

Desentralisasi Asimetris Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Pada Daerah Otonomi Khusus Papua

Intan Herdanareswari

Faculty of Law, University of Indonesia, intan.herdanareswari@ui.ac.id

Abstract

The decentralization implemented in Papua is uniquely different from other provinces that have received special autonomy status. The aim of implementing asymmetric decentralization in Papua is to equalize development and prevent conflict in Papua. This goal leads to achieving the welfare of the Papuan people. This research explains that based on the qualitative analysis carried out, asymmetric decentralization has not succeeded in realizing the welfare of the Papuan people. This is based on the achievements of the human development index which places Papua as the lowest province in Indonesia and the trend of the number of conflicts in Papua which tends to increase in 2024.

Keywords: *Asymmetric Decentralization; Papua; People's Welfare.*

Abstrak

Desentralisasi yang diterapkan di Papua memiliki keunikan yang berbeda dengan provinsi lainnya yang memperoleh status otonomi khusus lainnya. Tujuan dari penerapan desentralisasi asimetris di Papua adalah untuk pemerataan pembangunan dan mencegah konflik di Papua. Tujuan tersebut berujung pada tercapainya kesejahteraan masyarakat Papua. Penelitian ini memaparkan bahwa berdasarkan analisis kualitatif yang dilakukan, desentralisasi asimetris belum berhasil mewujudkan kesejahteraan masyarakat Papua. Hal tersebut didasarkan pada capaian indeks pembangunan manusia yang masing menempatkan Papua sebagai provinsi terendah di Indonesia dan tren jumlah konflik di Papua yang cenderung mengalami peningkatan di tahun 2024.

Kata kunci: Desentralisasi Asimetris; Papua; Kesejahteraan Masyarakat.

1. Pendahuluan

Pembahasan mengenai otonomi daerah maka secara langsung akan merujuk pada pembahasan terhadap desentralisasi. Desentralisasi apabila dikaji dari asal katanya, bersumber dari kata "De" yang berarti "lepas" dan "decentrum" yang berarti "pusat", sehingga desentralisasi secara sederhana didefinisikan sebagai pelepasan diri daerah dari ketergantungan terhadap pemerintah pusat dalam rangka pengurusan urusan rumah tangga daerah. (Lambelanova, 2022) Sedangkan, otonomi daerah diartikan sebagai penjelmaan dari pemenuhan hak dari Warga

Negara Indonesia yang tinggal di daerah untuk dapat melakukan pengaturan, pengendalian dan pengembangan urusan daerahnya secara mandiri dengan tetap mengacu kepada hukum yang berlaku (Nurcholis, 2007). Jenis pelaksanaan urusan daerah dalam otonomi daerah ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu otonomi luas dan otonomi terbatas. Otonomi luas adalah daerah diberikan kebebasan melaksanakan segala urusan daerah yang meliputi semua bidang pemerintahan, kecuali urusan mutlak yang merupakan ranah kekuasaan pemerintah pusat antara lain dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Hal tersebut berbeda dengan otonomi terbatas dimana daerah hanya diberikan kewenangan untuk melakukan pengurusan terhadap hal-hal yang sifatnya sektoral yang berhubungan dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Berpijak pada hubungan antara desentralisasi dengan otonomi daerah, maka otonomi daerah sebenarnya merupakan konkretisasi dari kekuasaan yang didesentralisasikan. Pada proses desentralisasi kekuasaan tersebut timbul hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang menurut Pasal 18A UUD NRI 1945 harus dilaksanakan dengan memberikan perhatian khusus terhadap keunikan atau kekhususan dan keragaman yang ada di daerah dengan tetap mengedepankan asas keadilan dan keselarasan. Selanjutnya, pada Pasal 18B Ayat (1) menyebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Isi dari konstitusi tersebut artinya ada kemungkinan pemberlakuan pengaturan yang berbeda antara daerah satu dengan daerah lainnya berdasarkan keunikan yang dimiliki baik di tingkat provinsi, kabupaten/kota, maupun desa di Indonesia. Satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat unik tersebut yang kemudian diberikan otonomi khusus sehingga dapat mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan jati diri dan keunikan daerah yang dimilikinya. Pengaturan tentang keunikan daerah hingga diberikan otonomi khusus selain diatur dalam Konstitusi juga diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksana lainnya (RI, 2001).

Desentralisasi asimetris merupakan pelimpahan kewenangan yang sifatnya khusus dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menyelesaikan permasalahan ekonomi, politik, fiskal maupun administrasi yang ada di daerah yang bisa berbeda antara daerah satu dengan lainnya tergantung kekhususan dan keunikan daerah yang bersangkutan. Perkembangan desentralisasi asimetris dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia dimulai dengan dilakukannya amandemen kedua konstitusi yang merubah Pasal 18 menjadi Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Pertimbangan dibalik perubahan Pasal 18 tersebut didasarkan pada pendapat dari Praktikno yang sangat progresif dimana dia menyampaikan: (Lambelanova, 2022)

- 1) Pemerintah perlu menerapkan model desentralisasi asimetris untuk menyelesaikan persoalan lokal yang ada di daerah;
- 2) Model desentralisasi asimetris dinilai akan mampu menyesuaikan dengan era globalisasi;
- 3) Pelaksanaan desentralisasi asimetris harus tetap mengedepankan ke-*bhineka-an*;
- 4) Diharapkan desentralisasi asimetris akan mampu memenuhi kebutuhan nasional.

Pada proses transfer kewenangan dalam desentralisasi asimetris, terdapat kategorisasi urusan pemerintahan yang ada di Indonesia. urusan pemerintahan dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu urusan pemerintahan umum, urusan pemerintahan absolut, dan urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan umum merupakan urusan yang menjadi lingkup kewenangan kepala pemerintahan (Presiden), urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang menjadi kewenangan mutlak dari pemerintah pusat, dan urusan pemerintahan konkuren urusan yang dapat dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren sendiri dibagi menjadi 2 (dua) urusan pemerintahan wajib yang diberlakukan sama di setiap daerah dan urusan konkuren pilihan yang dapat disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah. Urusan konkuren pilihan inilah yang didesentralisasikan secara asimetris kepada daerah. (Lambelanova, 2022)

Penerapan desentralisasi asimetris yang mengedepankan keistimewaan daerah diterapkan di Indonesia dengan adanya beberapa daerah yang berstatus istimewa atau dengan pemberian otonomi khusus. Daerah-daerah tersebut antara lain Provinsi Papua dan Papua Barat, Provinsi Aceh, DKI Jakarta (sekarang Daerah Khusus Jakarta), dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemerintah pusat memberikan suatu otonomi khusus yang dimaksudkan untuk memberikan kesempatan yang lebih terbuka pada pemerintah daerah untuk dapat mengatur daerahnya sesuai keunikan lokal yang dimilikinya. Desentralisasi asimetris juga bertujuan untuk membantu memaksimalkan fungsi distribusi dari pemerintah pusat dengan mengedepankan ke-khas-an daerah dan pertimbangan atas aspek politik, ekonomi, geografis, sosial, manajemen pemerintahan dan aspek sejarah. Dengan memperhatikan aspek-aspek tersebut, harapannya kebijakan yang dibuat pemerintah daerah dapat menampung aspirasi masyarakat lokal dan meminimalisir konflik dan ancaman terhadap keutuhan NKRI. (Krisnapati, 2012)

Otonomi khusus yang diberikan kepada Papua meliputi hak untuk mendapat otonomi yang bersifat khusus sehingga dapat memaksimalkan potensi daerah yang dimiliki demi kesejahteraan masyarakat (Hamid, 2012). Otonomi Khusus yang diberikan kepada Papua juga menjadi salah satu upaya pemerintah pusat untuk mengurangi konflik di Papua dan pemerataan pembangunan yang telah dilakukan sejak tahun 2021. Sehingga, menurut Bambang Purwoko, di Papua memerlukan otonomi khusus dengan desain desentralisasi asimetris khusus pula dikarenakan masalah yang ada di Papua juga memiliki sifat khusus yang berbeda dari daerah

khusus lainnya (MKRI, 2020). Dengan kata lain, otonomi khusus di Papua merupakan wujud pelaksanaan desentralisasi asimetris di daerah tersebut.

Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki ke-khas-an yang berbeda dengan daerah istimewa lainnya yang ada di Indonesia terutama dalam hal hukum adat yang berlaku. Desentralisasi asimetris di Papua dilakukan dengan memberikan penghormatan tertinggi terhadap Orang Asli Papua sebagai bagian dari Masyarakat Hukum Adat. Penghormatan tersebut dilakukan dengan membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), Majelis Rakyat Papua (MRP) dan kedudukan Gubernur Papua sebagai kepala daerah. Ketiga penyelenggara pemerintahan tersebut memiliki tugas dan wewenangnya masing-masing dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan melibatkan masyarakat asli Papua dalam penyusunan kebijakan di daerahnya.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka terdapat 2 (dua) pokok permasalahan yang menjadi topik utama dalam pembahasan asrtikel ini. Pertama, bagaimana pelaksanaan desentralisasi asimetris di Papua yang membedakannya dengan daerah lainnya? Kedua, apakah tujuan pemerintah menerapkan desentralisasi asimetris untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Papua tercapai? Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut penelitian ini bertujuan untuk menganalisis seberapa besar efek pelaksanaan desentralisasi asimetris dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Papua terutama dalam hal pemerataan pembangunan dan pencegahan konflik di Papua.

Pada pelaksanaan penelitian ini, metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan memahami kondisi faktual yang dihubungkan dengan teori-teori yang terkait sehingga dapat menjawab permasalahan yang diangkat dalam penelitian (Lutfia Azzahra, 2023). Pendekatan penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan mengidentifikasi sumber-sumber hukum terkait dengan penelitian dan menganalisis sesuai dengan teori-teori hukum yang terkait (Wibisana, 2023). Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian, dan bahan hukum sekunder terdiri atas buku dan jurnal hukum yang terkait dengan topik penelitian.

2. Pembahasan

2.1. Desentralisasi dan Kesejahteraan Masyarakat

2.1.1 Desentralisasi di Indonesia

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, pemerintah memiliki tugas untuk menjaga keamanan dan ketertiban, menyediakan layanan publik, dan memastikan bahwa kesepakatan dilakukan dengan adil dan setara sesuai dengan Undang-Undang. Kebijakan ini tentu berbeda

antara satu negara dengan negara lainnya, namun ada beberapa aspek juga yang mungkin memiliki kesamaan, seperti sistem yang berlaku di negara barat dalam membentuk ikatan antara pemerintah dan masyarakatnya (Haque, 2012).

Keberadaan instansi pemerintah daerah telah menumbuhkan peran serta partisipasi dan keterlibatan masyarakat setempat yang efektif dalam menentukan urusan mereka. Ada korelasi antara pertumbuhan ekonomi dengan tingkat partisipasi rakyat, kepemimpinan lokal dan desentralisasi kewenangan. Semua layanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah secara langsung akan mempengaruhi kehidupan sehari-hari masyarakat di daerah tersebut. Desentralisasi memungkinkan partisipasi masyarakat secara langsung dalam pemerintahan daerah dan pemberdayaan terhadap pihak-pihak yang sebelumnya dikecualikan dari proses pengambilan keputusan. Tercapainya bidang administrasi yang terdesentralisasi akan berdampak pada kesepahaman yang baik antara warga negara dan pejabat di daerah (Sikander, 2015).

Instansi pemerintah daerah telah memainkan peran penting tidak hanya dalam mempromosikan nilai-nilai demokrasi tetapi juga dalam mempercepat laju pembangunan. Demokrasi dapat dibangun jika institusi pemerintah daerah diperkuat. Pemerintah daerah menyediakan sarana dimana warga dapat melakukan kontrol atas urusan lokalnya dan mengungkapkannya terutama bila mereka tidak terpengaruh dengan kebijakan pemerintah pusat. Pemerintah daerah adalah institusi yang menangani hal-hal yang berhubungan dengan masyarakat yang tinggal di wilayah tertentu. Namun perlu diingat bahwa pemerintah daerah bukanlah pemerintahan yang berdaulat. Untuk itu dalam urusan strategis seperti bidang keamanan, pertahanan, suku bunga bank, perpajakan, perdagangan internasional di tingkat nasional tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat (Sikander, 2015).

Desentralisasi pada praktiknya meliputi 2 (dua) komponen yang menjadi obyek pelimpahan yaitu kekuasaan, tanggung jawab terhadap pengelolaan urusan dan sumber daya lokal daerah. Tujuan awal dikembangkannya konsep desentralisasi adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang responsif terhadap permasalahan sektoral daerah, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dan guna pemerataan pembangunan. 3 (tiga) tujuan tersebut kesemuanya merujuk pada kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat (Alfarid Fadhil Rachman, 2023). Desentralisasi merupakan transformasi hubungan kekuasaan dan kontrol dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah yang lebih responsif, partisipatif dan inovatif sehingga mampu menghadapi berbagai kendala-kendala dari pelaksanaan pembangunan di daerah baik di bidang politik, sosial, maupun budaya.

Para sarjana banyak memperdebatkan pemahaman tentang desentralisasi, hal itu terlihat dari banyaknya pengertian dari desentralisasi yang berbeda. Hendry Maddick memberikan

definisi terhadap desentralisasi berarti “pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang menjadi kewenangan pemerintah daerah”, sedangkan dekonsentrasi merupakan “*the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters*” (pendelegasian kewenangan berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi-fungsi tertentu oleh pemerintahan pusat kepada staf dalam struktur organisasinya (Hakim, 2012).

Rondinelli dan Cheema (1983) mendefinisikan otonomi daerah sebagai berikut: (Said, 2005)

Decentralization is the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal (italic on original) organization, local government or non-governmental organization.

Berdasarkan definisi tersebut, desentralisasi dipusatkan pada sektor administratif dan sektor politik dari suatu negara karena sangat identik dengan komitmen atau kepercayaan (*trust*) dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah (M. Fernanda, 2023).

Akibat dari pelaksanaan asas desentralisasi adalah terciptanya *local self-government* dan konsekuensi dari pelaksanaan asas dekonsentrasi adalah terciptanya *local state government* atau *field administration* (Hakim, 2012). Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreiding van bevoegdheid*) tetapi didalamnya juga terjadi pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan pada tingkatan lebih rendah. Hal ini dikarenakan desentralisasi selalu identik dengan status mandiri atau otonom, maka apabila kita berbicara mengenai desentralisasi dengan sendirinya sama saja dengan membicarakan otonomi (Hakim, 2012).

Amrah Muslimin melakukan spesialisasi terhadap desentralisasi dalam 3 (tiga) jenis yaitu desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan (Muslimin, 1986).

1. Desentralisasi politik adalah ketika pemerintah pusat memberikan kebebasan kepada daerah, melalui badan-badan politiknya untuk mengurus daerahnya sendiri.
2. Desentralisasi fungsional adalah pada saat pemerintahan pusat memberikan melalui golongan-golongan tertentu yang ada dalam masyarakat memberikan kewenangannya untuk mengurus urusan tertentu di daerah yang menjadi keahliannya misalnya urusan pendidikan, perdagangan, dan irigasi di daerah tersebut. (Alma'arif Pangulu, 2023)
3. Desentralisasi Kebudayaan adalah memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan pendidikan dan pelestarian budaya daerah.

