti pengembangan ekonomi, pemeliharaan budaya, penyelesaian konflik, atau tujuan lainnya. Selanjutnya, harus menentukan kriteria evaluasi yang akan digunakan untuk mengukur apakah tujuan tersebut tercapai.⁴²

Data yang relevan harus dikumpulkan untuk mengevaluasi dampak otonomi khusus mencakup data ekonomi, sosial, budaya, politik, dan lainnya. Data dapat diperoleh dari sumber-sumber seperti lembaga pemerintah, lembaga penelitian, survei atau laporan resmi. Data yang dikumpulkan perlu analisis untuk menilai dampak otonomi khusus melibatkan pembandingan data sebelum dan setelah pemberian otonomi, serta pembandingan data antara wilayah yang menerima otonomi khusus dengan wilayah lainnya yang tidak menerimanya. Penting untuk melibatkan pemerintah daerah, masyarakat lokal, kelompok masyarakat, dan kelompok suku atau etnis yang terlibat. Konsultasi dan partisipasi dapat memberikan wawasan yang berharga tentang dampak otonomi khusus.⁴³

Evaluasi otonomi khusus sebaiknya dilakukan secara berkala dan berkelanjutan. Hal ini memungkinkan untuk mengikuti perkembangan jangka panjang dan mengidentifikasi tren yang mungkin berkembang seiring waktu. Hasil evaluasi harus disusun dalam laporan yang mencakup temuan utama,

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Tamaulina Br. Sembiring, *Op. Cit.*, Hal. 95.

⁴¹ H. Budiratna, Dan M. R. Qibthiyah. (2020). *Evaluasi Atas Transfer Dana Otonomi Khusus Di Aceh, Papua, Dan Papua Barat*. Jurnal, 1(5). Hal. 1-13.

⁴² Tamaulina Br. Sembiring, *Op. Cit.*, Hal. 97-98.

⁴³ Ibid, Hal. 98.

kesimpulan, dan rekomendasi untuk perbaikan atau perubahan yang mungkin diperlukan dalam implementasi otonomi khusus. Rekomendasi yang dihasilkan dari evaluasi harus dipertimbangkan oleh pemerintah pusat dan daerah terkait, serta langkah-langkah perbaikan atau perubahan yang diperlukan harus diimplementasikan.

Hasil evaluasi harus diumumkan kepada masyarakat luas untuk menjaga transparansi dan memfasilitasi diskusi serta partisipasi lebih lanjut. Hasil evaluasi harus diumumkan kepada masyarakat luas untuk menjaga transparansi dan memfasilitasi diskusi serta partisipasi lebih lanjut. Dalam beberapa kasus, berguna untuk membandingkan hasil evaluasi dengan standar internasional atau praktik terbaik dalam pemberian otonomi khusus untuk memastikan kepatuhan dan kelayakan. Evaluasi otonomi khusus merupakan instrumen yang penting dalam menjaga akuntabilitas, transparansi, dan efektivitas dalam pelaksanaan sistem pemerintahan daerah. Hal ini membantu menilai dampak dan memberikan panduan bagi perbaikan atau perubahan yang diperlukan dalam implementasi otonomi khusus.⁴⁴

Kekhususan Papua dilaksanakan berpedoman pada regulasi Undang-Undang Otonomi Khusus Nomor 21 Tahun 2001 yang diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 yang secara prinsip memberikan ruang aktivitas dan kreativitas masyarakat dan pemerintah daerah untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan yang berciri khas Papua termasuk nomenklatur dalam bentuk Majelis Rakyat Papua, Dewan Perwakilan Rakyat Papua, Gubernur Orang Asli Papua, dan penentuan pejabat politik maupun administratif pemerintahan di lingkungan Papua. Di samping itu terbukanya regulasi khas dan khusus sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat Papua Barat melalui berbagai Peraturan Daerah Khusus yang dikeluarkan oleh Pemerintahan Papua Barat.

Kekhususan berdasarkan orang asli Papua terdiri atas kekhususan nomenklatur pada Perwakilan Adat, Dewan Perwakilan Rakyat Papua melalui Pemilu dan Non Pemilu, Peraturan Daerah Khusus, Kekhususan pada posisi Gubernur harus orang asli Papua, kekhususan provinsi, alokasi dana khusus, hak usulan program, hak prioritas pembangunan, pengangkatan hak prioritas pembangunan pejabat dilingkungan Papua bagi masyarakat asli Papua, berbagai keputusan dalam perspektif hukum orang asli Papua hanya bersifat realistik dan pragmatis

sedangkan perspektif pemerintah pusat berbagi kekhususan bersifat integral dan holistik.⁴⁵

