

**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 PAPUA¹
Oleh: Ofelia Maria Paendong²
Flora Pricilla Kalalo³
Michael G. Nainggolan⁴**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana kedudukan pemerintah pusat terhadap otonomi khusus provinsi Papua menurut undang-undang nomor 2 tahun 2021 dan bagaimana kewenangan pemerintah pusat dalam pelaksanaan otonomi khusus provinsi Papua menurut undang-undang nomor 2 tahun 2021, yang dengan jenis penelitian normatif empiris disimpulkan: 1. Kedudukan Pemerintah Pusat adalah aktor kebijakan dalam otonomi khusus. Unsur pemerintah pusat merupakan faktor penting dalam pelaksanaan otonomi khusus. Oleh karena itu, ketika otonomi khusus dianggap gagal atau sebaliknya berhasil, maka hal demikian tidak lepas dari peranan pemerintah pusat. 2. Kewenangan pemerintah pusat pada otonomi khusus lebih menekankan pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria dan prosedur. Sedangkan kewenangan pelaksanaan hanya terbatas pada kewenangan bertujuan mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara, menjamin kualitas pelayanan umum yang setara bagi warga negara, menjamin efisiensi pelayanan umum karena jenis pelayanan umum tersebut berskala nasional dan menjamin keselamatan fisik dan non fisik yang setara bagi semua warga negara.

Kata Kunci: Pemerintah Pusat; Otonomi Khusus.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia memiliki banyak keanekaragaman agama, suku, budaya dan adat. Maka tak heran bahwa setiap daerah di Indonesia memiliki kekhasan daerah masing-masing begitu halnya dengan Provinsi Papua. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 “ negara mengakui dan

menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan perlunya pemberian Otonomi Khusus kepada Provinsi Irian Jaya melalui Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN, yakni: “kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yang antara lain menekankan pentingnya segera merealisasikan Otonomi Khusus bagi Irian Jaya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat.”⁵

Hal tersebut dipicu oleh momentum reformasi Indonesia tahun 1998 yang hak dasar masyarakat telah dirampas dan semangat itu memicu perlawanan di berbagai daerah di Indonesia termasuk Papua dalam berbagai bentuk demonstrasi dan tindakan kekerasan menuntut penyelesaian berbagai masalah di Papua.⁶

Sebagai perwujudan merealisasikan amanat TAP MPR RI tersebut Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Papua melakukan langkah strategis dan konkret untuk melakukan pertemuan antara tokoh agama dan tokoh Papua beserta akademisi, pejabat birokrasi untuk menyiapkan konsep otonomi khusus sehingga pada tahun 2001 lahirlah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Undang-Undang Otonomi Khusus Papua telah memuat harapan dan cita-cita bersama untuk memajukan dan menyejahterakan masyarakat Papua.⁷

Capaian setiap daerah otonom dalam mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi tentu saja tidak merata, sebab potensi dan kesiapan masing-masing daerah yang juga tidak seragam.⁸ Diperlukan pengembangan sumber daya manusia yang mumpuni dalam mewujudkan cita-cita dan harapan dari otonomi khusus tersebut apalagi dengan adanya perpanjangan otonomi khusus di Provinsi Papua yang penuh dengan pro dan kontra terdapat segelintir masyarakat Papua yang menolak perpanjangan pelaksanaan otonomi khusus di Papua dan ada juga masyarakat Papua yang ingin otonomi khusus Papua diperpanjang. Namun, terlepas dari semua itu akhirnya undang-undang otonomi khusus terbaru yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021. Apalagi pelaksanaan otonomi khusus Provinsi Papua telah berjalan

⁵ Frans Pekey, *Otonomi Khusus Papua Dinamika Formulasi Kebijakan Yang Semu*, Jakarta, Kompas, 2018, hlm. 5

⁶ *Ibid*, hlm. 4

⁷ *Ibid*, hlm.5

⁸ Dadang Solihin, Radjab Semendawai, *Optimalisasi Otonomi Daerah Kebijakan Strategi dan Upaya*, Jakarta, hlm. 42

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM 18071101017

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

selama 20 tahun bukan suatu kebijakan yang baru bagi Provinsi Papua. Tujuan pemberian otonomi khusus Papua dalam rangka percepatan pembangunan kesejahteraan dan peningkatan kualitas pelayanan publik di Papua. Pemerintah Pusat yang juga mengambil peran penting dan menaruh perhatian khusus dalam hal ini sebagai aktor kebijakan yang memiliki kewenangan dalam otonomi khusus.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana Kedudukan Pemerintah Pusat Terhadap Otonomi Khusus Provinsi Papua Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 ?
2. Bagaimana Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 ?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini berkaitan dengan judul, menggunakan jenis penelitian normatif empiris.

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Pemerintah Pusat Terhadap Otonomi Khusus Provinsi Papua Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021

Dalam konteks otonomi khusus Papua yang merupakan pengembangan lebih lanjut dari penerapan otonomi luas yang diberikan kepada pemerintahan daerah di Indonesia tidak boleh lepas dari konsep dan konstruksi dasarnya bahwa semua itu berdiri dan dibangun di atas sistem negara kesatuan yang dianut Indonesia. Segala tindakan atau apapun upaya yang dimaksudkan untuk merubah atau menyempurnakan kebijakan otonomi khusus sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat sebagai pemilik kewenangan pemerintahan yang kemudian didistribusikan ke pemerintahan daerah. Nampak sekali bahwa unsur pemerintah pusat merupakan unsur atau faktor penting dalam pelaksanaan otonomi khusus. Oleh karena itu, ketika otonomi khusus dianggap gagal atau sebaliknya berhasil, maka hal demikian tidak lepas dari peranan pemerintah pusat.⁹

Kedudukan Pemerintah Pusat adalah aktor kebijakan dalam otonomi khusus yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 dimana pemerintah pusat sebagai pemberi kewenangan kepada pemerintah daerah. Dengan kata lain pemerintah pusat memiliki andil yang

besar dalam pelaksanaan otonomi khusus. Menurut Anderson, Ripley dan Peter dalam Kusumanegara, dalam studi proses kebijakan, aktor-aktor kebijakan meliputi : legislator, eksekutif, lembaga peradilan, kelompok penekan, partai politik, birokrasi, media massa, organisasi komunitas, kelompok swasta, kelompok *think thank*, dan kabinet bayangan. Anderson, Lindblom, maupun Lester dan Stewart Jr. dalam Winarno membagi aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses perumusan kebijakan menjadi dua kelompok, yaitu para pemeran serta resmi atau aktor resmi dan para pemeran serta atau aktor tidak resmi.