Desentralisasi di negara kesatuan seperti di Indonesia berarti ada kekuasaan dari pemerintah pusat sebagai badan publik nasional yang diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai badan publik lokal. Hal ini sebagaimana terjadi di Inggris yang dijelaskan oleh Eric Barendt bahwa, *“state with unitary constitution may decide for a number of reasons to devolve powers to regional (or local) assemblies.”* Tujuan lain dari desentralisasi adalah agar pengambilan keputusan tepat sasaran dan tepat guna sesuai karakteristik daerah sebagaimana dijelaskan oleh Eric Barendt bahwa, *“one common motive is the desire to decentralize political authority so that it is responsive to the needs of local communities”*. (MPRRI, 2021)

Pada pelaksanaan desentralisasi terjadi distribusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah baik berdasarkan wilayah maupun berdasarkan fungsi-fungsi pemerintahan yang ada. Dengan demikian terdapat 2 (dua) jenis kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintahan lokal, yaitu kekuasaan desentralisasi atau otonomi dan kekuasaan tugas pembantuan (*medebewind*) sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945.

Sejarah pelaksanaan desentralisasi di Indonesia tidak lepas dari sejarah peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang telah mengalami perkembangan sejak masa Proklamasi Kemerdekaan Negara Indonesia tanggal 17 Agustus 1945. Peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di Indonesia hingga saat ini antara lain sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah;
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 (Undang-Undang Pokok-Pokok tentang Pemerintahan Daerah);
- 3) Undang-Undang Nomor Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- 4) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 11957 tentang Pemerintahan Daerah dan Badan Pemerintahan Harian; dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong (DPRD-GR) dan Sekretariat Daerah;
- 5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- 6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- 7) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
- 8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
- 9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perubahan atau pergantian peraturan perundang-undangan diatas merupakan amanat Pasal 18 UUD 1945 dan sedikit banyak dipengaruhi oleh dinamika dan tuntutan perkembangan di daerah yang selalu mengalami perubahan dari waktu ke waktu.

Pengaturan tentang pemerintahan daerah di dalam UUD 1945 sebelum amandemen hanya terdiri 18 Pasal yaitu dari 1 pasal sampai dengan Pasal 18, dimana Indonesia terbagi atas daerah besar dan daerah kecil yang susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang serta adanya pengakuan terhadap hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa. Ketentuan tentang pemerintahan daerah di dalam UUD 1945 setelah amandemen kedua menjadi 3 pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Perubahan ini memuat prinsip desentralisasi yang lebih luas jika dibandingkan dengan pengaturan sebelumnya. (Hendratno, 2009).

Apabila dikaji dari latar belakang pembentukannya, Undang-Undang Pemerintah Daerah tahun 1999 merupakan sikap antisipatif dari pemerintahan transisi pada masa Presiden B.J. Habibie yang bertujuan untuk meredam gejala pergerakan reformasi didaerah dan upaya untuk harmonisasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam rangka mewujudkan otonomi daerah. Lengsernya pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998 menjadi pemicu bagi daerah untuk menggulirkan berbagai tuntutan kepada pemerintah pusat, mulai dari permintaan otonomi yang lebih luas, penerapan sistem federasi, hingga tuntutan untuk memisahkan diri dari NKRI. Berbeda dengan Undang-Undang Pemerintahan Dearah Tahun 1974 dan sebelumnya, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dinilai banyak pihak telah membuka khasanah baru bagi penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia dan mengubah paradigma sentralisasi menjadi desentralisasi. Langkah maju dan positif menuju demokratisasi dan pemberdayaan daerah berdasarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah Tahun 1999, antara lain: (Hendratno, 2009)

- a) Asas desentralisasi lebih diutamakan daripada asas dekonsentrasi;
- b) Pemisahan secara tegas badan eksekutif dengan badan legislatif, dan kedua badan memiliki kedudukan yang sederajat;
- c) Kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD dan DPRD dapat menjatuhkan kepala daerah;
- d) Dihapuskannya hak prerogatif presiden dalam pengangkatan kepada daerah;
- e) Dihapuskannya pembagian daerah dengan sistem bertingkat;
- f) Diatur secara tegas dan jelas tentang keuangan pusat dan keuangan daerah; dan,
- g) Pembentukan desa harus berdasarkan hak, asal-usul dan sosial budaya setempat.

Pada tahun-tahun awal pelaksanaannya, termasuk dalam rentang waktu dimasa transisi, implementasi Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 22 Tahun 1999 dinilai sangat kontroversial, kerancuan persepsi dan ketidakpastian hukum. Terdapat beberapa permasalahan dari Undang-Undang tersebut yang dapat diidentifikasi, yaitu: (Hendratno, 2009)

- a) Konsepsi dan redaksi pasal-pasal yang multitafsir satu dengan lainnya;
- b) Peraturan pelaksana perundang-undangan otonomi daerah yang belum lengkap;
- c) Harmonisasi peraturan perundang-undangan sektoral yang belum optimal;
- d) Adanya konflik dan *overlapping* kewenangan pusat dan daerah yang belum berhasil diselesaikan;
- e) Timbulnya disharmoni hubungan antara pusat dan daerah, provinsi dengan kabupaten/kota, yang mengarah pada disintegrasi;
- f) Disharmonisasi antara kepala daerah dengan DPRD dan perangkat daerah lainnya;
- g) Inefisiensi penyelenggaraan otonomi daerah akibat dari adanya proliferasi kelembagaan perangkat daerah;
- h) Penerbitan produk hukum daerah yang tidak terkendali; dan
- i) Pembinaan dan fasilitasi oleh pemerintah pusat yang kurang terkoordinir dengan baik.

Berdasarkan paparan kronologi di atas, dapat dikatakan bahwa pengaturan desentralisasi masih jauh dari angan-angan dan gagal sehingga Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disahkan. Undang-Undang tersebut diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004 yang sekaligus membuat Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 1999 menjadi tidak berlaku lagi. Pada dasarnya kedua Undang-Undang tersebut sama-sama menganut asas desentralisasi, sehingga tidak terdapat perbedaan yang cukup signifikan. Pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang diatur keduanya juga masih sama, yaitu berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, juga masih terdapat pengaturan mengenai Otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004 diatur secara spesifik segala aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah mulai dari pembentukan daerah dan kawasan khusus, pembagian urusan pemerintah, kepegawaian daerah, peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, keuangan daerah, pembinaan dan pengawasan serta penyelesaian perselisihan antara kota dengan desa. Menurut Undang-Undang tersebut, ada pengakuan dari negara terhadap satuan pemerintah daerah yang khusus dan istimewa. Daerah yang bersifat khusus dan istimewa ini, antara lain seperti Daerah Khusus Jakarta, DI Aceh, DI Yogyakarta, dan provinsi-provinsi di Papua. Pada prinsipnya bagi daerah-daerah tersebut tetap diberlakukan sama dengan daerah-daerah lain. Hanya saja dengan terdapat faktor pembeda, sehingga kepada daerah-daerah tersebut dapat diberikan wewenang khusus yang diatur dengan Undang-Undang. Jadi, bagi daerah yang bersifat khusus dan istimewa, secara umum berlaku Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2004 dan dapat juga diatur dengan Undang-Undang tersendiri.

Pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 mengisyaratkan pengaturan urusan pemerintahan yang secara tidak langsung mempunyai sebuah kewenangan. Kewenangan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 13 yang terdiri atas kewenangan wajib dan kewenangan pilihan yang ditekankan kepada Pemerintah Daerah saja, selain itu dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya menjelaskan kewenangan yang menjadi hak dan kewajiban dari pemerintah. Jadi dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 sebenarnya masih belum jelas mengatur mengenai batasan terhadap pembagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah termasuk hak dan kewajiban dari pemerintah pusat dan daerah.

