

PROF. DR. TRIYUNI SOEMARTONO

DINAMIKA PERSOALAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

DI INDONESIA



**DINAMIKA PERSOALAN
DESENTRALISASI ASIMETRIS
DI INDONESIA**

Prof. Dr. Triyuni Soemartono

ISBN 978-602-70392-4-7

JAKARTA, 2017

Prof. Dr. Ir. Hj. Triyuni Soemartono M.M.
Dinamika Persoalan Desentralisasi Asimetris
di IndonesiaCetakan ke .1.
Cirebon : 134 hlm,
ISBN : 9-786027-039247

Dinamika Persoalan Desentralisasi Asimetris
di Indonesia

Hak Cipta Desember 2017.

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi
buku ini dengan cara apapun, termasuk dengan cara
penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

Cetakan pertama, Desember 2017

Prof. Dr. Triyuni Soemartono

Dinamika Persoalan Desentralisasi Asimetris
di Indonesia.

Editor : 1 Dr. Rachma Fitria M.Si., M.Si (Han)

2. Dr.dr Yout Savithri Mars

Hak penerbitan pada Yayasan Budi Arti Cirebon

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan Fuji Syukur Kehadirat Allah SWT, buku dengan Judul *Dinamika persoalan Desentralisasi Asimetris di Indonesia* telah selesai disusun. secara konsep otonomi khusus atau desentralisasi asimetris memiliki tujuan politis yakni stabilitas, integrasi kepada sistem secara keseluruhan atau kepada unit komponen lainnya dan legitimasi bagi suatu pemerintahan nasional Dengan Desentralisasi Asimetris daerah-daerah yang akan memiliki karakteristik khusus, baik budaya, agama, suku, etnik, bahasa, dapat menjadi faktor pembentukan semangat sebagai bangsa. Pada saat yang sama Desentralisasi Asimetris dapat mengeliminir keinginan dari daerah yang ingin berpisah dari suatu kesatuan. Desentralisasi Asimetris merupakan system yang ideal, terdiri dari unit-unit politik yang berbeda, baik perbedaan kepentingan, karakteristik dan performance di dalam masyarakat secara menyeluruh. Model Asimetris menjamin keragaman di dalam masyarakat, dengan derajat kekuasaan dan otonomi yang berbeda. Sebuah unit atau komponen dapat memiliki keunikan yang dapat membedakan hubungan dengan sistem secara keseluruhan.

Buku ini tersusun berkat kepercayaan yang diberikan oleh Kemenkopolhukam yang menugaskan penulis melaksanakan research dengan topik Kajian Pemantapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (**studi kajian asimetris otonomi daerah di Provinsi Papua, Aceh dan Yogyakarta**) pada bulan Juli tahun 2016, yang akhirnya penulis bisa menyusun dalam sebuah buku berjudul

“ Dinamika persoalan Desentralisasi Asimetris di Indonesia “

Hasil penelitian dalam kajian ini adalah untuk Provinsi Papua berkaitan dengan pokok persoalan yang Dalam Implementasi Desentralisasi Asimetris Papua dan Percepatan Pembangunan Provinsi Papua adalah : 1). Komitmen Pemerintah dalam memenuhi tuntutan kesejahteraan dalam bingkai Otonomi khusus belum dipenuhi sepenuhnya; 2). Masih Adanya Perbedaan Pandangan dalam Hubungan Gubernur, DPRD, MRP dan pemerintah Pusat; 3). Belum maksimalnya pelaksanaan regulasi/ peraturan dan pemberian kewenangan pemanfaatan dana otsus; 4). Tingginya ketergantungan fiskal dan terbatasnya sumber pendanaan lain.

Sama halnya dengan desentralisasi asimetris di Papua, dengan pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang politik kepada masyarakat

Aceh dalam mengelola pemerintahan Daerah sesuai dengan prinsip tata kelola yang baik. Diharapkan masyarakat ikut berperan serta dalam pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan sendiri.

UU No 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, mengatur hal hal antara lain; titik tekan Desentralisasi adalah pada tingkat Provinsi, segala hal berkaitan dengan Aceh harus mendapat persetujuan dari DPRA, penggunaan asas Islam sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Situasi yang dialami Papua dan Aceh, berbeda dengan otonomi khusus yang dimiliki oleh DI Yogyakarta dan DKI Jakarta, dengan sejarah otonomi yang panjang, DI Yogyakarta dikenal oleh pola yang masih dianut hingga saat ini dimana Sultan Yogyakarta juga merangkap sebagai Gubernur dengan kewenangan yang sangat kuat dalam menentukan kebijakan Provinsi. Lain Lain halnya dengan DKI Jakarta memiliki lagi sudut pandang yang berbeda. Sebagai kawasan Ibukota Negara, Jakarta dituntut untuk dapat merespon kebijakan nasional secara lebih cepat. Kondisi ini pada akhirnya menuntut Negara untuk memberikan otonomi yang lebih besar agar perkembangan ibukota seiring dengan perkembangan pembangunan nasional.

Demikian hasil penelitian yang diulas secara singkat dalam kata pengantar ini, dan yang lebih lengkapnya dapat dibaca dalam buku yang telah disusun dari Bab I sampai Bab V oleh penulis.

Tentunya dalam penulisan ini, masih terdapat kekurangan yang penulis harapkan saran koreksi yang positif dalam penyempurnaan buku ini.

Terima kasih penulis sampaikan kepada Kementrian Politik Hukum dan Ham (Menkopolkham) yang telah memberikan kepercayaan sejak melaksanakan penelitian sampai memberikan ijin untuk menyusun buku ini, penulis mengucapkan terima kasih, semoga Allah SWT memberikan berkah pada seluruh jajaran dilingkungan Deputi Otda Kemenkopolkham, Aamiin Ya Roabbal Alamin.

Jakarta. 2017

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
DAFTAR BAGAN	x
 BAB I PENDAHULUAN	 1
 BAB II DESENTRALISASI ASIMETRIS: Beberapa Konsep	 8
Gambaran Penerapan Desentralisasi Asimetris.....	13
 BAB III DESENTRALISASI ASIMETRIS PAPUA: Tantangan	
Meredam Kesenjangan	15
Gambaran Umum Propinsi Papua	15
Kebijakan Otonomi Khusus Papua.....	22
Beberapa Permasalahan Umum di Papua.....	25
Penataan Organisasi Kelembagaan Pemerintahan Daerah di Papua	27
Tantangan Pencapaian Kesejahteraan di Papua	29
Tantangan Perekonomian Papua Pasca Desentralisasi Asimetris ...	46
Analisis Implementasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris Di	
Papua	49
Interpretasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris Papua.....	50
Organisasi dalam Kebijakan Desentralisasi Asimetris Papua	54
Aplikasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Papua.....	58
Pokok Persoalan Dalam Implementasi Desentralisasi Asimetris	
Papua dan Percepatan Pembangunan Provinsi Papua	62
Peran UP4B Dalam Mengatasi Permasalahan Provinsi Papua	
Tahun 2002 – 2013	65

BAB IV DESENTRALISASI ASIMETRIS ACEH: Tantangan Meredam

Ketergantungan.....	74
Kebijakan Otonomi Khusus Pemerintah Provinsi Aceh	74
Tantangan Kelembagaan di Provinsi Aceh	79
Tantangan Pencapaian Kesejahteraan di Provinsi Aceh	83
Tantangan Pembangunan Ekonomi di Provinsi Aceh	87
Implementasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris Di Provinsi Aceh.....	88
Interpretasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh..	89
Organisasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh...	94
Aplikasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh	97
Pokok Persoalan Dalam Implementasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh.....	100
Peran Lembaga Wali Nanggroe dalam Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh	101

BAB V DESENTRALISASI ASIMETRIS D.I. YOGYAKARTA:

Tantangan Mengatasi Keterbatasan.....	106
Kebijakan Desentralisasi Asimetris Yogyakarta	106
Tantangan Pencapaian Kesejahteraan di D.I. Yogyakarta	107
Implementasi Desentralisasi Asimetris Di Provinsi D.I. Yogyakarta	108
Interpretasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di D.I. Yogyakarta	110
Organisasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di D.I. Yogyakarta	111
Aplikasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di DI Yogyakarta	114
Pokok Persoalan Dalam Implementasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di D.I. Yogyakarta	115

BAB VI POKOK PERSOALAN UTAMA DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA	117
BAB VII PENUTUP: BEBERAPA REKOMENDASI	121
DAFTAR PUSTAKA.....	123

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Dana Otsus dan DTI Provinsi Papua Tahun 2002-2016	27
Tabel 2 Dana Otsus dan DTI Provinsi Papua Barat Tahun 2008-2016	28
Tabel 3 Alokasi Tambahan DBH SDA Pertambangan Minyak dan Gas- Bumi Dalam Rangka Otsus Provinsi Papua Barat Tahun 2010- 2016.....	29
Tabel 4 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Provinsi Papua dan Papua Barat, 2007-2010	30
Tabel 5 Angka Kemiskinan di Provinsi Papua dan Papua Barat, 2011- 2015.....	31
Tabel 6 Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Papua, Papua Barat, NTT, Sulawesi Barat, dan Indonesia, 2010-2015	40
Tabel 7 Angka Elemen IPM di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Indonesia, 2014-2015.....	41
Tabel 8 Angka Partisipasi Sekolah Provinsi Papua, Papua Barat, dan Indonesia, 2014-2015.....	41
Tabel 9 Tenaga Kesehatan di Provinsi Papua, 2012 & 2016	46
Tabel 10 Indikator Kinerja Pendidikan	84
Tabel 11 Indikator Kinerja Kesehatan 2007-2017	84

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 Anak-anak semangat belajar menggunakan ruang kelas baru di SDK Santo Yoseph, Kabupaten Bogen Digoel (Pembinaan Kemendikbud).....	42
Gambar 2 Pembangunan jalan Yaur-Yamor sumber dana APBN 2013, di kabupaten teluk Wondama yang dilaksanakan Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.....	43
gambar 3 Pembangunan Jalan Ruas Ilu-Tiom, Kabupaten Puncak Jaya, oleh Kementrian Pekerjaan Umum.	44
Gambar 4 Jalan Ruas Lagasari-Napan-Wapoga, Kabupaten Nabire (Kementrian PUPERA).....	44

DAFTAR BAGAN

		Halaman
Bagan 1	Nilai Produksi Emas dan Tembaga PT Freeport Indonesia Tahun 2008-2016 (dalam trilyun rupiah)	39
Bagan 2	Indikator Kinerja Kesehatan 2007-2015	85

BAB I

PENDAHULUAN

Perubahan ke 4 (empat) UUD 1945 menyatakan jelas mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (1) berbunyi : “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang”. Sedang Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”. (Raharusun, Anthon. 2014).

Urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan Daerah, sangat bertalian erat dengan beberapa asas dalam pemerintahan suatu negara, yakni sebagai berikut: 1). Asas sentralisasi, adalah sistem pemerintahan dimana sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat. 2). Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. 3) Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal wilayah tertentu. 4). Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada Daerah dan/atau Desa; dari Pemerintah Provinsi kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Desa; serta dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa untuk tugas tertentu.

Model pemerintahan dengan asas desentralisasi simetris (seragam) dan mengakui pula asas desentralisasi asimetris (beragam), penulis membaca pada Undang-Undang Dasar tahun 1945 (Amandemen) yang biasa disebut UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945 Secara jelas mengatur tentang desentralisasi dan satuan pemerintahan daerah di Indonesia, dan bagaimana penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia yang tertuang dalam konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945 pada pasal 18A ayat (1) dan

pasal 18B ayat (1 dan 2). Dalam Pasal 18A ayat (1) dinyatakan secara jelas bahwa “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan **“kekhususan dan keragaman daerah”**”. Dalam Pasal 18B ayat (1) dalam hal ini “ Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.” Pasal 18B ayat (2) menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang- undang.” Pada ketiga pasal tersebut terdapat unsur-unsur otonomi daerah yang berlaku di Indonesia yaitu unsur kekhususan dan keragaman, bersifat istimewa dan mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan tradisionalnya. Hal ini menjadi pertimbangan dibentuknya desentralisasi asimetris di Indonesia karena negara mengakui unsur-unsur tersebut.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia yang berlaku, Desentralisasi Asimetris pada dasarnya adalah Pemerintah menyerahkan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah Daerah serta memberikan anggaran untuk Daerah mengatur, mengurus, serta membiayai program-program pembangunan sesuai dengan kebutuhan, hasrat, keinginan, dan potensi yang ada. Karena itulah pola otonomi khusus yang berlaku tersebut sangat menuntut kepemimpinan yang kuat, karena besarnya kewenangan yang dimiliki. Desentralisasi Asimetris telah dipraktekkan di Indonesia dalam beberapa dekade terakhir. Konsep otonomi yang dikenal juga sebagai otonomi khusus dan daerah istimewa ini diterapkan secara khusus antara lain di Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Papua Barat, serta keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU No. 3 tahun 1950) dan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta (UU No.29 tahun 2007)). Namun aspek politis Aceh dan Papua lebih dominan dibandingkan dengan provinsi lain karena secara teoritis saat itu Otonomi Khusus (Otsus) diharapkan menjadi lem perekat kesatuan provinsi ini sebagai bagian integral NKRI.

Dalam terminologi teoritis dalam menyebutnya *a glue of national integration*.¹

Secara konseptual, desentralisasi asimetris bukanlah hal baru. Desentralisasi asimetris telah dilaksanakan baik di negara-negara federal maupun unitarian meski awalnya bukan dimaksudkan untuk memberi kekhususan sebagaimana di Indonesia. Jika desentralisasi asimetris diartikan sebagai ruang gerak lebih luas bagi provinsi di luar Aceh dan Papua, konsep ini patut dipertimbangkan sebagai basis teori bagi pelaksanaan otonomi di luar Otsus dan Otda. Inti desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan di luar ketentuan umum dan khusus. Mengapa provinsi? Ini karena level kabupaten dan kota sudah cukup terakomodasi dalam perundangan pemerintahan selama ini.

Dalam hal ini, desentralisasi asimetris dapat menjadi terobosan akan kebuntuan mekanisme formal. Contohnya, Provinsi DIY tidak perlu mengubah sistem pemilihan gubernurnya karena sistem itu telah berjalan justru sebelum negara ini lahir. DIY dapat melaksanakan pilkada dengan sistem lokalnya. Seperti Gubernur dan Wakil Gubernur tidak dipilih oleh DPRD ataupun rakyat secara langsung tetapi melalui penetapan. UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Calon bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur, yang dibuktikan dengan surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertakhta di Kesultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertakhta di Kadipaten. Dalam penyelenggaraan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur, DPRD DIY membentuk Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur paling lambat 1 (satu) bulan setelah pemberitahuan berakhirnya masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur. Demikian juga DKI Jakarta dapat melaksanakan keistimewaan terbatas sebagai ibu kota untuk masalah-masalah pembangunan sosial dan ekonomi agar dapat bersaing dengan koleganya, seperti Singapura atau Kuala Lumpur.

¹ <http://www.profmmasudsaid.com/news-desentralisasi-asimetris.html> (dikutip 8 Juni 2017)

Untuk kasus Indonesia, fokus Otda yang diletakkan pada kabupaten dan kota sudah tepat. Otsus di level provinsi untuk Aceh dan Papua juga sudah masuk akal. Namun, kita masih melihat adanya kelemahan saat dihadapkan pada situasi pemerintahan provinsi lain yang beraneka ragam. Ada alasan mengapa desentralisasi asimetris diberlakukan di level provinsi, yakni, dalam posisi barunya di perundang-undangan, ia adalah ujung tombak, wakil pemerintah di daerah, sekaligus sebagai daerah otonom. Fondasi dan nilai utama desentralisasi asimetris adalah demokrasi sekaligus memperkuat NKRI. Dengan posisi asimetris untuk sektor tertentu ini, kehendak mengubah posisi politik provinsi dari semula sebagai ancaman disintegrasi menuju kebebasan terbatas untuk mengembangkan diri sebagaimana dijamin pasal 18 UUD 1945 bisa ditingkatkan. Dari pengamatan di lapangan, bisa dilihat bahwa selama ini daerah yang membuat isu "lepas dari NKRI" bukanlah level kabupaten atau kota, tetapi provinsi. Dengan menambah keleluasaan yang sewajarnya di tingkat provinsi, diharapkan bisa menjadi jantung pertahanan agar daerah tak melebihi haknya untuk berubah. Pelaksanaan desentralisasi asimetris bagi D.I. Yogyakarta, Papua, DKI Jakarta, dan Bali bukan hanya akan mengakomodasi keberagaman yang ada, tetapi juga memberi keleluasaan bagi Daerah untuk memperkuat jati diri dalam kerangka NKRI.²

Menurut Raharusun, Anthon (2014), Kebijakan desentralisasi asimetris yang secara yuridis formal telah diimplementasikan melalui kebijakan otonomi khusus bagi Papua, Aceh dan DIY sebagai daerah istimewa. Hal ini tentu sejalan dengan sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut pasal 18 B ayat (1) dan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UUD 1945 juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa termasuk menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam peraturan perundangan.

Menurut Michael Manufandu, (2016). Kondisi dilematis yang mewarnai perkembangan otonomi khusus di Indonesia. bahwa sistem

² Uraian diatas penulis kutip dari <http://www.profmmasudsaid.com/news-desentralisasi-asimetris.html> (dikutip 8 Juni 2017)a

pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang **bersifat khusus atau bersifat istimewa** yang diatur dalam undang-undang

Desentralisasi berupa otonomi khusus di Papua yang diatur dalam UU No 21 tahun 2001, memberikan berbagai kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Substansinya adalah perlindungan, pemberdayaan dan keberpihakan terhadap penduduk asli Papua. Perlindungan terhadap budaya (Simbol Kebesaran Kultural), kelembagaan pemerintahan (Keberadaan DPRP dan MRP, representasi “Tiga Tungku“, adat, gereja dan perempuan) dalam struktur pembuatan kebijakan di tingkat provinsi, prioritas anggaran dan perbaikan pelayanan publik dan model transfer keuangan dan fiskal. (Laporan Akhir UGM, 2010.).

Sama halnya dengan desentralisasi asimetris di Papua, dengan pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang politik kepada masyarakat Aceh dalam mengelola pemerintahan Daerah sesuai dengan prinsip tata kelola yang baik. Diharapkan masyarakat ikut berperan serta dalam pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan sendiri. Sebelum Undang-Undang nomor 11 tahun 2006, Undang untuk penyelenggaraan pemerintahan di Aceh yang bersifat khusus adalah dengan terbitnya Undang-Undang nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dengan mengetahui terlebih dahulu sejarah panjang perjuangan Rakyat Aceh. Diawali dengan lahirnya Undang-Undang nomor 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Ketahanan dan daya juang yang tinggi bersumber dari kehidupan yg Religius, adat yg kukuh, dan budaya Islam yang Kukuh, dan Kuat dalam menghadapi kaum penjajah. Setelah terbitnya UU nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 mengakui menghormati dan Pemerintahan Daerah bersifat Khusus.

UU No 11 tahun 2006, mengatur hal antara lain; titik tekan desentralisasi adalah pada tingkat Provinsi, segala hal berkaitan dengan Aceh harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), penggunaan asas Islam sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan

pemerintahan. Calon independen dan parpol lokal dilibatkan dalam rekrutmen elit lokal di samping partai nasional, ruang yang cukup dalam menjamin hubungan dengan luar negeri, pengakuan terhadap struktur sosial adat dan Aceh diberikan tambahan bagi hasil yang tidak diberikan kepada daerah lain, yakni dana bagi hasil minyak gas bumi sebesar 55% dari tambang minyak dan 40% gas bumi.

Situasi yang dialami Papua dan Aceh, berbeda dengan otonomi khusus yang dimiliki oleh D.I. Yogyakarta dan DKI Jakarta, dengan sejarah otonomi yang panjang, D.I. Yogyakarta dikenal oleh pola monarki yang masih dianut hingga saat ini dimana Sultan Yogyakarta juga merangkap sebagai Gubernur dengan kewenangan yang sangat kuat dalam menentukan kebijakan Provinsi. Gubernur DIY tidak dapat diganti hingga ia wafat. Sebagai Sultan ia pun tidak hanya pemimpin budaya tetapi juga secara ekonomi menguasai hampir seluruh Wilayah Yogyakarta. DKI Jakarta memiliki lagi sudut pandang yang berbeda. Sebagai kawasan Ibukota Negara, Jakarta dituntut untuk dapat merespons kebijakan nasional secara lebih cepat. Kondisi ini pada akhirnya menuntut Negara untuk memberikan otonomi yang lebih besar agar perkembangan ibukota seiring dengan perkembangan pembangunan nasional.

Dalam putusan perkara No. 81/PUU-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menilai penetapan nama suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus haruslah dengan kriteria yang berbeda.³ Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.⁴ Secara sederhana. Daerah khusus

³ Putusan Perkara Nomor 81/PUU-VIII/2010 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diputus pada tanggal 2 Maret 2011.

⁴ Ibid.

menitikberatkan pada spesifikasi kawasan, sedangkan daerah Istimewa berdasarkan pada faktor sejarah dan hak asal-usul. Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan.⁵

Secara garis besar, buku ini berfokus menggambarkan persoalan-persoalan mendasar dan strategis dalam penerapan otonomi khusus di Papua, Aceh dan D.I. Yogyakarta selama ini, sejak penerapannya hingga tahun 2016. Bahan pendalaman mengacu pada hasil penelitian kualitatif melalui wawancara mendalam dan diskusi grup terfokus pada beberapa kelompok narasumber dan didukung oleh *desk study* pada berbagai sumber literatur, laporan dan statistik. Buku ini sendiri berangkat dari pertanyaan utama: Sejauh mana dinamika persoalan penerapan Kebijakan otonomi khusus dilaksanakan di Papua, Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta? Dengan menjawab pertanyaan tersebut diharapkan pembaca dapat memahami secara lebih mendalam problematika yang muncul dari implementasi kebijakan otonomi khusus dalam rangka mewujudkan cita-cita kesejahteraan bagi masyarakat Papua, Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta selama ini.

⁵ Ibid.

BAB II

DESENTRALISASI ASIMETRIS: Beberapa Konsep

Secara konsep otonomi khusus atau desentralisasi asimetris memiliki tujuan politis yakni stabilitas, integrasi kepada sistem secara keseluruhan atau kepada unit komponen lainnya dan legitimasi bagi suatu Pemerintahan Nasional. Dengan Desentralisasi Asimetris daerah-daerah yang akan **memiliki karakteristik khusus**, baik budaya, agama, suku, etnik, bahasa, dapat menjadi faktor pembentukan semangat sebagai bangsa.

Persoalan karakteristik khusus disampaikan secara lisan oleh Timbul Pudjianto (mantan Dirjen keuangan Daerah Kementrian Dalam Negeri, dan penjabat Gubernur Papua Barat tahun 2005-2006, yang saat sekarang menjadi staf Ahli Gubernur Papua Barat), yang penulis wawancara dan merekamnya pada tahun 2017 dengan penyampaian adalah sebagai berikut :

menurut Timbul, pertama bahwa orang papua dilihat dari esensinya, harus kita dalam hayati setelah indonesia merdeka tahun 1945, pada tahun 1963 yang saat itu beberapa orang papua masih tanda tanya tentang keadaannya, disitu Indonesia memberikan kebijakan politik lebih khusus

ke dua dilihat dari sisi budaya, kultur, dibandingkan penduduk Jawa Sumatra dan Kalimantan mereka sudah pakai baju, tapi orang Papua masih pakai koteka pada tahun 1963, itu bagian jauh mengenai peradaban, selisihnya bukan belasan tahun tapi ratusan tahun. sekarang kita lihat modernisasi lihat keganjilan di pasar Papua, orang Papua jualan cabe dengan pohonnya tdk punya pemahaman bahwa setelah dipetik pohon cabe bisa tumbuh lagi buahnya, terlampau banyak masalah sosial yang dihadapi untuk sebuah peradaban. Sekarang hitung dengan jari berapa orang Papua yang bekerja di Medan, Kalimantan, di Pulau Jawa, hampir tidak ada mereka mau kerja didaerahnya, seolah-olah harus menjadi tuan rumah didaerahnya, oleh karena itu ada keinginan memisahkan. pada era itu pemerintah memberikan kebijakan, mereka tertinggal tapi Pemerintah mengangkat harkat martabatnya dengan pemberian kewenangan Pemerintahan Otonomi khusus pada tahun 2001, sebagaimana Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, dan dalam merealisasikan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan Pemerintah mengucurkan dana Otsus sejak tahun 2002.

Selain itu, penting yang harus dicermati bahwa Pembangunan Papua **tidak cukup dengan pembangunan Infra Struktur saja**, tetapi lebih mengembangkan **karakter Sumber Daya Manusianya. Pengembangan SDM** Indonesia khususnya di Papua, adalah bagian dari proses dan tujuan dalam pembangunan Provinsi Papua sendiri, oleh karenanya pikiran-pikiran pembangunann yang berkembang di Provinsi Papua pada dewasa ini, sangat dipengaruhi oleh kesadaran yang harus ditumbuhkan secara kuat, agar bisa sama dengan provinsi lainnya yang ada di Indonesia.

Pada saat yang sama Desentralisasi Asimetris dapat mengeliminasi keinginan dari daerah yang ingin berpisah dari suatu kesatuan. (Andy Ramses, 2010). Desentralisasi Asimetris merupakan sistem yang ideal, terdiri dari unit-unit politik yang berbeda, baik perbedaan kepentingan, karakteristik dan performa di dalam masyarakat secara menyeluruh. Model Asimetris menjamin keragaman di dalam masyarakat, dengan derajat kekuasaan dan otonomi yang berbeda. Sebuah unit atau komponen dapat memiliki keunikan yang dapat membedakan hubungan dengan sistem secara keseluruhan. (Thartlon 1965) dalam Raharusun, Anthon (2014).

Desentralisasi Asimetris (Otonomi Khusus) merupakan suatu model penyelenggaraan Pemerintah Lokal yang tercermin dari pengalaman beberapa Negara, sebagai sebuah model pembelajaran. Menurut Tarlton (1963) dalam Raharusun, Anthon (2002: 71) desentralisasi simetris adalah “tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*), dalam hubungan masing-masing unit politik yang terpisah dari suatu sistem kepada sistem secara keseluruhan atau kepada unit komponen lainnya” Dengan kata lain, ada keseragaman antar daerah dalam pola hubungan dengan pemerintah atasnya. dengan berbagai derajat otonomi dan kekuasaan yang bervariasi. Desentralisasi asimetris oleh Tarlton dimaknai sebagai situasi dimana diversitas dalam sebuah masyarakat menemukan ekspresi politiknya melalui pemerintah yang dimilikinya.

Mengenai Otonomi Khusus, Laurence Sullivan pernah menyatakan bahwa Otonomi Khusus adalah sebuah langkah afirmatif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat guna meningkatkan pembangunan dan kesetaraan diantara daerah satu dengan daerah lainnya, serta melindungi dan menjamin hak-hak golongan minoritas supaya terbebas dari perlakuan yang bersifat

diskriminasi.⁶ Karena hampir semua negara di dunia memiliki satu atau lebih kelompok minoritas dalam wilayah nasional mereka dan kelompok-kelompok ini memiliki identitas etnik, bahasa, atau agama yang berbeda dengan identitas penduduk mayoritas.

Daerah-daerah yang diberi otonomi khusus tidaklah simetris dengan desentralisasi di daerah otonom lainnya atau dapat juga dikatakan kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada daerah tertentu untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar daerah tersebut.⁷

Konsep desentralisasi asimetris sendiri berkembang dari konsep tentang *Asymmetric Federation* atau Federal asimetris yang diperkenalkan oleh Charles Tarlton pada tahun 1965.⁸ Menurutinya, terdapat dua jenis *asymmetric federation*, yakni *de fact asymmetry* dan *de jure asymmetry*. *De fact asymmetry* merujuk pada adanya perbedaan antar daerah dalam hal luas wilayah, potensi ekonomi, budaya dan bahasa atau perbedaan dalam otonomi, sistem perwakilan atau kewenangan yang timbul karena adanya perbedaan karakteristik tadi, sedangkan; *De jure asymmetry* merupakan produk Konstitusi yang didesain secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini berhubungan dengan alokasi kewenangan dalam besaran yang berbeda atau pemberian otonomi dalam wilayah kebijakan tertentu, kepada daerah tertentu saja.

Pengaturan Asimetris adalah salah satu yang memperlakukan satu atau beberapa unit Sub-Nasional (Lokal) secara signifikan berbeda dari yang lain. Hal ini biasanya diletakkan di tempat untuk mengakomodasi perbedaan, baik dari negara-negara Sub-Nasional atau secara geografis terkonsentrasi masyarakat dengan perbedaan Etno-Kultural yang berbeda. (Brian Galligan,

⁶ Laurence Sullivan, "Hak-hak Kelompok Minoritas Menurut Hukum Internasional dan Otsus", <http://www.papuaweb.org/dlib/lap/sullivan/id/hak-minoritas.rtf>, diakses tanggal 10 Januari 2011

⁷ Artikel konsep otonomi khusus, <http://www.fisip.ui.ac.id/papua/images/oziodownload/mansoben.pdf> diakses tanggal 28 Januari 2011.