Para pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), Presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan, para pemeran serta tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warga negara atau individu. Selanjutnya, Lindblom dalam Winarno menegaskan perlunya memahami aktor-aktor yang terlibat baik yang aktor resmi maupun aktor yang tidak resmi disebut aktor informal yang terdiri dari para tokoh Papua, seperti kepala adat, kepala suku, intelektual, tokoh Organisasi Papua Merdeka, tokoh perempuan, tokoh pemuda dan mahasiswa. Sekaligus sifat-sifat semua aktor yang memiliki kewenangan serta bagaimana mereka saling berhubungan dan saling mengawasi untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan. Oleh karena itu, dalam formulasi kebijakan, peran aktor yang terlibat sangatlah menentukan bagaimana kebijakan publik dirumuskan dan seperti apa kebijakan publik tersebut akan dirumuskan dan ditetapkan.¹⁰ Aktor formal pusat, meliputi: 1) Eksekutif / Pemerintah: Presiden, Menteri Koordinator Bidang Politik Sosial dan Keamanan, Menteri Dalam Negeri dan pejabat pemerintah terkait lainnya; 2) Legislatif / DPR RI: Komisi II DPR RI, Panitia Kerja Otonomi Khusus DPR RI, Anggota DPR RI Daerah Pemilihan Papua.¹¹

Menurut Nakamura aktor dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting. Nakamura menyebutkan ada beberapa aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan yaitu pembuat kebijakan itu sendiri yakni Presiden dan DPR RI; pelaksana formal yaitu Pemerintah Provinsi Papua dan Pemerintah Provinsi Papua Barat; intermediari (penghubung) yaitu Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat; pelobi yaitu pihak-pihak yang melakukan lobi aktif terhadap pelaksana kebijakan; individu berpengaruh; penerima manfaat

⁹ Stephanus Malak, Otonomi Khusus Papua, Jakarta: Ar Raafi, (2012) hlm. 197

¹⁰ Pekey, *Op.Cit*, hlm. 38

¹¹ Pekey, *Op. Cit*, hlm. 40

yaitu Orang Asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya; media massa di kedua Provinsi; dan kelompok kepentingan lainnya, dalam hal ini evaluator dan pihak pro-merdeka.¹²

Beberapa nilai yang memengaruhi aktor formal dan informal dalam proses formulasi kebijakan otonomi khusus Papua dibahas sebagai berikut:

1. Nilai-nilai Politik

Nilai-nilai politik menunjuk pada kepentingan-kepentingan kelompok politik tertentu. Dalam hal ini, para aktor yang berasal dari partai politik maupun kelompok politik tertentu diarahkan untuk memberikan keuntungan tertentu bagi kelompok masing-masing. Aktor formal berkepentingan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemberian status otonomi khusus. Sementara itu, aktor informal bersama rakyat Papua memperjuangkan Papua keluar dari NKRI. Dengan demikian, di satu sisi aktor formal tetap mempertahankan nilai politiknya sebagai bagian integral dari NKRI atau "NKRI harga mati", dan pada sisi lain aktor informal dan rakyat Papua menuntut pengakuan kedaulatan politik Bangsa Papua Barat atau "Merdeka harga mati"

2. Nilai-nilai Kebijakan

Lester dan Stewart menyatakan, kebijakan publik bertujuan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan publik. Para aktor mungkin akan mendasarkan aktivitasnya pada nilai-nilai yang menurut pendapatnya dapat menyelesaikan persoalan publik di Papua. Nilai-nilai kebijakan yang memengaruhi para aktor formal maupun aktor informal adalah kedua belah pihak ingin memperjuangkan persoalan publik yang menurut pandangan masing-masing pantas dan harus diperjuangkannya. Pihak aktor formal memperjuangkan kepentingan kesejahteraan dan kepentingan rakyat Papua di dalam bangsa dan negara Indonesia, dan itu menjadi prioritas yang harus dipertahankan dan diperjuangkan serta dirumuskan sebagai alternatif kebijakan otonomi khusus Papua.¹³

3. Nilai-nilai Organisasi

Nilai-nilai organisasi sering memengaruhi birokrasi ketika terlibat dalam proses kebijakan. Sesuai dengan hierarki yang ada dalam birokrasi, para aktor di posisi lebih tinggi biasanya menekankan nilai-nilai seperti efisiensi,

efektivitas, imbalan, sanksi, serta hak-hak istimewa mereka kepada aparat yang ada di bawahnya. Nilai-nilai lainnya adalah mempertahankan organisasinya agar tetap hidup dan selalu berkembang. Nilai-nilai organisasi yang terlihat memengaruhi para aktor formal pemerintah dan aktor informal Papua. Pemerintah memiliki kekuasaan untuk menekan rakyat Papua melalui berbagai cara dan upaya, sehingga keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan masyarakat tetap dan terus berjalan sebagaimana mestinya, meskipun situasi politik dan keamanan serta ketertiban masyarakat itu sangat tidak kondusif. Semua kelompok atau organisasi, meskipun tanpa koordinasi dan komando yang jelas, secara bersamaan dengan komunikasi yang terbatas dapat memperjuangkan keinginan dan aspirasi dengan nilai yang dianutnya.

4. Nilai-nilai Pribadi

Menurut Anderson dalam Winarno, nilai-nilai pribadi merupakan usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan sejarah seseorang mungkin pula merupakan kriteria keputusan. Bahkan, ketika para aktor formal tersebut mampu menangani permasalahan yang terjadi saat itu, rakyat maupun atasan mereka dapat menilai dan memberi apresiasi yang positif dan sekaligus menjadi prestasi bagi para elite formal ini. Sementara itu, para aktor informal yang terus memperjuangkan aspirasinya untuk merdeka karena merasa prihatin, kecewa, atas kondisi yang dirasakan selama berintegrasi dengan Indonesia¹⁴ seperti ketidakadilan, kemiskinan, kebodohan, keterbelakangan, pemerasan, penganiyaan, stigmatisasi separatis, tindakan kekerasan dan pelanggaran HAM.