Pasca lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 ini kemudian diikuti dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh Nomor 11 Tahun 2006 sebagai jalan keluar atas persoalan konflik yang selama ini terjadi di Aceh. Penerapan otonomi khusus diberikan oleh pemerintah pusat kepada Aceh untuk mencapai perdamaian setelah ditandatanganinya perjanjian perdamaian antara pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang berlangsung di Helsinki. Perlu ditekankan, bahwa secara filosofis asas pelaksanaan sistem pemerintahan daerah, baik sentralisasi, desentralisasi simetris, atau pun desentralisasi asimetris pada akhirnya adalah untuk mencapai tujuan kesejahteraan rakyat khususnya bangsa Indonesia.

2.1.2 Kesejahteraan Masyarakat

Kesejahteraan berarti kebahagiaan yang dirasakan oleh individu maupun kelompok dalam masyarakat. Kesejahteraan sering merujuk pada kemakmuran yaitu terpenuhinya rasa aman, hidup yang sehat, serta terwujudnya keadilan sosial dalam masyarakat. Kesejahteraan dalam arti sempit sering diidentikkan dengan faktor ekonomi padahal pengertian dari kesejahteraan lebih luas dari itu yakni meliputi aspek sosial, budaya, maupun lingkungan. Dengan tercapainya kesejahteraan masyarakat, maka setiap individu akan mampu memaksimalkan potensinya sehingga dapat meningkatkan harkat dan martabat serta kualitas hidupnya (Alfarid Fadhill Rachman, 2023). Pada UUD NRI 1945 terdapat penegasan bahwa Indonesia adalah negara kesejahteraan yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Kesejahteraan masyarakat menjadi fokus utama dari setiap rencana dan kegiatan pembangunan nasional.

Secara umum, teori negara kesejahteraan adalah suatu negara yang dalam setiap kegiatan ketatanegaraannya selalu berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup dari warga negaranya. Negara kesejahteraan akan selalu berupaya membuat kebijakan yang mampu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat baik moril maupun materiil serta berupaya untuk meniadakan kesenjangan atau ketimpangan ekonomi dan sosial dari masyarakatnya. Salah satu tantangan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat adalah partisipasi masyarakat. Hal

tersebut dikarenakan, setiap orang punya tanggung jawab masing-masing atas hidup mereka sehingga berbicara mengenai kesejahteraan maka bukan sekedar tanggung jawab negara untuk mewujudkannya namun juga memerlukan kontribusi dari masyarakatnya. (M. Riyanto, 2023) Negara dalam melaksanakan pembangunan nasional, harus selalu memperhatikan aspek kesetaraan dan keadilan jangan sampai kesejahteraan masyarakat di daerah satu berbeda dengan di daerah lainnya sehingga menimbulkan kesenjangan yang signifikan. Harapannya dengan adanya pemerataan pembangunan, maka daerah tertinggal akan mampu mengejar ketertinggalannya dengan daerah maju sehingga kesejahteraan masyarakat dapat dirasakan secara merata.

Pada upaya pencapaian kesejahteraan masyarakat tersebut, desentralisasi asimetris juga memegang peranan penting. Hal tersebut sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa tujuan dari penerapan desentralisasi asimetris itu sendiri salah satunya adalah untuk pemerataan pembangunan dan mencegah konflik di daerah. Pada proses pembangunan yang dilaksanakan di daerah dengan menerapkan desentralisasi asimetris, partisipasi masyarakat berarti memberdayakan masyarakat lokal setempat dalam mengelola sumber daya lokal yang ada guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah (Syahid Fathulloh, 2021). Dengan adanya keterlibatan masyarakat lokal dengan memberikan kewenangan untuk mengelola secara bebas namun bertanggungjawab akan membuat masyarakat bertanggungjawab atas kesejahteraannya sendiri dan untuk kepentingan daerahnya sendiri. Pada penelitian ini, fokus pembahasan mengenai kesejahteraan akan difokuskan pada 2 (dua) aspek yaitu pemerataan pembangunan dan pencegahan konflik di Papua. Hal tersebut berhubungan dengan latar belakang diterapkannya desentralisasi asimetris di Papua adalah untuk 2 (dua) tujuan tersebut.

2.2. Desentralisasi Asimetris Di Indonesia

Pengadopsian model desentralisasi asimetris untuk diterapkan di Indonesia muncul karena kebutuhan akan administrasi pemerintahan yang adaptif dan profesional dalam membingkai keragaman lokal daerah. Model pengorganisasian suatu negara merupakan bentuk respon atas masyarakat yang heterogen untuk berkontribusi dalam bekerjanya sistem politik dan pemerintahan di negara itu sendiri. Keragaman lokal yang dimiliki beberapa daerah di Indonesia nyatanya tidak dapat dikelola dengan kerangka administrasi yang seragam. Menjawab persoalan keragaman tersebut digunakanlah model desentralisasi asimetris yang juga sudah diterapkan di beberapa negara baik negara federal maupun negara kesatuan. Desentralisasi asimetris di Indonesia dikonsepsikan ke dalam konteks yang kita kenal dengan otonomi khusus, daerah khusus, daerah istimewa dan sebagainya. Inti desentralisasi asimetris adalah memberikan hak yang mendorong provinsi untuk kreatif dan berinovasi dalam pelaksanaan pemerintahan di luar

ketentuan umum dan khusus yang dapat menjadi terobosan akan kebuntuan mekanisme formal yang selama ini belum mampu dipecahkan.

Charles Tarlton adalah ahli yang pertama kali menyampaikan pendapat terkait apa itu desentralisasi simetris dan apa itu desentralisasi asimetris. Desentralisasi Simetris sangat mencolok dengan adanya kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan daerah dengan sistem politik nasional maupun antar daerah. Pola kesesuaian tersebut ditandai dengan “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*”, hubungan antara pemerintah pusat dengan unit lokal di daerah akan membentuk hubungan simetris, hubungan tersebut didasarkan pada jumlah dan beban yang seimbang. Lain halnya dengan desentralisasi asimetris yang mengadopsi konsep federal asimetris (*asymmetric federation*) dimana hubungan yang terjadi antar satu atau lebih pemerintah lokal atau unit politik, “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”. (Dewi, 2021)

Pemilihan desentralisasi asimetris sebagai model desentralisasi yang diterapkan di suatu negara bukan didasarkan pada gagalnya model desentralisasi simetris. Lebih lanjut dijelaskan oleh Tarlton terkait model desentralisasi asimetris bahwa “*in the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole*” (Jaweng, 2011). Tarlton selanjutnya membagi model desentralisasi asimetris menjadi 2 (dua) kategori yaitu desentralisasi asimetris *de jure* dan desentralisasi asimetris *de facto*. Asimetris *de jure* mendasarkan pelaksanaan desentralisasi asimetris berdasarkan pada konstitusi yang jelas-jelas mengatur hal tersebut, sedangkan asimetris *de facto* mendasarkan pelaksanaan desentralisasi asimetris berdasarkan perbedaan pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah akibat adanya perbedaan sosial, budaya, ekonomi maupun faktor lainnya yang ada di daerah. (Dewi, 2021)

Berdasarkan paparan yang telah disampaikan, benang merah dari desentralisasi asimetris berfokus pada isi, jenis, maupun ukuran dari sebuah kewenangan serta bagaimana pola hubungan yang terjadi antara pemerintah dengan unit lokal. Desentralisasi asimetris memiliki karakter yang unik dan memiliki hubungan yang berbeda antara wilayah asimetris dengan pemerintah pusat, baik dengan sesama unit sub nasional yang berada dalam 1 (satu) tingkat maupun yang berada dalam sistem pemerintahan secara keseluruhan. Keunikan karakter tersebut terjadi karena adanya derajat otonomi dan kekuasaan yang dimiliki oleh daerah asimetris yang berbeda pula.