⁸ Tri Widodo, Desentralisasi Asimetris dan/dalam Negara Kesatuan, <http://triwidodowutomo.blogspot.com/2010/11/desentralisasi-asimetris-dandalam.html>, diakses tanggal 23 September 2011

2007). Desentralisasi Asimetris bukan hak prerogratif sistem federal. Negara kesatuan juga dapat menyerahkan derajat berbeda otonomi kepada daerah tertentu, tergantung pada permintaan diajukan oleh daerah tersebut. Suatu Negara tidak perlu federal untuk mengakui hak-hak khusus untuk beberapa daerah khususnya cenderung mobilisasi etnis.

Menurut Djohermansyah Djohan sebagaimana dikutip dari Pratama (2015), desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa yang berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi. Djohan mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintah lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintahan nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik seperti yang dipraktikkan di beberapa negara antara lain wilayah Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Gunie, dan Bosque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.⁹

Menurut Veljanovski (2010) sebagaimana dikutip dari Bappenas (2016), kebijakan asimetris bermakna dosis perlakuan yang berbeda dalam interaksi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, di mana kebijakan ini bertujuan menjadi lem perekat¹⁰ untuk menjaga stabilitas politik dan integritas kewilayahan negara. Alasan sebuah pemerintahan negara memberlakukan kebijakan desentralisasi asimetris adalah untuk efisiensi anggaran Negara, mendekatkan Pemerintahan Daerah dalam rangka fasilitasi pelayanan dasar publik dan pembangunan sosial-ekonomi, serta penghormatan terhadap konstitusi yang mengakui perbedaan karakteristik daerah dalam suatu negara.¹⁰

⁹ Pratama, Andhika Yudha, 2015, Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintah Daerah di Era Demokrasi dalam Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Th. 28, Nomor 1, Pebruari 2015

¹⁰ Direktorat DT, Transmigrasi dan Perdesaan Bappenas, 2016, Kajian Pengembangan Kebijakan Asimetris dalam Pembangunan di Kawasan Perbatasan Negara, Jakarta: Bappenas.

Veljanovski, (2010) sebagaimana dikutip dari Bappenas (2016). Kebijakan asimetris dibagi dalam tiga level, yakni: asimetri politik; asimetri administratif; dan asimetri fiskal. Asimetri politik adalah bentuk desentralisasi asimetris yang umum terjadi di negara kesatuan namun mengatur perlakuan yang berbeda terhadap entitas masyarakat tertentu dengan alasan nonekonomis, seperti politik, historis, kebudayaan, dan lain-lain. Asimetri administratif diwujudkan dalam perbedaan kompetensi dan kapasitas Pemerintah Daerah dalam menjalankan urusannya, serta perbedaan bentuk interaksi antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sementara asimetri fiskal adalah level desentralisasi asimetris paling diperhatikan karena sudah masuk pada dimensi pembiayaan pembangunan. Asimetri fiskal masuk pada ranah perbedaan perlakuan dalam wewenang penarikan pendapatan daerah dalam bentuk pajak dan non-pajak, serta belanja daerah dalam rangka pelaksanaan pembangunan.¹¹

Menurut Bappenas (2016), jika ditelaah dari berbagai konsep dan literatur tentang definisi desentralisasi asimetris dan kebijakan asimetris, maka ada beberapa ciri utama dari sifat asimetris yang dapat diidentifikasi, antara lain:

- Asimetris sebagai sebuah perbedaan atau pengecualian perlakuan;
- Asimetris sebagai perbedaan kecepatan dan ukuran dari sebuah kebijakan;
- Asimetris sebagai sebuah perbedaan dosis atau kadar keberpihakan terhadap kebijakan yang sama kepada sasaran yang berbeda;
- Asimetris sebagai bentuk modifikasi dari simetris, sehingga kita bisa mengatakan asimetris jika telah mengetahui bentuk simetrisnya seperti apa (ada pembandingan);
- Asimetris sebagai sebuah diskresi kebijakan, dengan asumsi bentuk asimetris adalah pengecualian/penyalahgunaan kewenangan dari pola simetrisnya.

Lokalitas yang sangat beragam dan berbeda dalam lingkup Negara Kesatuan RI inilah yang tidak memungkinkan persoalan kepentingan Pusat dan Daerah dilihat dalam perspektif menang dan kalah, dan inilah yang menjadi dasar mengapa kebijakan asimetris menjadi urgen dilaksanakan

¹¹ Ibid.

dalam kegiatan pembangunan hari ini sebagai upaya menyeimbangkan dekonsentrasi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹²

Gambaran Penerapan Desentralisasi Asimetris

Salah satu gambaran penerapan desentralisasi asimetris yang telah berlangsung lama adalah Italia. Sejak unifikasi politik (1861), Italia telah mengadopsi sistem yang sangat sentralistik, yang telah mencapai puncaknya di bawah Fasisme (1922-1943). Dalam pasca-perang, Italia mempertahankan struktur kesatuan, tetapi diperbolehkan lima wilayah untuk mendapatkan Undang-Undang Otonomi Khusus di bawah UUD 1948 (Pasal 5 tentang Otonomi Daerah): *Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige (Tyrol Selatan), Friuli-Venezia Giulia, Sardinia dan Sisilia*.

Gambaran di negara Italia tersebut mendeskripsikan bahwa desentralisasi Asimetris telah diterapkan pada berbagai bentuk negara yang berbeda dengan otoritas federal atau terpusat. Isu Simetri dan Asimetris berlaku tidak hanya untuk “federasi” tetapi untuk bentuk/jenis lebih luas dari “Sistem Politik Federal”, termasuk Konfederasi dan Konstitusional Unions serta Desentralisasi karena itu tidak boleh dibatasi hanya untuk federasi. Ada beberapa aspek Simetri Struktural dan Asimetris yang perlu dipertimbangkan. **Pertama**, karena populasi relatif, wilayah dan kekayaan dari setiap unit komponen mempengaruhi kekuasaan dan pengaruhnya maka perhatian perlu diberikan secara variatif atau khusus kepada unit konstituen. **Kedua**, derajat otonomi dan kekuasaan, dilaksanakan dalam praktek oleh setiap unit merupakan aspek penting. Ketiga, kemampuan fiskal, sumber daya keuangan yang relatif dan otonomi keuangan yang tersedia untuk setiap daerah. Hal ini memberikan indikator penting Karena mereka akan relatif otonom dalam hubungannya dengan anggota negara lainnya. (Ronald L. Watts. 2004).

Ketika diteliti dengan seksama, hampir setiap negara – federal atau kesatuan, besar atau kecil – tampaknya menawarkan beberapa bukti asimetris dalam praktek pengelompokan antara kaya dan miskin, perkotaan dan non-urban, ibukota kota dan wilayah perbatasan, dan wilayah atau non-teritorial

¹² Ibid.

berdasarkan ras, agama, atau bahasa. Dengan cara ini, Desentralisasi Asimetris menggambarkan sifat adaptif lembaga-lembaga politik yaitu mungkin dipaksakan dari atas, disepakati oleh semua pihak, atau opsional dipilih oleh masyarakat tertentu. Pengaturan Asimetris tersebut dapat timbul akibat beberapa alasan antara lain; Alasan politik untuk meredakan ketegangan etnis atau regional; Alasan efisiensi untuk mencapai manajemen makro ekonomi yang lebih baik dan kohesi administrasi, dan/atau alasan untuk memungkinkan pemerintah Sub-Nasional (Lokal) dengan berbagai kapasitas untuk melaksanakan penuh berbagai fungsi dan kekuasaan.

BAB III

DESENTRALISASI ASIMETRIS PAPUA: Tantangan Meredam Kesenjangan

Gambaran Umum Provinsi Papua

Papua merupakan suatu pulau yang terletak di ufuk timur dari Negara Indonesia. Pulau Papua mendapatkan predikat sebagai pulau terbesar kedua setelah Pulau Greenland di kutub utara. Papua memiliki sumber daya alam yang sangat melimpah baik dari sektor laut, hutan, tambang, dll. Papua memiliki jumlah penduduk sekitar 2.3 juta jiwa dengan luas geografis sekitar 420.450 km². Hampir seluruh orang Indonesia baik itu dari suku Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Maluku, Nusa Tenggara dan bahkan yang memiliki ras China-Indonesia tinggal dan hidup di Papua.

Pada tahun 2003 Papua sudah terbagi menjadi 2 Provinsi yaitu Papua Barat dengan ibukota provinsinya Manokwari dan Provinsi Papua dengan ibukota nya Jayapura. Hal tersebut diberlakukan semata-mata agar pembangunan serta pemerataan di Pulau Papua dapat lebih terintensifkan lagi oleh Pemda di masing-masing Provinsi. Selain itu Provinsi Papua dan Papua Barat mendapatkan surplus dari pemerintah pusat berupa program otonomi khusus agar Pemda di kedua provinsi dapat mengatur penggunaan APBD untuk perkembangan daerahnya secara mandiri.

Salah satu program yang khusus dilaksanakan selain P4B (Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat), juga pada tahun 2016 terdapat program ekspedisi NKRI koridor Papua Barat 2016 membawa misi Peduli dan Lestarian Alam Indonesia, bagaimana Flora dan Fauna di tanah Papua. Sepenggal Surga Kecil yang jatuh kebumi, itulah yang ditulis oleh Charlie D. Heatubun, 2016.

Pulau Papua terkenal dengan kekayaan dan keindahan alamnya sehingga tak jarang banyak orang awam menjuluki Papua sebagai “surga kecil yang jatuh ke bumi”, dan Papua Barat adalah sepenggal surganya. Julukan tersebut sangatlah pantas karena Papua memiliki laut, pantai, hutan, sungai dan pegunungan yang membentang luas dan masih terjaga dengan baik kelestariannya . Namun banyak orang awam yang hanya mengetahui Papua melalui ikon wisatnya yang sedang booming yaitu gugusan pulau karang yang membentang luas di laut di wilayah Pianemo atau kita sebut Raja Ampat, Papua Barat. . Dibalik keindahan Raja Ampat yang selalu menyihir seluruh pasang mata saat melihatnya baik melalui layar kaca atau

langsung di tempatnya, Pulau Papua memiliki kekayaan dan tempat wisata lainnya yang tak kalah menarik dan indahny dengan Raja Ampat.

Menurut Jenderal TNI Mulyono (Kastaf Angkatan Darat), 2016., Ekspedisi NKRI koridor papua barat 2016 merupakan kelanjutan dari ekspedisi-ekspedisi sbelumnya yang telah menjadi program tahunan sejak 2011 yang lalu. Ekspedisi NKRI tahun ini dilaksanakan di provinsi Papua barat dengan melibatkan ribuan personel yang terdiri dari berbagai elemen bangsa yaitu TNI dan Polri, mahasiswa dan mahasiwi prguruan tinggi seluruh Indonesia, pecinta alam, organisasi kepemudaan dan pramuka, kalangan akademisi, LSM, kementrian/lembaga RI, dan masyarakat setempat.

Diharapkan melalui kegiatan ini dapat terwujud jiwa persatuan antara TNI/Polri dan seluruh komponen bangsa dengan terpeliharanya kelestaraan alam di daerah papua barat. Di samping itu, yang tidak kalah penting adalah upaya pembinaan kepada masyarakat, khususnya para generasi muda melalui penyuluhan tentang bela Negara, wawasan kebangsaan, nasionalisme dan lainnya, sehingga para pemuda tetap terpelihara rasa cinta tanah air dan semakin memiliki kesadran moral untuk bersatu padu dengan segenap elemen masyarakat, termasuk prajurit TNI AD dalam membangun daerahnya. Hal tersebut, tentunya sangat penting artinya untuk semakin memperkuat kemanunggalan TNI-Rakyat, yang merupakan sumber kekuatan dalam menjaga tetap tegak dan kokohnya NKRI.

Disampaikan pula oleh Mulyono, pada pengantar pembuatan Buku Ekspedisi NKRI Korido Papua Barat, bahwa berbagai kegiatan dan hasil hasil temuan ekspedisi NKRI Koridor papua barat 2016 ini sungguh luar biasa. Tim ekspedisi telah berhasil menjelajah dan mengungkap kekayaan alam papua barat dengan baik dimana dapat melaksanakan penjelajahan gunung hutan dan garis pantai sejauh 2.789 km, menemukan 811 data bidang kehutanan yang didalamnya terdapat 176 lokasi berpotensi kerusakan hutan, melaksanakan reboisasi sebanyak 4.580 pohon, menemukan 3.545 jenis flora dan fauna dan termasuk di dalamnya spesies yang hamper punah maupun langka, beberapa spesies baru dan endemik papua barat, mendata 783 potensi bidang Geologi dan 463 daerah berpotensi bencana, mencatat 1.776 data social maupun budaya dan kearifan local, serta telah melaksanakan 1.814 kegiatan pengaduan kepada masyarakat papua barat. Buku ekspedisi NKRI koridor papua barat 2016 yang merupakan rangkuman dan catatan hasil kegiatan eksoedisi ini diharapkan dapat ditindak lanjuti oleh para stakeholder atau pemangku kepentingan sesuai kewenangan masing masing dan juga dapat bermanfaat bagi kalangan ilmuwan dan peneliti, TNI, Polri, akademisi, LSM, mahasiswa dan masyarakat luas sebagai bahan referensi maupun penelitian lanjutan serta sebagai masukan dan pertimbangan bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam perencanaan kegiatan ataupun penentuan

kebijakan arah pengembangan pembangun daerah dan nasional, khususnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang ada di pedalaman wilayah Papua Barat dan masyarakat Indonesia pada umumnya.

Dalam isi Buku Ekspedisi NKRI tersebut, diuraikan, bahwa Tanah Papua yang kaya Sumber Daya Alam, termasuk sumber daya hayati, flora dan Fauna. Jika tanah Papua (Provinsi Papua dan Papua Barat), Banyak pujian betapa memesonanya bumi Kasuari di ufuk Timur Nusantara.

Pengetahuan akan keaneka ragam hayati Papua Barat yang kita miliki saat ini, tidak terlepas dari perjalanan panjang sejarah ekspedisi keanekaragaman hayati yang dilakukan di seantero Papua melekat erat dengan sejarah perkembangan peradaban di tanah Papua dan bagian perjalanan panjang sejarah sebagai bangsa Indonesia

Papua memiliki beragam budaya yang hampir tersebar di seluruh daerahnya masing-masing. Hal ini dikarenakan Papua memiliki beratus macam suku dan juga lebih dari dua ratus bahasa daerah yang berbeda di setiap sukunya. Namun di satu sisi terdapat beberapa budaya yang cukup mencolok dan terkenal. Di sini saya akan memperkenalkan beberapa budaya tersebut antara lain :

Tari Yospan (Yosim pancar), makanan khas papeda dan ikan kuah kuning, tradisi mengunyah buah pinang.

Selain beragam budaya, Papua memang merupakan suatu pulau dengan sumber daya alamnya yang sangat melimpah tak terkecuali dari rempah-rempah dan tanaman palawijanya. Para penduduk di sana senang untuk mengonsumsi suatu masakan yang diolah dengan bumbu yang sangat beragam sehingga menghasilkan suatu cita rasa yang nikmat saat di konsumsi. Selain itu masyarakat di pedalaman Papua senang mengonsumsi makanan dengan sumber protein tinggi yang diperoleh langsung dari pohon. Dan juga para penduduk lokal di sana khususnya suku asli Papua senang untuk mengunyah suatu buah yang cara makannya di campur dengan bunga sirih dan kapur yang diperoleh dari hasil penghalusan kulit kerang laut. Keunikan tersendiri inilah yang hanya dimiliki oleh penduduk lokal di Papua.

Makanan yang terkenal di Papua adalah Papeda, adalah makanan berupa bubur sagu khas Maluku dan Papua. Papeda berwarna putih dan bertekstur lengket menyerupai lem dengan rasa yang tawar serta memiliki kandungan air yang cukup tinggi. Papeda merupakan makanan yang kaya serat, rendah kolesterol dan cukup bernutrisi. Papeda dikenal lebih luas dalam tradisi masyarakat adat Sentani dan Abrab di Danau Sentani dan Arso, serta Manokwari.

Pada umumnya, papeda dikonsumsi bersama dengan ikan tongkol. Namun, papeda dapat juga dikombinasikan dengan ikan gabus, kakap merah,

bubara, hingga ikan kue. Selain kuah kuning dan ikan, bubur papeda juga dapat dinikmati dengan sayur ganemo yang diolah dari daun melinjo muda yang ditumis dengan bunga pepaya muda dan cabai merah. Makanan ini sudah cukup terkenal di telinga dan benak para traveler di Papua. Mereka selalu ingin mencoba di saat mereka berkunjung ke Papua dikarenakan rasa yang cukup unik dan mengugah selera.

Hal yang menjadi kebiasaan penduduk Papua adalah tradisi mengunyah buah pinang merupakan salah satu tradisi yang sudah diwariskan dari generasi ke generasi bagi masyarakat lokal Papua. Masyarakat Papua gemar mengunyah Pinang karena Pinang menguatkan gigi dan gusi. Tidak hanya itu, mereka menikmati buah Pinang karena sensasi tersendiri dari rasanya. Mereka menganggap buah Pinang seperti candu, karena bila mereka tidak mengunyahnya, seperti ada yang kurang dalam hidup mereka. Walaupun demikian, Pinang sama sekali tidak mengandung zat adiktif yang berbahaya.

Umumnya, buah Pinang dinikmati dengan menggunakan tepung kapur yang diolah dari cangkang kerang. Hal ini dilakukan untuk mengurangi rasa asam dan pahit dari getah pinang. Perpaduan ini membuat sensasi mengunyah buah Pinang semakin nikmat. Selain itu, batang sirih pun dipakai untuk menjadi penetral getahnya getah pinang saat dikunyah. Saat mengunyah buah Pinang, ada beberapa ritual kecil yang biasa dilalui. Awalnya, buah pinang dikupas dengan menggunakan gigi. Kemudian, isi buah ini dikunyah hingga hancur. Umumnya, buah pinang yang baik akan menghasilkan cairan kental saat dikunyah, sedangkan yang kurang baik akan menghasilkan cairan yang lebih cair. Setelah itu, batang sirih dicelupkan pada bubuk kapur dan dikunyah bersama dengan pinang. Hasil dari kombinasi ini adalah cairan kental berwarna merah yang biasanya akan di ludahkan ke dalam botol air mineral yang kosong untuk menjaga kebersihan.

Di Papua tradisi ini dilakukan sejak kecil dan diwariskan turun temurun dari generasi tua ke generasi yang lebih muda. Bahkan, tradisi ini sudah dikenalkan sejak umur tujuh tahun dan terus berlangsung hingga seseorang tua dan meninggal. Tidak heran, banyak kaum tua di atas 80 tahun yang giginya masih utuh dan tergolong sehat karena tradisi ini.

.Setelah mengenal budaya dan kondisi alam lainnya, tidak luput mengetahui kondisi kesehatan masyarakat Papua, dan sejauh mana tim ekspedisi Koridor Papua Barat tahun 2016 terlibat dalam program sosial seperti masalah kesehatan sebagai titik awal kegiatan tim ekspedisi,

Kesehatan merupakan kebutuhan manusia yang mutlak dan mendasar bagi manusia. Kegiatan awal Tim dengan mendirikan tenda pos kesehatan, menyiapkan peralatan medis dan persediaan obat-obatan. Langsung

mengadakan pengobatan masal dan gratis untuk masyarakat di daerah lokasi yaitu di bekerja sama dengan Tim Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK). Letda Ckm. Dr. Asri Laksitarini menangani bocah yang telapak kakinya luka dan terinfeksi. Tiada beralas kaki saat sekolah maupun bermain di alam bebas sudah terbiasa. Pola hidup bersih dan sehat adalah kuncinya, perlu dilakukan sedini mungkin, dokter gigi Ayuningrum dari Tim ekspedisi melakukan pengobatan, memeriksa kesehatan gigi dan penyuluhan cara menyikat gigi, cara memotong kuku serta mencuci tangan yang benar. Mereka belum terbiasa menggosok gigi, karena terbiasa mengunyah pinang sirih sejak kecil gigi belakangpun rata karena tertutup karang gigi, Anak-anak membiarkan rambutnya terdapat sabun pencuci pakaian yang digunakan untuk mandi. Tak mereka bilas, alasan karena wangi.

Mengadakan penyuluhan dan bantuan penuntasan program penyelenggaraan pendidikan, karena umumnya anak-anak usia sekolah SD jarang masuk sekolah, anak-anak kelas tiga (3) SD belum mampu membaca dan menulis, dan kemampuan berhitung. Tim melakukan kegiatan Belajar dan Mengajar (KBM), juga di SMP. Dilaksanakn di Gereja-gereja atau sekolah alam (terbuka), juga diadakan lomba mewarnai, menggambar symbol-simbol tanah air agar cinata pada tanah air Indonesia. Memberikan bantuan alat tulis.

Menurut George A.F. Mentansan, (2016) dalam buku ekspedisi NKRI, bahwa Provinsi Papua Barat merupakan salah satu provinsi di tanah Papua yang memiliki dan menyimpan banyak sekali fenomena dan peristiwa sosial budaya yang masih menarik untuk digali dan diteliti. Interaksi antar masyarakat dalam kelompok-kelompok etnik yang tersebar pada 12 kabupaten dan 1 kota di Papua yang membentuk sistem-sistem sosial dan social budaya yang beragam. Keragamanya ini nampak dalam setiap sistem dan pola hidup masyarakat yang mendiaminya. Secara sosial masyarakat di provinsi Papua berinteraksi dengan alam sebagai fondasi kehidupannya yang membentuk system kebudayaannya. Bertani dengan system lading berpindah, berburu hewan liar di hutan dengan membuat perangkap secara tradisional, menangkap ikan di laut dan di sungai dengan peralatan sederhana, ritual-ritual adat yang sering dipraktikkan dalam mengawali semua aktivitas tersebut masih terasa dan dilakukan kelompok-kelompok etnis tertentu di Daerah-daerah urban. Masyarakat penduduk Papua barat berasal dari penduduk asli Papua yang terdiri atas beberapa suku bangsa. Secara umum

bisa dikatakan perbedaan karakter budaya pesisir dan pedalaman memang sangat kental di wilayah ini. Penduduk yang mendiami kawasan pesisir cenderung lebih bersifat terbuka karena lebih banyak berhubungan dengan dunia luar. Banyaknya pendatang dari berbagai etnis dan agama mempengaruhi daerah ini. Sudah sejak lama di ujung barat laut Papua dan Papua barat bagian pantai utara penduduknya dipengaruhi oleh penduduk dari kepulauan Maluku (Ambon, Ternate, Tidore, Seram dan Key), maka adalah tidak mengherankan apabila suku-suku bangsa disepanjang pesisir pantai (Fak-fak, Sorong, Manokwari dan Teluk Cendrawasih) lebih terbuka menerima pengaruh dari luar. Zending atau misi Kristen protestan dari Jerman (Ottow & Geissler) tiba di pulau Mansinam Manokwari 5 Februari 1855 untuk selanjutnya menyebarkan ajaran agama disepanjang pesisir pantai utara Papua memberikan dampak yang sangat besar pada babak baru kehidupan manusia primitif kepada peradaban kelompok etniknya yang berkembang secara evolusi dalam kurun waktu kurang lebih 100 tahun. Berbeda halnya dengan masyarakat pedalaman yang mendiami dataran rendah dan lereng pegunungan di Sorong, Maybrat, Tambrau dan Manokwari, adat istiadat di wilayah ini dijalankan secara ketat. Curiga terhadap orang asing yang belum dikenal merupakan hal yang lumrah, pembalasan dendam melalui perang suku dinilai sebagai tindakan heroisme yang bertujuan mencari keseimbangan sosial. Adanya fenomena dinamis masyarakat Papua yang ingin terus menegembangkan diri dan berubah merupakan bagian dari kultur Papua yang kental rasa kesukaannya. Papua barat didiami oleh berbagai kelompok etnik yang memiliki kondisi sosial dan budaya yang unik. Sebut aja beberapa kelompok etnik seperti suku Arfak yang merupakan suku asli dan besar di kabupaten Manokwari dengan kebudayaan fisik rumah kaki seribu yang dalam bahasa asli bagi sub suku Moile disebut *igkojey*; sub suku Meyakh menyebut rumah kaki seribu *Mod Aki Aksa* dan Sub suku Sougb menyebut *nya Tuh misen*.

Budaya kain timur juga dianut oleh kelompok etnik yang berada di kabupaten Manokwari, Maybrat, Tambrau, Sorong selatan dan kabupaten Sorong, sedangkan budaya *mas kawin* (Bride price) dalam bentuk piring, gelang dan manik-manik dapat ditemukan pada kelompok etnik dataran rendah dan pesisir pantai serta kepulauan seperti kelompok etnik *do Doreri*, *Wamesa*, *Wondama*, *Fakfak*, *Kaimana*, *Bintuni* dan *Raja Ampat*. Keragaman sosial budaya ini membentuk satu kesatuan sosial budaya yang tercermin

dalam adat-istiadat dan budaya kelompok etnik yang tersebar di wilayah budaya Doberay dan Bomberay provinsi Papua barat. Ulasan lengkap tentang kehidupan sosial dan budaya masyarakat asli Papua barat dengan kehidupan kebudayaannya tersaji secara lugas dalam buku Ekspedisi NKRI Koridor Papua Barat 2016 ini. Dibanding 7 Subkrowi lain yang merupakan kota-kota tua di Provinsi Papua. Tambrau relative belum banyak dikenal. Walau setidaknya ada dua wilayah di kabupaten ini yang tersohor: Sausapor bernilai sejarah sebagai basis pertahanan Sekutu pada perang dunia II, dan Jamursda Medi bernilai pelestarian: pantai pasir putihnya menjadi tujuan perteluran penyu belimbing, penyu terbesar di dunia, setelah penjelajahannya hingga pantai di California.

Ekspedisi NKRI Koridor Papua Barat 2016 Tambrau menjanjikan jelajah daerah “antar-barantah” berbekal empati untuk menyapa, membantu dan berbagi dengan warga sampai pelosoknya. Tantangan alam dan keterbatasannya fasilitas perintis dihadapi oleh tim Tambrau sejak akan menjejak kabupaten pemekaran Sorong.

Upacara pembukaan ekspedisi NKRI di Tambrau diresmikan Bupati Tambrau yaitu 15 februari 2016 di lapangan kantor Bupati dihadiri para kepala kampung, siswa Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA). Tim merasa dihargai dengan sambutan semua kalangan masyarakat. Disaat yang sama, Tim bertekad sedapat mungkin memenuhi harapan masyarakat Tambrau untuk menjangkau semua permasalahan warga dan meneliti kekayaan alam agar tepat dan bermanfaat bagi warga.

Bupati kabupaten Tambrau berani bersikap sebagai kabupaten konservasi, karena “Tambrau memiliki kekayaan beragam baik dari segi budaya dengan berbagai suku, flora fauna dengan rumput kebar serta penyu belimbing yang hanya dapat bertelur di kampung Saubeba, pesisir utara Tambrau, selain potensi tambang tembaga dan emas. Paling menarik adalah, dengan segala kekayaannya yang bisa digali maksimal, Tambrau memilih menjadi kabupaten konservasi, mengutamakan kelestarian alam sehingga keanekaragaman hayati tetap terjaga. banyak yang mempertanyakan kebijakan ini terkait keberlangsungan ekonomi kabupaten ini tanpa memanfaatkan kekayaan alam, terutama tambang emas. Namun Bupati Tambrau menjawab bahwa pembangunan justru dengan tetap berorientasi pada kelestarian alam darat dan laut.

“Luas kabupaten Tambrau sekitar 11.900 km persegi, 80% menjadi daerah konservasi, hutan lindung, cagar alam. Yang dimanfaatkan hanya sekitar 20%. Kebijakan perihal daerah konservasi di atur melalui tata ruang wilayah,” tegasnya Tambrau menjadi wilayah konservasi berdasarkan SK menteri kehutanan No.891/Kpts-II/1999. Salah satu pertimbangan memilih menjadi kabupaten konservasi adalah si satwa flagship, penyu belimbing (*Dermochelis coriacea*), seperti penetapan taman nasional komodo dan Taman Nasional ujung kulon berkat satwa endemik tingkat dunia, komodo dan badak jawa. Penyu belimbing masuk dalam lambang kabupaten Tambrau. “Penyu belimbing merupakan satwa langka yang populasinya makin berkurang, dari 6.000 menjadi sekitar 2.000 ekor.” (ujar Gabriel Asem usai diskusi bertema lindungi laut kita Penyu laut) Jakarta (22/10/2015).

Kebijakan Otonomi Khusus Papua

Michael Manufandu (2016) mengulas tentang Kebijakan Desentralisasi dan Pengakuan Identitas Pemerintahan Lokal di Papua. Papua khususnya wilayah Barat yang terdiri dari 2 Provinsi dengan luasnya 421.892 km² penduduk aslinya hidup terpencar, terpencil tak terjangkau baik pada masa belum berpemerintahan, ekspedisi dan eksplorasi Orang Barat, dan Pemerintahan Belanda sampai dengan pemerintahan sekarang ini, yaitu pada pra dan milenium pertama seperti *Mysterious, Paradox, Uncertainty, Uncivilized* dan *Underdeveloped*, dengan sebaran penduduk dalam 3 zona ekologis yaitu: (1) pantai, pesisir, pulau-pulau kecil; (2) dataran rendah dan pedalaman; (3) kaki dan lereng, serta puncak-puncak pegunungan, memiliki karakteristik yang bervariasi, baik struktur sosial, sistem kepemimpinan, kepemilikan tanah, sistem nilai dan orientasi hidup, sistem ekonomi juga aksesibilitas dan respons terhadap perubahan baik.