5. Nilai-nilai Ideologi

Seiring memasuki masa reformasi, seakan-akan ideologi Pancasila ini mengalami degradasi, bahkan tidak lagi diajarkan melalui pendidikan formal maupun non formal. Kondisi yang demikian dimanfaatkan oleh para elite Papua pejuang kebebasan dan kemerdekaan untuk kembali menumbuhkan dan menanamkan nilai-nilai ideologi kepapuaan untuk memisahkan diri dari negara Indonesia. Masa reformasi tahun 1998 membawa angin segar bagi tumbuhnya nilai-nilai ideologi kepapuaan sebagai suatu bangsa yang berbeda dengan bangsa Indonesia,

¹² Riris Katharina, *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2019, hlm. 146

¹³ Pekey, *Op. Cit.*, hlm. 61

¹⁴ Pekey, *Op. Cit.*, hlm. 63

baik aspek fisik, ras, budaya, maupun perjalanan sejarah bangsa. Smith dalam Metery mengemukakan bahwa *nation* adalah suatu komunitas yang secara *historis* menempati suatu wilayah bersama, memiliki pengalaman yang sama dalam budaya dan sejarah, satu kesatuan sistem ekonomi, hak-hak yang sama dan tugas yang sama bagi semua anggota masyarakat. Atas kondisi itulah, orang Papua dan para elitnya menemukan kembali jati diri mereka. Perjuangan tersebut kemudian melahirkan dan menumbuhkan rasa nasionalisme Papua yang akhirnya menjadi ideologi kepapuaan yang dimotori oleh kelompok elite dan intelektual yang berada di perkotaan maupun di seluruh tanah Papua.¹⁵

Tuntutan-tuntutan menyangkut tindakan-tindakan kebijakan timbul dari dalam lingkungan dan ditransmisikan ke dalam sistem politik. Teori sistem menjelaskan bahwa suatu kebijakan politik merupakan hasil interaksi dari berbagai subsistem yang berada dalam sistem politik. Sejalan dengan itu, Easton dalam Winarno menyatakan, kebijakan publik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada diluar batas-batas sistem politik. Kekuatan-kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan memengaruhi sistem politik seperti tuntutan, kebutuhan dan sumber daya dipandang sebagai masukan-masukan (*input*) bagi sistem politik, sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan-tuntutan, kebutuhan dan pemanfaatan sumber daya tadi dianggap sebagai keluaran (*output*) dari sistem politik. Dalam waktu yang bersamaan, ada keterbatasan dan konstrain dari lingkungan yang akan memengaruhi *policy makers*. Faktor lingkungan tersebut, antara lain: pertama, karakter geografi sumber daya iklim dan topografi; kedua, variabel demografi seperti banyaknya penduduk, distribusi umum penduduk, lokasi spasial; ketiga, kebudayaan politik; keempat, struktur sosial; kelima, sistem ekonomi. Menurut Anderson dalam kasus tertentu lingkungan internasional dan kebijakan internasional penting untuk dipertimbangkan.

Menurut Ripley, faktor-faktor utama dalam proses pembuatan kebijakan meliputi faktor lingkungan di luar pemerintah atau eksternal seperti sosial, ekonomi, politik, nilai, kepercayaan, faktor kerusakan dan faktor perusakan manusia, juga

faktor di dalam pemerintah atau internal seperti karakteristik struktur birokrasi dan parlemen, karakteristik personal pembuat kebijakan dan karakteristik pembuatan kebijakan itu sendiri. Selanjutnya, Anderson menjelaskan, pada saat yang sama lingkungan juga menempatkan batas-batas dan hambatan-hambatan pada apa yang dilakukan oleh para pembuat kebijakan. Ada banyak hal yang termasuk lingkungan eksternal meliputi, lingkungan politik, seperti karakteristik suatu wilayah, demografi, budaya politik, struktur sosial dan sistem ekonomi, juga lingkungan internal dari sistem politik, seperti nilai-nilai yang memengaruhi para pembuat kebijakan.¹⁶

Respons aktor kebijakan terhadap lingkungan kebijakan otonomi khusus di Provinsi Papua difokuskan pada permasalahan yang berkaitan dengan sejauh mana aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan otonomi khusus memberikan respons terhadap tuntutan dan dukungan lingkungan alamiah, lingkungan politik dan ideologi, lingkungan pertahanan keamanan, lingkungan ekonomi dan lingkungan sosial budaya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh berbagai pakar bahwa lingkungan kebijakan turut memengaruhi dan dipengaruhi para aktor dalam sistem kebijakan. Lingkungan kebijakan terdiri lingkungan eksternal dan internal. Lingkungan kebijakan meliputi lingkungan politik dan ideologi, pertahanan dan keamanan, ekonomi, serta sosial. Lingkungan kebijakan tersebut terafektasi dalam bentuk tuntutan dan dukungan yang memengaruhi sistem politik dalam merumuskan suatu kebijakan publik di Papua, terutama dalam kerangka perumusan kebijakan otonomi khusus bagi Papua.

Aktor pemerintah pusat dan pemerintah daerah memberikan kontribusi bagi terganggunya implementasi kebijakan otonomi khusus Papua. Pemerintah pusat selama ini melakukan pembiaran terhadap praktik yang dilakukan oleh para pelaksana di daerah (para elite pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota). Terbukti, selama ini tidak ada temuan yang memperlihatkan temuan penyimpangan yang dilaporkan BPKP kepada Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan. DPR RI sendiri sejak tahun 2010 telah membentuk Tim Pemantau Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Namun, hingga saat ini peran Tim ini kurang dirasakan oleh rakyat Papua. Kegiatan tim ini lebih kepada kegiatan seremonial berupa pertemuan dengan para elite di pemerintahan tanpa kontribusi apapun. Sekalipun

¹⁵ Pekey, *Op. Cit.*, hlm. 66

¹⁶ Pekey, *Op. Cit.*, hlm.16

sudah banyak dugaan praktik korupsi dilakukan di Papua, tidak ada tindakan tegas dari Jakarta. Pemerintah pusat tidak menjalankan peran sebagai pengawas bagi pemerintah daerah. Seolah-olah Jakarta khawatir pengawasan yang dilakukan akan menimbulkan penolakan berupa suara merdeka. Terkesan, pemerintah pusat mempersilahkan pemerintah Provinsi melakukan apa saja asalkan tidak minta merdeka. Isu merdeka ini hingga saat ini masih digunakan oleh pemerintah Provinsi di Papua untuk meminta apa saja. Tidak dapat dikatakan bahwa isu merdeka hanya merupakan gertak sambal dari Pemerintah Provinsi Papua. Para fundamentalis gerakan ini masih tetap eksis bahkan telah melakukan gerakan-gerakan diplomatis yang tersistematis untuk pada saatnya yakin mampu memerdekakan Papua.