Para ahli menyebut desentralisasi Asimetris adalah sebagai otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*), mengapa otonomi? Karena ada kewenangan khusus yang diberikan kepada wilayah tertentu yang berbeda dan tidak diberikan kepada wilayah lain. Akibatnya, penggunaan istilah

desentralisasi asimetris sering tertukar dengan istilah otonomi, oleh karena itu Van Houten mendefinisikan otonomi khusus sebagai berikut: (Krisnapati, 2012)

Kewenangan yang sah secara hukum, yang diberikan terhadap kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah yang sifatnya khusus secara etnis untuk dapat merumuskan kebijakan publik dan melaksanakan kebijakan yang telah dibuat secara bebas dengan tidak bertentangan dengan kewenangan negara namun tetap tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, otonomi dapat dimaknai hak warga negara di wilayah etnis tertentu yang tidak memiliki kedaulatan sendiri untuk melaksanakan yurisdiksi eksklusif.

Van Houten berpendapat, ada aspek yang perlu mendapat perhatian lebih ketika membahas mengenai otonomi. Aspek-aspek tersebut antara lain: *Pertama*, ditinjau dari pengertian otonomi mencakup otonomi teritorial dan otonomi non-teritorial. *Kedua*, ada 2 (dua) kategori otonomi yaitu otonomi asimetris dan otonomi. *Ketiga*, apabila ditinjau dari kelompok etnis maka perlu diberikan otonomi khusus.

Secara umum, desentralisasi asimetris di Indonesia tergambar praktiknya pada penerapan otonomi daerah yang berbeda antara daerah provinsi satu dengan daerah provinsi lainnya terutama daerah-daerah provinsi yang dikategorikan sebagai daerah khusus. Apabila dikaji berdasarkan jenis desentralisasi asimetris yang disampaikan oleh Tarlton, maka Indonesia menerapkan desentralisasi asimetris *de jure* dan desentralisasi asimetris *de facto* sekaligus. (Dewi, 2021) Hal tersebut dikarenakan secara *de jure* konstitusi mengatur perlunya pengakuan atas kekhasan daerah dan secara *de facto* daerah-daerah di Indonesia memang memiliki faktor sosial, budaya, ekonomi dan politik yang berbeda yang menuntut adanya perlakuan yang berbeda pula.

Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol Universitas Gajah Mada pernah melakukan penelitian pada tahun 2010 terhadap alasan mengapa desentralisasi asimetris tepat untuk diterapkan di Indonesia. Hasil dari penelitian tersebut menyebutkan setidaknya ada 5 (lima) faktor yang membuat desentralisasi asimetris lebih unggul untuk diterapkan di Indonesia, yaitu: (Tauda, 2018)

- 1) **Konflik dan ancaman gerakan separatisme di Indonesia.** hal tersebut menjadi dasar diterapkan desentralisasi asimetris terhadap 3 (tiga) provinsi di Indonesia yaitu Aceh, Papua, dan Papua Barat. Konflik di ketiga provinsi tersebut dipicu adanya ketakutan atas penguasaan sumber daya lokal secara membabi buta oleh pemerintah pusat. Desentralisasi asimetris diberikan sebagai imbalan atas kemauan daerah untuk tetap menjadi bagian dari NKRI. Selain itu desentralisasi asimetris juga menjadi representasi penghormatan terhadap identitas daerah dalam bentuk institusi politik. Di Aceh misalnya terdapat pengadilan syariah yang disebut Mahkamah Syar'iyah untuk memeriksa perkara pidana yang didasarkan pada syariat Islam. Selain itu desentralisasi asimetris juga memberikan

pengakuan terhadap simbol-simbol lokal guna meredam konflik SARA contohnya bendera dan bahasa. Cara pemerintah pusat guna meredam konflik juga dilakukan dengan pemberian kesempatan sebesar-besarnya bagi warga lokal untuk memimpin daerah dan juga pemberian dana otonomi khusus yang cukup besar guna memaksimalkan pengelolaan sumber daya alam daerah.

- 2) **Status istimewa dari Ibukota Negara.** Desentralisasi asimetris dengan alasan status Ibu Kota Negara diberikan terhadap DKI Jakarta ketika menjadi Ibukota negara. Keistimewaan DKI Jakarta diwujudkan dengan tidak adanya pemilihan kepala daerah untuk Walikota dan tidak adanya DPRD Kota yang ditunjuk oleh Gubernur. Pelaksanaan pemilihan Gubernur pun berlaku syarat yang berbeda dengan daerah lain dimana harus memenuhi suara pemilih lebih dari 50%.
- 3) **Sejarah dan Budaya.** Faktor sejarah dan budaya menjadi alasan diberikannya desentralisasi asimetris terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta. Gubernur DI Yogyakarta adalah Sultan dan Wakil Gubernur adalah Pakualam yang bertahta didasarkan pada garis keturunan dan menjadi hak prerogatif keraton dan pakualam. Keduanya dilarang bergabung dengan partai politik.
- 4) **Teritorial wilayah negara.** Faktor teritorial wilayah negara diberlakukan pada daerah yang secara teritorial berbatasan langsung dengan negara lain sehingga sangat berhubungan dengan keamanan wilayah NKRI. Desentralisasi asimetris diterapkan bagi daerah Kalimantan Utara yang mewajibkan Gubernurnya berlatar belakang militer. Selain itu, ada penguatan infrastruktur keamanan bagi wilayah perbatasan.
- 5) **Pusat Pengembangan Ekonomi.** Faktor ini seharusnya dipertimbangkan dalam pemberian desentralisasi asimetris terhadap daerah yang secara geografis mampu dikembangkan menjadi peluang pembangunan ekonomi dan memiliki daya saing dengan negara lain. Daerah Batam misalnya yang dekat dengan Singapura. Namun sampai saat ini belum diterapkan.

Meskipun 5 (lima) faktor diatas dapat dijadikan acuan apakah suatu daerah dapat dikatakan layak untuk diberikan status desentralisasi asimetris, namun hal tersebut tidak mutlak begitu saja dapat langsung diterapkan. Hal tersebut dikarenakan, desentralisasi asimetris bukanlah hal yang sederhana, sehingga perlu pertimbangan yang matang termasuk kesiapan segala sarana prasarana dan mental dari pemerintah daerah untuk dapat memegang kewenangan yang telah dilimpahkan oleh pemerintah pusat. Sehingga, efek positif dari desentralisasi asimetris terutama dalam pemerataan pembangunan yang berujung pada kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan.

2.3. Desentralisasi Asimetris Pada Daerah Otonomi Khusus Papua

2.3.1 Keunikan Desentralisasi Asimetris di Papua

Gagalnya pemerintah pusat dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan di daerah terutama di Papua menjadi dasar diberikannya otonomi khusus bagi Papua. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang No. 21 Tahun 2002 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Altianua Uamang, 2018). Pemberian otonomi Khusus bagi provinsi Papua bertujuan agar pemerintah daerah Papua memiliki kewenangan yang bebas bertanggungjawab untuk mengurus sendiri daerahnya dengan tetap memperhatikan ke-*bhineka*-an dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Otonomi Khusus Papua tahun 2002 disusun dengan sangat strategis sebagai upaya teknis dari pemerintah untuk mewujudkan pelayanan optimal yang mampu mengakselerasi pembangunan di Papua dengan unsur utama adanya keterlibatan seluruh rakyat Papua. Sehingga harapannya mampu mengurangi kesenjangan pembangunan antara Provinsi Papua dengan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia. (Lambelanova, 2022)

Kebijakan otonomi khusus bagi Papua memberikan peluang penyesuaian atas sistem pemerintahan lokal terhadap karakteristik lokal dalam kerangka negara kesatuan. Rakyat Papua yang akan menjadi subyek dan obyek utama dari pembangunan disana sehingga istilah yang digunakan buka membangun Papua tapi Papua membangun. Maksud dari penggunaan istilah Papua membangun adalah semua lini mulai dari perencanaan, pembuatan kebijakan, pelaksanaan, kontrol, sampai dengan evaluasi terhadap segala bentuk pembangunan yang dilakukan di Papua dilakukan oleh masyarakat Papua dan pemerintah pusat hanya bersifat koordinasi dan konsultan. Desentralisasi asimetris di Papua sama dengan memberikan kewenangan yang lingkupnya lebih luas dan kompleks kepada Papua untuk mengelola potensi daerahnya dalam kerangka negara kesatuan. Kewenangan tersebut dalam hal pemanfaatan sumber daya alam, sumber daya ekonomi, sosial, dan budaya sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat Papua tentunya dengan selalu menghormati kesetaraan dan keragaman adat dan budaya yang ada di Papua.