Sekelumit uraian di atas memperlihatkan kompleksitas dan juga potensi besar Papua, mengingat dengan memahami sejarah asal-muasal dan perkembangan Provinsi Papua, dapat lebih diperkaya kajian akan strategi percepatan pembangunan di Papua sebagaimana yang diuraikan di gambaran Umum diatas. Hal ini memungkinkan pendekatan yang multi-dimensi, tidak sekedar bantuan dana Otsus dan infrastruktur tetapi menyoroti kebutuhan utama masyarakat Papua, mengingat angka kemiskinan yang masih cukup tinggi.

Menurut Manufandu, mengapa pada periode pertama dulu ; perkembangan dan perubahan sosial itu tidak mengalami kemajuan, hal ini disebabkan antara lain: 1) struktur kekuasaan yang mengatur dan mengurus (*structure*); 2) keanekaragaman budaya yang berbeda dan berbenturan (*culture*); 3) kebesaran dan keajaiban alam yang sulit diterobos (*nature*); dan 4) jarak antara waktu, tempat dan peradaban (*distance*). Faktor-faktor tersebut menyebabkan adanya benturan budaya modernisasi dan primitif yang melahirkan apa yang disebut Gerakan Kargoisme atau Mesianistis seperti Sigo-sigo, Salampa, Simson, Kaisiep, dan yang terbesar dan terkenal Koreri.

Pada penghujung Sidang Umum MPR tahun 1999, terjadi suksesi kepemimpinan nasional. B.J. Habibie digantikan oleh K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden RI. Salah satu agenda politik yang terkait dengan Provinsi Irian Jaya (kini Provinsi Papua) yang harus dilakukan oleh Pemerintahan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid adalah memformulasikan Rancangan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dalam kenyataannya, setelah satu tahun pemerintahan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid, agenda tersebut belum dilaksanakan. Berdasarkan hasil evaluasi terhadap kinerja Pemerintah dalam pelaksanaan Otonomi Daerah pada umumnya dan Otonomi Khusus bagi Aceh dan Irian Jaya, maka dalam Sidang Tahunan MPR RI tahun 2000, ditetapkan Tap MPR RI Nomor: IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang ditujukan kepada Pemerintah dan Dewan perwakilan Rakyat. Dalam salah satu bagian dari ketetapan ini disebutkan: " Undang-undang otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan."

Dari hal tersebut, khususnya untuk Provinsi Papua telah diterbitkan UU No. 21 Tahun 2001, Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam

di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial- budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat. Hal-hal mendasar yang menjadi isi Undang-Undang ini adalah:

- *Pertama*, pengaturan kewenangan antara Pemerintah dan 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 pemberdayaannya secara strategis dan mendasar;
- *Ketiga*, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang berciri:
 - partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;
 - pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian. Undang-Undang nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua. Melalui payung hukum ini, Provinsi Papua dan rakyat Papua memiliki kewenangan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dan tanggung jawab lebih besar untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sesuai dengan peraturan per Undang-undangan dalam kerangka NKRI. (Manufandu, 2016). Undang-Undang ini menempatkan orang asli Papua

dan penduduk Papua pada umumnya sebagai Subjek utama. Keberadaan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, serta perangkat di bawahnya, semua diarahkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan pemberdayaan rakyat.

Menurut Manufandu (2016) pula, Pemerintah pusat menyadari dalam mengelola perubahan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Provinsi Papua maupun dalam hal mengelola pelaksanaan Undang Undang Otsus Papua di tingkat Daerah, adalah dalam proses transisi, dari era yang dulunya sentralistik ke era desentralisasi. Kondisi ini membutuhkan konsolidasi dalam penataan kelembagaan dan penguatan kapasitas aparatur pemerintah dan kualitas politik lokal Papua.

Beberapa Permasalahan Umum di Papua

Permasalahan di Papua, diperoleh penulis saat menjadi team leader penelitian pada tahun 2016, pertama saat ada penugasan penelitian dari Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan, dan juga saat mendapat kepercayaan melaksanakan suatu kajian singkat dari Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Sekretariat Jenderal DPD RI), menghasilkan rumusan permasalahan adalah sebagai berikut:

- Organisasi dan kelembagaan di Provinsi Papua memerlukan rekonstruksi model yang berdasarkan evaluasi Undang Undang nomor 21 tahun 2001 tentang Otsus Papua, dan rekonstruksi model tersebut memerlukan keterlibatan pihak-pihak terkait yang berkompeten sehingga relatif sulit dan memerlukan waktu yang panjang dan dilaksanakan secara serius.
- Belum terdapat desain kebijakan yang jelas guna menata dan mengelola keragaman lokalitas ke dalam kerangka desentralisasi asimetris serta belum tampak hasil kapitalisasi penerapan desentralisasi asimetris ke dalam tujuan-tujuan strategis nasional maupun untuk kepentingan daerah bersangkutan.
- Sebagian masyarakat dan aparat pemerintah Papua yang mengetahui dan memahami secara benar mengenai Otsus Papua. Selain itu, keterhambatan implementasi Otsus juga disebabkan oleh kurang adanya supervisi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah pada masa transisi proses desentralisasi saat itu. Sebagai wilayah yang berada di

bawah kekuasaan yang sentralistik selama lebih dari 30 tahun, Papua belum mampu mengelola otoritas yang diberikan, termasuk pemanfaatan dan pengelolaan dana Otsus yang besar.

- Kualitas Sumber Daya Manusia Aparatur belum meningkat di dalam struktur keberadaan lembaga pada Pemerintah Daerah dan Kabupaten Kota seperti Majelis Rakyat Papua (MRP) sesuai Peraturan pemerintah no 54 tahun 2004 yang sudah berubah menjadi Peraturan Pemerintah no 64 tahun 2008, dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebagaimana tertuang dalam aturan Undang Undang no 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, secara umum diasumsikan masih belum bisa memberikan peran yang maksimal bagi peningkatan pembangunan sosial ekonomi ditingkat lokal. Terutama dalam menghasilkan produk peraturan perundang-undangan (Perda-sus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perda si), sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001, tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua.
- Belum sinerginya hubungan antara lembaga-lembaga dan pemerintahan di Papua dalam pembangunan di Papua.
- Belum optimalnya kelembagaan khusus di provinsi Papua, mengingat Peraturan Daerah khusus dan peraturan Daerah Provinsi yang diamanatkan oleh Undang-Undang Papua telah berjalan 15 tahun belum seluruhnya terselesaikan.
- Akibat belum optimalnya kelembagaan, perumusan program-program yang memihak dan memberdayakan secara langsung dan konkrit dengan memanfaatkan dana Otsus kepada masyarakat asli, baik melalui bidang pendidikan, kesehatan dan pemberdayaan ekonomi kurang begitu terlihat. sehingga tidak mengherankan jika masyarakat salah paham pada para pejabat dan berasumsi bahwa dana Otsus belum digunakan dengan baik untuk kesejahteraan masyarakat Papua.
- Transfer dana Otsus sejak tahun 2002 sampai tahun 2016 sangat besar diterima Provinsi Papua, namun masyarakat miskin masih tergolong tinggi mencapai (28,17) % ,dibandingkan data penduduk miskin Nasional 11,22 % pada tahun 2015.
- Masalah Pembinaan dan Pengawasan seperti adanya kelemahan dalam supervisi elemen pusat ke daerah; kurang jelasnya lingkup pengawasan internal (BPKP, Inspektorat Jenderal di Pusat dan Inspektorat Wilayah Daerah); dan pengawasan eksternal (Badan Pemeriksaan

Keuangan/BPK), dan pengawasan sosial dan kontrol Dewan Perwakilan Rakyat

Penataan Organisasi Kelembagaan Pemerintahan Daerah di Papua

Penataan kelembagaan pemerintah Daerah, baik ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota telah dilakukan di era Otsus, dimana hal ini merupakan kelanjutan dari langkah-langkah penataan kelembagaan dari Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang nomor 22 tahun 1999, yang berubah menjadi Undang-Undang no. 32 tahun 2004 dan saat sekarang telah berubah lagi menjadi Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini ada kaitan dengan perubahan dan pembentukan struktur biro dan dinas-dinas. (SKPD) dilingkungan pemerintah Provinsi Papua, peleburan dan penataan kantor-kantor wilayah (Kanwil) ke dinas-dinas daerah, penataan kewenangan, urusan, transfer aparatur dan sarana pendukung lainnya, juga penataan kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang berada di bawah kendali pemerintah daerah, baik pendidikan dan pelatihan struktural, fungsional dan teknis. Sebagai perbandingan, jumlah Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur cukup besar dan signifikan. Hal tersebut tampak pada tabel 1 dan 2 di bawah ini.

Sebagaimana Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur Provinsi Papua Tahun 2002-2016

Tabel 1 Dana Otsus dan DTI Provinsi Papua Tahun 2002-2016

TAHUN	DANA OTSUS	DANA TAMBAHAN INFRASTRUKTUR	JUMLAH
2002	1.382.300.000.000	0	1.382.300.000.000
2003	1.539.560.000.000	0	1.539.560.000.000
2004	1.642.617.943.000	0	1.642.617.943.000
2005	1.775.312.000.000	0	1.775.312.000.000
2006	2.913.284.000.000	0	2.913.284.000.000
2007	3.295.748.000.000	1.000.000.000.000	4.295.748.000.000
2008	3.590.142.897.000	330.000.000.000	3.920.142.897.000
2009	2.609.796.098.000	880.000.000.000	3.489.796.098.000
2010	2.694.864.788.000	800.000.000.000	3.494.864.788.000
2011	3.157.459.547.550	800.000.000.000	3.957.459.547.550
2012	3.833.402.135.000	571.428.572.000	4.404.830.707.000

2013	4.355.950.048.000	571.428.572.000	4.927.378.620.000
2014	4.777.070.560.000	2.000.000.000.000	6.777.070.560.000
2015	4.940.429.880.000	2.250.000.000.000	7.190.429.880.000
2016	5.395.051.859.000	1.987.500.000.000	6.595.051.859.000
Total	47.902.946.852.550	11.190.357.144.000	59.093.346.899.550

Sumber: Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri, 2016

Jika dilihat dari dana/Otsus yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Provinsi Papua termasuk besar jumlahnya jika dibandingkan dengan provinsi-provinsi lainnya, dan dari tahun ke tahun jumlah dana Otsus yang diberikan semakin meningkat. Dana Otsus dikururkan mulai dari angka satu triliunan lebih **pada tahun 2002 (1.382.300.000.000)** belum ada dana tambahan untuk infrastruktur, karena baru mulai tahun 2007 adanya dana tambahan tersebut, sehingga total penerimaan dana Otsus dan dana tambahan infrastruktur tahun 2007 mencapai **4. 295.748.000**, dan Pada tahun 2016 (14 tahun kemudian sejak tahun 2002), lebih meningkat lagi menjadi Total **59.093.346.899.550** (59 Triliun lebih). Terlepas dari Anggaran yang besar tersebut sudah seharusnya pelaksanaan pembangunan di Papua dapat berjalan dengan baik.

Tabel 2 Dana Otsus dan DTI Provinsi Papua Barat Tahun 2008-2016

TAHUN	DANA OTSUS	DANA TAMBAHAN INFRASTRUKTUR	JUMLAH
2008	-	680.000.000.000	680.000.000.000
2009	1.118.484.600.000	600.000.000.000	1.718.484.600.000
2010	1.154.942.052.000	600.000.000.000	1.754.942.052.000
2011	1.353.196.948.950	600.000.000.000	1.953.196.948.950
2012	1.642.886.629.000	428.571.429.000	2.071.458.058.000
2013	1.866.835.735.000	428.571.429.000	2.295.407.164.000
2014	2.047.315.954.000	500.000.000.000	2.547.315.954.000
2015	2.117.327.091.000	750.000.000.000	2.867.327.091.000
2016	2.312.165.083.000	862.500.000.000	3.174.665.083.000
Total	13.613.154.098.950	5.449.642.858.000	19.062.796.950.950

Sumber: Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri, 2016

Demikian untuk Provinsi Papua Barat, pada tahun 2008 -
mendapatkan dana tambahan infrastruktur sebesar 680.000.000.000, dan
dana otsus mulai tahun 2009, berikut dana tambahan infra struktur mencapai
1.718.484.600.000 dan sd tahun 2016 total dana yang diberikan mencapai
19.062.796.950.950. Dana tersebut begitu besar sebagai komitmen
pemerintah membangun Provinsi Papua Barat

*Tabel 3 Alokasi Tambahan DBH SDA Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Dalam Rangka Otsus
Provinsi Papua Barat Tahun 2010-2016*

TAHUN	MINYAK 55%	GAS BUMI 40%	TOTAL	KETERANGAN
2010	295.824.232.000	58.409.660.000	354.233.892.000	PMK No. 236/PMK.07/2010
2011	251.251.942.000	51.897.638.000	303.149.580.000	PMK No. 221/PMK.07/2011
2012	323.515.747.000	1.940.104.000	325.455.851.000	PMK No. 09/ PMK.07/2012
2013	376.122.024.000	39.497.435.000	415.619.459.000	PMK No. 22/ PMK.07/2013
2014	505.362.273.000	83.301.047.000	588.663.320.000	PMK No. 80/ PMK.07/2014
2015	123.288.177.000	357.190.693.000	480.478.870.000	Perpres No. 39 Tahun 2015
2016	131.721.130.000	329.632.166.000	461.353.296.000	Perpres No. 66 Tahun 2016
Jumlah	2.007.085.525.000	921.868.743.000	2.928.954.268.000	

Catatan: Saat ini Provinsi Papua tidak memiliki sumber DBH SDA Pertambangan Minyak dan Gas Bumi

Sebagaimana uraian dalam table 3 diatas, adanya Alokasi Tambahan Dana Bagi Hasil (DBH) dan Sumber Daya Alam (SDA) Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Dalam Rangka Otsus Provinsi Papua Barat Tahun 2010-2016. Terlihat pada tahun 2010, Provinsi Papua Barat mendapat dana bantuan awal yaitu dana bagi hasil minyak sebesar 55 %, dan Gas Bumi sebesar 40 % sesuai PMK No. 236/PMK.07/2010. Sampai pada Tahun 2016, penghasilan DBH semakin besar dengan total mencapai 2.007.085.525.000 dana bagi hasil minyak dan 921.868.743.000 dana bagi hasil Gas Bumi, sehingga total keseluruhan mencapai 2.928.954.268.000., hampir 3 triliun rupiah.

Tantangan Pencapaian Kesejahteraan di Papua

Besarnya dana Otsus Provinsi Papua yang telah dialokasikan (sebagaimana besaran lebih dari 59.093.346.899.550 (59 Triliun lebih) dan untuk Papua Barat 19.062.796.950.950 (19 Trilyun lebih), juga ada DBH di Provinsi Papua Barat mencapai 2.928.954.268.000., hampir 3 Triliun mencapai diharapkan setahap demi setahap memiliki dampak besar terhadap

masyarakat di Papua dan Papua Barat. Namun demikian pelaksanaan Otsus tersebut masih harus ditingkatkan dan difokuskan oleh pemerintah pusat dan provinsi. Hal ini dilatarbelakangi oleh beragam persoalan termasuk masalah birokrasi, harus selalu ada keterlibatan masyarakat, dan diharapkan tidak ada korupsi. Semenjak tahun 2013 sudah relatif ada perubahan, yaitu dengan terbentuknya Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (UP4B) dan ekspedisi NKRI untuk Provinsi Papua Barat.

Pada dasarnya, dengan jumlah pendanaan yang sedemikian besar, pelaksanaan pembangunan di Papua dapat diasumsikan mengalami perkembangan yang signifikan. Besaran pendanaan Otsus tersebut merupakan salah satu yang tertinggi di Indonesia, sehingga penggunaan dana tersebut dapat dialokasikan untuk berbagai sektor dengan pembagian yang cukup besar dan menunjang percepatan pembangunan di Papua. Namun pada kenyataannya, Papua dan Papua Barat merupakan salah satu provinsi masih termiskin dan tertinggal di Indonesia bahkan setelah Otda diberlakukan.

Kondisi ini dapat dilihat secara lebih jelas pada Tabel 4 dibawah ini yang memperlihatkan jumlah penduduk miskin yang ada :

Tabel 4 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Provinsi Papua dan Papua Barat, 2007-2010

Wilayah	2007		2008		2009		2010	
	Angka	%	Angka	%	Angka	%	Angka	%
Papua	793.400	40,78	733.100	37,08	760.350	37,53	761.620	36,80
Papua Barat	266.800	39,31	246.500	35,12	256.840	33,49	256.250	34,88
Seluruh Indonesia	37,17jt	16,58	34,96jt	15,42	32,53jt	14,15	31,02jt	13,33

Sumber: BPS, 2017

Tabel 4 memperlihatkan bahwa meski ada upaya dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi untuk membangun Papua dan Papua Barat menjadi lebih baik dan maju melalui dana Otsus, dan diharapkan penduduk miskin menjadi turun, karena angka/persentase penduduk miskin merupakan salah satu hal yang dianalisis mengingat begitu identiknya tingkat kemiskinan dengan status daerah tertinggal, dimana dari enam kriteria dengan 27 indikatornya, salah satunya adalah persentase penduduk miskin (Kementerian Desa, Pembangunan daerah Tertinggal dan Transmigrasi, 2015).

jumlah penduduk miskin di Papua dan Papua Barat belum mengalami penurunan dalam jumlah yang signifikan. Bahkan bila dibandingkan dengan rata-rata nasional, angka di kedua provinsi tersebut masih tergolong tinggi. (36,80 dan 34,88 %) pada tahun 2010

Selain angka kemiskinan 2010, penulis melanjutkan mencari data angka kemiskinan tahun 2011 sampai 2015 pada instansi yang berwenang (BPS) tetap memprioritaskan pendataan di Provinsi Papua dan Papua Barat. adalah sebagai berikut sebagaimana tertuang dalam table 6 dibawah ini ::

Tabel 5 : Angka Kemiskinan di Provinsi Papua dan Papua Barat, 2011-2015

Wilayah	2011		2012		2013		2014		2015	
	Angka	%	Angka	%	Angka	%	Angka	%	Angka	%
Papua	944.790	31,98	966.590	31,11	1.017.360	31,33	924.400	30,05	859.150	28,17
Papua Barat	249.840	31,92	229.990	28,20	224.270	26,67	229.430	27,13	225.360	25,82
Indonesia	30,01jt	12,49	29.13jt	11,96	28,06jt	11,37	28,28jt	11,25	28,59jt	11,22

Sumber: BPS, 2015

Data pada Tabel 5 memperlihatkan bahwa penduduk miskin baik di Provinsi Papua secara persentase mengalami penurunan dari 31,98% (2011) menjadi **28,17% (2015)**, dan secara angka memperlihatkan hal serupa, dari 944.790 (2011) menjadi 859,150 (2015). Sedangkan di Provinsi Papua Barat juga terlihat tren positif, dari persentase menurun dari 31,92% (2011) menjadi **25,82% (2015)**.

Tren positif ini, dikarenakan sudah banyak upaya pemerintah, yang mendorong pembangunan di berbagai tempat di Provinsi Papua dan Papua Barat. Sebagai contoh Pemerintah memberikan bantuan anggaran tertinggi pada tahun 2015, yaitu dana Otsus dan Tambahan Infrastruktur 2015 **mencapai 7.190.429.880.000 (7 Triliun lebih) lihat pada table1**, dan pada tahun sebelumnya terutama tahun 2012 sampai tahun 2014 bantuan Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur meningkat terus meningkat yang salah satunya pemerintah menerjunkan program UP4B dan ekspedisi NKRI ke dua Provinsi tersebut .

Ternyata dengan usaha Pemerintah dan Pemerintah Daerah di Indonesia untuk mencapai rata-rata Nasional yang lebih kecil untuk penduduk miskin, Provinsi Papua dan provinsi Papua Barat terus berhasil menurunkan

angka penduduk miskin, yaitu tahun 2015 untuk Provinsi Papua angka kemiskinan menurun lagi mencapai **28,17%**.

Provinsi Papua memiliki 26 Kabupaten dari 29 (89,66%) kabupaten dengan status tertinggal ikut menyumbangkan angka yang cukup signifikan bagi angka rata-rata kemiskinan nasional tersebut (11,22 %).

Meski demikian, tren positif ini perlu dijaga dan ditingkatkan, mengingat rata-rata kemiskinan nasional sebesar 11,22% di tahun 2015 merupakan target minimal yang harus dicapai. Angka nasional ini tidak dalam konteks disumbangkan oleh Papua dan Papua Barat (**25,82%**) saja, tetapi juga oleh provinsi-provinsi lain, seperti Provinsi Maluku 27,74%; Gorontalo 23,19; NTT 23,03%; NTB 21,55%; Aceh 20,98%; Lampung 18,94%; Bengkulu 18,30%; Sulawesi Tengah 18,07%; Sulawesi Tenggara 17,05% (BPS 2017)

Perlu untuk diperhatikan adalah angka pertumbuhan penduduk, baik dari peningkatan tingkat natalitas (angka kelahiran) dan/atau menurunnya tingkat mortalitas (angka kematian), perubahan angka belanja rumah tangga, serta angka migrasi penduduk lokal. Hal ini juga mengindikasikan bahwa untuk memahami mengenai prevalensi kemiskinan diperlukan upaya yang detail dengan melihat kepada berbagai faktor yang mempengaruhi “angka” tersebut.

Kemiskinan merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya permasalahan sosial yang menimpa masyarakat Papua yang memang tidak memiliki ketahanan sosial seperti di daerah-daerah lain (Bhakti dan Pigay, 2012). Fenomena kemiskinan di Papua ini ditandai antara lain dengan tingkat **kesehatan yang rendah, kurang gizi, pakaian dan perumahan yang tidak memadai, pendidikan yang rendah bahkan sulitnya akses terhadap pelayanan sosial dasar yang paling dasar.**

Peningkatan pada sektor ekonomi, **pendidikan, dan kesehatan merupakan target utama pengembangan dan pembangunan** di dalam Otsus Provinsi Papua sehingga penggunaan dana Otsus untuk Provinsi Papua yang cukup besar dapat berdampak hingga ke lapisan terbawah dan terjangkau oleh seluruh masyarakat Papua. Pemerintah Daerah Provinsi Papua bahkan menginstruksikan secara khusus agar program yang didanai oleh dana Otsus tidak tumpang-tindih dan tidak dapat dibedakan dari program-program yang bersifat umum (nasional). Instruksi ini mendorong

seluruh penanggung jawab program untuk menggunakan dana Otsus sesuai dengan kebutuhan dan mengembangkan penggunaan dana Otsus untuk lebih mengimplementasikan program yang berbasis kepada karakter kebutuhan masyarakat Papua sehingga menjadi khas dan berbeda dari program nasional. Inilah salah satu kelebihan atau **“kompensasi” dari Pemerintah Pusat terhadap pemerintahan di Provinsi Papua** yang unik dan berbasis kepada masyarakat khas Papua sehingga perlu untuk dilaksanakan secara efektif dan efisien untuk menjangkau kebutuhan masyarakat Papua hingga lapisan akar rumput.

Masyarakat Indonesia pada umumnya perlu melihat bahwa alokasi dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat tidak sebagai tuntutan dari daerah, tetapi merupakan perhatian dan kompensasi khusus Pemerintah Pusat sebagai salah satu upaya melakukan percepatan pembangunan sekaligus meredam tuntutan separatisme di Papua.

Belum maksimalnya alokasi dana Otsus tersebut kurang tepat apabila disebut sebagai sebuah kegagalan distribusi, mengingat hambatan-hambatan baik internal maupun eksternal yang cukup kompleks di Papua. Salah satunya adalah faktor internal, dimana penyelenggara urusan pemerintahan daerah di Papua harus memperhatikan distribusi kebutuhan riil masyarakat Papua, dan bukan distribusi yang tanpa target pencapaian yang efisien.

Selama sepuluh tahun pelaksanaan Otsus di Papua, masih cukup jelas terlihat bahwa elit politik dan birokrasi di daerah masih berfokus kepada distribusi dana Otsus untuk kepentingan berkelanjutan dan berorientasi kepada masyarakat luas. Meski demikian, hambatan-hambatan justru muncul dari internal, dimana ada oknum penyelenggara pemerintahan yang diharapkan tidak menggunakan dana Otsus untuk kepentingan politik pribadi dan golongan tertentu, sebuah bentuk penyelewengan dana yang seharusnya untuk masyarakat Papua secara luas. Banyak cara yang digunakan oleh oknum-oknum ini untuk mengeruk keuntungan pribadi dan golongan, salah satunya yang jelas terlihat adalah melalui pembentukan kabupaten-kabupaten baru yang cukup signifikan dalam sepuluh tahun terakhir.

Fakta di lapangan ini juga diperkuat dengan melihat kepada hasil laporan UNDP (2005) tentang kajian kebutuhan Papua yang menyimpulkan bahwa semenjak diimplementasikan nya Otsus, alokasi dana untuk Papua

yang berasal dari pemerintah pusat telah meningkat secara signifikan. **Namun implementasi penggunaan dana dari Pemerintah Pusat ini terhambat oleh beberapa peraturan perundang-undangan sebagai turunan aturan hukum dari Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 yang belum seluruhnya selesai** seperti Peraturan Daerah khusus (Perdasus) dan Peraturan daerah Provinsi (Perdasi) derivasi langsung dari undang-undang no 21 tahun 2001. **Dari 13 perdasus baru 10 yang sudah ditetapkan, sedang 3 perdasus belum ditetapkan,,** yaitu : Lambang Daerah, Kewenangan Provinsi dan Kewenangan Kabupaten/Kota (Hasil penelitian Tim Menkopolkam tahun 2016).

Perdasus yang sudah ditetapkan adalah :

1. Perdasus no 18 tahun 2008 tentang pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA), perekonomian, pelestarian lingkungan berkelanjutan dan menghormati hak masyarakat
2. Perdasus no 9 tahun 2004, tentang tata cara pemberian pertimbangan terhadap perjanjian Internasional
3. Perdasus no 6 tahun 2011, tentang tata cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur.
4. Perdasus no 4 tahun 2010 tentang keanggotaan dan jumlah anggota Majelis Rakyat Papua (MRP)
5. Perdasus no 4 tahun 2008, tentang pelaksanaan tugas MRP
6. Perdasus no 3 tahun 2008, pelaksanaan hak MRP
7. Perdasus no 25 tahun 2013 tentang pembagian pembagian dan penerimaan dan pengelolaan keuangan Dana Otsus
8. Perdasus pembagian Dana Bagi Hasil (DBH) sumber daya minyak, gas dan dan penerimaan khusus 2 % dari Dana Alokasi Umum Nasional antara Provinsi dan Kabupaten Kota
9. Perdasus pembagian SDA bagi usaha2 perekonomian, lingkungan dan pembagian berkelanjutan dan menghormati hak masyarakat adat

10. Perdasus penanganan khusus bagi suku-suku yang terisolasi, terpencil, dan terabaikan di Provinsi Papua
(Sumber data : Ditjen Otda Kemendagri)

Perdasi yang sudah ditetapkan adalah ::

1. Perdasi tentang Tata cara pemilihan MRP
2. Perdasi tentang Perangkat Provinsi, kabupaten /kota
3. Perdasi tentang tata cara pemberian pertimbangan dan persetujuan MRP dalam pembuatan perdasus
4. Fungsi, Tugas wewenang, bentuk dan Susunan Keanggotaan komisi Hukum ad- Hoc
5. Perdasi tentang tata cara penyusunan dan pelaksanaan APBD
6. Perdasi tentang Penyertaan modal
7. Perdasi tentang Penyelenggaraan pendidikan
8. Perdasi tentang Perlindungan dan pembinaan dan Pengembangan Budaya orang Papua
9. Perdasi tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan
10. Perdasi tentang Penempatan Penduduk dalam Rangka Transmigrasi Nasional
11. Perdasi tentang Hak Orang Papua untuk Memperoleh Pekerjaan
12. Perdasi tentang Pembangunan berkelanjutan dan Lingkungan Hidup
13. Perdasi tentang Kewajiban Memelihara dan Memberikan Jaminan Hidup yg layak Bagi Penyandang Masalah
(sumber data : Ditjen Otda Kemendagri)

Perdasi yg belum ditetapkan :

1. Kewenangan daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan otsus
2. Pelaksanaan penetapan kebijakan Kepegawaian Provinsi dan kabupaten /kota
3. Pelaksanaan bantuan pinjaman Luar Negeri
4. Pelaksanaan Tugas dan Pembiayaan Kepolisian Daerah di Papua di bidang ketentraman dan ketertiban masyarakat
5. Peningkatan Perencanaan dan Pelaksanaan program Gizi Penduduk bagi masyarakat di Provinsi Papua

(sumber data : Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri, 2016))

Dari uraian tersebut diatas, untuk menyelesaikan peraturan per Undang-Undang di Provinsi Papua, khususnya Perdasus dan Perdasi diharapkan tiga lembaga kunci Gubernur, DPRD, dan MRP perlu melakukan koordinasi horizontal yang memadai, terutama dalam proses penyusunan peraturan pelaksanaan tindak lanjut Undang-Undang Otsus Papua dan dalam menyikapi berbagai kebijakan strategis di Papua.

Sedangkan dilain pihak, perlu meningkatkan kepercayaan masyarakat Papua terhadap pemerintah pusat agar membuat ketiga lembaga tersebut menjadi lebih harmonis, karena aspirasi masyarakat pada umumnya disuarakan melalui DPRD dan MRP. Oleh sebab itu, untuk kedepannya dalam pelaksanaan Otsus Papua ini perlu adanya koordinasi yang baik dari pusat dalam mendengarkan aspirasi masyarakat Papua.