Oleh karena itu, keliru apabila pemerintah menganggap bahwa suara merdeka itu hanyalah buatan para elite Papua yang hanya ingin mendapatkan perhatian lebih dalam bidang ekonomi. Suara itu dari dulu hingga sekarang masih tetap konsiten dilakukan oleh OAP yang memiliki intelektualitas yang tinggi. Peniadaan aktor ini dalam proses implementasi Otsus Papua akan mempertahankan masalah Papua tetap ada. Rendahnya pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat dan kapasitas yang rendah dari para aktor pelaksana di Papua juga telah menimbulkan rendahnya akuntabilitas dari para pelaksana kebijakan otonomi khusus di Papua telah mengakibatkan munculnya praktik *bad governance* di Papua.¹⁷

Undang-Undang Otonomi Khusus Papua tersebut telah memuat berbagai harapan dan cita-cita bersama untuk memperbaiki dan memperjuangkan kesejahteraan, keadilan, perdamaian, persamaan hak, pengembangan jati diri, serta harkat dan martabat orang Papua sebagai warga bangsa, sehingga membuka kembali ruang kepercayaan rakyat Papua terhadap pemerintah dan sebaliknya kepercayaan pemerintah kepada rakyat Papua. Oleh karena itu, Lamato mengatakan bahwa prospek otonomi khusus masih tergantung dari kemauan politik semua pihak, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi Papua sendiri, termasuk persepsi pemerintah terhadap kecurigaan rakyat Papua yang ingin menjadi mereka karena pelaksanaan otonomi khusus seharusnya dapat dihapuskan. Selain itu, pemerintah pusat, pemerintah Provinsi, pemerintah Kabupaten/Kota seharusnya konsisten untuk mengimplementasikan

rumusan kebijakan otonomi khusus di dalam berbagai program pembangunan demi mewujudkan kesejahteraan rakyat di Papua.¹⁸

B. Kewenangan Pemerintah Pusat Terhadap Otonomi Khusus Provinsi Papua Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021

Secara konsepsional kewenangan otonomi apapun jenis dan bentuknya, tidak terkecuali otonomi khusus yang dimiliki pemerintah daerah ialah pemberian dari pemerintah pusat sebagai konsekuensi dari sistem pemerintahan negara kesatuan.¹⁹ Walaupun Indonesia menganut sistem unitaris, tetapi otonomi luas yang diberikan kepada daerah termasuk otonomi khusus kepada beberapa daerah menandakan bahwa Indonesia pasca reformasi adalah Indonesia yang sangat "federalis". Hanya saja semua itu harus tetap dikembalikan pada format dasarnya bahwa Indonesia adalah negara kesatuan.²⁰ Seberapa besar kewenangan yang diberikan kepada daerah sejatinya tidak terlepas dari pemerintah pusat. Esensi dari pelaksanaan otonomi khusus Papua ialah pengaruh dari pemerintah pusat sangat menentukan. Walaupun urusan atau kewenangan secara tegas menjadi domain pemerintah daerah. Namun, fungsi pemerintah pusat turut menentukan, misalnya tentang besaran dana yang akan dikucurkan untuk melaksanakan berbagai kebijakan terkait urusan daerah. Kondisi seperti ini yang seringkali menimbulkan kontraproduktif dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Di satu sisi, seringkali pemerintah daerah tidak puas dengan kewenangannya. Padahal, kewenangan pemerintahan dalam pelayanan publik dan pembangunan telah diserahkan ke daerah. Pada sisi lain timbul kecurigaan besar dari pemerintah pusat bahwa kewenangan besar yang dimiliki daerah akan disalahgunakan dan menyimpang dari tujuan dasarnya misalnya mendorong kegiatan separatisme. Dengan kata lain, persoalan hubungan kewenangan menjadi sesuatu yang krusial walaupun secara normatif pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar. Pemerintah daerah beranggapan bahwa sebagian besar kewenangannya dikuasai oleh pemerintah pusat. Terlepas dari itu, apakah ini tentang manajemen pemerintahan atau besar kecilnya kewenangan, maka yang jelas bahwa peran dan posisi pemerintah pusat masih ada andil dalam pelaksanaan kebijakan otonomi khusus yang

¹⁷ Katharina, *Op. Cit.*, hlm. 213

¹⁸ Pekey, *Op. Cit.*, hlm.6

¹⁹ Malak, *Op. Cit.*, hlm. 193

²⁰ Malak, *Op. Cit.*, hlm. 194

berkaitan dengan pemerintahan daerah karena sistem pemerintahan yang dianut di negara kita berkonsep pada negara kesatuan.²¹

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 ayat (6) Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan/ atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Kewenangan pemerintah pusat lebih menekankan pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria dan prosedur. Sedangkan kewenangan pelaksanaan hanya terbatas pada kewenangan bertujuan:

- 1) Mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara;
- 2) Menjamin kualitas pelayanan umum yang setara bagi warga negara;
- 3) Menjamin efisiensi pelayanan umum karena jenis pelayanan umum tersebut berskala nasional;
- 4) Menjamin keselamatan fisik dan non fisik yang setara bagi semua warga negara;
- 5) Menjamin pengadaan teknologi keras dan lunak yang langka, canggih, mahal dan berisiko tinggi serta sumber daya manusia yang berkualitas tinggi tapi sangat diperlukan oleh bangsa dan negara seperti tenaga nuklir, teknologi peluncuran satelit dan teknologi penerbangan;
- 6) Menjamin supremasi hukum nasional
- 7) Menciptakan stabilitas ekonomi dalam rangka peningkatan kemakmuran rakyat.²²