Salah satu bentuk desentralisasi asimetri di Papua adalah adanya penyesuaian dalam pemerintahan di Papua yang diambil dari unsur lokal yang membedakannya dengan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia. Penyesuaian tersebut antara lain, *pertama*, adanya lembaga perwakilan daerah di Papua menganut sistem dua kamar (bikameral), yakni DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua) sebagai lembaga legislatif Provinsi Papua yang merupakan perwakilan politik sebagai representasi dari partai-partai yang memperoleh kursi di dalam pemilu, dan Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi dari budaya orang asli Papua yang berwenang dalam melindungi hak-hak orang asli Papua yang berlandaskan pada penghormatan

terhadap budaya dan adat Papua, pemantapan kerukunan hidup beragama, dan pemberdayaan perempuan (Tauda, 2018).

Desentralisasi Asimetris pada daerah Papua salah satunya adalah dalam bentuk pengkhususan atas sistem pemerintahan daerah. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud pemerintahan daerah adalah kewenangan dari pemerintah daerah dan DPRD berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan konstitusi. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Papua dan DPRD Papua, dalam hal ini adalah Gubernur, DPRD, dan MRP, memiliki kedudukan yang berbeda dengan daerah otonom lain dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Anggota DPRD berjumlah $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) kali lebih banyak dibandingkan jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sesuai dengan Pasal 6 Ayat 4 Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua. Dengan demikian, alokasi kursi di DPRD Papua selain berdasarkan alokasi kursi nasional juga dapat memperoleh tambahan kursi sebanyak $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) kali.

Pada Provinsi Papua juga terdapat MRP sebagai perwujudan kultur asli Papua, yang memiliki kewenangan untuk melakukan perlindungan terhadap hak-hak orang asli Papua berdasarkan adat dan budaya yang masih hidup dan dihormati di Papua, dengan mempertimbangkan perbedayaan perempuan dan kerukunan hidup antar umat beragama. Anggota dari MRP terdiri dari wakil adat, wakil agama, dan perempuan yang masing-masing berjumlah sepertiga dari keseluruhan jumlah anggota MRP.

Hubungan antara MRP dan DPRD adalah dalam ranah pertimbangan dan persetujuan. MRP berhak memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur yang diusulkan oleh DPRD, termasuk terhadap rancangan Perdasus yang diajukan DPRD bersama-sama dengan Gubernur. Selain ini MRP berhak menyampaikan saran atas rencana perjanjian kerja sama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah Papua maupun antara pemerintah daerah Papua dengan pihak ketiga yang sifat keberlakuannya hanya meliputi wilayah regional Papua terkait perlindungan hak orang asli Papua, sarana penyaluran aspirasi dan menerima penagduan terkait masalah adat dan agama. Selanjutnya, MRP akan memberikan saran terkait penyelesaian persoalan lokal kepada DPRD, Gubernur, DPRD, dan Bupati/Walikota. Selain itu dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua, MRP juga memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon perwakilan Papua di Majelis Permusyawaratan Rakyat yang telah dihapus dengan berlakunya Perubahan Kedua atas Undang-Undang Otonomi Khusus Papua.

Kedua, tidak terdapat Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) di Papua. Kewenangan Satpol PP yang ada di provinsi lain diserahkan kepada kepolisian daerah di Papua dengan legitimasi yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Provinsi. *Ketiga*, dari segi keuangan daerah Papua memiliki perbedaan komponen dengan provinsi-provinsi lainnya yaitu: (Lambelanova, 2022)

- a. Dana bagi hasil minyak bumi yang berlaku di Papua adalah sebesar 70% sedangkan untuk provinsi-provinsi lainnya di Indonesia hanya sebesar 15,5%;
- b. Dana bagi hasil gas alam yang berlaku di Papua adalah sebesar 70% sedangkan untuk provinsi-provinsi lain hanya sebesar 30,5%;
- c. Dana otonomi khusus yang berlaku di Papua adalah sebesar 2% DAU;
- d. Terdapat dana tambahan otonomi khusus di Papua yang besarnya ditetapkan oleh pemerintah pusat bersama-sama dengan DPR dengan memperhatikan saran dari Pemerintah Provinsi Papua.

Keempat, keunikan Otonomi Khusus Papua juga terdapat pada kekhususan dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur oleh DPRD. Berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua Tahun 2001 DPRD memiliki hak untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur yang kemudian dalam Perubahan Kedua atas Undang-Undang Otonomi Khusus Papua diubah menjadi DPRD hanya berhak mengusulkan pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur dan sudah tidak memiliki kewenangan memilih perwakilan Papua sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Barangsiapa yang ingin mencalonkan diri sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur haruslah orang asli Papua yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua. Calon Gubernur dan Wakil Gubernur juga dapat berasal dari orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua. Prosedur pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur selanjutnya diatur dalam Peraturan Daerah Khusus.

Keunikan pemilihan Kepala Daerah di Papua juga terdapat pada proses Pilkada disana yang masih menggunakan mekanisme "Noken" di beberapa wilayah. "Noken" adalah tas multifungsi yang biasa digunakan dalam keseharian rakyat Papua yang sampai saat ini digunakan sebagai pengganti kotak suara. Tidak hanya ketika Pilkada, ketika Pemilu pun kotak suara yang digunakan adalah tas Noken. Legitimasi penggunaan Noken didasarkan Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-48/PHPU.A-VI/2009 yang selanjutnya diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 06-32/PHPU-DPD/XII/2014 dimana Noken hanya boleh digunakan di tempat-tempat yang selama ini menggunakannya secara terus-menerus dan tidak untuk digunakan secara umum. (Tauda, 2018)

Pertanggungjawaban kewenangan Gubernur Papua selaku Kepala Daerah dan Kepala Pemerintahan harus disampaikan kepada DPRD. Perbedaannya dengan daerah lain adalah untuk daerah-daerah di Indonesia Gubernur adalah kepanjangan tangan dari pemerintah pusat sehingga pertanggungjawabannya harus disampaikan kepada Presiden. Sedangkan khusus di Papua berlaku dualisme pertanggungjawaban yakni kepada Presiden dan juga DPRD. Akibatnya, pemerintahan di Papua bersifat semi parlementer, karena eksekutif bertanggungjawab kepada parlemen yang sebenarnya cukup menabrak sistem demokrasi presidensial yang berlaku di Indonesia dimana eksekutif bertanggungjawab kepada rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.

Kedudukan DPRD, Gubernur, dan MRP serta kewenangannya sebagaimana dijelaskan di atas adalah bentuk pemberian kewenangan istimewa yang tidak diberikan kepada daerah-daerah lain. Papua diberikan kewenangan khusus melalui lembaga pemerintahan daerah untuk melaksanakan Otonomi daerahnya. Kewenangan khusus pada pemerintah Papua adalah kewenangan yang diakui secara konstitusional. Melalui Otonomi Khusus harapannya pemerataan pembangunan antara Papua dengan provinsi lainnya dapat tercapai dan kesejahteraan masyarakat dapat meningkat.