Dengan demikian, untuk mewujudkan upaya yang besar dan komprehensif ini diperlukan sinergi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, masyarakat serta pemangku kebijakan lainnya untuk menyelaraskan pandangan, sikap, tindakan atau dengan kata lain satu langkah bersama. Perlunya partisipasi masyarakat di daerah-daerah di luar pusat kecamatan mendorong kebutuhan masyarakat terhadap akses yang memadai akan air bersih, listrik, tenaga pengajar, petugas kesehatan dan petugas pasar rakyat. Kebijakan Pemerintah Daerah juga perlu memfokuskan kepada upaya penyediaan layanan sosial dan kepentingan perempuan, anak-anak, dan kelompok rentan lainnya untuk mengimplementasikan pembangunan Papua yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

memperlihatkan bahwa pada kurun 2002-2007 adanya peningkatan dana Otsus dari pemerintah pusat hingga tiga kali lipat bila membandingkan antara tahun 2002 dengan tahun 2007. Kemudian pada tabel 4 memperlihatkan adanya tren positif berkurangnya angka kemiskinan di kedua provinsi tersebut kecuali tahun 2010 ada kenaikan prosentase kemiskinan dibandingkan tahun 2009 pada Provinsi Papua Barat. Dengan

melihat kepada Tabel 4, perkembangan pembangunan yang bertujuan untuk memajukan pembangunan itu sendiri di Provinsi Papua dan Papua Barat pada dasarnya telah memberikan dampak terhadap angka kemiskinan di kedua provinsi tersebut, meski belum mampu mengejar hingga ke angka rata-rata nasional. Namun, pembangunan dalam kurun 2007-2010 setidaknya mampu untuk mengimbangi antara pembangunan dengan angka pertumbuhan penduduk sehingga angka kemiskinan tetap dapat berkurang hingga 3,98 % di Provinsi Papua dan 4,43 % di Provinsi Papua Barat pada kurun 2007 hingga 2010 atau dalam 4 tahun saja. Sinyalemen positif ini kemudian mendorong Pemerintah Indonesia untuk lebih mengefektifkan penggunaan dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) agar lebih tepat guna dan tepat sasaran. Salah satu upaya selain pemerintah memberikan dana tambahan infrastruktur, dalam rangka untuk mencapai percepatan pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat, Pemerintah membentuk Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (UP4B).

Ketua UP4B Bambang Darmono melaporkan bahwa semenjak didirikan pada tahun 2012, telah melaporkan hasil pencapaian kepada Pemerintah pada bulan Februari 2014. Laporan perkembangan pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat juga sejalan dengan hasil di lapangan, dibuktikan secara kasat mata maupun data dengan adanya pergeseran pola dan gaya hidup masyarakat Papua menuju ke arah yang lebih baik, seperti meningkatnya paparan teknologi, akses air bersih, dan meningkatnya peluang ekonomi.

Secara angka, tingkat kemiskinan di Provinsi Papua mengalami penurunan sebagaimana data pada table 4 diatas, yaitu dari 40,78 % di tahun 2007 menjadi 37,08 % dirahun 2008, hingga menjadi 36,80 % di tahun 2010, dan Papua Barat 34, 08 % dan Provinsi Papua Barat 35,12 %, sedangkan kemiskinan Nasional 15,42 %.pada tahun 2008 namun menurun pada tahun 2010 mencapai 13,33 %. Dari analisa data tersebut bahwa pada tahun 2010 kontribusi tingkat kemiskinan masih besar dari Provinsi Papua (dan Papua Barat, selain ada Provinsi lain.

Kontribusi prosentase penduduk miskin dari Provinsi lain adalah khususnya yang memiliki kabupaten dengan status tertinggal, seperti **Nusa Tenggara Barat** dimana delapan dari sepuluh (80%) kabupatennya adalah

kabupaten tertinggal, serta **Provinsi Nusa Tenggara Timur** dengan 18 dari 22 (81,2%) kabupatennya memiliki status tertinggal. Jumlah ini, ditambah dengan Provinsi Papua yang dalam kurun waktu empat belas tahun pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua, Pemerintah pusat dan provinsi (Gubernur dan jajarannya serta DPRD) telah bahu-membahu dengan gigih untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua agar dampak Otsus tersebut dapat terasa kehadiran dan manfaatnya secara langsung.

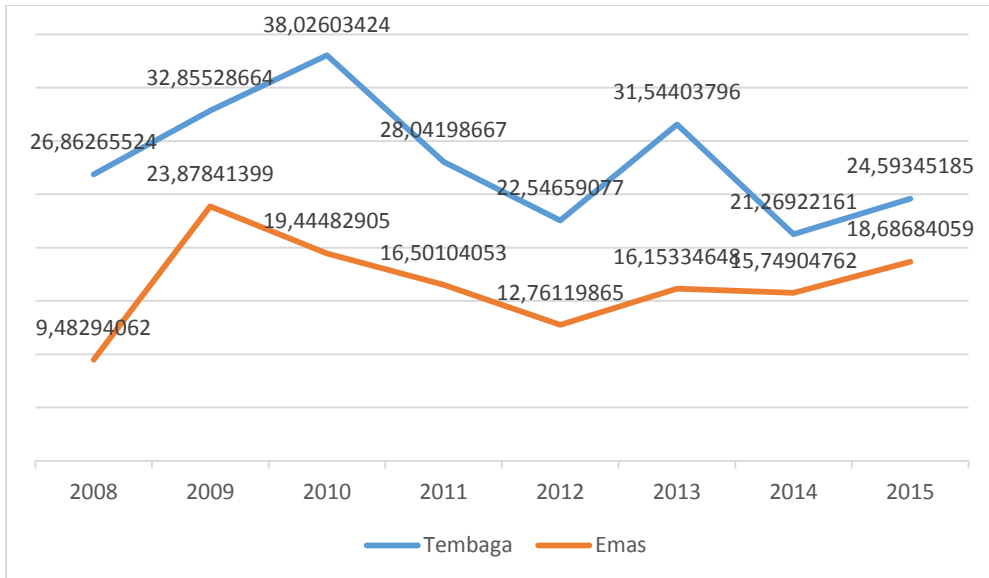
Sebetulnya, kekayaan alam Papua memiliki kontribusi yang cukup signifikan bagi pemasukan kas keuangan Indonesia secara umum. Papua memiliki sumber daya alam yang sangat melimpah, seperti bahan tambang emas, tembaga, perak, gas alam, minyak bumi, batu bara, dan kekayaan hutan, serta hasil lautnya (BPS Provinsi Papua, 2016). Bahkan di sinilah tersimpan cadangan emas terbesar dan cadangan tembaga urutan kedua di dunia (Kompas, Jumat 10 Agustus 2012).

Sumber daya alam Papua yang melimpah khususnya di bidang **energi** (minyak bumi, batu bara, gas bumi, panas bumi, tenaga air, dan tenaga matahari), **pangan** (tanaman pangan dan hortikultura, peternakan, perkebunan, dan perikanan), dan **maritim** (industri bioteknologi kelautan, perairan dalam, wisata bahari, energi kelautan, mineral laut, pelayaran, pertahanan, dan industri maritim) pada umumnya belum dapat dimanfaatkan secara optimal. Padahal, ketiga sektor ini merupakan sektor unggulan potensi daerah Pemerintah Daerah Provinsi Papua (BPS Provinsi Papua, 2016). Hal ini dikarenakan pemanfaatan sumber energi tersebut memerlukan program konservasi, diversifikasi, dan intensifikasi. Sebagai contoh, sebagian besar kebutuhan energi di Papua baik untuk sektor ekonomi maupun sebagai pembangkit tenaga listrik masih mengandalkan potensi migas yang sebagian besar dimanfaatkan untuk memenuhi komoditas ekspor.

Laporan Sensus Ekonomi BPS Provinsi Papua (2016) menyatakan bahwa pertambangan emas di Grasberg, Papua yang dikelola oleh PT Freeport Indonesia merupakan pertambangan emas terbesar di dunia, yang mempunyai cadangan emas 29,8 juta *troy ounces* emas atau nilainya setara 1.200 triliun rupiah. Dari data yang diterbitkan oleh PT Freeport Indonesia, produksi emas dan tembaga yang dihasilkan setiap tahun cukup besar. Pada tahun 2015, produksi emas PT Freeport mencapai 18,68 triliun rupiah dan

produksi tembaga mencapai 24,59 triliun rupiah (BPS Provinsi Papua, 2016:26):

Bagan 1 Nilai Produksi Emas dan Tembaga PT Freeport Indonesia Tahun 2008-2016 (dalam trilyun rupiah)



Sumber: ptfi.co.id

Papua diketahui merupakan salah satu provinsi yang masih sangat bergantung pada lapangan usaha primer yang selalu menjadi kontributor tertinggi bagi PDRB Papua (BPS Provinsi Papua, 2016). Kontribusi lapangan usaha primer Papua lebih banyak disumbang oleh sektor Pertambangan dan Penggalian dibandingkan dengan Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan, dengan data tahun 2015 menunjukkan PDRB Provinsi Papua mencapai Rp 151,20 milyar atas harga berlaku dan mencapai Rp 130,46 milyar atas dasar harga konstan 2010 di tahun 2015 (BRS Provinsi Papua, 2017). Data Bappeda Provinsi Papua tahun 2013 memperlihatkan bahwa jenis penggunaan untuk hutan produksi memiliki luasan 8,2 juta Ha, sedangkan untuk jenis penggunaan hutan produksi konversi mencapai luasan 6,4 juta Ha. Sedangkan untuk potensi lestari untuk ikan pelagis besar secara keseluruhan adalah 612.200 ton/tahun dan perikanan demersal untuk perairan Arafura dan sekitar perairan Papua sendiri sebesar 230.400 ton/tahun. Meski demikian, Bappeda Provinsi Papua (2013) menekankan pentingnya pengkajian mengenai perikanan agar tidak *overfishing*.

Besarnya potensi dan perkembangan ekonomi di Provinsi Papua khususnya di sektor pertambangan seharusnya mampu mengangkat derajat kehidupan masyarakat Papua dengan lebih maksimal, namun angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Papua ternyata masih sangat tertinggal dibandingkan dengan IPM di daerah-daerah Indonesia lainnya, baik dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi.

IPM dibentuk pertama kali oleh UNDP untuk menekankan bahwa manusia dan kemampuan yang dimilikinya harus menjadi kriteria utama untuk menilai perkembangan suatu negara, dan bukan berfokus kepada pertumbuhan ekonomi semata. IPM juga dapat digunakan untuk menganalisis dan mengkritisi pilihan kebijakan nasional dan daerah. IPM adalah ukuran rata-rata dalam pencapaian rata-rata di tiga dimensi kunci pembangunan manusia yaitu: (1) kesehatan; (2) pendidikan; dan (3) standar kehidupan yang layak. Ketiga dimensi tersebut memiliki pengertian sangat luas karena terkait banyak faktor. Untuk mengukur dimensi kesehatan, digunakan angka harapan hidup waktu lahir. Selanjutnya untuk mengukur dimensi pengetahuan digunakan gabungan indikator angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah. Adapun untuk mengukur dimensi hidup layak digunakan indikator kemampuan daya beli masyarakat terhadap sejumlah kebutuhan pokok yang dilihat dari rata-rata besarnya pengeluaran per kapita sebagai pendekatan pendapatan yang mewakili capaian pembangunan untuk hidup layak.

Tabel 6 Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Papua, Papua Barat, NTT, Sulawesi Barat, dan Indonesia, 2010-2015

Provinsi	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Papua Barat	59,6	59,9	60,3	60,91	61,28	61,73
Papua	54,45	55,01	55,55	56,25	56,75	57,25
Nusa Tenggara Timur	59,21	60,24	60,81	61,68	62,26	62,67
Sulawesi Barat	59,74	60,63	61,01	61,53	62,24	62,96
Indonesia	66,53	67,09	67,7	68,31	68,9	69,55

Sumber: BPS, 2017

Berdasarkan data yang dirilis oleh BPS Provinsi Papua (2017) dan Papua Barat (2017), terdapat peningkatan IPM yang stabil di Provinsi Papua dan Papua Barat antara tahun 2010 (54,45; 59,6) dengan tahun 2015 (57,25; 61,73). Meski demikian, angka ini masih berada di bawah rata-rata nasional

sebesar 66,53 (2010) dan 69,55 (2015). Bahkan selama kurun waktu tersebut, kedua provinsi ini masih di belakang provinsi yang tidak memiliki sumber daya sekaya Papua, seperti Nusa Tenggara Timur (62,67 di tahun 2015) dan Sulawesi Barat (62,96 di tahun 2016).

Tabel 7 Angka Elemen IPM di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Indonesia, 2014-2015

Wilayah	Angka Harapan Hidup (Tahun)		Rataan Lama Sekolah (Tahun)		Persentase Penduduk Buta Huruf umur 15-40 tahun (Persen)		Pengeluaran Per Kapita Disesuaikan (Ribu Rupiah/Orang/Tahun)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Papua Barat	65,14	65,19	6,96	7,01	2,27	2,09	6.944	7.063,88
Papua	64,84	65,09	5,76	5,99	28,50	28,47	6.416	6.468,55
Indonesia	70,59	70,78	7,73	7,84	1,24	1,10	9.903	10.149,67

Sumber: BPS (2017)

Tabel 7 memperlihatkan dari dimensi kesehatan, Angka Harapan Hidup (AHH) di Provinsi Papua Barat adalah sebesar 65,14 (2014) dan 65,19 (2015) serta di Provinsi Papua sebesar 64,84 (2014) dan 65,09 (2015), menunjukkan adanya peningkatan AHH walaupun belum mendekati AHH nasional sebesar 70,59 (2014) dan 70,78 (2015).

Khusus untuk persentase penduduk Papua berusia muda 15-44 tahun yang buta huruf (tidak bisa baca dan tulis) pada tahun 2014 sebesar 28,50% dan pada tahun 2015 sebesar 28,47%. Persentase penduduk berusia muda yang buta huruf di Provinsi Papua terbanyak di Indonesia bila dibandingkan dengan rata-rata nasional yang hanya 1,24% (2014) dan 1,10% (2015). Sedangkan untuk rata-rata lama sekolah di Provinsi Papua adalah sebesar 5,76 di tahun 2014 dan 5,99 di tahun 2015. Meskipun ada peningkatan, tetapi apabila dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 7,73 (2014) dan 7,84 tahun (2015) maka Provinsi Papua masih perlu meningkatkan pembangunan dan pengembangan bidang pendidikan daerah.

Tabel 8 Angka Partisipasi Sekolah Provinsi Papua, Papua Barat, dan Indonesia, 2014-2015

Provinsi	Angka Partisipasi Sekolah (A P S)							
	2014				2015			
	12-14	13-15	16-18	19-24	12-14	13-15	16-18	19-24
Papua Barat	96,65	96,28	79,87	29,66	96,74	96,58	79,99	29,96
Papua	80,69	78,07	61,63	22,48	81,04	78,14	61,96	22,55
Indonesia	98,92	94,44	70,31	22,82	99,09	94,72	70,61	22,95

Sumber: BPS (2017)

Dari sisi kesiapan angkatan kerja, Angka Partisipasi Sekolah (APS) di Provinsi Papua masih belum mendekati rata-rata nasional untuk kelompok umur 12-14 tahun sebesar 98,92 (2014) dan 99,09 (2015), kelompok umur 13-15 tahun sebesar 94,44 (2014) dan 94,72 (2015), kelompok umur 16-18 tahun sebesar 70,31 (2014) dan 70,61 (2015), serta kelompok umur 19-24 tahun sebesar 22,82 (2014) dan 22,95 (2015). APS nasional ini perlu menjadi patokan bagi Provinsi Papua mengingat APS Papua yang berada bahkan di bawah APS Papua Barat (lihat Tabel 8).

Gambar 1 : Anak-anak semangat belajar menggunakan ruang kelas baru di SDK Santo Yoseph, Kabupaten Boven Digoel (Pembinaan Kemendikbud).



Sebagai contoh gambar 1 diatas, dengan Angka Partisipasi Sekolah, di Provinsi Papua meningkat terus, karena pemerintah dan pemerintah Daerah terus menerus mengupayakan peningkatan pendidikan dengan membangun sekolah seperti di Kabupaten Boven Digul, Anak-anak semangat belajar menggunakan ruang kelas baru di SDK Santo Yoseph, Kabupaten Boven Digoel dalam rangka pembinaan dari Kementrian Pendidikan dan dkebudayaan

Sebetulnya, tantangan geografis yang luas dan sulit masih merupakan hambatan besar bagi Pemerintah Daerah Provinsi dan Kota/Kabupaten di Papua untuk menjangkau dan melayani masyarakat Papua. Karakteristik wilayah Papua yang lengkap dari lanskap pantai hingga pegunungan dengan

ketinggian di atas 3000-4000m dpl tentu perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah untuk meningkatkan kesempatan anak-anak asli Papua untuk mendapatkan pendidikan mengingat anak-anak ini harus menghadapi tantangan tidak saja berupa kontur yang ekstrem tetapi juga jarak yang cukup jauh ke sekolah (ILO-EAST, 2011).

Pada gambar no 2 dibawah ini menandakan bahwa Pemerintah sudah meningkatkan pembangunan jalan , jembatan dan lain lain, membuka akses jalan yang sulit ditempuh seperti Pembangunan di Kabupaten Teluk Wondama, yang dilaksanakan Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Gambar 2 : Pembangunan jalan Yaur-Yamor sumber dana APBN **2013**, di kabupaten teluk Wondama yang dilaksanakan Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.



Selain pembangunan di Yaur-Yamor, sedang dilaksanakan juga pembangunan :

gambar 3: Pembangunan Jalan Ruas Ilu-Tiom, **Kabupaten Puncak Jaya**, oleh Kementrian Pekerjaan Umum.



Gambar 4 : Jalan Ruas Lagasari-Napan-Wapoga, **Kabupaten Nabire (Kementrian PUPERA)**



Hal lain yang menyangkut kualitas pendidikan, menurut hasil penelitian Widjojo (2009:74) kondisi eksisting anak-anak usia sekolah dan kualitas pendidikan dasar di Papua yang perlu ditingkatkan adalah belum maksimalnya pengembangan sumber daya orang asli Papua pada tingkat pendidikan formal yang lebih tinggi hingga ke universitas.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan fenomena tersebut. Pertama, masih perlunya peningkatan kesadaran orangtua murid akan pentingnya pendidikan. Kedua, masih perlunya perluasan jangkauan penyediaan sarana dan prasarana pendidikan. Ketiga, masih perlunya peningkatan jumlah guru dan kesejahteraan guru di Papua untuk menarik minat profesi keguruan di Papua (Bhakti dan Pigay, 2012:7). Sedangkan dari sisi alokasi anggaran, Provinsi Papua merupakan provinsi dengan alokasi anggaran urusan pendidikan dari APBD (di luar Transfer Daerah) yang harus ditingkatkan pada tahun 2015 sebesar 0,9% dari APBD. Alokasi ini dapat disetarakan dengan Rp.297.400,- per siswa per tahun, masih berada di belakang Provinsi Papua Barat dengan alokasi sebesar 1,3% (2015).

Di bidang kesehatan, anggaran kesehatan yang dialokasikan di dalam Provinsi Papua juga perlu mendapatkan perhatian khusus. Undang-undang Otonomi Khusus mengamanatkan penggunaan dana otonomi khusus sebesar 15% untuk alokasi anggaran kesehatan, termasuk di Provinsi Papua. Dengan demikian, apabila pada tahun 2014 dianggarkan dana Otsus Provinsi Papua sebesar Rp. 4,940,429,880,000, maka anggaran kesehatan dari pendanaan Otsus seharusnya berkisar Rp. 741,064,482,000. Namun dengan melihat kepada alokasi Kartu Papua Sehat (KPS) sebesar Rp.250,000,000 dan pengalokasian di daerah kabupaten/kota, alokasi dana kesehatan Otsus masih **perlu ditingkatkan secara signifikan**, sama seperti alokasi dana pendidikan. Alokasi 15% juga didukung oleh standar dari *World Health Organization* (WHO) yang menyarankan alokasi dana kesehatan 15% dari APBD.

Berkaca kepada situasi ini, maka selama kurun pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua semenjak tahun 2001, sudah banyak peningkatan di tahun 2015, yaitu terutama program kesehatan Ibu dan Anak. Profil Kesehatan Provinsi Papua Tahun 2015 melaporkan bahwa sejak tahun 2012 saja berkurangnya tingkat kematian ibu Angka Kematian Ibu (AKI) ini adalah jumlah yang ditangani oleh fasilitas kesehatan.

Tantangan di bidang kesehatan tersebut merupakan tantangan utama bagi pelayanan kesehatan di Provinsi Papua. Tantangan lain yang penting untuk menjadi fokus pembangunan dan pelayanan kesehatan adalah mengenai prevalensi HIV/AIDS di masyarakat Papua. Pada tahun 2012, kasus HIV dan AIDS dengan jumlah kematian belum menggambarkan

prevalensi sebenarnya, biasanya terjadi melalui proses donor darah di skrining positif, yang pada tahun 2015 sudah semakin menurun, karena masyarakat semakin paham bahwa penyakit tersebut dapat mematikan, dan sosialisasi yang tidak henti henti nya dari Dinas kesehatan dan pembinaan kementrian kesehatan di pusat.

Tantangan kesehatan tersebut mendorong perlunya peningkatan sumber daya kesehatan yang ada di Provinsi Papua yang saat ini masih sangat terbatas. Tenaga kerja di Provinsi Papua saat ini sebagai berikut:

Tabel 9 Tenaga Kesehatan di Provinsi Papua, 2012 & 2016

Wilayah	Dokter Gigi		Dokter Umum		Bidan		Dokter Spesialis		Perawat	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Provinsi Papua	86	101	592	774	1.841	1.794	124	251	4.383	5.744

Sumber: BPS (2017)

Meskipun terlihat tidak terlalu minim, akan tetapi distribusi tenaga kesehatan menjadi tantangan utama terkait dengan ketersediaan pelayanan kesehatan di Provinsi Papua, dimana sebagian besar tenaga kesehatan ini berada di daerah perkotaan/puskesmas besar, sedangkan permasalahan kesehatan yang mendesak berada di daerah pedalaman. Akses terhadap layanan kesehatan ini memerlukan waktu hingga berminggu-minggu atau menggunakan jalur udara, yang tentunya membutuhkan dana yang tidak kecil (Harry Nenobais, 2014).

Tantangan Perekonomian Papua Pasca Desentralisasi Asimetris

Di bidang ekonomi, kondisi masyarakat asli Papua juga masih memerlukan peningkatan akses serta diuntungkan oleh pembangunan, mengingat masih terbatasnya kemampuan masyarakat Papua secara ekonomi. Papua adalah daerah yang penuh dengan paradoks. Secara umum, Papua dikenal memiliki potensi ekonomi dan kekayaan sumber daya alam yang melimpah, bahkan merupakan salah satu daerah terkaya di Indonesia, terutama di sektor pertambangan. Namun, penguasaan atas eksploitasi kekayaan alam itu sebagian besar berada di tangan asing. Salah satu perusahaan tambang yang sering disorot di Papua adalah PT. Freeport Indonesia yang bukan hanya menghasilkan tembaga, melainkan juga perak, emas, uranium, dan material tambang lainnya. Manfaat dari keberadaan

Freeport di tanah Papua bagi pemerintah Indonesia dan rakyat Papua terasa tidak seimbang dengan penerimaan Freeport dan permasalahan yang ditimbulkan oleh PT. Freeport Indonesia kepada kehidupan rakyat Papua (Bhakti dan Pigay, 2012). Kontribusi dari sektor pertambangan ini sangat besar, bahkan telah menjadikan Papua sebagai pembayar pajak terbesar untuk negara Republik Indonesia serta sebagai daya ungkit utama pertumbuhan ekonomi Provinsi Papua, khususnya untuk ekspor Papua. Namun kalau dilihat dari data penduduk miskin di Provinsi Papua menurut data Susenas 2010, persentase penduduk miskin di Provinsi Papua masih relatif tinggi, yakni sekitar 36 persen, dan mengalami penurunan hingga menjadi 28% di tahun 2015. Meskipun angka kemiskinan ini cenderung menurun dalam sepuluh tahun sekitar 46 persen pada tahun 2000 (Elisabeth, 2012).

Sistem mata pencaharian masyarakat asli Papua pada umumnya masih sangat tradisional, yang dikelola hanya untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari dan sedikit saja yang diusahakan untuk menghasilkan uang. Secara umum penduduk asli Papua tersebar di tiga wilayah berbeda-beda, yakni di daerah Kepala Burung; daerah Pegunungan Tengah hingga Pantai Utara; dan daerah Dataran Rendah di sebelah Selatan Pegunungan Jayawijaya. Di daerah Kepala Burung terdapat suku Ayamaru yang bermata-pencaharian berkebun dan berburu, sedangkan suku Wandamen bercocok-tanam sayuran. Adapun suku-suku (Mee, Dani, Kaure, Bauzi, Sentani, Tobati dan Enggros) di Pegunungan Tengah sampai Pantai Utara memiliki mata pencaharian berkebun, beternak babi, sebagai peramu dan pengumpul serta menangkap ikan. Sementara itu, suku Awyu dan Kimaam di dataran Rendah sebelah selatan Pegunungan Jayawijaya hidup sebagai peramu dan pengumpul, mereka juga berburu, menangkap ikan dan berkebun (Elisabeth, 2012).

Penduduk Papua mayoritas tinggal di desa atau daerah terpencil dan menjalani ekonomi subsisten (bergantung pada alam) sehingga mereka mempunyai hubungan yang dekat dengan alam sekitarnya. Ekonomi kerakyatan terhenti di masyarakat pedesaan Papua dimana mayoritas berada pada ekonomi subsisten atau mendekati subsisten. Menunggu pada sisi garis batas pembangunan sambil menonton. Petani subsisten merupakan penduduk etnik Papua yang belum berkembang, menunggu di pinggiran untuk memahami bagaimana dapat terlibat, dan menyumbang serta memainkan peran mereka dalam pembangunan Papua. Mereka melihat kesempatan untuk

mengalihkan energi mereka kepada uang tunai yang akan melumasi ekonomi lokal. Usaha ekonomi seperti membuka warung, atau usaha jasa seperti salon kecantikan, bengkel tambal ban, menjadi sopir adalah sektor non formal yang potensial untuk dikembangkan agar pertumbuhan ekonomi mulai beralih. Siapa dan dimana mayoritas aktor-aktor pembangunan ini berada. Bagaimana kita dapat mendorong mereka untuk ikut serta membangun Papua? Ini merupakan tantangan bagi pembangunan ekonomi kerakyatan di Papua melampaui 20 tahun berikut (Tim Sintese, 2006).

Sejak diberlakukannya kebijakan Otsus pada tahun 2001 kondisi perekonomian masyarakat Papua sedikit banyak mengalami perubahan, jumlah dana Otsus yang digelontorkan oleh pemerintah pusat. Pemberian fasilitas ekonomi yang melimpah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Papua melalui dana Otsus pada kenyataannya menciptakan ketimpangan yang berdampak pada persepsi minor masyarakat terhadap efektivitas Otsus. Pertumbuhan ekonomi (pendapatan dana Otsus) Papua yang begitu cepat memicu pertumbuhan elite baru yang akhirnya lebih merasakan kemakmuran. *“Baru dua tahun menjabat banyak elite Papua yang sudah memiliki mobil,”* demikian Paulus Sumino, anggota DPR-RI, mencontohkan. Kemakmuran elite yang demikian cepat itu tidak sebanding dengan pertumbuhan ekonomi atau kesejahteraan rakyat. Rakyat begitu lamban menunggu dalam bentuk program, misalnya program tanam coklat, usaha kecil, dan sebagainya yang membutuhkan proses yang cukup lama. Terjadi kecemburuan masyarakat karena mereka melihat ketimpangan yang sangat mencolok, sehingga tidak terlalu salah alamat jika banyak orang yang beranggapan banyak korupsi dilakukan oleh para elite.

Keadaan ini akhirnya membuat rakyat Papua merasa terancam dengan banyaknya pendatang yang masuk ke wilayah mereka. Kepala Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B), Bambang Darmono, mengatakan bahwa pendatang menempati sebagian besar kabupaten dan kota di Papua. Keadaan ini mendorong perilaku penduduk asli untuk memandang pendatang sebagai sebuah ancaman bagi kehidupan mereka. Realisasi yang jelas dari kekhawatiran ini dapat dilihat dari dipindahkannya beberapa ibukota kabupaten di Papua Barat ketika di wilayah tersebut sangat banyak jumlah pendatangnya. Kembali lagi, hal ini merupakan tanda-tanda adanya sensitivitas atas perihal perasaan

eksklusivisme serta perbedaan yang ditegaskan antara rakyat Papua dengan Indonesia secara keseluruhan (Tryatmoko, 2012:102).