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sumber kewenangan sumber pemerintah daerah ditentukan dalam Pasal 7 menjelaskan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali enam kewenangan: politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lain. Enam kewenangan tersebut menjadi kewenangan pusat. Jadi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara tegas menentukan enam kewenangan yang dipegang pemerintah pusat dan sisanya diserahkan kepada daerah yang diatur juga dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Di dalamnya ditentukan secara jelas kewenangan pemerintah pusat dan sisanya kepada daerah yang diklasifikasi atas kewenangan wajib

dan kewenangan pilihan. Kewenangan wajib telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sedangkan kewenangan pilihan diserahkan sepenuhnya kepada masing-masing daerah sesuai dengan kondisi riil daerahnya.

Dengan demikian, daerah memiliki kewenangan yang luas dan utuh. Luas artinya semua kewenangan selain enam urusan tersebut merupakan kewenangannya. Dalam pengertian ini daerah tidak lagi menunggu penyerahan kewenangan dari pusat tapi bisa mengembangkan kewenangan yang dimiliki berdasarkan undang-undang tersebut sesuai dengan kondisi riil daerahnya. Sedangkan utuh artinya bahwa dalam melaksanakan kewenangan yang telah tersebut mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi merupakan tanggungjawab pemerintah daerah sepenuhnya. Pemerintah pusat tidak lagi mencampurinya. Pemerintah pusat hanya memberikan pedoman, arahan, bimbingan dan penentuan standarnya.²³

Berikut ini terdapat beberapa kewenangan pemerintah pusat menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 :

1. Pembagian penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e dan dana tambahan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf f dilakukan sebagai berikut :
 - a. pembagian antarprovinsi dilakukan oleh pemerintah;
 - b. pembagian antara provinsi dan kabupaten/kota dalam 1 (satu) wilayah provinsi dilakukan oleh pemerintah atas usulan pemerintah daerah provinsi Papua; dan
 - c. pembagian antarkabupaten/kota dalam 1 (satu) wilayah provinsi dilakukan oleh Pemerintah atas usulan Pemerintah Daerah Provinsi Papua. (Pasal 34 ayat (10)). Sesuai dengan desentralisasi maka pemerintah pusat berwenang untuk memberikan wewenangnya untuk mengelola keuangan kepada pemerintah daerah karena pemerintah daerah yang lebih memahami kondisi daerah atau wilayahnya. Model penyelenggaraan keuangan di daerah otonomi khusus memiliki cara yang berbeda. Oleh karena itu, diperlukan model penyelenggaraan keuangan yang dikelola oleh daerah otonomi khusus Papua, seperti: Pertama, penyiapan

²¹ Malak, Op. Cit., hlm. 200

²² Hanif, Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 163

²³ *Ibid*, hlm. 126

rencana induk. Perencanaan yang dimaksud diantaranya: peningkatan kapasitas SDM (eksekutif dan legislatif), dan pelibatan peran eksekutif, legislatif serta masyarakat Papua. Kedua, penyiapan regulasi. Penyiapan regulasi dengan melakukan peningkatan kapasitas SDM; penguatan peran lembaga khusus; dan pelibatan DPRD. Ketiga, mekanisme penyaluran dana. Mekanisme penyaluran dana otonomi khusus dapat dilakukan dengan transfer dana secara langsung dari pusat ke daerah; penguatan terhadap korbinwas di daerah Provinsi hingga ke daerah kabupaten dan pemerintah daerah wajib menggunakan dana otonomi khusus. Keempat, jangka waktu pemberian dana. Untuk proses pemberian dana otonomi khusus diperlukan sebuah jangka, seperti: ada batasan bagaimana sekarang 20 tahun; setelah 20 tahun diperlukan evaluasi akan dilanjutkan atau tidak; dan evaluasi berkala tentang pemberian dana otonomi khusus dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah.²⁴

2. Dalam hal pemerintah daerah provinsi Papua tidak menyampaikan usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) huruf b dan huruf c dalam batas waktu yang telah ditetapkan, pemerintah melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) tanpa usulan Pemerintah Daerah provinsi Papua. (Pasal 34 ayat (11)). Langkah tegas yang dibuat dari pemerintah pusat sebagai bentuk perhatian kepada pemerintah daerah dimaksudkan agar dalam penyelenggaraan otonomi khusus dapat terselenggara tepat waktu.
3. Penyaluran penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e dan dana tambahan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf f dilakukan secara langsung oleh Pemerintah dari kas negara ke kas daerah provinsi dan kas daerah kabupaten/kota. (Pasal 34 ayat (12)) Menteri Keuangan, selaku pengguna anggaran transfer ke daerah, mempunyai kewenangan atas pelaksanaan anggaran transfer ke daerah kewenangan tersebut diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 04/PMK.07/2008 Tentang

Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer Ke Daerah pasal 4 ayat (1).