Kelima, untuk daerah Papua diberikan pengakuan oleh negara terhadap simbol-simbol daerah seperti bendera dan lagu daerah namun hanya sebagai penghormatan terhadap jati diri Papua bukan sebagai pengakuan atas kedaulatan Papua. Selain itu, *keenam* terdapat Peraturan Daerah Khusus tentang pengakuan dan perlindungan atas suku-suku asli Papua, hak ulayat serta hukum adat yang masih eksis dan berlaku di Papua.

Papua, dengan desentralisasi asimetrisnya berhak untuk memanfaatkan kekayaan alamnya secara luas dan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat Papua. Papua diberikan kebebasan untuk memaksimalkan segala potensi dan kelebihan yang dimiliki daerahnya baik dari segi ekonomi, sosial, maupun budaya serta dituntut untuk memberikan ruang partisipasi masyarakat asli Papua dalam setiap proses perumusan kebijakan daerahnya, termasuk dalam perumusan strategi pembangunan dengan tetap memperhatikan kearifan lokal daerah (Altianua Umang, 2018).

Otonomi khusus Papua menjadikan orang asli Papua sebagai pusat perhatian di segala elemen, mulai dari menjadi Gubernur dan/ atau Wakil Gubernur, pemanfaatan sumber daya alam, maupun tujuan pembangunan dalam rangka pengembangan hak ulayat masyarakat adat yang hidup berdampingan dengan hak perorangan sebagai masyarakat hukum adat (Altianua Umang, 2018). Pada dasarnya Undang-Undang Otonomi Khusus Papua memberi mandat yang tegas pada pemerintah dan masyarakat sipil di Papua untuk memberikan perhatian dan perlakuan khusus terhadap "penduduk asli" Papua (*locally driven development*). Otonomi khusus

akan membuka peluang hidupnya kembali organisasi atau lembaga yang bersifat lokal untuk memberikan dorongan internal bagi pembangunan di Papua. Meskipun, faktanya otonomi khusus yang dilaksanakan sampai saat ini belum mampu mewujudkan kebutuhan masyarakat asli Papua. Perlu peran aktif dan lebih menggeliat dari organisasi sipil, lembaga keagamaan maupun komunitas adat (*customary institutions*), LSM dan kelompok khusus lainnya seperti pergerakan perempuan untuk berperan aktif di berbagai sektor publik seperti pendidikan, kesehatan terutama ke wilayah-wilayah pelosok atau pedalaman. Sehingga, diharapkan ada petonsi wilayah pedalaman yang dapat digali sebagai mitra pembangunan sehingga mekanisme kelembagaan daerah di Papua tidak lagi korporatis namun lebih humanis karena ada beragam partisipasi dalam pengambilan kebijakan lokalnya (Hamid, 2012).

2.3.2 Analisis Keberhasilan Desentralisasi Asimetris di Papua

Desentralisasi asimetris yang diterapkan di Papua dapat dikatakan berhasil apabila pemerataan pembangunan dan jumlah konflik di Papua berkurang. Hal tersebut sejalan dengan latar belakang mengapa status otonomi khusus dengan desentralisasi asimetris diberikan kepada Papua. Oleh karena ini ukuran analisis kesejahteraan masyarakat yang digunakan oleh Penulis adalah berdasarkan kedua indikator tersebut. Konflik yang sering terjadi di Papua dilatarbelakangi oleh banyak faktor diantaranya marjinalitas dan diskriminasi, pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia, masalah adat, masalah pembangunan yang mengancam kelestarian sumber daya alam, dan sejarah politik yang ada di Papua (BBC, 2021). Berdasarkan laporan Komnas HAM Perwakilan Papua, selama 1 Januari-1 Juni 2024 terdapat 41 (empat puluh satu) konflik kekerasan di Papua. Jumlah ini dinilai cukup tinggi karena hampir sama dengan total kasus kekerasan yang terjadi di sepanjang tahun 2023 yang berjumlah 49 (empat puluh sembilan) kasus dan jumlah korban meninggal dunia sebanyak 41 (empat puluh satu) orang. (Tempo, 2024)

Apabila dianalisis berdasarkan tren jumlah tindak kekerasan dan konflik di Papua, maka sebenarnya tidak terdapat efek yang cukup signifikan atas diberlakukannya desentralisasi asimetris sebagai upaya pencegahan konflik. Bahkan seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya, desentralisasi asimetris di Papua memiliki perbedaan dengan provinsi lainnya dengan menempatkan Gubernur dan Wakil Gubernur yang harus merupakan putra asli Papua. Namun, hal tersebut tidak serta merta mengurangi konflik yang ada. Kita tentu ingat dengan kasus korupsi yang melibatkan Lukas Enembe meskipun konflik justru timbul saat dirinya telah meninggal namun tidak mengurangi kegentingan keadaan ketika dirinya dinyatakan sebagai tersangka. Bahkan negara menganggap permasalahan ini sebagai masalah yang rawan konflik sehingga diberikan sistem pengamanan yang ketat sebagai langkah antisipasi. (detiknews, 2023)

Selanjutnya terkait pemerataan pembangunan di Papua, berbicara mengenai pembangunan maka sebenarnya tidak hanya pembangunan fisik namun juga mental. Sehingga lingkup pembangunan menjadi sangat luas tidak hanya sarana prasarana namun juga, kesehatan, lingkungan, pendidikan, dan moral. Secara sederhana, banyak sekali keistimewaan yang diberikan oleh pemerintah pusat terhadap orang asli Papua di segala bidang guna menghilangkan kesenjangan yang ada antara Papua dengan daerah lainnya di Indonesia. Contohnya, *passing grade* yang berbeda untuk berbagai macam seleksi nasional misalnya CPNS,

Perguruan Tinggi, beasiswa, dan keutamaan lainnya untuk mereka yang asli Papua dan ingin mengabdikan untuk kemajuan disana.

Keistimewaan yang tidak berlaku umum tersebut sebenarnya secara tidak langsung menjustifikasi bahwa desentralisasi untuk mewujudkan pemerataan pembangunan belum berhasil. Hal ini sejalan dengan Indeks Pembangunan Manusia Provinsi yang *direlease* oleh Badan Pusat Statistik. Capaian IPM Provinsi pada tahun 2023 masih menempatkan DKI Jakarta (sekarang Daerah Khusus Jakarta) sebagai posisi tertinggi dengan nilai 83,55 dan Papua sebagai provinsi terendah dengan nilai 63,01 meskipun Papua dinilai sebagai provinsi yang paling cepat mengalami peningkatan IPM namun cenderung tidak mengalami perubahan dibandingkan tahun sebelumnya. Meskipun capaian IPM Papua menduduki posisi terendah dibandingkan 34 provinsi lainnya namun persentase jumlah penduduk miskin di Papua mengalami penurunan sebanyak 0,53% dibandingkan dengan tahun sebelumnya dan tingkat pengangguran terbuka juga berkurang sebanyak 0,16%. (BPS, 2023)

Berdasarkan IPM tersebut, desentralisasi asimetris cukup berpengaruh namun tidak signifikan. Bahkan posisi Papua belum bergeser sebagai provinsi terendah sehingga juga belum dapat dikatakan berhasil. Sehingga dengan ukuran IPM dan tren konflik yang terjadi di Papua maka kesejahteraan masyarakat di Papua belum tercapai. Atas hal tersebut, masih perlu strategi ulang dan kajian yang mendalam untuk memaksimalkan desentralisasi asimetris yang telah diterapkan sehingga benar-benar mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat Papua.