Kemudian salah satu dampak dari kondisi ekonomi tersebut, menurut hasil kajian cepat ILO-EAST (2011) menyatakan biaya kesempatan (*opportunity cost*) dari waktu anak yang dihabiskan di sekolah daripada untuk menopang pendapatan keluarga kemungkinan besar akan mempengaruhi keterjangkauan pendidikan. Kajian Cepat menemukan bahwa keluarga miskin memilih mengalokasikan waktu anak-anak mereka pada pekerjaan daripada pada pendidikan, meskipun mereka mungkin tidak sepenuhnya menyadari nilai tukar (*the trade-off*) dari pilihan tersebut. Lebih dari sepertiga anak-anak yang bekerja melakukan pekerjaannya karena mereka perlu berkontribusi bagi pendapatan keluarga. Pekerjaan mengganggu waktu sekolah dan menyebabkan anak-anak kelelahan dan tidak dapat mengerjakan Pekerjaan Rumah mereka. Alasan-alasan ini menjadi salah satu penyebab utama terjadinya putus sekolah di provinsi tersebut. Karena itu, strategi penyelenggaraan sekolah berpola asrama yang dilakukan oleh Yayasan Pesat dapat dijadikan solusi alternatif untuk mengatasi persoalan yang ada di masyarakat pedalaman Papua.

Analisis Implementasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris Di Papua

Momentum awal pemberian otonomi khusus pada Papua terjadi tahun 2000 ketika Presiden Abdurrahman Wahid memberikan dukungannya untuk mengubah nama Irian Jaya menjadi Papua, sebagaimana aspirasi lokal yang disampaikan ke Pusat. Perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua ini tertuang dalam Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya Menjadi Papua. Perubahan nama ini merupakan instrumen penting untuk mendorong perlakuan khusus Papua sebagai daerah otonom. dalam bentuk UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, yang ditandatangani oleh Presiden Megawati pada tanggal 21 November 2001. Pada tahun 2003, Presiden Megawati menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 1 Tahun 2003 yang membagi Provinsi Papua menjadi dua: Papua dan Irian Jaya Barat.¹³

¹³ Kemitraan, 2008, Kinerja Otonomi Khusus Papua, Jakarta: Kemitraan

Menurut Kemitraan (2008), UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua merupakan salah satu acuan dan wadah utama bagi pelaksanaan pembangunan di Tanah Papua. Hal ini, terutama dikaitkan dengan eksistensi dan *treatment* Orang Asli Papua. Terdapat beberapa hal dalam muatan kebijakan yang memang menjadikan otonomi di Papua bersifat khusus. Pertama, di Papua dibentuk institusi representasi kultural. Di provinsi Papua terdapat lembaga Majelis Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut MRP, yang dipahami sebagai lembaga representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam Undang-undang.¹⁴

Hal khusus lainnya adalah kekhususan dalam pendapatan daerah untuk Papua. Sebagaimana diatur pada UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kekhususan Papua adalah pada besaran dana bagi hasil untuk sumber daya alam di sektor pertambangan minyak bumi sebesar 70% dan pertambangan gas alam sebesar 70%. Persentase ini lebih besar dari persentase yang diatur untuk daerah lain, di mana bagi hasil pertambangan minyak bumi untuk daerah adalah 15,5% dan untuk gas alam 30,05%. Hal yang membedakan Papua dengan daerah lain adalah adanya “Penerimaan Khusus” dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional.¹⁵

Untuk melihat wujud nyata penerapan desentralisasi asimetris tersebut di Provinsi Papua melalui kerangka kebijakan otonomi khusus, maka dengan menggunakan sudut pandang pendekatan implementasi Kebijakan Charles O. Jones (1992) yakni interpretasi, pengorganisasian dan aplikasi kebijakan, dapat diuraikan pembahasan sebagai berikut:

Interpretasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris Papua

Otonomi khusus di Papua yang sudah berjalan lebih awal menghadapi berbagai dinamika dalam pelaksanaannya di lapangan, khususnya dalam hal

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

pemahaman. Menurut narasumber salah seorang mahasiswa dari Universitas Cendrawasih, menjelaskan bahwa pada awalnya Otsus dianggap sebagai berkah besar untuk masyarakat Papua. Masyarakat memiliki ekspektasi yang sangat besar bahwa Otsus akan meningkatkan derajat kehidupan mereka. Apalagi dalam UU Otsus banyak sekali penekanan tentang hak-hak mendasar orang Papua yang harus dipenuhi. Hal ini ditambah lagi dengan keberadaan dana Otsus yang jumlahnya cukup besar. Namun demikian narasumber Adelison Sinaga (2016), Kepala Bidang Cipta Karya dan Air Bersih menyatakan:

Kenyataan yang diterima oleh masyarakat tidak sebesar ekspektasi mereka. Permasalahan mendasar Otsus, selain masalah Perda-sus, berkaitan dengan rencana strategis provinsi yang tidak terkomunikasikan dengan baik dan terbuka pada seluruh masyarakat, termasuk elemen lembaga masyarakat sipil.

Muncul persepsi negatif di masyarakat bahwa Otsus terkait erat dengan janji-janji perbaikan kesejahteraan yang tidak pernah dicapai. Narasumber Adelison Sinaga (yang juga sebagai dosen swasta di Jayapura) menyampaikan:

Masyarakat mendengar tentang Otsus, dana Otsus dan janji-janji perbaikan kesejahteraan tetapi mereka belum pernah merasakan manfaatnya.

Pemberian fasilitas ekonomi yang melimpah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Papua melalui dana Otsus pada kenyataannya memunculkan ketimpangan yang berdampak pada persepsi minor masyarakat terhadap efektivitas Otsus. Menurut Narasumber Harry Nenobais, 2014 pertumbuhan ekonomi (pendapatan dana Otsus) Papua yang begitu cepat memicu pertumbuhan elite baru yang akhirnya lebih merasakan kemakmuran. Melihat kenyataan ini, Gubernur Papua Barnabas Suebu (2007) sebagaimana dikutip dari narasumber Ketua Yayasan Pesat Harry Nenobais (2014), dimana sang Gubernur tersebut menyatakan keluhan dan keprihatinannya sebagai berikut:

Saya melihat ada dua dunia di Papua. Pertama, dunia birokrasi yang pesta pora dengan uang otonomi khusus. Kedua, dunia rakyat kecil di kampung-kampung. Dunia

yang terus-menerus berteriak, menjerit, menangis, miskin dan papa. Mereka hidup dalam kemiskinan dan kebodohan. Bahkan ada yang mati karena lapar.

Hal serupa juga dinyatakan oleh narasumber Adelison Sinaga menjelaskan bahwa:

Hak-hak mendasar orang Papua tidak dibarengi dengan penafsiran yang jelas dan detail sehingga mandek dalam implementasi. Masih ada kesangsian dari masyarakat, apakah ada kesungguhan pemerintah untuk menerapkan kebijakan pembangunan pendidikan yang telah diagendakan itu.

Hal ini juga tampak dari rencana strategis provinsi yang tidak terkomunikasikan dengan baik dan terbuka pada seluruh masyarakat, termasuk elemen lembaga masyarakat sipil. Menurut narasumber Harry N (2016)

Itu sebabnya, Otsus tidak banyak membawa perubahan derajat kehidupan untuk masyarakat Papua. Masyarakat mendengar tentang Otsus, dana Otsus dan janji-janji perbaikan kesejahteraan tetapi mereka tidak pernah merasakan manfaatnya.

Menurut Sekretaris Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (2016), bahwa ditemukan perbedaan pemahaman dan masih perlu ditingkatkannya saling percaya dan keterbukaan diantara pihak-pihak terkait. Perbedaan cara pandang lainnya disampaikan yang menyatakan salah satu hambatan utama dalam pelaksanaan otonomi khusus adalah faktor koordinasi, Komunikasi dan kesepahaman dalam cara pandang soal pelaksanaan otonomi khusus antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Salah satu gambaran perbedaan cara pandang digambarkan oleh Sekretaris Badan Kesatuan Bangsa Provinsi Papua:

Diharapkan Faktor kebijakan pusat yang harus ditingkatkan penerapannya pada dimensi lokal seperti kebijakan dibidang muatan kurikulum sekolah, kebijakan alokasi anggaran yang beda antara anggaran di Jawa dengan di Papua khususnya di pegunungan misalnya soal harga barang.

Menurut narasumber tersebut, perbedaan pemahaman yang paling utama adalah di lingkup pemerintah kabupaten/kota terutama di daerah di pegunungan yang memang memiliki tingkat kesulitan dan hambatan dalam implementasi otonomi khusus Papua. Di sisi lain, faktor kepentingan politik terutama kepentingan parpol dalam kegiatan Otsus juga menjadi hambatan dalam pembangunan Papua.

Hal serupa disampaikan narasumber Harry Nenobais (2014) yang menyampaikan bahwa pelaksanaan urusan penyelenggaraan pemerintahan di Papua tertumpu pada kemampuan SDM Pemerintah Daerah yang masih perlu ditingkatkan lagi kapasitasnya melalui pendidikan dan pelatihan yang bermutu, obyektif, dan terukur. Selain itu, sistem rekrutmen CPNS dan pembinaan karier ASN perlu diperbaiki sehingga bisa menghasilkan aparatur pemerintah yang memiliki kemampuan tinggi sesuai dengan kebutuhan di lapangan.

Perbedaan interpretasi yang nyata terjadi di level masyarakat adalah pada sektor pendidikan, dan menurut Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Papua:

Meskipun fasilitas sekolah sudah dibangun berkembang. Kesadaran orang tua untuk memasukkan anaknya ke sekolah di daerah pegunungan dan pedalaman harus ditingkatkan dengan sering pihak aparat pendidik turun ke daerah-daerah yang jauh dan terisolir, untuk memberi pemahaman bahwa anak harus sekolah, dan jangan melibatkan anak bekerja diladang. Jarak antara sekolah dengan rumah-rumah penduduk berjauhan sehingga anak-anak harus membutuhkan waktu yang lama untuk datang dan pulang dari sekolah, maka perlu dipikirkan sekolah berasrama.

Hal serupa juga dinyatakan oleh narasumber Adelison Sinaga (2016) yang menggambarkan perlunya peningkatan kesadaran orangtua akan sistem pendidikan yang seharusnya berjalan di era Otsus, yang ia gambarkan:

Banyak anak Papua yang masuk pada awal-awal sekolah, dan selanjutnya menghilang. Mereka datang lagi pada saat akan ujian atau ulangan dan dipastikan hasilnya akan tidak menggembirakan. Namun demikian, pada akhir tahun orangtua tetap memaksa anaknya naik kelas atau

lulus dalam ujian. Banyak sekolah terpaksa meloloskan permintaan orang tua, tetapi ada juga sekolah yang berani menolak permintaan orang tua tersebut. Sekolah ini biasanya adalah sekolah yang cukup favorit dan berada di perkotaan. Pada umumnya orang tua di daerah perkotaan telah banyak yang mempunyai kesadaran akan sistem pendidikan yang berlaku.

Pada lingkup pendidikan di Perkotaan sendiri, perbedaan pemahaman di masyarakat juga terjadi, menurut narasumber Adelison Sinaga:

Pemaknaan beban biaya yang serendah-rendahnya dari masyarakat yang sama dengan sekolah gratis justru menyulitkan pihak sekolah untuk menggalang dana dari masyarakat, sementara dana dari pemerintah, termasuk dana Otonomi Khusus, belum mencukupi. Dengan konsep sekolah gratis tersebut, orang tua merasa tidak perlu lagi ikut berpartisipasi terhadap kebutuhan sekolah. Dampaknya, tanggung jawabnya dalam hal pendidikan anak menurun, yang dapat menurunkan kualitas pendidikan.

Menurut penjelasan beberapa narasumber diatas, penulis menggambarkan betapa persoalan interpretasi kebijakan disegala bidang perlu ditingkatkan. Di provinsi Papua dan Papua Barat. Salah satu solusi menarik disampaikan oleh Sekretaris Bakesbangpol Papua yang menyatakan bahwa pemerintah harus mampu menjembatani adanya perbedaan kepentingan antara pemerintah pusat dan masyarakat (lembaga adat, kampus, organisasi masyarakat) melalui aneka dialog terkait isu-isu yang sensitif. Hal ini akan meningkatkan pemahaman masyarakat sekaligus pemahaman mereka terkait pelaksanaan implementasi otonomi khusus di Papua dan Papua Barat.

Organisasi dalam Kebijakan Desentralisasi Asimetris Papua

Persoalan organisasi dalam kebijakan memiliki dinamika tersendiri yang menarik untuk diamati. Menurut Adelison Sinaga, Otsus Papua yang diberikan oleh pemerintah pusat sebetulnya jangan sebagai solusi politik ketimbang solusi kesejahteraan: “*Jangan sampai yang lebih kentara dari Otsus ini adalah proses politik untuk menekan aspirasi merdeka*”. Menurutnyanya perluasan kewenangan yang diberikan oleh pusat pada awalnya dimaksudkan untuk menciptakan inisiatif lokal demi memajukan kehidupan

masyarakat Papua lewat proses politik yang akan berdampak pada sektor lainnya seperti ekonomi kerakyatan, pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Itulah yang diharapkan dan menjadi kenyataan dan harus berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam hal ini pengorganisasian kebijakan dalam regulasi dan struktur menjadi persoalan penting. Salah satu hambatan terbesar adalah keberadaan Perda-sus yang menjadi elemen penting dalam pengorganisasian kebijakan Otsus. Ketidaksiapan regulasi tergambar dalam mandeknya penyusunan Perda-sus yang berimplikasi pada masalah implementasi Otsus.

Menurut narasumber, Pembentukan Peraturan Daerah Khusus (Perdapus), perlu dipercepat penyusunannya. Hingga lima tahun pelaksanaan Otsus, dari 19 Perdapus yang seharusnya ditetapkan hanya Perda-sus tentang Majelis Rakyat Papua (MRP) yang baru ditetapkan dan berjalan. Dalam perkembangannya, MRP dianggap perlu untuk meningkatkan partisipasinya dalam proses politik di Papua. Kewenangannya harus bisa diaktualisasikan untuk kepentingan warga Papua, sehingga MRP menjadi representasi kultural masyarakat Papua.

Terkait Perda-sus ini, hasil penulis di lapangan , bahwa Pemerintah Daerah

Segera menyusun dan mengembangkan regulasi/kebijakan turunan dari regulasi Otsus melalui Perda-sus (Peraturan Daerah Khusus) guna mempercepat dan meningkatkan kualitas pemberdayaan, pembangunan dan pelayanan publik kepada masyarakat Papua.

Sebenarnya Provinsi Papua telah memiliki Perda-sus No. 1/2007 tentang Pembagian Dana Khusus, maka menurut penulis agar Perda-sus tersebut didiskusikan dengan Direktorat Jenderal Keuangan Daerah Kementrian Dalam Negeri agar bisa disinergikan dengan Permendagri tentang Tata Cara Pengelolaan Keuangan Daerah.

Perda-sus yang sudah ada pun agar dievaluasi apakah memerlukan perbaikan-perbaikan. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Sekretaris Badan kesatuan bangsa dan politik Provinsi Papua yang menyampaikan bahwa khusus pelaksanaan Otsus dari sisi hukum harus dilengkapi dengan peraturan pemerintah sebagai petunjuk pelaksana dari UU Otsus, begitu juga

ditingkat provinsi dan kabupaten kota agar di buat peraturan Daerah khusus. Hal inilah yang seringkali memerlukan pengawasan. Menurutnya:

Pelaksanaan Perda-sus yang ada sudah berjalan dengan baik tetapi masih memerlukan perbaikan-perbaikan seperti aturan hukum di bawah undang-undang seperti peraturan pemerintah, peraturan daerah khusus. Juga soal sosialisasi program-program otonomi khusus di masyarakat. Juga soal pengawasan dan evaluasi.

Hal serupa disampaikan Kepala dinas Pendidikan Provinsi Papua, menurutnya:

Khusus UU Otsus sudah berjalan dengan baik walaupun perlu dilakukan revisi atas UU tersebut agar lebih maksimal hasil dan tujuan Otsus bagi masyarakat Papua.

Hal ini menunjukkan bahwa pengorganisasian kebijakan diperlukan khususnya untuk membenahi regulasi-regulasi yang diperlukan untuk kelancaran proses implementasi kebijakan otonomi khusus di Papua.

Hal yang lain, sejalan dengan pendapat Sekretaris Badan kesatuan bangsa dan politik Provinsi Papua yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan semua kegiatan tentunya ada tahapan tetapi bukan berarti ada hambatan, terutama masih perlu ditingkatkan soal pengawasan pelaksanaan dana Otsus yang 80% berada di kabupaten/kota terutama transparansi penggunaan anggaran dana otsus di kabupaten yang ada di pegunungan.

Hal tersebut diatas menggambarkan bahwa para pejabat di Provinsi Papua sudah menunjukan kerja keras terutama penanganan masalah kelembagaan dan pengorganisasian untuk menunjang kebijakan Otsus. Hal lain kesiapan pengorganisasian kebijakan Otsus ini betul betul harus dilaksanakan agar berimplikasi pada pelaksanaan Otsus yang; (1) tepat sasaran dengan mempercepat panduan regulasi, (2) Lebih terarah reformasi struktural serta (3) Harus terpercay dan berjalannya sistem pengawasan yang jelas. Beberapa narasumber juga menyarankan selama penulis di lapangan agar ditingkatkan peranan yang diberikan pemerintah pada Pemerintah Daerah Provinsi Papua agar lebih mengakar. Dalam isu perempuan misalnya, kantor pemberdayaan perempuan itu yang menjadi sasaran sosialisasi untuk menginformasikan program-program mereka dengan lembaga non pemerintah yang bergerak dalam isu yang sama.

Supervisi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sejak masa transisi dalam proses desentralisasi ini sampai sekarang harus regular dilakukan, demikian juga Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Papua Barat melaksanakan supervisi ke Kabupaten dan Kota. Kita sadari bahwa sebagai wilayah yang berada di bawah kekuasaan yang sentralistik selama lebih dari 30 tahun, Papua bertahan dan berjuang dan mampu mengelola otoritas yang diberikan, termasuk pemanfaatan dan pengelolaan dana Otsus yang besar, dengan pembinaan semua Kementrian sektor yang bersama sama turun kelapangan. Misalnya saja pemda nampaknya harus mampu menggunakan dan mengelola dana Otsus yang telah diberikan dalam jumlah yang sangat besar. Hal ini pun sejalan dengan pendapat Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Papua yang menyampaikan bahwa sebenarnya peran bupati/walikota sangat menentukan keberhasilan Otsus Papua, bupati yang kreatif akan sukses membangun daerah dengan dana Otsus.

Kondisi di atas menggambarkan bahwa keberhasilan pengorganisasian Otsus bergantung pada masalah Internal Kelembagaan Pemerintah Daerah, yang digambarkan beberapa nara sumber lapangan, seperti: kapasitas kepemimpinan daerah yang harus mumpuni, perlu ditingkatkannya kualitas dan jumlah aparatur pemda dari segi pendidikan, keahlian, dan integritas. Selain itu mindset, perilaku, struktur, dan budaya birokrasi yang diharapkan tidak lamban, dan pemerintah Daerah harus transparan dalam mempertanggung jawabkan dana Otsus yang diberikan Pemerintah, harus akuntabel, dan harus responsif melayani masyarakat di era Otsus.

Untuk mengatasi hal ini, Sekretaris Badan Kesatuan bangsa dan Politik Provinsi Papua menyarankan:

Diperlukan unit khusus di tingkat pusat yang spesial mengurus soal Papua, semacam dimasa lalu ada kementerian daerah tertinggal, agar pemerintah dapat berfokus mengurus Papua dan Papua barat.

Menurutnya kurangnya koordinasi antara lembaga yang bersinggungan dengan persoalan Papua menjadi salah satu penyebab lemahnya implementasi.

Terkait lemahnya koordinasi, menurut narasumber dari Direktorat Jenderal Otonomi Daerah tampak dalam hal pembangunan infrastruktur dimana menurutnya:

Sinergitas antara berbagai sumber pembiayaan pembangunan pusat (Kemen PUPERA, Kemenhub, Kemen ESDM) belum terjadi, masing-masing punya rencana sendiri, provinsi juga punya rencana sendiri, begitu juga kabupaten/kotanya. Sebetulnya mudah untuk melihat sinergitas pembangunan infrastruktur dengan meletakkan titik-titik pembangunan infrastruktur itu ke dalam peta wilayah.

Persoalan perencanaan dan lemahnya koordinasi sangat terkait dengan pembagian peran yang biasanya diatur dalam suatu *grand design* kebijakan. Menurut salah seorang narasumber, hingga saat ini sedang diupayakan ada *grand design* terkait Otsus Papua yang dapat menjelaskan tahap-tahap pembangunan di dalam kerangka Otsus Papua untuk 5 tahun, 10 tahun atau 20 tahun.

Uraian diatas menggambarkan masih banyaknya upaya upaya yang harus dilakukan dalam pengorganisasian kebijakan otonomi khusus di Papua. Hal ini harus menjadi perhatian baik dari persoalan regulasi, kewenangan, maupun struktur organisasi. Jika hal ini dapat diantisipasi maka ke depannya program-program mengenai pembangunan yang bersifat khusus yang diimplementasikan oleh pelaksana pemerintahan dan pembangunan di daerah, antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota akan bisa berjalan baik karena perumusan yang sudah dirancang, supaya tidak terjadi tumpang tindih dan saling mendukung antara satu program dengan program lainnya.

Aplikasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Papua

Aplikasi kebijakan Otsus di Papua sampai saat ini setahap demi setahap sudah mengalami peningkatan khususnya campur tangan pusat seperti telah terbentuknya Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat (UP4B). Secara konkret dan visual dibuktikan dengan pembangunan yang didorong melibatkan Kementrian dan Lembaga terkait. (Uraian penjelasan dalam text box). Dalam rangka optimalisasi kegiatan dan mencapai upaya yang dilakukan Pemerintah melalui UP4B melakukan kegiatan turun lapangan, juga ada Expedisi NKRI ke V yang orientasi Wilayah di Papua Barat. Hal ini sudah terevaluasi dan dilaporkan pada Presiden pada eranya karena tidak secara langsung dengan kegiatan yang sangat membantu melihat dan memikirkan perkembangan Provinsi Papua dan Papua Barat dan

sekaligus untuk menepis anggapan bahwa kekhususan Papua belum mendorong peningkatan kesejahteraan.

Menurut Sekretaris Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Papua, terjadi kesesuaian antara pelaksanaan Otsus dengan kebutuhan masyarakat untuk 3 tahun terakhir ini. Namun demikian tetap terdapat perkembangan dalam pengaplikasian kebijakan di lapangan. Karena ada perbaikan dalam perencanaan dan pelaksanaannya, seperti di bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang ekonomi dan bidang infrastruktur. Namun demikian menurutnya:

Dengan biaya yang besar seharusnya terjadi peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat Papua baik pendatang dan khususnya penduduk asli Papua sehingga tidak terjadi apa yang sering dituding sebagai akar masalah adanya gejolak dimasyarakat seperti demonstrasi dari sekelompok kecil orang yang ingin merdeka, dengan alasan adanya kesenjangan dan ketidakadilan pembangunan bagi penduduk asli Papua. Pada segi kerukunan agama, sosial, suku dan asal usul sebenarnya di Papua terutama di perkotaan tidak menjadi soal adanya hal-hal terkait adanya keragaman agama, sosial, suku dan asal-usul di masyarakat hanya kalau terkait dengan kenyataan di bidang ekonomi seperti pedagang pendatang dari Jawa, Sumatra, Sulawesi dan dari Maluku untuk sebagian besar bidang usaha memang lebih berhasil hal ini dapat dilihat pada nama toko-toko dan pemilik tokonya sebagian besar adalah pendatang begitu juga yang berjualan di pasar-pasar tradisional sebagian besar adalah pendatang, maka beberapa waktu lalu, mama-mama asli Papua meminta dibuatkan pasar khusus hanya orang Papua asli saja yang berdagang dan dilarang pedagang pendatang. Permintaan ini diminta pedagang mama-mama asli Papua kepada presiden Jokowi beberapa bulan lalu.

Hal serupa digambarkan oleh narasumber Harry Nenobais. yang menguraikan:

Menurut saya kesesuaian pelaksanaan Otsus dengan kebutuhan masyarakat Papua masih harus diupayakan, sebagaimana yang telah diatur dalam Undang Undang No.21 tahun 2001. Berdasarkan uraian

jawaban sebelumnya, pelaksanaan Otsus Papua mulai diberdayakan penduduk aslinya, yaitu melalui pembangunan dan pelayanan di bidang pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi. Pembangunan dan pelayanan publik yang diselenggarakan selama ini mulai menyentuh kehidupan masyarakat Papua, apalagi yang berada di daerah pedalaman sehingga kualitas hidup masyarakat asli Papua sudah semakin membaik malahan angka kemiskinan mulai menurun setiap tahunnya.

Hal ini menunjukkan persoalan ekonomi menjadi salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan ekonomi khusus di Papua. Penggelontoran dana Otsus harus dengan mekanisme yang benar, jangan digelontorkan secara langsung. Menurut beberapa tokoh, apabila dana digelontorkan secara langsung hal itu menyebabkan kontraproduktif terhadap masyarakat. Dana tersebut (dalam bentuk tunai) habis untuk konsumsi dan bukan untuk mengembangkan perekonomian mereka. Karena mengharapkan dana tunai tersebut masyarakat akan mematikan potensi inovasi dan kewirausahaan mereka.

Di sisi lain sebenarnya dalam aplikasi kebijakan terdapat persoalan kondisi geografis yang sangat berat membuat pemberian pelayanan seperti kesehatan dan pendidikan menjadi amat mahal. Oleh karenanya dalam implementasinya, dana Otsus yang disediakan Pemerintah Daerah untuk dikelola oleh Dinas terkait, diupayakan sesuai kebutuhan di lapangan dan diharapkan para pengelola transparan terhadap besaran alokasi dana. Sekarang ini Presiden Jokowi sedang besar besar an membangun Papua dan Papua Barat teru tama infrastruktur dengan membuka jalan di beberapa Daerah Kabupaten. Anggaran prioritas menjadi peruntukan infrastruktur terjadi pemangkasan atau pengalihan peruntukan pembiayaan di bidang lain, terutama bidang infrastruktur.

Hal lain dilihat dari sisi pendidikan, selama beberapa tahun implementasi otonomi khusus, bahwa pendidikan bermutu pada semua jenjang, jalur dan jenis pendidikan umumnya hanya dapat dinikmati oleh masyarakat asli Papua yang tinggal di perkotaan dan sekitarnya. Sedangkan mereka yang berada di kampung-kampung yang sulit diakses dari ibukota kabupaten/kota belum memperoleh layanan pendidikan yang memadai; Kedua, alokasi bantuan beasiswa menjadi sangat terbatas dan tidak lancar.

Padahal undang-undang 21 tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua, pasal 56 ayat (3) dan penjelasannya telah mengamanatkan perlunya alokasi pembiayaan seluruh atau sebagian biaya pendidikan bagi putra putri asli Papua pada semua jenjang pendidikan.

Dari sisi kesehatan, harus ditingkatkan mutu pelayanan kesehatan terutama akses penduduk ke pusat-pusat pelayanan kesehatan agar diatasi terutama kendala geografis dan transportasi. Harus diatasi pula masalah tenaga atau Sumber Daya Manusia untuk melayani masyarakat yang membutuhkan, sarana dan fasilitas pelayanan kesehatan. Alokasi dana otonomi khusus untuk pembangunan kesehatan sekitar 15% perlu ditingkatkan karena secara signifikan untuk menolong perbaikan layanan kesehatan masyarakat Papua. Sasaran penggunaan dana harus terfokus pada upaya nyata peningkatan derajat kesehatan masyarakat secara langsung.

Hal ini untuk memperkuat peran kabupaten dan Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat dalam mengendalikan kebijakan Otsus. “Selama ini kita biarkan kabupaten dan kota mengurus ternyata juga tidak bagus dan tidak diurus terutama masalah yang menyangkut pendidikan dan kesehatan serta masalah-masalah ekonomi untuk rakyat Papua” Dengan demikian kunci dari seluruh persoalan aplikasi kebijakan Otsus di lapangan bergantung pada kemampuan pengendalian dan evaluasi dari para pemangku kebijakan di daerah. Apabila kita ingin mengetahui hasil dari pelaksanaan Otsus, tentunya yang harus dilakukan adalah pengendalian dan evaluasi berbasis lapangan, serta tidak terlepas dari ketersediaan data primer dan sekunder. Selama ini pemerintah daerah belum pernah melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi khusus.

Pemerintah pusat sudah melakukannya melalui Kemendagri. Namun demikian seharusnya kemampuan pengendalian dan evaluasi ini menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Kementerian Dalam Negeri. Biar bagaimanapun pemda dalam keterbatasannya saat ini tetap dianggap sebagai aktor pertama dan utama bagi pelaksanaan Otsus. Kemudian pemerintah pusat yang fungsi memberikan supervisi dan pengawasan kepada pemerintah daerah yang belum memiliki kapasitas optimal. Lalu, parpol sebagai lembaga kaderisasi pemimpin lokal baik di eksekutif dan legislatif yang sangat mempengaruhi arah dan kinerja pemerintahan dan politik. Peran media massa belum optimal

dalam mendukung pengembangan Otsus. Media massa belum maksimal menjalankan fungsinya sebagai corong informasi dan kontrol secara kritis dan obyektif terhadap pelaksanaan atau pengembangan Otsus Papua.

Artinya sinergi bersama seluruh pemangku kepentingan menjadi kunci atas kesuksesan pengaplikasian kebijakan Otsus di Papua.