4. Rencana induk sebagaimana dimaksud pada ayat (15) memperhatikan arah percepatan pembangunan kesejahteraan di provinsi Papua yang ditetapkan oleh menteri yang menangani perencanaan pembangunan nasional. (Pasal 34 ayat (16)). Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 belum terdapat rencana induk barulah pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 terbentuknya rencana induk yang akan mengarahkan pada percepatan pembangunan di Papua.
5. Pemerintah menetapkan kebijakan umum tentang otonomi perguruan tinggi, kurikulum inti dan standar mutu pada semua jalur, jenjang dan jenis pendidikan sebagai pedoman pelaksanaan bagi pimpinan perguruan tinggi dan pemerintah daerah provinsi Papua. (Pasal 56 ayat (2)). Untuk saat ini pemerintah pusat belum menetapkan kebijakan umum tentang pendidikan yang akan digunakan di Papua. Sewaktu penulis bersekolah di Papua yaitu masa libur untuk para pelajar di sana begitu lama misalnya, libur nasional telah usai tetapi di Papua melanjutkan dengan libur fakultatif. Akibatnya, libur yang terlalu lama itu menyebabkan para pelajar di Papua tertinggal pelajaran sekolah dengan pelajar lain di luar provinsi Papua.
6. Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota wajib:
 - a. mengalokasikan anggaran pendidikan sampai dengan jenjang pendidikan tinggi bagi Orang Asli Papua; Putra dan Putri Papua diberi kesempatan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk melanjutkan pendidikan baik di dalam maupun luar negeri. Dengan adanya otonomi khusus anak-anak asli Papua dengan mudah untuk mendapatkan pendidikan yang lebih baik dengan adanya beasiswa afirmasi pendidikan menengah (ADEM) dan beasiswa afirmasi pendidikan tinggi (ADIK) beasiswa tersebut untuk melanjutkan pendidikan di dalam dan di luar negeri. Salah satu mahasiswa penerima beasiswa tersebut yang tak ingin disebut namanya yang sedang berkuliah di Universal Of College Learning (UCOL) New Zealand yang menerima beasiswa penuh. Akan tetapi, dana beasiswa sering terlambat sehingga mahasiswa tersebut harus bekerja dan harus berurusan dengan pihak imigrasi. Mahasiswa yang menempuh pendidikan diharuskan menyelesaikan kuliah mereka

²⁴ Sawala- Jurnal Administrasi Negara, Problematika Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Kepada Daerah Papua & Papua Barat Dengan Perspektif Kebijakan Publik, Vol.9, No. 2, 2021, hlm. 175

dalam kurun waktu 4 tahun. Apabila tidak lulus dalam waktu 4 tahun dan gagal dalam perkuliahan maka mahasiswa akan dipulangkan. Setelah selesai kuliah mahasiswa akan kembali ke Indonesia tetapi, kalau ingin tetap di negara tempat mereka berkuliah menggunakan biaya sendiri.”²⁵

- b. menyediakan satuan pendidikan, sarana dan prasarana pendidikan, serta pendidik dan tenaga kependidikan; kondisi di Papua telah banyak sekolah akan tetapi jumlah guru masih kurang memadai apalagi di daerah pegunungan yang dalam keterbatasan. Dengan undang-undang otonomi khusus terbaru diharapkan pendidikan di Papua dapat semakin maju dan menghasilkan sumber daya manusia yang unggul pada bidangnya.
 - c. menjamin kesejahteraan dan keamanan pendidik dan tenaga kependidikan. (Pasal 56 ayat (6)) untuk mencerdaskan bangsa perlu adanya pendidik dan tenaga kependidikan yang profesional. Untuk mendapatkan pendidik dan tenaga kependidikan pemerintah pusat perlu memperhatikan kesejahteraan. Selain itu, keamanan perlu ditingkatkan sering terjadi para guru di pegunungan ketika menjalankan tugas juga dibayangi dengan kelompok separatis hal tersebut mengakibatkan banyak guru yang kurang menjalankan tugasnya di daerah pegunungan dan lebih memilih untuk bertugas di perkotaan.
7. Pemerintah memberikan pembinaan dan dukungan teknis pelaksanaan pendidikan sesuai dengan kewenangan dalam rangka percepatan pembangunan di wilayah Papua. (Pasal 56 ayat (8)) . Hal ini telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 Tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua pasal 7 ayat (1) : Kualifikasi akademik dan kompetensi pendidik untuk guru pada taman kanak-kanak, sekolah dasar, pendidikan kesetaraan program paket A atau bentuk lain yang sederajat paling rendah lulusan pendidikan menengah dan telah mengikuti pendidikan guru selama 2 (dua) tahun di lembaga pendidikan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
8. Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua berkewajiban menetapkan standar mutu,

memberikan pelayanan kesehatan bagi Penduduk, termasuk peningkatan gizi, kesehatan reproduksi dan kesehatan ibu dan anak serta melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan penyakit. (Pasal (59 ayat 1)). Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 Tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua pasal 12 ayat (2) mengenai penetapan standar mutu pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berpedoman pada standar mutu yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

9. Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota berkewajiban mencegah dan menanggulangi penyakit-penyakit endemis dan/ atau penyakit-penyakit yang membahayakan kelangsungan hidup Penduduk. (Pasal 59 ayat (2)) Pencegahan dan penanggulangan penyakit merupakan langkah yang tepat untuk menjaga keberlangsungan hidup penduduk di Papua karena sering terjadi penyakit endemis yang begitu banyak memakan korban jiwa.
10. Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota wajib:
 - a. mengalokasikan anggaran kesehatan untuk upaya pelayanan kesehatan bagi Orang Asli Papua; dan menjamin kesejahteraan dan keamanan tenaga kesehatan. (Pasal 59 ayat (5)). Semua penduduk papua berhak mendapatkan pelayanan kesehatan akan tetapi tak sedikit yang tak bisa ditangani karena terkendala biaya dan sulit untuk mengakses pelayanan kesehatan karena menetap di daerah pegunungan dan terisolir ditambah lagi dengan kurangnya tenaga kesehatan. Sama hal pada guru yang sering dibayangi dengan ancaman kelompok separatis demikian juga dengan tenaga kesehatan. Semoga pemerintah pusat dapat menjamin kesejahteraan dan keamanan tenaga kesehatan agar tidak menimbulkan banyak korban kelompok separtis terutama mereka yang menjalankan tugas yang mulia. Penulis telah mewawancarai Kepala Biro Tata Pemerintahan dan Otonomi Khusus SETDA Papua Bapak Jimmy Wanimbo, S.H.,M.Ec.Dev Otonomi khusus telah tepat sasaran karena sejauh ini sasaran yang dicapai masyarakat Orang Asli Papua (OAP) melalui program Kartu Papua Sehat KPS) yang memudahkan

²⁵ Hasil Wawancara dengan Mahasiswa penerima beasiswa Otonomi Khusus melalui *WhatsApp*