3. Kesimpulan

Desentralisasi di Indonesia sendiri telah melalui perjalanan panjang. Pengaturan tentang pemerintahan daerah yang telah diatur pada Pasal 18 Konstitusi dimana telah menentukan pembagian daerah dari terbesar sampai ketinggian paling kecil. Pasca amandemen, Pasal 18 UUD 1945 berubah dan berisi tentang prinsip desentralisasi yang lebih luas dibandingkan sebelumnya karena adanya pengakuan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat khusus sehingga mengakui pemerintahan daerah pada daerah istimewa seperti DKI Jakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan khususnya Provinsi-Provinsi di Papua.

Desentralisasi yang bersifat khusus tersebut dikenal dengan istilah desentralisasi asimetris dimana suatu daerah mendapat kewenangan khusus dari negara, dalam hal ini pemerintah Nasional, yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Hal ini tertuang pada Undang-Undang Pemerintah Daerah Tahun 2004 yang menentukan bahwa provinsi diberikan otonomi terbatas sedangkan Kabupaten/Kota diserahkan otonomi seluas-luasnya. Namun pada daerah khusus, selain diterapkan otonomi berdasarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah Tahun 2004, juga diterapkan aturan khusus yang lebih istimewa sebagai dasar pelaksanaan khusus.

Papua sebagai daerah khusus juga mendapatkan keistimewaan, desentralisasi asimetris yang diberikan negara kepada Papua yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia antara lain, *Pertama* adanya DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua) dan MRP (Majelis Rakyat Papua). *Kedua*, tidak terdapat Satpol PP di Papua dan kewenangan pemerintahan ada pada Kepolisian Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi. *Ketiga*, berlakunya komponen keuangan yang berbeda dengan provinsi lain. *Keempat*, Gubernur dan Wakil Gubernur adalah orang asli Papua

dimana pada beberapa daerah menggunakan *Noken* sebagai pengganti kotak suara Pemilu dan Pilkada. *Kelima*, adanya pengakuan negara terhadap terhadap simbol-simbol daerah seperti bendera dan lagu daerah namun hanya sebagai penghormatan terhadap jati diri Papua buka sebagai pengakuan atas kedaulatan Papua. *Keenam*, terdapat Peraturan Daerah Khusus tentang pengakuan dan perlindungan atas suku-suku asli Papua, hak ulayat serta hukum ada yang masih eksis dan berlaku di Papua.

Berdasarkan analisis Penulis, desentralisasi asimetris di Papua belum berhasil mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Papua. Hal tersebut dapat dilihat berdasarkan tren konflik di Papua dan belum tercapainya pemerataan pembangunan di Papua. Berdasarkan laporan Komnas HAM Perwakilan Papua, selama 1 Januari-1 Juni 2024 terdapat 41 (empat puluh satu) konflik kekerasan di Papua. Jumlah ini dinilai cukup tinggi karena hampir sama dengan total kasus kekerasan yang terjadi di sepanjang tahun 2023. Selanjutnya, berdasarkan capaian IPM Provinsi pada tahun 2023 masih menempatkan Papua sebagai provinsi terendah dengan nilai 63,01 meskipun Papua dinilai sebagai provinsi yang paling cepat mengalami peningkatan IPM namun cenderung tidak mengalami perubahan dibandingkan tahun sebelumnya. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan desentralisasi asimetris belum berhasil mewujudkan kesejahteraan masyarakat Papua.

Daftar Referensi

Buku:

- Alma'arif dan Irfan Ridwan Maksum. (2023). *Desentralisasi Fungsional Tinjauan Teoritis dan Praktis*. Jombang: CV. Biliknulis Karya Bersama.
- Amrah Muslimin. (1986). *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.
- Andri Gunawan Wibisana, dkk. (2023). *Buku Panduan Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Hukum*. Depok: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Badan Pengkajian MPR RI. (2021). *Academic Constitutional Drafting 2020 (Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.
- Badan Pusat Statistik. (2023). *Indeks Pembangunan Manusia 2023*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Bayu Krisnapati. (2012). *Desentralisasi Asimetris dalam Negara kesatuan Republik Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia.
- Colin MacAndrews & Amal, Ichlasul. (2003). *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan, Cet. Ke-4*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Edie Toet Hendratno. (2009). *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme, Cet.I*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Hanif Nurcholis. (2007). *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Grasindo.

Lukman Hakim. (2012). *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*. Malang: Setara Press.

M. Mas'ud Said. (2005). *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press.

Rossy Lambelanova. (2022). *Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*. Jakarta: IPDN Kementerian Dalam Negeri.

Sekretariat Jenderal MPR RI. (2001). *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Syamsudin Haris. (2006). *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Press dan Obor.

Artikel Jurnal:

Ahmad Farhan Hamid (2012). Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus Dalam Bingkai Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara. *Jurnal Majelis*, Vol. 3 No. 1.

Alfarid Fadhil Rachmad, dkk (2023). Pengaruh Kebijakan Desentralisasi Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Daerah. *Jurnal Serambi Hukum*, Vol. 16 No. 02.

Altianua Uamang, Gunawan, Cakti Indra & Sasmito, Cahyo (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 Reformasi*, Vol. 8 No. 1.

Dwi Kuncahyo Sukirno (2015). Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan DIY sebagai Basis Otonomi bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat. *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. XI No.1.

Gunawan A Tauda (2018). Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal* Vol. 1 Edisi 4 Nov.

Lutfia Azzhara dan Rani Apriani (2023). Urgensi Hukum Perdagangan Internasional Terhadap Sengketa Perdagangan Internasional Antara Indonesia-Amerika Serikat. *Jurnal Yustika* Vol. 26 No. 02.

M. Fernanda, dkk (2023). Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik. *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)* Vol. 7 No. 3.

M. Riyanto dan Vitalina Kovalenko (2023). Partisipasi Masyarakat Menuju Negara Kesejahteraan: Memahami Pentingnya Peran Aktif Masyarakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Bersama. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* Vol. 5 No. 2.

Ni Luh Putu Geney Sri Kusuma Dewi (2021). Urgensi Kartu Dana Otonomi Khusus Bagi Orang Asli Papua (Tinjauan Desentralisasi Asimetris di Indonesia). *Aktual Justice (Jurnal Ilmiah Magister Hukum Pascasarjana Universitas Ngurah Rai)* Vol. 6 No. 1.

Robert Endi Jaweng (2011). Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia. *Jurnal Analisis CSIS (Politik Kekerabatan di Indonesia)* Vol. 40 No.2.

Syahid Fathulloh dan Mufidah (2021). Urgensi Pelaksanaan Asas Desentralisasi Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Dalam Padangan Fiqih Siyasa. *MIZAN Journal of Islamic Law*. Vol. 5 No.2.

Tasneem Sikander (2015). Department of Political Science Government Viqar-un-Nisa Post Graduate College, Rawalpindi, Pakistan. *International Journal of Humanities and Social Science* Vol. 5, No. 6(1).

Internet:

BBC News Indonesia (2021). Pemekaran Wilayah Di Papua, Apa Bisa Jadi Solusi Permasalahan Yang Ada? Available online from [Pemekaran wilayah di Papua, apa bisa jadi solusi permasalahan yang ada? - BBC News Indonesia](#). [Accessed July 10, 2024].

Detiknews (2023). Beda Mahfud dan Komnas HAM Soal Kondisi Papua Usai Lukas Enembe Ditangkap. Available online from [Beda Mahfud dan Komnas HAM soal Kondisi Papua Usai Lukas Enembe Ditangkap - Halaman 2 \(detik.com\)](#). [Accessed July 10, 2024].

Humas MKRI. (2020). Ahli: Diperlukan Desain Desentralisasi Asimetris Khusus Bagi Papua. Available online from <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16199>. [Accessed Dec 26, 2023].

Tempo (2024). Tren Kenaikan Kekerasan di Papua. Available online from [Tren Kenaikan Kekerasan di Papua - Nasional - koran.tempo.co](#). [Accessed July 10, 2024].