Pokok Persoalan Dalam Implementasi Desentralisasi Asimetris Papua dan Percepatan Pembangunan Provinsi Papua

Berdasarkan uraian diatas dapat digambarkan bahwa setidaknya terdapat benang merah persoalan dari ketiga dimensi implementasi kebijakan tersebut antara lain unsur kesejahteraan, kewenangan kelembagaan dan keuangan. Masing-masing pokok persoalan ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. **Pokok Persoalan I: Komitmen Pemerintah dalam memenuhi tuntutan kesejahteraan dalam bingkai Otonomi khusus belum dipenuhi sepenuhnya.** Ekspektasi masyarakat yang besar tentang Otsus yang dapat meningkatkan derajat kehidupan masyarakat perlahan akan terjawab, yang terjadi justru bagaimana mengurangi ketimpangan di masyarakat akibat tumbuhnya kelompok elit baru yang lebih merasakan kemakmuran dan pemahaman yang kurang paripurna tentang kepentingan dana Otsus untuk masyarakat Papua.
2. **Pokok Persoalan II: Masih Adanya Perbedaan Pandangan dalam Hubungan Gubernur, DPRD, MPR dan pemerintah Pusat.** Dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD ditemukan beberapa permasalahan yang mempengaruhi kinerja fungsi legislasi. Pertama, peran dari Pemerintah Pusat. Menurut informasi dari narasumber, masalah dari peran Pemerintah Pusat ini terlihat dari beberapa indikator, yaitu; (1) Pengawasan yang minim dari Pemerintah Pusat, (2) pemerintah daerah dan elit Papua melihat bahwa Pemerintah Pusat tidak percaya kepada Papua, (3) Perbedaan pandangan antara Pemerintah Pusat dan DPRD terhadap Otsus Papua.

Perbedaan pandangan antara Pemerintah Pusat dan DPRD terhadap Otsus Papua terlihat dari beberapa contoh kasus pengajuan Rancangan Perdasus dan Perda-si yang dilakukan oleh Badan Legislasi DPRD namun sebagian besar dinilai bertentangan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini menyebabkan DPRD menilai bahwa pemerintah pusat- tidak sungguh-

sebenarnya dalam mendukung pelaksanaan Otsus di Papua. Pemerintah pusat terkesan menggunakan standar ganda dalam pelaksanaan Otsus. Narasumber lain juga melihat permasalahan kurangnya komunikasi antara DPRD dengan Presiden atau Menteri sebagai penyebab kurangnya pengawasan dari Pemerintah Pusat terhadap pelaksanaan Otsus di Papua. Sehingga menurut narasumber menjadi wajar bila akhirnya DPRD menilai Presiden dan Menteri hanya berfokus dalam hal menjalin komunikasi dengan Gubernur, padahal dilain pihak antara Gubernur dan DPRD sendiri tidak ada komunikasi yang baik sebagai mana disampaikan narasumber mengenai adanya ketidakharmonisan antara Gubernur dan DPRD.

Persoalan lain yang menjadi masalah dalam pelaksanaan Otsus Papua menurut narasumber terkait Perda-si dan Perda-sus adalah masalah kasus-kasus berbagai Perda-si dan Perda-sus yang telah disahkan oleh DPRD dan Gubernur namun masih harus dikonsultasikan kepada Kemendagri, tetapi setelah hasil konsultasi Gubernur dan Kemendagri telah ada, hal tersebut tidak Gubernur beritahukan kembali ke DPRD. Selain itu, terkait dengan Rancangan Perda-sus, bila DPRD menerima perbaikan Perda-si dan Perda-sus untuk selanjutnya ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Proses klarifikasi seperti ini tentu memakan waktu sampai satu bulan.

Di lain pihak hubungan DPRD dengan Gubernur kurang harmonis. Interaksi diantara keduanya sering tidak sejalan, salah satu contohnya Gubernur seringkali tidak menghadiri undangan DPRD dengan alasan yang tidak jelas. Demikian pula dengan Hubungannya dengan MRP, Gubernur juga sering kali tidak memenuhi permintaan MRP untuk bertemu. Padahal, berdasarkan Pasal 21 ayat (1) huruf a UU Otsus Papua, MRP berhak meminta keterangan kepada Pemerintah Provinsi (Gubernur) mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua. Hambatan dalam komunikasi antara Gubernur dan MRP adalah tidak adanya Perda-sus yang mengatur mengenai pelaksanaan hak-hak MRP tersebut. Masalah dana Otsus yang terus mengalir ke kas Pemerintah Provinsi Papua juga menjadi pertanyaan. Dana tersebut terus diberikan pusat sedangkan masih banyaknya peraturan pelaksanaan di daerah yang belum dibuat. Tanpa adanya peraturan pelaksanaan maka kegiatan tersebut sulit untuk dilaksanakan

dan walaupun dapat dilaksanakan karena Perda-susnya belum dibuat, maka menyebabkan pelaksanaan dalam pengaturan dana Otsus bisa tidak tepat sasaran sebagaimana disampaikan seorang narasumber . Hal ini juga yang memperlihatkan bahwa Pemerintah Pusat lebih cenderung memandang Otsus hanya sekedar sebagai dana Otsus, padahal yang diharapkan oleh DPRP, MRP dan masyarakat Papua pada umumnya Otsus bukan hanya dana, tetapi lebih kepada pengakuan kekhususan dalam kewenangan agar dapat dipercepat kesejahteraan masyarakat di Papua.

3. **Pokok Persoalan III: Belum maksimalnya pelaksanaan regulasi/ peraturan dan pemberian kewenangan pemanfaatan dana Otsus.** Salah satu hambatan terbesar adalah keberadaan Perda-sus yang menjadi elemen penting dalam pengorganisasian kebijakan Otsus. Ketidaksiapan regulasi tergambarkan dalam mandeknya penyusunan Perda-sus yang berimplikasi pada masalah implementasi Otsus. Seharusnya pemda provinsi dan kab/kota dapat menyusun dan mengembangkan regulasi/kebijakan turunan dari regulasi Otsus melalui Perda-sus (Peraturan Daerah Khusus) guna mempercepat dan meningkatkan pembangunan. Perda-sus yang sudah ada pun sebenarnya masih memerlukan perbaikan-perbaikan khususnya dalam hal pengawasan.
4. **Pokok Persoalan IV: Tingginya ketergantungan fiskal dan terbatasnya sumber pendanaan lain.** Persoalan ekonomi menjadi salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan ekonomi khusus di Papua. penggelontoran dana langsung untuk alasan ekonomi justru kontraproduktif terhadap masyarakat. Dana tersebut (dalam bentuk tunai) habis untuk konsumsi dan bukan untuk mengembangkan perekonomian mereka. Karena mengharapakan dana tunai tersebut masyarakat mematikan potensi inovasi dan kewirausahaan mereka. Sementara dana yang benar-benar terarah untuk pengembangan perekonomian kerakyatan belum tampak hingga saat ini.

Peran UP4B Dalam Mengatasi Permasalahan Provinsi Papua Tahun 2002 – 2015

Sejak terbentuknya Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (UP4B) pada tahun 2012 melalui Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2011, buku *MERAJUT HARMONI MEMBANGUN PAPUA (Weaving Harmony, Building Papua)* yang disusun UP4B pada bulan Februari 2014 merupakan salah satu publikasi yang komprehensif mengenai gambaran perkembangan Papua. Koordinasi dan sinkronisasi yang dilakukan UP4B dalam pembangunan fasilitas yang dibutuhkan oleh Papua dan Papua Barat mendorong perkembangan pembangunan di kedua provinsi tersebut cukup meningkatkan bila dibandingkan dengan sebelum terbentuknya UP4B. Setelah Undang-Undang nomor 21 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua diterbitkan, telah memperoleh Dana APBN untuk daerah Otsus Provinsi Papua sejak tahun 2002 – 2016 telah mengalir dana Otsus dan dana tambahan infrastruktur sebesar Rp. 59.093.346.899.550, yang sejak tahun 2002 telah memperoleh dana Otsus tanpa DTI dana sebesar Rp. 1.382.300.000.000,-, belum ada dana tambahan infrastruktur (DTI), sehingga persentase kemiskinan masih 41,80 %, sempat turun pada tahun 2003-2004 dan naik lagi pada tahun 2005, data yang fluktuatif, tapi mulai tahun 2007 ada suntikan DTI sebesar Rp.1.000.000.000.000,- (satu Triliun rupiah). Mulai ada DTI ternyata tingkat kemiskinan masyarakat mulai menurun, yaitu dilihat pada tahun 2007 (40,87%), dan tahun 2008 turun (37,08%), tapi tahun 2009 naik sedikit (37,53 %), dan tahun 2010 (36,80%).

Kajian ini menguraikan peran serta kegiatan yang dilakukan oleh UP4B yang mengacu kepada laporan yang dirilis oleh UP4B secara komprehensif untuk menggambarkan peran UP4B dalam pelaksanaan pembangunan Papua dan Papua Barat. UP4B secara aktif melakukan kegiatan sinkronisasi dan koordinasi terhadap Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam hal perencanaan pembangunan secara bertahap. Sinkronisasi dan koordinasi ini dilakukan hingga di lapangan untuk memastikan peran dan kegiatan pembangunan yang telah diformulasikan di tingkat konsep sebelumnya berjalan dengan efektif dan efisien, sebagaimana beberapa

kegiatan sebagai berikut:

Dimulai Rapat Koordinasi Khusus dalam rangka penyusunan Rencana Kerja Tahunan yang mendapatkan arahan dari Kepala UP4B Bambang Darmono yang juga dihadiri oleh Gubernur Papua Barat, Abraham O. Atururi, Wakil Menteri PPN/Bappenas, Lukita Dinarsyah Tuwo, serta Pejabat Gubernur Papua, Constant Karma.

Kemudian Kepala UP4B juga menyampaikan laporan permulaan kegiatan perencanaan hingga perkembangan/upaya eksisting terkait Percepatan Pembangunan Papua kepada Dewa Pertimbangan Presiden (Watimpres) di Jakarta, yang dihadiri oleh Prof. Emil Salim (Ketua), Laksamana (Purn) Widodo A .S, Nur Hasan Wirajuda, Ginandjar Kartasasmita, Meutia Hatta. Diadakab rapat juga dengan Pejabat Desk P4B Kementerian /Lembaga di Sekretariat Wakil Presiden (Setwapres), dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas, Armida Salsiah Alisjahbana dalam rangka pendanaan Perpres 40/2013 di Kantor Bappenas, Jakarta.

Selain rapat rapat, juga diadakan Focus Discussion Group (FGD) mengenai Percepatan Pembangunan Papua yang dilaksanakan di Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas) dimana Kepala UP4B menjadi salah satu pembicara utama. Sekaligus melaporkan perkembangan Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat, dan mendukung penyusunan usulan Draf Perpres Percepatan Pembangunan Ekonomi di Tanah Papua.

Selain FGD, untuk melaporkan hasil lapangan, hadir pula UP4B dalam lokakarya Pengembangan Komoditas kakao bekerjasama dengan Kementerian Pertanian dan akademis di Jakarta

Koordinasi dan sinkronisasi kegiatan UP4B yang sering dilakukan antara Kepala UP4B dengan Gubernur dan Sekretaris Daerah Provinsi Papua. Fokus kegiatan ini adalah agar hasil kegiatan program pusat dan daerah dapat disnergiska serta dijabarkan secara selaras dan satu pandangan Selain itu Koordinasi dan sinkronisasi dilakukan secara konsisten dengan Kapolda Papua terkait perkembangan Percepatan Pembangunan Papua demi keselarasan kegiatan dengan Perwira Utama POLRI se-Papua & Papua Barat di Mapolda Papua serta klarifikasi dan koordinasi terkait arahan pelaksanaan Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2013 tentang

Pembangunan Jalan Dalam Rangka Percepatan Pembangunan Provinsi Papua Dan Provinsi Papua Barat

Koordinasi dilakukan juga dengan adanya kunjungan kerja Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan yang ikut dihadiri oleh Kepala UP4B, Pangdam Cendrawasih, Mayjen Christian Zebua; Kepala BBPJN Wilayah X, Ober Gultom; dan Kapolda Papua, Irjen Pol Tito Karnavian terkait Pelaksanaan program pembangunan khususnya ruas jalan tertentu yang dilaksanakan oleh TNI ke jajaran Kodam Cendrawasih, Polda Papua & Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah X

Pembahasan Program Afirmasi Pendidikan Perguruan Tinggi oleh Kepala UP4B Kaukus Papua dan perwakilan DPR/DPD-RI penting dilakukan di tanah papua, untuk meningkatkan minat pendidikan yang berkualitas dan turut dihadiri Gubernur Papua, Pascalis Kosay, Lukas Enembe bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Mohammad Nuh dan Wakil Ketua UP4B.

Program Afirmasi Pendidikan Tinggi (ADIK), bertujuan memberikan kesempatan kepada putra putri Asli lulusan SMA sederajat yang berprestasi akademik baik, untuk memperoleh pendidikan tinggi di PTN terbaik. Mendapatkan calon mahasiswa baru putra putri Asli papua melalui seleksi rasional dan seleksi khusus bagi siswa berprestasi akademik di SMA sederajat, mengingingan Sumber Daya Manusia asli Papua yang berkualitas untuk berkontribusi dalam pembangunan Nasional. (belmawa.ristekdikti.go.id)

Kegiatan-kegiatan tersebut terkait dengan upaya yang dilakukan oleh UP4B dalam mengatasi *gap* pembangunan antara sebelum dibentuknya UP4B dan program kerja yang direncanakan oleh UP4B dengan berfokus kepada efisiensi penggunaan Dana Otsus dan Dana Tambahan Infrastruktur yang masih perlu ditingkatkan lagi. Hal ini terkait dengan persentase penduduk miskin di Provinsi Papua yang masih terhitung besar yaitu 28,17% (2015), 28,54% (2016) serta 27,62% (2017). Persentase kemiskinan ini berkontribusi terhadap tidak tercapainya target persentase *Millennium Development Goals* (MDGs) yaitu sebesar 5% di tahun 2015, dimana Indonesia pada saat itu memiliki angka kemiskinan sebesar 11,22%.

Uraian tersebut memberikan gambaran kegiatan UP4B yang semenjak tahun 2013 telah berkoordinasi dengan berbagai pemangku kepentingan seperti Kementerian dan Lembaga, sampai pemerintah provinsi dan pemerintah Kabupaten /Kota seluruh Provinsi Papua terkait pembangunan secara khusus di Provinsi Papua. Kepala UP4B Bambang Darmono menjelaskan mengenai upaya UP4B untuk mendorong dan mempercepat pembangunan di tanah Papua yang saat ini mulai terasa manfaatnya (seperti dapat dilihat berkurangnya angka kemiskinan dari tahun 2016 ke 2017). Langkah pertama yang dilakukan oleh UP4B di dalam menjalankan misinya adalah melalui Rapat koordinasi Khusus, yaitu suatu pertemuan yang dilaksanakan pada bulan April 2013 yang bersifat koordinasi dan sinkronisasi di hadapan seluruh pejabat terkait baik dari Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah Provinsi, serta pemerintah Kabupaten Kota, dengan topik Kerangka Penyusunan Rencana Kerja Tahunan P4B 2014. Selain itu, Kepala UP4B juga menyampaikan sudut pandang, kehadiran serta peran UP4B untuk mempercepat pembangunan di Papua dalam *Focus Group Discussion* (FGD) yang diselenggarakan oleh Kementerian Koordinator Polhukam di Jakarta dengan Tema: Peningkatan Citra Positif Indonesia Di Negara-Negara Kawasan Pasifik Selatan. Forum ini membahas mengenai bagaimana pembangunan di Papua tidak saja merupakan pembangunan fisik tetapi juga bagaimana isu pembangunan di Papua merupakan prioritas bagi Pemerintah Indonesia dengan pemberian status dan sekaligus dana Otsus, pembentukan UP4B dan perannya dalam “melibatkan” seluruh Indonesia melalui berbagai forum dan diskusi baik dengan kalangan pemerintah maupun akademisi, serta “menghadirkan” pemerintah pusat melalui tinjauan lapangan yang rutin dilakukan oleh UP4B.

Peran UP4B tidak saja bergerak di ranah kebijakan horizontal maupun vertikal ke atas, tetapi juga dengan melaksanakan pembangunan di seluruh pelosok kabupaten/kota di Provinsi Papua dengan fokus kepada pembangunan infrastruktur dasar (*basic infrastructure*). Infrastruktur dasar merupakan investasi masa depan masyarakat Papua yang tentunya perlu ditunjang dengan kemampuan pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mewujudkan segala infrastruktur yang dibutuhkan dengan berorientasi kepada visi Papua di masa depan. Hal ini merupakan upaya nyata untuk mengejar mimpi Papua sebagai salah satu

provinsi maju di Indonesia. Saat ini, Infrastruktur yang dibutuhkan adalah jalan dan jembatan, jaringan irigasi dan air bersih, lapangan terbang dan bandara, dermaga dan pelabuhan, energi listrik depo BBM serta perumahan bagi masyarakat Papua. Urgensi percepatan pembangunan infrastruktur dasar ini adalah untuk mendukung konektivitas *inter*-Papua, mempercepat waktu dan memperpendek jarak tempuh bagi barang dan masyarakat di Papua (UP4B, 2014).

Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Ndraha (2003) mengenai ilmu pemerintahan, yaitu bidang ilmu yang melindungi atas kebutuhan barang dan jasa (*goods and services*) sesuai kebutuhan masyarakat. Sebagai penggagas Masyarakat Kybernologi Indonesia (MKI), sebuah wadah para pembelajar, pengamat, peminat, para praktisi dan pamong praja yang memiliki basis pemikiran berdasarkan ilmu pemerintahan baru, Ndraha menekankan pentingnya birokrat pemerintahan pelayanan publik untuk berorientasi kepada pendidikan, kesehatan, lingkungan dan terutama mengutamakan kesejahteraan masyarakat.

Ndraha, di dalam bukunya yang berjudul Kybernologi, memberikan pengertian bahwa Ilmu pemerintahan adalah Ilmu yang mempelajari proses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen produk pemerintahan, akan pelayanan publik dan pelayanan sipil, dalam hubungan pemerintahan. Selain itu Ndraha menulis bahwa dalam ilmu pemerintahan dimaksudkan adalah Ilmu yang mempelajari bagaimana pemerintah (unit kerja publik) bekerja memenuhi dan melindungi serta tuntutan (harapan, kebutuhan) yang diperintah akan jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintahan. Ilmu pengetahuan yang dimaksud Ndraha adalah bertujuan ingin hidup bersama manusia ke arah kebahagiaan yang sebesar-besarnya lahir batin, tanpa merugikan orang lain secara tidak sah. Dari uraian Ndraha, sangat sesuai bagaimana ilmu pemerintahan dapat diimplementasikan dengan cepat dan Unit ini mempercepat pembangunan di Papua dan Papua Barat, dalam rangka mempercepat masyarakat menikmati kebutuhan barang dan jasa tersebut.

Dalam implementasi pelaksanaan program-program UP4B, kegiatan pembangunan yang telah dilaksanakan setidaknya dapat digambarkan sebagai berikut:

UP4B telah berhasil melakukan koordinasi dan mengefektifkan berbagai

implementasi pelaksanaan program percepatan pembangunan Papua dan Papua Barat secara masif dan merata, mencakup berbagai program pembangunan infrastruktur baik pembangunan ruas jalan, jembatan, pembangunan irigasi/bendungan/pengairan, air bersih, listrik, bandara hingga pelabuhan laut. Seluruh program percepatan pembangunan yang dilaksanakan semenjak kehadiran UP4B telah membawa dampak positif bagi perkembangan perekonomian di seluruh Kab/Kota yang ada di Papua maupun Papua Barat.

Salah satu infrastruktur yang berpengaruh besar dan tampak masif adalah pelaksanaan program percepatan pembangunan ruas jalan secara simultan di seantero Papua dan Papua Barat semenjak didirikannya UP4B. Pembangunan ruas jalan penghubung tersebut mencakup lebih dari 30 proyek pembangunan jalan ruas di 21 Kabupaten di Papua dan Papua Barat. Salah satu momentum keberhasilan pembangunan ruas jalan yang patut dicatat adalah pembangunan Jalan Ruas Merauke – Boven Digul yang memangkas waktu tempuh mencapai 2 hari (2011), menjadi hanya 7 jam waktu tempuh setelah pembangunan terwujud.

Percepatan pembangunan infrastruktur lainnya yang gencar dilakukan adalah pembangunan/peningkatan kualitas jembatan sebanyak 8 ruas jembatan yang dilakukan di 6 Kab/Kota antara lain:

- a. Peningkatan Jembatan S. Kalaimis, Kabupaten Sorong;
- b. Pembangunan Jembatan Landik MYC 2011-2013, Kab. Jayawijaya;
- c. Pembangunan jembatan Abenaho mulai dibangun Tahun 2012, Kab. Yalimo;
- d. Pembangunan jembatan Mega pada ruas jalan Mega – Sausapor, Kab.Sorong;
- e. Pembangunan jembatan pada ruas Enarotali-Nabire Kab. Paniai
- f. Pembangunan jembatan Warsway pada ruas jalan strategis nasional Mega-Sausapor-Saukorem, Kab. Tamboruw;
- g. Pembangunan jembatan Pugo pada ruas jalan Enarotali-Nabire, Kab. Paniai;
- h. Pembangunan jembatan Holtekam, Kota Jayapura

Pembangunan infrastruktur pengairan mencakup: jaringan irigasi /

bendungan / pengairan / SPAM / air bersih yang dilakukan sebanyak 15 proyek percepatan. Seluruh program tersebut dilakukan di 9 Kabupaten Kota termasuk: Kab. Nabire; Kab. Manokwari; Kab. Lanny Jaya; Kab Waropen; Kab. Mappi; Kab. Manokwari Selatan; Kab Bintuni; Kab Sorong; dan Kab. Merauke. Salah satu yang patut dicatat adalah Pembangunan Jaringan Air Baku Bintuni termasuk Pembangunan IPA Bintuni 10 liter per detik dengan jarak 26 Km dari sumber air baku/ intake di Kab. Teluk Bintuni, pembangunan jaringan air baku Bintuni ini berhasil mencukupi kebutuhan air bersih sebagian besar masyarakat, Kab. Teluk Bintuni.

Selanjutnya adalah percepatan pembangunan infrastruktur transportasi udara yang mencakup 16 proyek baik berbentuk pembangunan runway; apron; fasilitas terminal; sarana prasarana; hingga land clearing. 16 proyek ini dilakukan di 12 Kabupaten/Kota di Papua dan Papua Barat. Proyek-proyek ini berhasil membuka akses kepada wilayah-wilayah terpencil di Papua dan Papua Barat yang selama ini sulit diakses secara transportasi seperti Kab. Mappi, Dogiyai, Deiyai, Tamberauw dlsb.

Percepatan pembangunan lainnya yang dilakukan adalah infrastruktur pelabuhan laut. Pembangunan ini mencakup beberapa bentuk seperti pematangan lahan, pembangunan dermaga, dan pembangunan fasilitas. Terdapat setidaknya 11 proyek percepatan di 10 kabupaten/Kota. Salah satu yang patut dicatat adalah kehadiran dua dermaga di Kab. Asmat yang memiliki linkage rantai pasokan dengan perekonomian pedalaman antara lain pembangunan Dermaga Batas Batu untuk menunjang jalur Intermoda menembus wilayah Pegunungan Tengah Papua, kab. Asmat dan Pembangunan Dermaga Mumugu untuk menunjang pembangunan Depo BBM, Kab Asmat.

Percepatan pembangunan lainnya yang dapat dicatat sepanjang keberadaan UP4B adalah pembangunan infrastruktur energi. Pembangunan infrastruktur energi yang dilakukan menggunakan pendekatan inovatif sesuai kondisi/ karakteristik lokal. Setidaknya terdapat empat proyek percepatan infrastruktur energi yang dapat dicatat sebagai terobosan inovasi antara lain: Pemanfaatan arus deras sungai sebagai sumber energi PLTMH, di sungai Kohoin, Kab. Sorong Selatan; Pembangunan PLTS Indawa, Kab. Lanny Jaya; pembangunan PLTS Kais dikelola warga

setempat (dikelola swadaya) untuk kebutuhan penerangan masyarakat di Kab. Sorong Selatan; dan penggunaan Solar Cell yang dimanfaatkan sebagai sumber energi untuk PLTS di Distrik Arimop, Kab. Boven Digoel.

UP4B juga mendorong percepatan pembangunan infrastruktur pertanian dan perikanan. Untuk infrastruktur pertanian, selain mempercepat pembangunan berbagai saluran irigasi, UP4B juga mendorong pencetakan sawah di berbagai kabupaten di Papua Barat; pembangunan gudang lumbung pangan, pembudidayaan kopi, hingga pengembangan home industry pertanian/perkebunan. Salah satu yang perlu dicatat adalah pengembangan home industry pengolahan kopi secara berkualitas di Kab. Dogiyai.

Untuk infrastruktur perikanan, UP4B telah berhasil mendorong pemberdayaan kelompok nelayan melalui koperasi di berbagai Kab/Kota; mendorong percepatan pendirian Pembangunan pasar ikan; pembangunan Cold Storage; dan pemberian kapal Bantuan pemerintah di berbagai Kab/kota yang bersumber dari anggaran berbagai sektor seperti Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal dan kementerian Kelautan dan Perikanan.

Selain itu, terdapat pula bermacam percepatan pembangunan infrastruktur seperti infrastruktur perumahan rakyat termasuk pembangunan kamar mandi dikenal Mandi Cuci dan Kakus (MCK) di 6 kabupaten dan Kota; juga pembangunan Infrastruktur perdagangan (pasar) ; infrastruktur perkantoran pemerintah di berbagai kabupaten; infrastruktur teknologi informasi melalui penyediaan mobil pusat layanan internet kecamatan (MPLIK) di beberapa lokasi.

Selain mendorong percepatan infrastruktur dan fisik, UP4B juga mendorong koordinasi dalam penyiapan program-program afirmatif yang bertujuan meningkatkan keberpihakan sektoral terhadap pembangunan di Papua dan Papua Barat. Program afirmatif ini baik berupa pemberdayaan ekonomi masyarakat, pemberdayaan perempuan, hingga keberpihakan pendidikan melalui peningkatan jumlah lulusan pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.

Dari sisi pemberdayaan ekonomi masyarakat telah dilakukan berbagai upaya seperti pelatihan budidaya pertanian dan program pemberdayaan

kelompok nelayan. Dari sisi pemberdayaan perempuan, UP4B juga mendorong berbagai kegiatan pemberdayaan dan pelatihan penguatan kapasitas perempuan pelaku ekonomi rumah tangga di berbagai Kabupaten di Papua dan Papua Barat.

Salah satu yang patut dicatat adalah upaya mendorong keberpihakan program pemerintah terhadap pengembangan pendidikan menengah dan tinggi bagi Papua dan Papua Barat yang menghasilkan lonjakan jumlah penerima Beasiswa bagi siswa menengah dan mahasiswa dari Papua dan Papua Barat yang dikirim ke berbagai SMA dan Perguruan Tinggi di seluruh Indonesia.

Upaya UP4B selama ini telah mendapat pengakuan secara internasional dari berbagai negara. UP4B pun selama ini telah berupaya memberikan gambaran secara berimbang kepada dunia internasional mengenai upaya percepatan pembangunan di wilayah Papua dan Papua Barat sebagai bentuk kerja keras pemerintah dalam memprioritaskan pembangunan di kawasan Papua dan Papua Barat.

BAB IV

DESENTRALISASI ASIMETRIS ACEH: Tantangan Meredam Ketergantungan

Kebijakan Otonomi Khusus Pemerintah Provinsi Aceh

Sebagai wilayah modal di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Aceh memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah dan didukung oleh letak geografis yang sangat strategis, terletak di antara Samudera Hindia dan Selat Malaka. Tidak hanya itu, Aceh juga memiliki sumber daya manusia yang cerdas dan terampil. Sejarah telah mencatat bahwa Aceh telah pernah meraih zaman keemasan dalam bidang ekonomi, ilmu pengetahuan, dan pemerintahan pada masa kepemimpinan Sultan Iskandar Muda. Kejayaan yang pernah dirasakan tersebut diwujudkan bersama pada periode Tahun 2012-2017. Periode ini merupakan tahap kedua dari pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Aceh (RPJPA) Tahun 2005-2025. Pelaksanaan pembangunan pada tahap pertama Rencana Pembangunan Jangka Panjang Aceh (RPJPA) 2005-2012 menekankan pada pembangunan pasca konflik dan penanganan korban bencana gempa dan tsunami yang terjadi pada 26 Desember 2004. Namun, disadari bahwa pembangunan tahap pertama tersebut masih menyisakan berbagai persoalan sosial kemasyarakatan yang perlu dibenahi.

Dibandingkan daerah lain, Aceh memperoleh “dua kali” atribut “otonomi khusus”. **Pertama**, melalui UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD. Pada kebijakan ini, pertimbangan pemberian otonomi khusus adalah:

Bahwa sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang;

Bahwa salah satu karakter khas dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial, dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan

dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Bahwa untuk memberi kewenangan yang luas dalam menjalankan pemerintahan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dipandang perlu memberikan otonomi khusus;

Bahwa UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dipandang belum menampung sepenuhnya hak asal-usul dan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh; dan

Bahwa pelaksanaan UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh perlu diselaraskan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Kedua, melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dasar pertimbangannya adalah:

- Bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa;
- Bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
- Bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- Bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik;

- Bahwa bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD disebutkan bahwa Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pemberian Otonomi khusus Aceh diperoleh melalui lahirnya Undang-Undang nomor 18 tahun 2001 tentang Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), yang kemudian berubah menjadi UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Perubahan ini menindaklanjuti MOU Helsinki 2005 sebagai bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi dan politik di Aceh secara berkelanjutan.