Orang Asli Papua untuk menerima pelayanan kesehatan.²⁶

- b. menjamin kesejahteraan dan keamanan tenaga kesehatan.
11. Pemerintah memberikan pembinaan dan dukungan teknis pelaksanaan pelayanan kesehatan sesuai dengan kewenangan dalam rangka percepatan pembangunan di wilayah Papua. (Pasal 59 ayat (7)). Hal ini akan diatur dengan Rencana Induk Percepatan Pembangunan Papua.
12. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah berkewajiban memfasilitasi melalui pemberian pedoman, pelatihan dan supervisi. (Pasal 68 ayat (1)) hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah pusat tidak “lepas tangan” terhadap pemerintah daerah. Dengan diberikan pelatihan dan supervisi dapat menciptakan pembangunan. Pembangunan ini menjadi kunci terpenuhinya hak dasar OAP. Namun, yang harus menjadi perhatian bahwa pembangunan ini harus menjadi perhatian bahwa pembangunan ini harus menjadikan masyarakat Papua ini sebagai subjek pembangunan, bukan hanya menjadi objek pembangunan. Dalam proses perencanaan pembangunan, partisipasi masyarakat, terutama OAP yang menjadi target Otsus, merupakan suatu keharusan agar masyarakat memahami arti pembangunan yang akan dilaksanakan di Tanah Papua, sehingga mereka dapat memanfaatkan pembangunan tersebut secara optimal. Dengan keterlibatan OAP secara aktif dalam proses pembangunan, maka rasa memiliki setiap program pembangunan akan mendorong masyarakat untuk ikut berperan mensukseskan pembangunan tersebut karena perasaan akan adanya jaminan bahwa pembangunan tersebut akan membawa dampak positif bagi kehidupan mereka. Inilah yang menjadikan salah satu faktor belum berhasilnya pembangunan di Papua dan Papua Barat dalam kerangka otsus untuk memperbaiki situasi ekonomi dan pelayanan publik secara signifikan.²⁷
13. Pemerintah berwenang melakukan pengawasan terhadap Perdasus, Perdasi dan Keputusan Gubernur. (Pasal 68 ayat (2)) langkah dari pemerintah pusat untuk memastikan bahwa peraturan yang berada di daerah tidak

bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Berdasarkan wawancara dengan Pelaksana Harian Kepala Biro Hukum SETDA Papua Ibu Sofia Bonsapia, S.H., M.Hum. Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) memiliki kedudukan yang sama sebagai Peraturan Daerah, yang proses penetapannya melalui Sidang Paripurna DPR Papua. Rancangan Perdasi dalam proses pembentukannya melaksanakan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan aspirasi masyarakat daerah. Rancangan Perdasi penetapannya dalam Sidang Paripurna DPRP tidak mendapatkan rekomendasi MRP, sebab materi yang diatur dalam Rancangan Perdasi mengatur kepentingan untuk semua orang (OAP dan non OAP) yang berada di Provinsi Papua. Sedangkan rancangan Perdasus dalam pembentukannya hanya melaksanakan pasal-pasal tertentu dari perintah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Rancangan Perdasus sebelum ditetapkan dalam Sidang Paripurna DPRP, terlebih dahulu mendapat rekomendasi dari Majelis Rakyat Papua (MRP) terkait dengan materi yang diatur dalam rancangan Perdasus mengenai perlindungan dan keberpihakan (afirmasi) terhadap OAP²⁸.

14. Pemerintah berwenang melakukan pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Pasal 68 ayat (3)) ini hal yang penting karena dapat menunjang percepatan pembangunan di Papua.
15. Pemerintah dapat melimpahkan wewenang kepada Gubernur selaku wakil pemerintahan untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. (Pasal 68 ayat (4)) Pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur berwenang mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota karena Gubernur bertanggung jawab pada daerah yang dipimpinnya.
16. Dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus dan

²⁶ Hasil Wawancara dengan Kepala Biro Tata Pemerintahan dan Otsus SETDA Papua melalui telepon seluler

²⁷ LIPI, *Masalah Pendidikan dan Kesehatan di Papua*, Yayasan Pustaka Obot Indonesia, Jakarta, 2019, hlm. 3

²⁸ Hasil Wawancara dengan Pelaksana Harian Kepala Biro Hukum SETDA Papua melalui telepon seluler

pembangunan di wilayah Papua, dibentuk suatu badan khusus yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden. (Pasal 68 A ayat (1)) hal ini sangat baik agar di waktu mendatang Papua dapat bangkit dari ketertinggalan.

17. Badan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ketua dan beberapa orang anggota dengan susunan sebagai berikut:

- a. Wakil Presiden sebagai Ketua;
- b. menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota; dan
- c. 1 (satu) orang perwakilan dari setiap Provinsi Papua sebagai anggota. (Pasal 68 A ayat (2)). Kebijakan ini merupakan langkah tepat karena pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat duduk bersama mengambil kebijakan untuk percepatan pembangunan di Papua.

18. Dalam hal Perdasus dan Perdasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dapat diundangkan dalam waktu 1 (satu) tahun, Pemerintah dapat mengambil alih pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3). (Pasal 75 ayat (4)) Pemerintah pusat dengan memprioritaskan ketepatan waktu agar kebijakan yang khusus ini dapat terselenggara dengan baik. Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua penyelenggaraan otonomi khusus berada di Provinsi, untuk mengatur kabupaten/kota, dengan difokuskan pada bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang pemberdayaan ekonomi kerakyatan dan bidang infrastruktur. Setelah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 penyelenggaraan otonomi khusus di Provinsi Papua sudah bergeser yaitu penyelenggaraan otonomi khusus berada di Provinsi dan kabupaten/kota. Selain difokuskan pada bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang pemberdayaan ekonomi kerakyatan dan bidang infrastruktur juga mengatur bidang lainnya seperti politik dalam hal ini pengangkatan OAP $\frac{1}{4}$ dari jumlah anggota DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum, melalui jalur partai politik, sama dengan DPRD Provinsi, untuk pengangkatan OAP $\frac{1}{4}$ dari jumlah anggota DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum. Selain itu, juga dibentuk Badan Khusus dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi

dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus dan pembangunan di wilayah Papua.²⁹

19. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/ kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan / atau aspirasi masyarakat Papua. (Pasal 76 ayat 2)). Mengenai pemekaran daerah terlihat perbedaan yang mendasar karena Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tidak ada peran dari pemerintah pusat dalam pemekaran daerah tetapi di Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 pemerintah pusat bersama DPR berperan dalam pemekaran daerah. Hal tersebut mencerminkan bahwa pemerintah pusat juga telah menyetujui kalau terjadi pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dalam hal pemekaran wilayah tentunya tidak lepas dari pelepasan tanah adat yang menuai persoalan sehingga diperlukan penyelesaian. Sebelum era otonomi khusus tanah-tanah eks Nederlands Nieuw Guinea, yang dikuasai sebagai tanah negara serta memerintahkan Gubernur Irian Jaya untuk menyerahkan kepada instansi vertikal yang berada di Provinsi Irian Jaya pada waktu itu yang dikenal dengan sebutan vertikalisasi asset, yang ditetapkan dengan Keputusan Irian Jaya Nomor 95/GIJ/1976. Sedangkan setelah era otonomi khusus dikenal dengan adanya pelepasan tanah adat, yaitu sebelum untuk proses pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional harus dilengkapi dengan pelepasan tanah adat dari masyarakat adat yang bersangkutan sebagai salah satu persyaratan dalam proses pendaftaran tanah. Proses ganti rugi yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk tanah-tanah eks Nederlands Nieuw Guinea yang telah menjadi tanah negara melalui upaya proses gugatan di pengadilan yang telah diputus dan mempunyai kekuatan hukum tetap.³⁰

²⁹ Hasil Wawancara dengan Pelaksana Harian Kepala Biro Hukum SETDA Papua melalui telepon seluler

³⁰ Hasil Wawancara dengan Pelaksana Harian Kepala Biro Hukum SETDA Papua melalui telepon seluler

Hal-hal mendasar yang menjadi isi Undang-Undang ini adalah: Pertama, pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang 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 dan berciri: 1) partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan . 2) pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar Orang Asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan Keempat, pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural Orang Asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.³¹

Pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain. Dapat diketahui bahwa tujuan pemberian otonomi khusus adalah untuk menyelesaikan akar masalah Papua sesuai dengan aspirasi masyarakat Papua. Namun demikian, substansi Undang-Undang otonomi khusus Papua tidak mencakup upaya penyelesaian seluruh akar persoalan di Papua. Undang-Undang otonomi khusus Papua hanya dapat digunakan sebagai instrumen normatif untuk menyelesaikan akar persoalan berupa "kesenjangan, persamaan kesempatan, serta perlindungan hak-hak dasar HAM". Untuk persoalan yang berakar pada konflik dan perbedaan pendapat mengenai proses dan legalitas penyatuan Papua sebagai bagian dari Indonesia sama sekali tidak disinggung walaupun dalam realitas masih menunjukkan kuatnya pengaruh akar persoalan ini dalam konflik di Papua. Konsekuensinya, tujuan

pemberian otonomi khusus juga bukan untuk menyelesaikan perbedaan pendapat tersebut. Dengan sendirinya, persoalan aspirasi pemisahan diri yang bersumber pada perbedaan persepsi legalitas Penentuan Pendapat Rakyat tidak dapat diselesaikan melalui pemberian otonomi khusus.³²

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kedudukan Pemerintah Pusat adalah aktor kebijakan dalam otonomi khusus. Unsur pemerintah pusat merupakan faktor penting dalam pelaksanaan otonomi khusus. Oleh karena itu, ketika otonomi khusus dianggap gagal atau sebaliknya berhasil, maka hal demikian tidak lepas dari peranan pemerintah pusat.
2. Kewenangan pemerintah pusat pada otonomi khusus lebih menekankan pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria dan prosedur. Sedangkan kewenangan pelaksanaan hanya terbatas pada kewenangan bertujuan mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara, menjamin kualitas pelayanan umum yang setara bagi warga negara, menjamin efisiensi pelayanan umum karena jenis pelayanan umum tersebut berskala nasional dan menjamin keselamatan fisik dan non fisik yang setara bagi semua warga negara.

B. Saran

1. Karena pemerintah pusat sebagai aktor kebijakan maka sebaiknya pemerintah pusat mengadakan Rapat Dengar Pendapat (RDP) bersama pemerintah daerah Papua dan masyarakat Papua. Sehingga, segala aspirasi masyarakat Papua terlebih Orang Asli Papua dapat tersalurkan dan tidak ada lagi persoalan "kepercayaan" antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
2. Perlu dibangun komunikasi yang intensif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyusunan pembagian kewenangan agar tidak terjadi disharmonisasi dalam pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dadang Solihin dan Radjab Semendawai. (2013). *Optimalisasi Otonomi Daerah Kebijakan, Strategi dan Upaya*, Jakarta: Yayasan Empat Sembilan

³¹ Ni' Matul Huda, *Problematika Otonomi Khusus di Papua*, Nusamedia, Bandung, 2021, hlm. 26

³² *Ibid*, hlm. 27

- Katharina, Riris. (2019). *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor
- LIPI. (2019). *Masalah Pendidikan dan Kesehatan di Papua*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia
- Malak, Stephanus. (2012). *Otonomi Khusus Papua*, Jakarta: Ar Raafi
- Matul, Ni. (2021). *Problematika Otonomi Khusus di Papua*, Bandung: Nusamedia
- Nurcholis, Hanif. (2007) *Teori dan Praktik Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia
- Pekey, Frans. (2018). *Otonomi Khusus Papua Dinamika Formulasi Kebijakan Yang Semu*, Jakarta: Kompas

Jurnal Ilmiah

- Sawala-Jurnal Administrasi Negara (2021). Problematika Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Kepada Daerah Papua dan Papua Barat Dengan Perspektif Kebijakan Publik, Vol. 9, No. 2

Daftar Wawancara

- Kepala Biro Tata Pemerintahan dan Otonomi Khusus SETDA Provinsi Papua: Bapak Jimmy Wanimbo, S.H., M.Ec.Dev. tanggal 2 Februari 2022 melalui telepon seluler
- Pelaksana Harian Kepala Biro Hukum SETDA Provinsi Papua : Ibu Sofia Bonsapia, S.H., M.Hum. tanggal 27 Januari 2022 melalui telepon seluler
- Mahasiswa Penerima Beasiswa Unggul Papua di Selandia Baru tanggal 19 Januari 2022 melalui *WhatsApp*