Secara prinsip mengandung dua esensi, yaitu: Pertama, solusi sebagai upaya mengatasi gejolak yang ditaburkan melalui kelompok kriminal bersenjata dan upaya untuk mempercepat serta akselerasi dalam pembangunan, pemberdayaan dan tata kelola pemerintahan. Kedua, mengandung substantif political will pemerintah dalam mengambil kebijakan untuk Papua sehingga ada konfigurasi kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menjaga keutuhan dan kedaulatan Indonesia. Ketiga, membangun *mindset* masyarakat asli Papua dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga persepsi yang mengarah kepada ketidakpuasan dan kepercayaan yang melemah pada pemerintah bergeser menjadi kesetiaan dan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari Indonesia. Untuk itu baik yang bersifat solutif, *political will*, *mindset* masyarakat asli Papua berujung pada terwujudnya berkeadilan dan sejahtera masyarakat Papua.⁴⁶

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan tentang otonomi khusus di Papua memberikan kewenangan lebih besar kepada Pemerintah Daerah Papua untuk mengatur, dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri, termasuk alokasi dana khusus yang diprioritaskan untuk pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan pemberdayaan ekonomi. Pemerintah Pusat memberikan dana otonomi khusus yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dana ini dialokasikan untuk membiayai program-program strategis yang diprioritaskan pada bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan pemberdayaan ekonomi. Selain itu, Njuga diatur peran lembaga-lembaga, seperti Majelis Rakyat Papua untuk mewakili kepentingan masyarakat asli Papua.
2. Penerapan otonomi khusus di Papua bertujuan untuk mempercepat pembangunan, memberdayakan masyarakat asli, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui pemberian kewenangan lebih luas kepada daerah, termasuk pengelolaan Sumber Daya Alam, juga pemanfaatan Dana Otonomi Khusus. Dana Otonomi Khusus diprioritaskan untuk pendidikan, kesehatan, pemberdayaan

⁴⁵ Revana Giara Effendy, *Op. Cit.*, Hal. 320.

⁴⁶ *Ibid.*

ekonomi, dan infrastruktur. Implementasinya namun demikian, menghadapi tantangan, seperti belum maksimalnya peningkatan kesejahteraan, kesenjangan pembangunan, serta permasalahan tata kelola, dan pendampingan dari Pemerintah Pusat.

B. Saran

1. Pengaturan otonomi khusus di Papua seharusnya efektivitas dalam membantu mencapai kesejahteraan masyarakat asli Papua. Pemerintah dapat mengembangkan sistem pelaporan, dan monitoring yang terintegrasi, serta mudah diakses publik untuk memastikan transparansi dalam penggunaan Dana Otonomi Khusus. Hal ini dapat dilakukan dengan memperkuat mekanisme pengawasan, baik dari internal Pemerintah, maupun melibatkan partisipasi aktif masyarakat sipil, tokoh adat, dan Majelis Rakyat Papua. Pemerintah juga perlu menerapkan sanksi hukum yang tegas bagi pelaku penyalahgunaan Dana Otonomi Khusus, termasuk indikasi korupsi, dan pencucian uang, untuk mencegah kebocoran anggaran. Apabila diterapkan secara komprehensif, maka diharapkan tujuan utama Otonomi Khusus Papua untuk mempercepat pembangunan, meningkatkan pelayanan publik, dan mengangkat harkat, serta martabat Orang Asli Papua dapat tercapai secara optimal.
2. Penerapan otonomi khusus di Papua telah berjalan selama lebih dari dua dekade dengan tujuan utama mempercepat pembangunan, dan meningkatkan kesejahteraan Orang Asli Papua. Pelaksanaannya namun demikian, menghadapi berbagai tantangan, termasuk masalah transparansi, tata kelola, dan ketimpangan pembangunan. Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah perlu memperkuat sistem pengawasan internal, dan eksternal secara efektif, juga efisien, dengan melibatkan lembaga-lembaga, seperti Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan Majelis Rakyat Papua. Pemerintah perlu memastikan keterbukaan informasi mengenai alokasi, dan penggunaan Dana Otonomi Khusus kepada publik, termasuk melalui program yang jelas. Masyarakat adat, dan tokoh lokal juga perlu dilibatkan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program yang didanai Otonomi Khusus untuk memastikan dana tepat sasaran, serta sesuai kebutuhan lokal.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alifuddin, Moh.. (2012). *Kebijakan Pendidikan Nonformal: Teori, Aplikasi, Dan Implikasi*. Jakarta: MAGNA Script Publishing.
- Malak, Stepanus. (2012). *Otonomi Khusus Papua*. Ar-raafi.
- Marpi, Yapiter. (2020). *Ilmu Hukum, Suatu Pengantar*. Tasikmalaya: PT. Zona Media Mandiri.
- Marwan, M. , Dan P., Jimmy. (2009). *Kamus Hukum*. Surabaya: Reality Publisher.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Mertokusumo, Sudikno. (2005). *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Nusa Tenggara Barat: Mataram University Press.
- Nasution, Bahder Johan. (2008). *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- ND, Mukti Fajar, Dan Achmad, Yulianto. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Penelitian Hukum Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Partanto, Pius, Dan Al-Barry, M. Dahlan. (2001). *Kamus Ilmiah Populer*. Surabaya: Arkola.
- Pena, Tim Prima. (2015). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gitamedia Press.
- Rahadi, D. R. (2010). *Manajemen Kinerja Sumber Daya Manusia*. Malang: Tunggal Mandiri Publishing.
- Redaksi, Tim. (2008). *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa.
- Sembiring, Tamaulina Br. (2023). *Sistem Pemerintahan Daerah*. Solok: MAFY MEDIA LITERASI INDONESIA.
- Sidik, Salim H., Dan Erlies. (2013). *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono, Dan Mamudji, Sri. (2013). *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sukmalalana, Dkk. (2020). *Akuntabilitas Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Dan Papua Barat*. Jakarta: Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara, Badan Keahlian DPR RI.
- Tilaar, H. A. R., Dan Nugroho, Riant. (2009). *Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan Dan*

- Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wahab, Solichin Abdul. (2002). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara.*
- Wiradipradja, E. Saefullah. (2015). *Penuntun Praktis Metode Penelitian Dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum.* Bandung: Keni Media, Bandung.

Sumber-Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Papua.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Papua.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Menjadi Undang-Undang.

Sumber Jurnal

- Akib, H. (2010). *Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, Dan Bagaimana.* Jurnal, 1(1).
- Ayunda, Rahmi. (2021). *Dampak Rill Implementasi Status Otonomi Khusus Di Provinsi Papua, Indonesia: Kajian Hukum Perspektif Good Governance.* Jurnal, 7(1).
- Budiratna, H., Dan Qibthiyyah, M. R. (2020). *Evaluasi Atas Transfer Dana Otonomi Khusus Di Aceh, Papua, Dan Papua Barat.* Jurnal, 1(5).
- Cahyono, Anang Sugeng. (2021). *Implementasi Model Collaborative Governance Dalam Penyelesaian Pandemi Covid-19.* Jurnal, 13(1).
- Edyanto, Dkk. (2021). *Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) Papua.* Jurnal, 5(4). Makassar: Universitas Negeri.
- Edyanto, K., Dan Karsiman. (2018). *Leadership Bupati Dalam Pembangunan Di Kabupaten Tamrauw (Studi Kepemimpinan Bupati Tamrauw).* Jurnal, 10(2).
- Effendy, Revana Giara. (2023). *Analisis Otonomi Khusus Papua Dalam Perspektif Orang Asli Papua.* Jurnal, 12(2). Depok: Magister Hukum Universitas Indonesia.

- Guspeneldi, Alex. (2017). *Problematika Penerapan Otonomi Daerah Di Batam.* Jurnal, 2(1).
- Hamid, Ahmad Farhan. (2012). *Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus Dalam Bingkai Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara.* Jurnal. Jakarta: Pusat Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Hilda, N. (2014). *Strategi Inovasi Layanan Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II.* Jurnal, 2(1).
- Muhdiarta, Untung, Dan Snanfi, Diego Romario De Fretes Ferinandus L. (2023). *Dinamika Politik Lokal Di Era Otonomi Khusus Papua.* Jurnal, 8(5). Papua: Universitas Cenderawasih Jayapura.
- Mulyono, Sutrisno Purwohadi. (2014). *Kebijakan Sinoptik Penerapan Hukum Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.* Jurnal, 3(2).
- Paendong, Ofelia Maria. (2022). *Kedudukan Dan Kewenangan Pemerintah Pusat Terhadap Otonomi Khusus Provinsi Papua Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.* Jurnal, 10(2).
- Purwadi, Marsi Adi. (2017). *Special Autonomy Papua: Compliance Against Applicable Rules/Guidelines (Case Study In Jayapura City).* Jurnal, 2(1).
- Ramdhani, A., Dan Ramdhani, M. A. (2017). *Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik.* Jurnal, 11(1).
- Sakban, R. Bin R., Dan Nurmali, Ifnaldi. (2019). *Manajemen Sumber Daya Manusia.* Jurnal, 5 (1).
- Solekhan, Moch. (2012). *Kebijakan Otonomi Khusus Papua.* Jurnal. Jakarta: Pusat Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Sugiman. (2018). *Pemerintahan Desa.* Jurnal, (1).
- Torobi, Ketreda Ludia Welmina. (2014). *Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Distrik Jayapura Utara Kota Jayapura.* Jurnal. Manado: Universitas Sam Ratulangi.
- Uamang, A., Indra, C., Dan Sasmito, C. (2018). *Implementasi Otonomi Khusus Provinsi Papua Dalam Ketahanan Wilayah NKRI Di Pemerintah Kabupaten Mimika (Studi*

*Pada Pengelolaan Dana Desa Distrik Jila
Tahun 2016-2017). Jurnal, 8(1).*

Sumber-Sumber Internet

- Nainggolan, Edward U. P. (2020). *Kepala Daerah
Mau? Daerah Maju*. Dikses Tanggal 21
Oktober 2025, Pukul 23.22 WITA.
- Wulandari, Retno. (2024). *Pengakuan Hak-Hak
Adat Dalam Kebijakan Otonomi Khusus
Papua: Tantangan Dalam
Implementasinya*. Diakses Tanggal 20
Oktober 2025, Pukul 21.25 WITA.