Perjalanan panjang otonomi Aceh sangat mengesankan. Sejarah perjuangan masyarakat Aceh membuktikan daya juang yang tinggi yang bersumber dari kehidupan religius, adat yang kukuh dan budaya Islam. Dimulai Keputusan: Misi/Hardi/1959 tentang Pemberian Sebutan Istimewa Kepada Daerah Istimewa Aceh. Kemudian UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. UU RI Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Lalu lahirnya UU RI Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam serta adanya MoU Helsinki antara GAM (Gerakan Aceh Merdeka) dan Pihak RI pada tanggal 15 Agustus 2005 di Finlandia.

Sejak MoU Helsinki di tandatangani, dinamika yang cenderung bernuansa konflik fisik mulai teredam. Dorongan untuk menindaklanjuti hasil MoU tersebut meningkat di masyarakat dan mencapai puncaknya ketika pemerintah menindak lanjuti perjanjian damai itu dengan merancang draft Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) sebagai salah satu butir yang harus diwujudkan dalam MoU. Draft Undang-undang ini disusun untuk memastikan Aceh memiliki hak sepenuhnya untuk mengatur daerahnya, baik dari sisi politik, sosial, ekonomi, maupun budaya. Draft

tersebut kemudian ditetapkan sebagai UU RI Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA).

Dalam UUPA, urusan wajib yang menjadi urusan khusus pemerintah Aceh dan menjadi ciri khas pemerintahan Aceh adalah sistem bersendi syariat agama Islam. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama, penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam; penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam dan peran ulama dalam penetapan kebijakan kab/kota. Peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

UUPA juga mengatur mengenai adanya dana otonomi khusus sebagai salah satu sumber pendapatan. Pasal 179 UUPA menjelaskan mengenai Penerimaan Aceh dan kabupaten/kota terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Pasal 179 Ayat (2) UUPA menguraikan bahwa Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari: a. Pendapatan Asli Daerah; b. Dana Perimbangan; c. Dana Otonomi Khusus; dan d. lain-lain pendapatan yang sah. Pasal ini menjadi dasar adanya dana otonomi khusus sebagai sumber pendapatan daerah.

Secara lebih rinci Pasal 183 Ayat (1) UUPA menjelaskan bahwa Dana Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 179 ayat (2) huruf c, merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Dalam Pasal 183 Ayat berikutnya yakni ayat (2) menjelaskan Dana Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) plafon Dana Alokasi Umum Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara dengan 1% (satu persen) plafon Dana Alokasi Umum Nasional.

Pasal 183 Ayat (3) menjelaskan Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku untuk daerah Aceh sesuai dengan batas wilayah Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3. □ Pasal 183 Ayat (4) menjelaskan

Program pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam program pembangunan provinsi dan kabupaten/kota di Aceh dengan memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antar kabupaten/kota untuk dijadikan dasar pemanfaatan dana otonomi khusus yang pengelolaannya diadministrasikan pada Pemerintah Provinsi Aceh. □ Pasal 183 Ayat (5) menjelaskan Penggunaan Dana Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan untuk setiap tahun anggaran yang diatur lebih lanjut dalam Qanun Aceh. □ Pasal 258 Ayat (2) menjelaskan Dana otonomi khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 183 ayat (2) untuk tahun pertama mulai berlaku sejak tahun anggaran 2008.

Terdapat 9 (sembilan) Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) dan 3 (tiga) Rancangan Peraturan Presiden (PERPRES) yang diperlukan untuk implementasi UUPA, dan ada 2 (Dua) Peraturan Pemerintah (PP) baru ditandatangani oleh Bapak Presiden yaitu 5 PP (lima) sudah disahkan/diundangkan:

- PP Nomor 23 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Bersama Minyak dan Gas Bumi Aceh
- PP Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh.
- PP 20/2007 tentang Partai Politik lokal, Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan untuk mengatur partai politik lokal sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan mengenai hubungannya dengan keberadaan, partisipasi dan peran politik nasional di Aceh.
- PP 58/2009 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Sekda Aceh dan Sekda Kabupaten/Kota.

Dalam hal pengusulan calon sekretaris daerah, Aceh memiliki kekhususan dimana Gubernur Aceh memiliki kewenangan menetapkan seorang calon Sekretaris Daerah Aceh dan disampaikan kepada Presiden untuk ditetapkan. Sebelum menetapkan seorang calon Sekretaris Daerah Aceh tersebut, Gubernur Aceh diwajibkan untuk mengonsultasikan terlebih dahulu kepada Presiden. Demikian pula dalam hal pengusulan sekretaris daerah kabupaten/kota di Aceh, bupati/walikota memiliki kewenangan menetapkan seorang calon sekretaris daerah kabupaten/kota dan disampaikan kepada Gubernur untuk ditetapkan. Sebelum menetapkan seorang calon sekretaris

daerah tersebut, bupati/walikota diwajibkan untuk mengonsultasikan terlebih dahulu kepada Gubernur.

- PP 83/2010 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemerintah kepada Dewan Kawasan sabang (DKS)

Untuk memperlancar kegiatan pengembangan kawasan Sabang, berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang Menjadi Undang-Undang dan ketentuan Pasal 170 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pemerintah melimpahkan kewenangan di bidang perizinan dan kewenangan lain yang diperlukan kepada DKS. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut perlu dibentuk Peraturan Pemerintah tentang Pelimpahan Kewenangan Pemerintah Kepada Dewan Kawasan Sabang.

Di dalam Peraturan Pemerintah ini diatur mengenai kewenangan yang dilimpahkan kepada DKS yang meliputi kewenangan di bidang perizinan yaitu perdagangan, perindustrian, pertambangan dan energi, perhubungan, pariwisata, kelautan dan perikanan, penanaman modal dan kewenangan lainnya yaitu penataan ruang, lingkungan hidup, pengembangan dan pengelolaan usaha melalui kerja sama baik dalam maupun luar negeri, pendirian badan usaha, dan investasi, serta pengelolaan aset tetap.

Peraturan Pemerintah ini juga menegaskan kembali lingkup kawasan pengusahaan yang meliputi Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan (DLKp), kawasan bandar udara, jalan penghubung antar kawasan, Daerah Lingkungan Kerja (DLKr) Pelabuhan, kawasan bisnis utama/niaga, kawasan industri, kawasan pergudangan, kawasan pariwisata, dan kawasan perikanan sesuai dengan rencana tata ruang yang ditetapkan.

Tantangan Kelembagaan di Provinsi Aceh

Meskipun faktor kerentanan terhadap konflik dimasa lalu namun dapat diminimalkan, namun masih banyak hal yang telah dituangkan dalam UUPA belum terlaksana secara optimal. Hal ini dapat dilihat dari belum sepenuhnya terwujud kepaduan antara ekonomi, sosial, dan politik dalam masyarakat

Aceh. Misalnya, masih adanya tumpang tindih pembangunan antar sektor dan antar daerah. Sementara itu, kesejahteraan rakyat masih belum merata meskipun sumber daya pembangunan telah dicairkan sejak tahun 2008, baik yang bersumber dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, maupun Dana Otonomi Khusus serta Dana Bagi Hasil Migas. Belum lagi bila dijumlahkan dengan besaran dana bantuan dan dana dekonsentrasi dari Pemerintah Pusat maupun bantuan Lembaga Internasional yang bersifat *non-budgeter*. Bila dilihat dari capaian pembangunan tahap pertama, ada beberapa permasalahan yang masih dihadapi Aceh ke depan antara lain:

Belum optimalnya pelaksanaan UUPA sebagai wujud MoU Helsinki. Undang-Undang Pemerintah Aceh (UUPA) yang ditetapkan pada tanggal 1 Agustus 2006 telah mengubah paradigma tatanan sosial kemasyarakatan di Aceh dan merupakan tonggak sejarah perjalanan bangsa Indonesia, khususnya masyarakat Aceh. UUPA ini merupakan produk perundang-undangan yang menjadi pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan di Aceh pasca penandatanganan MoU Helsinki. UUPA diharapkan dapat menumbuhkan masyarakat Aceh baru yang mampu mewujudkan perdamaian menyeluruh dan berkelanjutan guna menciptakan kesejahteraan masyarakat Aceh. Hal lain terdapat 22 satuan Kerja pemerintah Daerah (SKPD), 18 Lembaga teknis Daerah dan ada 4 lembaga Istimewa Daerah yang menopang kesejahteraan masyarakat dalam pelayanan, yang merupakan turunan dari UUPA yang telah diselesaikan, sehingga dapat memperlancar keberlanjutan perdamaian dan pencapaian pembangunan di Aceh. Dari hal tersebut diatas, Indikator kewenangan, kelembagaan dan keuangan terlihat bahwa pelaksanaan pemanfaatan dana Otsus di Aceh saat ini sudah mulai terarah walaupun capaian dan target pembangunan belum sepenuhnya terwujud, hal ini tidak terlepas dari berbagai permasalahan teknis maupun non-teknis yang dihadapi dalam pemanfaatan dana Otsus baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Dalam rangka mengatasi berbagai permasalahan teknis dalam pengelolaan dana Otsus Pemerintah Aceh telah mengeluarkan berbagai regulasi/peraturan agar pemanfaatan dana Otsus tersebut lebih fokus, transparan, akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan. Adapun regulasi yang telah dikeluarkan adalah sebagai berikut:

- Qanun Aceh No. 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otsus.
- Pergub Aceh No. 79 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Tambahan Data Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otsus.
- Pergub Aceh No. 78 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otsus Aceh Tahun 2008-2027.

Sementara itu, berdasarkan pelaksanaan Otsus selama ini ditemui berbagai permasalahan yaitu:

- Kesejahteraan eks GAM masih belum menjadi perhatian pemerintah daerah.
- Belum maksimalnya pelaksanaan regulasi/peraturan tentang pemanfaatan dana Otsus tersebut sehingga dana Otsus yang telah dianggarkan masih belum fokus dan bersifat sektoral atau *money follow function* dan bukan *money follow program*.
- Dana Otsus banyak dihabiskan pada program dan kegiatan yang tidak mendukung kemandirian daerah seperti program dan kegiatan yang mempunyai nilai ungkit yang besar terhadap penurunan angka kemiskinan dan pengangguran.

Persoalan yang paling mendasar dalam implementasi pemanfaatan dana Otsus adalah belum maksimalnya pemanfaatan dana Otsus dalam menyelesaikan isu-isu strategis utama pembangunan Aceh, seperti penurunan angka kemiskinan dan pengangguran. Akibat dari persoalan yang mendasar tersebut menyebabkan capaian dan target indikator makro Aceh masih belum tercapai, seperti angka kemiskinan dan pengangguran. Jika persoalan tersebut tidak segera diatasi maka selama pelaksanaan dana Otsus sampai tahun 2027 Aceh akan **tetap mengalami ketergantungan dana dari pusat, sehingga kemandirian Aceh yang diharapkan setelah habis pelaksanaan dana Otsus akan sulit terwujud.**

Kondisi kualitas hasil pelaksanaan Otsus di Aceh sudah mulai menampilkan hasil yang cukup menggembirakan. Hal ini terutama mengenai pemanfaatan dana Otsus Aceh. Mengingat dana Otsus merupakan sumber pendapatan Aceh terbesar jika dibandingkan dengan pendapatan Aceh lainnya dalam pembiayaan pembangunan Aceh, maka kualitas hasil

pelaksanaan dana Otsus dapat dilihat dari data capaian indikator makro ekonomi yang meliputi: pertumbuhan ekonomi, angka kemiskinan dan pengangguran serta inflasi. Secara keseluruhan indikator makro ekonomi berfluktuatif, akan tetapi cenderung mengalami penurunan.

Untuk meningkatkan kualitas kelembagaan dan pemanfaatan anggaran, Pemerintah Aceh telah menyusun sistem perencanaan berbasis web (online: www.e-rencana.acehprov.go.id, baik untuk provinsi dan kabupaten/kota harus input online) dan telah menyusun regulasi seperti: Qanun Aceh No. 2 Tahun 2008 diubah dengan Qanun Aceh No. 2 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Qanun Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Migas dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus. Peraturan Gubernur Aceh Nomor 78 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh Tahun 2008 – 2027 Dan Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Pertunjuk Teknis Pengelolaan Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Dana Otonomi Khusus.

Kemudian pemerintah Aceh sekarang ini juga sedang menyusun draft Rencana Aksi Pemanfaatan Otsus 2008 s.d 2027. Kemudian terkait dengan pengendalian dan evaluasi, Pemerintah Aceh Untuk program/kegiatan yang dibiayai dari dana OTSUS dalam pelaksanaannya dikendalikan di P2K baik Kabupaten/Kota maupun Provinsi, mulai dari proses lelang, pengendalian, pelaksanaan sehingga semua kegiatan terpantau realisasinya.

Bappeda Aceh setiap tahun untuk kegiatan sumber dana Otsus pasca Musrenbang dilaksanakan monitoring ke lapangan untuk melakukan verifikasi dan identifikasi melalui bidang Monitoring dan evaluasi, kemudian dilaksanakan juga monitoring pada tahun berjalan. Ada catatan kabupaten yang penyerapannya yang baik dan masih ada juga masih lambat, tetapi terus dipacu bahkan P2K komunikasi langsung dengan para bupati, dan setiap 3 bulan ada Rapim untuk OTSUS kabupaten di P2K. Semua ini bertujuan untuk mempercepat realisasi anggaran setiap kegiatan setiap tahun anggaran.

Pihak yang harus maksimal dalam pengelolaan dana Otsus adalah Pemerintah Aceh dan DPRA melakukan pengawasan terhadap perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban, evaluasi pengendalian dan pelaporan terhadap Program dan Kegiatan yang bersumber

dari TDBH Migas dan Dana Otsus alokasi Pemerintah Aceh. Sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota dan DPRK melakukan pengawasan terhadap perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban, evaluasi pengendalian dan pelaporan terhadap Program dan Kegiatan yang bersumber dari dana Otsus alokasi Kabupaten/Kota. Kemudian Pengawasan dilaksanakan oleh Inspektorat Aceh dan Inspektorat Kabupaten/Kota.

Tantangan Pencapaian Kesejahteraan di Provinsi Aceh

Secara umum manfaat pelaksanaan Otsus di Aceh sudah mulai dirasakan oleh masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari berbagai indikator kesejahteraan seperti indeks pembangunan manusia, pendidikan, kesehatan serta praktek kewenangan, kelembagaan dan keuangan yang melekat di dalam otonomi khusus tersebut.

Secara umum, pembangunan manusia di Provinsi Aceh terus mengalami kemajuan dan peningkatan pada periode 2010 hingga 2016. IPM Provinsi Aceh meningkat dari 67,09 pada tahun 2010 menjadi 70,00 pada tahun 2016. Selama periode tersebut, IPM Provinsi Aceh rata-rata tumbuh sebesar 0,71 persen per tahun. Pada periode 2015-2016, IPM Provinsi Aceh tumbuh sebesar 0,79 persen. Pertumbuhan pada periode tersebut lebih rendah jika dibandingkan dengan kenaikan pada periode 2014-2015, tumbuh sebesar 0,93 persen. Meskipun selama periode 2010 hingga 2016 IPM Provinsi Aceh menunjukkan kemajuan yang agak besar, status pembangunan manusia Provinsi Aceh pada Tahun 2016 naik peringkat. Hingga saat ini, pembangunan manusia Provinsi Aceh berstatus “tinggi”, naik kelas jika dibandingkan periode tahun 2010 – 2015 yang masih berstatus “sedang.”

Selama periode 2015 hingga 2016, komponen pembentuk IPM juga mengalami peningkatan. Bayi yang baru lahir memiliki peluang untuk hidup hingga 69,51 tahun, meningkat 0,01 tahun dibandingkan tahun sebelumnya. Anak-anak usia 7 tahun memiliki peluang untuk bersekolah selama 13,89 tahun, meningkat 0,16 tahun dibandingkan Tahun 2015. Sementara itu, penduduk usia 25 tahun ke atas secara rata-rata telah menempuh pendidikan selama 8,86 tahun, sedikit meningkat 0,09 tahun dibandingkan tahun sebelumnya. Pengeluaran per kapita disesuaikan (harga konstan 2012) masyarakat telah mencapai Rp 8,768 juta rupiah pada tahun 2016, meningkat

sebesar Rp 235 ribu rupiah dibandingkan tahun sebelumnya.¹⁶ Indikator kinerja pendidikan sejak diterapkannya Otsus terus mengalami perbaikan ke arah yang lebih baik (Tabel 6). Sementara dari indikator kesehatan juga mengalami kemajuan yang sangat signifikan seperti angka kematian ibu, angka kematian bayi dan angka harapan hidup (Bagan 1).

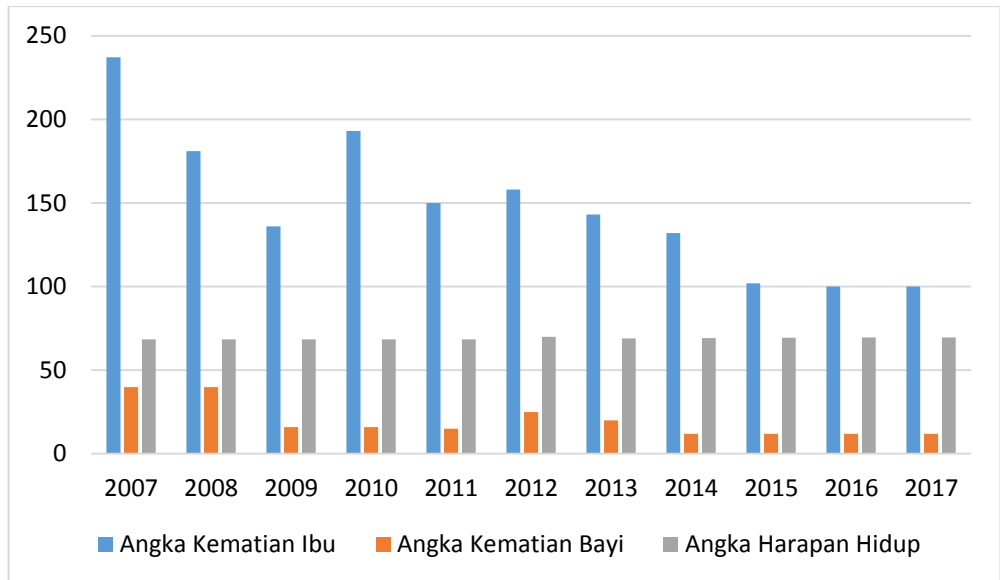
Tabel 10 Indikator Kinerja Pendidikan

Indikator Kerja Pendidikan	Capaian/Tahun (%)									Target	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Angka Rataan Lama Sekolah	8,5 tahun	8,5 tahun	8,63 tahun	8,7 tahun	8,8 tahun	8,9 tahun	9,7 tahun	10 tahun	10,5 tahun	11 tahun	11 tahun
Angka Melek Huruf	94.51	95.94	96.39	96.40	96.65	96.00	96.20	96.35	97.70	97.80	97.90
Angka Partisipasi Sekolah											
1. SD	98.90	99.06	99.07	99.19	99.30	99.40	99.41	99.48	99.56	99.63	99.71
2. SMP	93.90	94.12	94.30	94.49	94.99	95.00	96.00	97.00	97.50	98.00	99.00
3. SMA	72.30	72.32	7.72	73.53	78.00	94.99	95..60	95.80	96.14	96.41	96.69
Angka Partisipasi Murni											
1. SD	94.66	95.06	95.50	96.00	96.50	92.13	94.00	95.00	96.00	97.00	98.00
2. SMP	86.50	89.49	92.59	93.54	94.99	73.51	76.50	78.50	80.00	82.00	84.00
3. SMA	65.90	68.50	70.26	76.00	78.00	59.53	62.50	65.50	68.50	71.50	74.50
Angka Partisipasi Kasar											
1. SD	116.36	115.20	111.77	115.06	110.04	108.50	105.00	105.00	105.00	105.00	105.00
2. SMP	94.48	92.16	88.65	87.99	98.24	100.66	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
3. SMA	81.81	78.19	82.84	80.96	85.33	84.22	87.00	88.00	90.00	91.00	93.00

Tabel 11 Indikator Kinerja Kesehatan 2007-2017

Indikator Kerja	Capaian/Tahun (%)									Target	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Angka Kematian Ibu	237	181	136	193	150	158	143	132	102	100	100
Angka Kematian Bayi	40	40	16	16	15	25	20	12	12	12	12
Angka Harapan Hidup	68,5	68,5	68,5	68,5	68,5	68,90	69	69,20	69,40	69.50	69.50
Indikator Kerja	Capaian/Tahun (%)									Target	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Angka Kematian Ibu	237	181	136	193	150	158	143	132	102	100	100
Angka Kematian Bayi	40	40	16	16	15	25	20	12	12	12	12
Angka Harapan Hidup	68,5	68,5	68,5	68,5	68,5	68,90	69	69,20	69,40	69.50	69.50

¹⁶ Berita Resmi Statistik No. 23/05/Th. XX, 5 Mei 2017



Bagan 2 Indikator Kinerja Kesehatan 2007-2015

Indikator kinerja pendidikan sejak diterapkannya Otsus terus mengalami **perbaikan ke arah yang lebih baik**, hal ini dilihat mulai tahun 2002 sampai tahun 2016 dan target 2017, yaitu tahun 2016 tentang angka rata-rata sekolah (11 tahun), angka melek huruf (ensit 100 % APS (Angka Partisipasi Sekolah/APS ensit 100 %) untuk SD, SMP dan SMA, juga APM (angka Partisipasi Murni) dan Angka Partisipasi kasar (APK). Karena Kebijakan pemanfaatan dana Otsus yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Aceh **masih sesuai dengan kebijakan yang diberikan**, walaupun saat ini secara kualitas pendidikan Aceh masih relatif rendah jika dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia. Untuk menjawab permasalahan tersebut sesuai dengan amanat Pergub Aceh No. 79 Tahun 2015 diketahui bahwa 20 persen dari total dana Otsus diperuntukkan untuk membiayai program dan kegiatan pendanaan pendidikan.

Dimensi pendidikan pada IPM dibentuk oleh dua indikator, yaitu Harapan Lama Sekolah dan Rata-rata Lama Sekolah. Kedua indikator tersebut terus meningkat dari tahun ke tahun. Selama periode 2010 hingga 2016, Harapan Lama Sekolah di Provinsi Aceh meningkat sebesar 0,99 tahun, sementara Rata-rata Lama Sekolah meningkat 0,58 tahun. Pada periode 2010 hingga 2016, Harapan Lama Sekolah secara rata-rata tumbuh sebesar 1,20 persen per tahun. Meningkatnya Harapan Lama Sekolah menjadi sinyal positif bahwa semakin banyak penduduk yang bersekolah.

Pada tahun 2016, Harapan Lama Sekolah di Provinsi Aceh telah mencapai 13,89 tahun, berarti bahwa anak-anak usia 7 tahun memiliki peluang untuk menamatkan pendidikan mereka hingga lulus D2. Sementara itu, Rata-rata Lama Sekolah di Provinsi Aceh tumbuh 1.13 persen per tahun pada periode 2010 hingga 2016. Pertumbuhan yang positif ini merupakan modal dasar dalam membangun kualitas manusia Aceh yang lebih baik. Hingga tahun 2016, secara rata-rata penduduk Provinsi Aceh usia 25 tahun ke atas telah mengenyam pendidikan hingga kelas IX (Kelas III SMP).¹⁷

Perkembangan upaya kesehatan secara menyeluruh dan berkesinambungan menjadi salah satu pilar utama membangun daerah. Derajat kesehatan dipengaruhi 4 faktor utama yaitu: lingkungan, perilaku, pelayanan kesehatan dan genetika. Indikator penting dan sangat sensitive untuk mengukur derajat kesehatan masyarakat diantaranya adalah angka harapan hidup.

Angka Harapan Hidup saat lahir yang merepresentasikan dimensi umur panjang dan hidup sehat terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada periode 2010 hingga 2016, Provinsi Aceh telah berhasil meningkatkan Angka Harapan Hidup saat lahir hanya sebesar 0,43 tahun. Selama periode tersebut, secara rata-rata Angka Harapan Hidup tumbuh sebesar 0,10 persen per tahun. Pada tahun 2010, Angka Harapan Hidup saat lahir di Provinsi Aceh sebesar 69,08 tahun, sedangkan pada tahun 2016 mencapai 69,51 tahun.¹⁸

Jika dipantau pada setiap kabupaten/kota, peningkatan IPM di tingkat provinsi juga tercermin pada level kabupaten/kota. Pada periode 2015 hingga 2016, seluruh kabupaten/kota mengalami peningkatan IPM. Pada periode ini, tercatat empat kabupaten/kota dengan kemajuan pembangunan manusia paling cepat, yaitu Kota Subulussalam, (1,40%), Kabupaten Aceh Singkil (1,38%), dan Kabupaten Aceh Timur (1,35%), dan Kabupaten Aceh Selatan (1,34). Kemajuan pembangunan manusia di Kota Banda Aceh didorong oleh dimensi pendidikan dan standar hidup layak, sedangkan di Kota Lhokseumawe dan Kota Langsa lebih didorong oleh komponen pendidikan. Sementara itu, kemajuan pembangunan manusia di Kabupaten Aceh Besar (0,07%), Aceh Jaya (0,25%), Kabupaten Aceh Utara (0,51%), dan Kabupaten

¹⁷ Berita Resmi Statistik No. 23/05/Th. XX, 5 Mei 2017

¹⁸ *Ibid.*

Pidie (0,55%) tercatat paling lambat di Provinsi Aceh selama tahun 2015-2016.¹⁹

Dengan kondisi pembangunan manusia di atas maka sudah seharusnya otonomi khusus yang dimiliki oleh Provinsi Aceh didorong kearah pembangunan kesejahteraan. Hal ini penting agar Provinsi Aceh semakin sejahtera dan memiliki kualitas hidup manusia yang lebih baik atau setidaknya setara dengan provinsi lainnya di Indonesia.

Tantangan Pembangunan Ekonomi di Provinsi Aceh

Pertumbuhan ekonomi Aceh secara *year on year* (YoY) pada tahun 2016 mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya. Dari sisi permintaan, peningkatan pertumbuhan ekonomi tersebut bersumber dari meningkatnya kinerja di sektor-sektor utama, yaitu pertanian, perdagangan dan konstruksi. Sedangkan dari sisi penawaran, akselerasi kinerja ekonomi yang bersumber dari kegiatan investasi (Pembentukan Modal Tetap Bruto) dan konsumsi rumah tangga. Perekonomian Aceh pada akhir tahun 2017 diperkirakan meningkat pada kisaran 3,42-4,42% lebih tinggi dibandingkan pencapaian tahun 2016 sebesar 3,31%. Kondisi tersebut tidak terlepas dari membaiknya Konsumsi Rumah Tangga, Investasi dan Ekspor meskipun Konsumsi Pemerintah cenderung melambat.²⁰

Namun demikian, perekonomian di Provinsi Aceh secara umum masih bertumpu pada sektor yang berbasiskan komoditas sumber daya alam. Sejak tahun 1970 komoditas utama Aceh masih didominasi oleh sektor pertambangan dan penggalian. Pasca habisnya hasil minyak dan gas, perekonomian Aceh bertumpu pada sektor pertanian, perdagangan, konstruksi, dan administrasi pemerintahan. Keempat sektor tersebut tercatat memberikan share sebesar 63,62% dalam struktur ekonomi dengan rincian sektor pertanian (28,57%), perdagangan (15,72%), konstruksi (9,76%), dan administrasi pemerintahan (9,58%). Dari sisi permintaan, komponen konsumsi rumah tangga merupakan komponen dengan pangsa paling besar dalam struktur ekonomi Aceh. Komponen tersebut memiliki pangsa sebesar 61,57%. Di samping komponen konsumsi rumah tangga, komponen

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Kajian Ekonomi Keuangan Regional Bank Indonesia Provinsi Aceh Februari 2017

konsumsi lain, yakni komponen investasi memiliki pangsa terbesar ketiga (38,73%) dan konsumsi pemerintah sebesar (32,37%). Dari sisi permintaan ini, dapat terlihat bahwa struktur ekonomi Aceh masih bergantung pada komponen yang bersifat konsumtif dan short run. Keberadaan APBA (Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh) juga sangat esensial dalam perekonomian mengingat sumber dari konsumsi masyarakat dan pemerintah hampir seluruhnya berasal dari APBA tersebut.²¹

Hambatan Utama Ekonomi Aceh Berdasarkan analisis *Growth Diagnostic* yang telah dilakukan oleh Kantor Perwakilan Bank Indonesia Provinsi Aceh, secara umum terdapat 6 hambatan utama terhadap akselerasi pertumbuhan ekonomi Aceh yang inklusif. Kendala pertama adalah minimnya kegiatan ekonomi produktif berupa keberadaan berbagai industri pengolahan di Aceh. Di samping permasalahan tersebut, kondisi infrastruktur di Aceh, khususnya kondisi pelabuhan, listrik, serta jalur konektivitas yang menghubungkan secara langsung antara kawasan Aceh bagian barat dan bagian timur melalui jalur bagian tengah juga masih menjadi kendala dalam akselerasi pertumbuhan ekonomi Aceh. Persoalan non infrastruktur yakni kualitas sumber daya manusia dan kenyamanan dalam berinvestasi yakni terkait dengan banyaknya biaya tidak resmi berbentuk pungutan liar (Pungli) juga menjadi salah satu faktor penghambat.²²

Kenyataan bahwa masih bergantungnya Aceh pada sumber daya alam dan persoalan infrastruktur dan SDM menjadi tantangan di era otonomi khusus ini. Oleh karenanya pengelolaan dana otonomi khusus seharusnya diarahkan untuk melepas ketergantungan Aceh pada Sumber Daya Alam dengan meningkatkan kemampuan nilai tambah melalui kekuatan industri lokal dan peningkatan kualitas SDM.

Implementasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris Di Provinsi Aceh

Kebijakan Otonomi khusus Aceh merupakan bentuk komitmen dan tindak lanjut atas hasil MoU Helsinki tahun 2005. Penerapannya berjalan mengacu pada Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang didalamnya mengatur beberapa kekhususan, antara lain, terkait dengan Kewenangan Khusus, Gubernur

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh /Kabupaten /Kota (DPRA/K), Partai Politik Lokal, Wali Nanggroe, pengakuan terhadap Lembaga Adat, Syari'at Islam, dan Mahkamah Syariah.

Penerapan Otonomi Khusus tersebut tampak pula dari pemberian dana Otonomi Khusus secara tersendiri yang akan disalurkan selama 20 tahun. Sejak tahun pertama hingga tahun ke 15 besarnya mencapai setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional (DAU) dan pada tahun ke 16 hingga tahun ke 20 besarnya mencapai setara dengan 1% plafon DAU Nasional. Sepanjang tahun 2008 hingga 2014, jumlah dana Otsus yang diperoleh Provinsi Aceh telah mencapai Rp. 35,4 Trilyun. Selama 20 tahun, total akumulasi dana Otsus yang diperkirakan akan diterima Aceh mencapai total Rp. 100 Trilyun.

Untuk melihat wujud nyata penerapan desentralisasi asimetris tersebut di Provinsi Aceh melalui kerangka kebijakan otonomi khusus, maka dengan menggunakan sudut pandang pendekatan implementasi Kebijakan Charles O. Jones (1992) yakni interpretasi, pengorganisasian dan aplikasi kebijakan, dapat diuraikan pembahasan sebagai berikut:

Interpretasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh

Otonomi khusus Aceh yang sudah berjalan sejak 2006 menghadapi berbagai dinamika dalam pelaksanaannya di lapangan. Salah satu hal yang dihadapi adalah masalah pemahaman. Hingga saat ini perbedaan pemahaman antara pusat dan daerah dalam memandang dana otonomi khusus menjadi salah satu hal yang mengemuka. Dana Otsus yang menjadi hak Aceh merupakan ruang bagi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Namun pada kenyataannya dana Otsus menjadi momok bagi daerah yang menyebabkan daerah sulit untuk mengakses sumber pendanaan lainnya seperti APBN.

Dana Otsus yang telah diberikan selama ini dianggap belum sesuai bahkan jauh dari cukup untuk memenuhi kebutuhan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Hal ini mendorong Pemerintah Provinsi untuk memperoleh tambahan dari APBN. Di sisi lain pemerintah pusat justru menganggap alokasi dana Otsus yang diterima Aceh sudah dapat memenuhi kebutuhan daerah sehingga alokasi APBN yang diberikan terbatas. Perbedaan pemahaman ini sebagaimana digambarkan oleh Kepala Bappeda Provinsi Aceh:

Ada paradigma persepsi dari pemerintah pusat, Aceh sudah di berikan dana Otsus begitu besar, untuk apalagi dari APBN, padahal hanya Rp 7,7 Trilyun.

Dana Otsus yang diterima oleh Provinsi Aceh setiap tahunnya sangat besar dan diterima selama 20 tahun. Tetapi di sisi lain kebutuhan pembangunan Aceh pada kenyataannya jauh lebih besar dari itu. Pada tahun 2017, Bappeda Provinsi Aceh mengajukan alokasi pada APBN sebesar Rp. 65 Trilyun, namun akibat persepsi Pemerintah Pusat tersebut alokasi APBN yang diterima oleh Provinsi Aceh hanya mencapai Rp. 5 Trilyun. Hal ini sebagaimana digambarkan kembali oleh Kepala Bappeda Provinsi Aceh:

Perlu saya sampaikan, 2017 kita mengusulkan dalam APBN sekitar 65 Trilyun lebih tapi yang disepakati hanya 5 Trilyun itu miris, karena kalau kita masuk ke kementrian2 teknis masih ada bahasa 'Aceh' kan sudah dapat dana Otsus, kenapa lagi di kejar-kejar yang APBN, padahal Otsusnya Rp. 7,7 Trilyun berbanding dengan Sumut tidak ada dana Otsus dan mereka kalau kita kasih dana Otsus kemudian paradigmanya kita sampaikan seperti Aceh pasti tidak mau, karena dari APBN mereka masuk ratusan Trilyun, Aceh juga mungkin seperti itu tapi berikan dari APBN lebih dari 7,7 Trilyun, ini yang menghambat.

Anggapan serupa juga timbul di masyarakat yang menganggap bahwa dengan dana Otsus yang ada seharusnya Aceh dapat keluar dari jebakan kemiskinan yang terjadi saat ini. Masyarakat menganggap belum meningkatnya kesejahteraan terjadi akibat pemerintah tidak mampu mengelola dana Otsus padahal jumlah dana Otsus yang diterima tidak seimbang dengan kebutuhan pembangunan. Asisten Daerah I Kota Banda Aceh menyatakan:

Masyarakat di daerah beranggapan bahwa pemerintah Aceh tidak mampu menyejahterakan rakyat padahal dana Otsus ada, padahal dana yang diberikan sangat sedikit.

Kondisi ini membuat Pemerintah Kabupaten Kota menyalahkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi yang masih terlalu dominan dan enggan untuk memberikan ruang bagi Kabupaten/kota untuk mengelola dana

Otsus secara penuh. Asisten Daerah I Kota Banda Aceh menggambarkan hal ini sebagai berikut:

Kenapa otonomi tidak berjalan dengan baik, padahal pada amanah UU sudah jelas. Karena keengganan dari pemerintah pusat memberikan ruang sepenuhnya pada pemerintah daerah, yang ke 2 ada kendala dari pemerintah Provinsi juga untuk memberikan keuangan ke pemerintah tingkat bawahnya, seperti contoh di Malaysia saya lihat tingkat kementerian dananya sangat sedikit, dia fokus ke Provinsi dan Provinsi lihat kabupaten/ kota.

Perbedaan pemahaman tidak hanya terjadi antara pemerintah pusat dan provinsi, tetapi juga antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah provinsi. Wewenang dalam pengelolaan dana Otsus dan alokasi APBN juga menjadi isu yang menyebabkan hubungan antar pemerintah ini menjadi isu yang sangat kentara terjadi. Kondisi ini tergambar dari pernyataan Asda I Kota Banda Aceh yang menyampaikan:

Kalau di Aceh dilihat Provinsi juga masih bermain, seharusnya lebih besar ke kabupaten/kota. makanya uang itu ada di kab / kota fungsi produksi juga yang mengelola dan mengkoordinasikan. Ini juga dalam hal otonomi yang selalu jadi kendala.

Hal ini juga dinyatakan oleh Heru Cahyono (2016) bahwa Pihak kabupaten/Kota di Provinsi Aceh banyak mengeluhkan mengenai dominasi pemerintah provinsi di dalam pengelolaan dana Otsus. Ia pun menambahkan bahwa saat ini terjadi pertikaian yang berkepanjangan antara Gubernur Aceh dengan para bupati/walikota menyangkut pengelolaan dana Otsus. Kabupaten/kota menginginkan dana Otsus ditransfer langsung dan dikelola sendiri oleh kabupaten/kota²³.

Pada dasarnya Kabupaten/Kota memiliki peran dan tanggung jawab yang lebih besar dalam pengelolaan Dana Otsus. Sejalan dengan diberlakukannya Qanun No. 2/2013, alokasi dana Otsus akan ditransfer dan dikelola langsung oleh kabupaten/kota. Secara rata-rata pada tahun 2012,

²³ Cahyono, Heru (2016), “Evaluasi Atas Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh: Gagal Menyejahterakan Rakyat dan Sarat Konflik Internal” dalam Jurnal Penelitian Politik vol 9, (2), 22, 2016, LIPI: Jakarta

setiap kabupaten /kota di Aceh menerima Rp. 117,67 miliar dari Dana Otsus, meningkat sebesar 17,2 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Dana Otsus juga merupakan sumber penerimaan terbesar bagi pemerintah kabupaten/kota di masa mendatang, tercatat sebesar 24 persen dari keseluruhan sumber penerimaan.

Untuk menghindari penggunaan dana Otsus yang tidak tepat sasaran, Pemerintah Aceh telah mengambil langkah dengan mengeluarkan Peraturan Gubernur Aceh Nomor 78 Tahun 2015 tentang rencana Induk Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Peraturan Gubernur Nomor 79 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus.

Sekda Provinsi Aceh menyatakan bahwa kedua peraturan ini telah mengamanahkan Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota agar dalam pengalokasian dana Otsus tidak lagi digunakan untuk program dan kegiatan yang kurang memberi daya ungkit ekonomi masyarakat atau program dan kegiatan yang kecil-kecil.²⁴ Peraturan inilah yang mungkin saja menyebabkan misinterpretasi dari Pemerintah Kab/Kota terhadap Pemerintah Provinsi dan diterjemahkan dengan masih dominannya peran Pemerintah Provinsi dalam pengelolaan dana Otsus.

Disisi lain justru pemerintah provinsi menganggap kewenangannya masih sangat terbatas. Asisten Daerah III Provinsi Aceh menyatakan:

Hanya 1,9 T yang ada, yang lain sudah terblok dan lokasinya di kab/kota, menurut kab/kota juga bilang Provinsi banyak uang, padahal Cuma 1,3 T untuk tahun ini, kecuali kita menunggu 2009, jaminan sosial BPJS 3 tahun lagi baru ditanggung semuanya. Termasuk yang kita tanggung ini bukan kewenangan Provinsi, misalnya jalan bagus itu jalan Negara, tapi yang bolong-bolong itu jalan provinsi, karena kita tidak melakukan kewenangan.

Perbedaan pemahaman ini sendiri timbul salah satunya akibat belum lengkapnya regulasi turunan dari UU Pemerintahan Aceh. Hingga saat ini

²⁴ <http://acehprov.go.id/news/read/2016/04/08/3203/dana-Otsus-strategis-menopang-ruang-fiskal-di-aceh.html>

dari 9 PP dan 3 Perpres yang diamanat, baru 5 PP dan 3 Perpres yang sudah diwujudkan. PP dan Perpres yang diwujudkan tersebut juga masih menyamaratakan Kewenangan Pemerintah Provinsi Aceh dengan Provinsi lainnya. Hal ini berbeda dengan tujuan desentralisasi asimetris yang memberikan wewenang lebih bagi provinsi.

Salah satu PP yang belum ada adalah PP yang mengatur tugas dan peran gubernur Aceh sebagai wakil Pemerintah. Dengan belum adanya PP terkait, maka hingga saat ini peran Gubernur Aceh masih mengacu pada PP nomor 19 tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Dalam PP 19 tersebut, kewenangan Gubernur dan Wali Nanggroe dengan otonomi khusus belum terakomodasi. Hal ini menimbulkan dualisme peran Gubernur Aceh sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan sebagai Pimpinan daerah dengan keistimewaan berupa wewenang otonomi khusus.

Uraian diatas menunjukkan bahwa perbedaan pemahaman yang terjadi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah Kab/Kota dalam memaknai otonomi khusus timbul akibat perbedaan pemahaman dalam memandang regulasi yang ada. Dampak dari perbedaan pemahaman ini berdampak pada paradigma masing-masing level pemerintahan terhadap alokasi anggaran bagi Provinsi Aceh khususnya APBN (non dana Otsus).

Perbedaan pemahaman ini disebabkan belum maksimalnya pelaksanaan regulasi atau peraturan tentang otonomi khusus terutama pemanfaatan dana Otsus. Penggunaan dana Otsus yang telah dianggarkan sendiri masih belum fokus dan bersifat sektoral (*money follow function*) bukan *money follow program* sehingga banyak pihak yang merasa tidak menerima dampak apapun dari dana Otsus tersebut. Hal inilah yang akhirnya menyebabkan tarik menarik kewenangan karena interpretasi masing-masing pemangku kepentingan. Untuk saat ini regulasi dan kebijakan yang dibuat sudah mulai diterima oleh kabupaten/kota namun belum secara keseluruhan. Hal ini berarti kebijakan otonomi khusus belum sepenuhnya dapat diinterpretasikan secara sama diantara para pemangku kepentingan sehingga berdampak pada implementasi kebijakan di lapangan.

Organisasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh

Dalam pengorganisasian otonomi khusus di Provinsi Aceh, banyak timbul persoalan khususnya terkait pembagian wewenang. Sebagaimana telah diuraikan dalam subbab sebelumnya mengenai interpretasi kebijakan, pembagian wewenang yang belum sepenuhnya dimaknai secara sama berdampak pada tarik menarik urusan kewenangan antara pusat dan daerah. Hal ini tergambar jelas dalam uraian yang disampaikan kepala Biro Pemerintahan Provinsi Aceh sebagai berikut:

Menurut Kepala Biro Pemerintahan, terkait dengan pembinaan pegawai termasuk juga pengangkatan BPN khususnya telah lahir pepres 23 tahun 2015 tentang pengalihan kanwil BPN menjadi perangkat daerah, jadi kanwil jadi BPN, kemudian kantor pertanahan kabupaten kota menjadi kantor pertanahan aceh kab kota, juga kita minta revisi sudah ada persetujuan, karena hasil negoasiasi dipusat sejak tahun 2006 kita sudah bahas sampai sekarang masih mandek dan saat di tengah tangan tidak sesuai, dan agak kecewa dengan bapak Fery karena saya ada rekaman beliau, beliau menyimpulkan termasuk beliau ada penyusunan RUPA beliau menyatakan bahwa seluruh kewenangan urusan pertanahan, tapi nyatanya di saat pembahasan-pembahasan biro hukum kemendagri manganulir karena yang dianggap kewenangan aceh hanya 11, yaitu 9 dan 2, padahal seharusnya 21 urusan bidang pertanahan menjadi kewenangan urusan aceh, itu pernyataan dari pak fery, tapi ternyata beliau menjadi menteri agraria juga beliau menganulir karena kasarannya pihak eselon 1 dan 2 belum setuju. Jadi permasalahan itu muncul di saat pengangkatan kepala badan pertanahan aceh itu atas dasar rekomendasi gubernur dilantik oleh menteri. Padahal pada saat pembahasan itu sudah diberikan sepenuhnya diusulkan sekda diangkat oleh gubernur, ternyata saat pengangkatan sudah pindah.

Hal serupa juga terjadi dalam hal kewenangan kependudukan. Kepala Biro Pemerintahan menambahkan sebagai berikut:

Terkait dengan urusan capil dan kesbang kalau kesbang itu memang sudah menjadi kewenangan pusat, tapi capil

yang kita tolak, kita pernah menyanggah surat dari mendagri sudah pernah kita sanggah, dan disanggah kembali sanggahan kita yang beranggapan ada dualisme, oleh prof Zudan dianggap bahwasanya UU 24/2008 itu merupakan lex spesialisnya kependudukan dalam pelaksanaan di pusat. Tapi dalam hal kelembagaan kita juga punya lex spesialis, karena kementerian dalam negeri dalam hal ini telah melangkahi satu kapasitas pemerintah Aceh yaitu di saat pemerintah pusat melahirkan kebijakan yang diterapkan di Aceh itu harus mendapat rekomendasi dari gubernur itu diatus dalam perpres. Termasuk juga pengangkatannya kita tolak. Yang menjadi agak ironis dilantik oleh mendagri usul dari gubernur anggaran dari kita, jadi kalau mau ditarik tarik atau tidak sekalian. Itu juga melangkahi kewenangan, karena dalam PP No. 3 2015 tentang kewenangan capil itu jadi kewenangan daerah, putusan di daerah kadang dalam UU 23 melangkahi PP No. 3, selain hal yang diatur itu jadi kewenangan Aceh seharusnya tapi masih dalam pembahasan dan saat ini juga kita membahas PP No. 3 proses peralihan UU 11 apa aja PP yang dilahirkan dan yang belum, rata-rata kemarin ditolak, dengan tanpa apa yang jelas, digeneralisasi, misal ada 1 atau 2 pasal mestinya itu saja yang diralat, kenapa harus di tolak semua, ini perlu klarifikasi dari Kemendagri.

Kondisi tersebut menggambarkan bahwa Pemerintah Pusat sendiri secara de facto memang belum sepenuhnya merelakan pengelolaan Kewenangan Otonomi Khusus kepada Pemerintah Provinsi. Hal ini menunjukkan pemerintah pusat belum sepenuhnya mampu menjaga keseimbangan perlakuan dalam mengejawantahkan kebijakan Otonomi Khusus dalam organisasi perangkat Daerah.

Persoalan wewenang dalam pengelolaan dana Otsus dan alokasi APBN menjadi contoh isu organisasi kebijakan lain yang menyebabkan tarik menarik kewenangan antar pemerintah pusat dan pemerintah provinsi Aceh menjadi ini menjadi isu yang sangat kentara terjadi. Pemerintah cenderung menyamaratakan pengorganisasian kewenangan Pemerintah Provinsi Aceh dengan Provinsi lainnya. Disisi lain Provinsi Aceh seharusnya memiliki pola organisasi yang berbeda seiring dengan statusnya sebagai daerah otonomi khusus.

Kondisi yang masih menyamakan peran pemerintah provinsi ini tampak dari PP nomor 23 tahun 2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh yang pada akhirnya memunculkan tuntutan revisi terhadap PP tersebut. Namun demikian rencana revisi tersebut belum kunjung terjadi sebagaimana dinyatakan oleh Kepala Biro Pemerintahan Provinsi Aceh sebagai berikut:

Yang sangat krusial itu revisi PP No. 3/2015 dalam pasal tersebut memang yang merupakan dasar dari pasal 8, yang mana isi dari kewenangan diatur oleh PP, kita sudah ada ijin prakarsa dari bapak presiden, saat ini sedang mandek, kenapa? karena poin terhadap pasal 4 bahwasanya kewenangan pemerintah itu sampai usai. Tempo hari kita sudah melaksanakan pertemuan dengan Wapres, mendagri, pak Sofyan jalil, Gubernur, dan wali Nanggroe, disepakati ada perubahan, namun sampai detik ini tahap itu belum selesai dilaksanakan.

Peraturan lain yang masih dianggap belum sesuai dengan tuntutan UU Pemerintahan Aceh adalah PP nomor 23 tahun 2015 tentang Pengelolaan Bersama Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi di Aceh. Lemahnya aturan turunan dari UU Pemerintahan Aceh tersebut pada akhirnya menimbulkan pertentangan, karena peran Gubernur sendiri menjadi tidak sentral dalam desentralisasi asimetris yang diberikan kepada Aceh.

Kondisi ini berdampak pada semakin ambigunya peran Gubernur Provinsi Aceh yang secara undang-undang menjadi pimpinan daerah yang memiliki otonomi khusus dengan keistimewaan berupa wewenang otonomi khusus dan secara bersamaan menjadi wakil pemerintah pusat. Persoalan organisasi kebijakan lainnya adalah pengorganisasian terhadap komitmen pemerintah dalam menciptakan reintegrasi ekonomi. Dalam konteks tersebut, salah satu persoalan organisasi kebijakan yang tampak mengemuka adalah peluang kerja eks GAM (reintegrasi ekonomi). Menurut Nurhasim (2012) eks GAM sulit diterima di birokrasi dan lembaga-lembaga lainnya untuk menyerap mereka sebagai tenaga kerja. Padahal untuk dapat bertahan (*survive*), mereka harus mempunyai pendapatan (*income generating*). Hal ini menunjukkan reintegrasi ekonomi, dan mencari pekerjaan, adalah salah satu tantangan utama dalam implementasi otonomi khusus.

Mekanisme pengorganisasian kebijakan otonomi khusus seharusnya dapat mengatur mekanisme integrasi ekonomi secara tepat. Nota Kesepahaman menjanjikan kesempatan kerja untuk 3.000 mantan gerilyawan, 2.000 tahanan politik yang dibebaskan dan 25.000 warga sipil yang terkena dampak konflik bersenjata. Mengorganisasikan lingkungan yang memungkinkan tersedianya lebih banyak pekerjaan yang lebih baik merupakan tantangan utama di Aceh. Hal ini disadari oleh Pemerintah Provinsi Aceh sebagaimana dinyatakan oleh Asisten Daerah III Provinsi Aceh sebagai berikut:

Secara umum kita belum optimal dalam melaksanakan MOU Helsinki, juga problem besar adalah MOU, kalau DI-TII mantan itu ditampung siapa berminat di tampung di TNI/Polisi, sekarang yang dulunya memanggul senjata tidak ditampung jadi pengangguran.

Kondisi ini jika dibiarkan berlarut-larut tentu akan memiliki konsekuensi yang tidak kecil. Hal ini menuntut kejelian pemerintah dalam membaca situasi pengorganisasian kebijakan otonomi khusus di Provinsi Aceh. Pengorganisasian kebijakan Otsus harus difokuskan pada bagaimana melembagakan seluruh komitmen pemerintah dalam pemberian otonomi khusus. Salah satu hal yang perlu menjadi fokus adalah Kesejahteraan eks GAM yang selama ini masih belum menjadi perhatian pemerintah daerah untuk diorganisasikan secara baik. Kondisi ini juga menjadi gambaran masyarakat dalam melihat komitmen pemerintah pusat secara utuh dalam menyiapkan pengorganisasian otonomi khusus bagi provinsi Aceh.

Aplikasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh

Meskipun masih banyak terdapat tantangan, pada dasarnya penerapan kebijakan otonomi khusus di Provinsi Aceh telah memberikan dampak perbaikan yang cukup baik. Jika dilihat dari kondisi makro Aceh terutama setelah tsunami, terjadi peningkatan cukup signifikan. Dari sisi pembangunan manusia, indikator kinerja pendidikan sejak diterapkannya Otsus juga mengalami perbaikan kearah yang lebih baik. Indikator kesehatan juga menunjukkan kemajuan yang signifikan seperti pada angka kematian ibu, angka kematian bayi dan angka harapan hidup.

Pada saat Aceh mendapatkan dana Otsus tahun 2008, tingkat kemiskinan saat itu mencapai 28%, saat ini tingkat kemiskinan tersebut sudah menurun hingga 17%. Namun kondisi ini memang masih jauh dari target RPJMA dimana pada akhir pemerintahan Gubernur tahun depan ditargetkan sudah mencapai 9,5%. Kondisi ini menunjukkan masih adanya gap sekira 7,5% yang sulit untuk dikejar dalam satu tahun terakhir. Tetapi secara trend penurunan dari 28 % ke 17% tersebut jika dirata-ratakan per tahun masih lebih baik dari trend nasional.

Sulitnya memperbaiki tingkat kemiskinan ini diakui oleh Kepala Bappeda Aceh yang menyatakan:

Tingkat kemiskinan Aceh lebih kurang 30 tahun dengan konflik dan tsunami, walaupun ada dana tapi tidak bisa seperti kita membalikkan telapak tangan menurunkan tingkat kemiskinan, ada faktor-faktor psikologi atau kultur yang lain.

Sulitnya memperbaiki kesejahteraan ini menurut Kepala Bappeda Aceh juga disebabkan oleh penurunan sumber pertumbuhan ekonomi utama yakni sektor Migas dimana pendapatan migas dalam 3 tahun terakhir menurun, hingga hanya mencapai Rp. 260 milyar. Pada tahun 2013, pendapatan migas Aceh sempat mencapai Rp. 2,4 Trilyun. Penurunan pendapatan migas ini jelas berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi. Hal ini sedikit banyak meningkatkan ketergantungan terhadap fiskal termasuk alokasi dana Otsus dan alokasi APBN dari pusat.

Ketergantungan yang masih tinggi pada hasil migas tersebut menunjukkan produksi non migas masih belum mampu menunjang pertumbuhan ekonomi Aceh. Salah satu penyebabnya adalah ketidakmampuan masyarakat dalam menciptakan nilai tambah pada barang produksi. Hal tersebut diakui oleh salah seorang narasumber yang menguraikan sebagai berikut:

Satu lagi ada Net export antar daerah yang menyebutkan pertumbuhan ekonomi sangat tergerus, apa itu net export antar daerah ? kita umumnya di Aceh seperti Padi lebih dari target, padi yang dihasilkan petani tak punya nilai tambah di Aceh, nilai tambahnya ada di Provinsi tetangga, padi raw material di bawa ke Medan, processing dan

pengolahannya di sana, setelah hasilnya bagus di bawa lagi ke Aceh di jual dengan harga yang mahal, kopi juga seperti itu, banyak produk. Oleh karena itu persoalan disini bukan karena saja karena produktivitas tapi juga nilai tambah. Jadi konsentrasi pemerintah sekarang bagaimana meningkatkan nilai tambah.

Sulit untuk mendorong produktivitas perekonomian dari sisi non migas jika perekonomian setempat tidak mampu menciptakan nilai tambah produksi. Hal ini diperparah dengan berkembangnya kartel-kartel yang memiliki modal lebih untuk membiayai produksi para petani. Faktor ini menjadi faktor non ekonomi yang sedikit banyak membuat Aceh sulit untuk meningkatkan nilai tambah produksi lokalnya. Hal ini digambarkan oleh salah seorang narasumber pemerintah provinsi:

Kemudian non ekonominya ada di lebih pada sistem kapitalisme, misalnya ada semacam kartel-kartel terutama di Sumatera Utara, kartel itu membiayai dulu dari awal petani-petani kita, petani tidak ada pilihan lain menjual ke kartel-kartel itu, tidak ada nilai tambah di sana, dia duluan menanam jasa, seperti capitalism effect.

Kondisi menunjukkan tidak efektifnya penerapan kebijakan Otsus untuk mendorong pertumbuhan ekonomi Aceh secara signifikan tanpa bergantung pada migas. Hal ini menunjukkan pengaplikasian kebijakan otonomi khusus belum berjalan optimal. Hal ini sebagaimana digambarkan Kepala Bappeda Provinsi Aceh:

Perlu ada Intervensi dari pemerintah pusat, supaya apa yang telah diberikan ke Aceh yang namanya otonomi itu benar-benar dapat di manfaatkan dan digunakan. Artinya sebagai kesimpulan dari isu pertama yang ingin saya sampaikan kalau kita melihat tren nya ada peningkatan kesejahteraan terutama dengan adanya dana Otsus ini, peningkatan itu belum sesuai dengan harapan kita.

Uraian diatas juga menunjukkan bahwa dalam aplikasinya, kebijakan otonomi khusus di Aceh sangat identik dengan ketergantungan pada dana Otsus sebagai tumpuan sumber pendanaan pembangunan. Dengan kapasitas fiskal yang terbatas dan sumber dana lain terutama dari pendapatan asli daerah yang sangat minim dan sumber dana yang lain seperti APBN, Swasta,

Donor atau *Loan* juga minim mengakibatkan dana Otsus tidak mungkin digunakan secara fokus serta kriteria dan persyaratan juga sangat melebar yang diatur dalam undang-undangan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa persoalan yang paling mendasar dalam aplikasi implementasi pemanfaatan dana Otsus adalah belum maksimalnya pemanfaatan dana Otsus dalam menyelesaikan isu-isu strategis utama pembangunan Aceh, seperti penurunan angka kemiskinan dan pengangguran. Dana Otsus banyak dihabiskan pada program dan kegiatan yang tidak mendukung kemandirian daerah seperti program dan kegiatan yang mempunyai nilai ungkit yang besar terhadap penurunan angka kemiskinan dan pengangguran.

Pokok Persoalan Dalam Implementasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh

Berdasarkan uraian diatas dapat digambarkan bahwa setidaknya terdapat benang merah persoalan dari ketiga dimensi implementasi kebijakan tersebut antara lain unsur kesejahteraan, kewenangan kelembagaan dan keuangan. Masing-masing pokok persoalan ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) **Pokok Persoalan I: Komitmen Pemerintah dalam memenuhi tuntutan kesejahteraan dalam bingkai Otonomi khusus belum dipenuhi sepenuhnya.** Secara makro, tingkat Kemiskinan Aceh memang mulai menurun. Indikator kinerja pendidikan sejak diterapkannya Otsus juga mengalami perbaikan ke arah yang lebih baik. Sementara dari indikator kesehatan juga mengalami kemajuan yang sangat signifikan seperti angka kematian ibu, angka kematian bayi dan angka harapan hidup. Namun capaian tersebut masih belum memenuhi target capai dalam RPJMA. Selain itu masih ada komitmen yang belum dipenuhi termasuk kesejahteraan eks GAM yang masih belum menjadi perhatian pemerintah daerah.
- 2) **Pokok Persoalan II: Belum maksimalnya pelaksanaan regulasi/peraturan dan pemberian kewenangan pemanfaatan dana Otsus.** Dari sisi kelembagaan pada dasarnya pelaksanaan regulasi otonomi khusus khususnya pemanfaatan dana Otsus di Aceh saat ini sudah mulai terarah walaupun capaian dan target pembangunan belum sepenuhnya terwujud. Dalam rangka mengatasi

berbagai permasalahan teknis dalam pengelolaan dana Otsus Pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi/peraturan terkait otonomi khusus termasuk dana Otsus. Namun demikian kebijakan pemanfaatan dana Otsus masih belum fokus dan bersifat sektoral (*money follow function*) bukan *money follow program*. Selain itu masih terdapat regulasi turunan yang belum disusun. Regulasi yang ada pun masih mendapat pertentangan dan belum seluruhnya diterima oleh kabupaten/kota. Hal ini terjadi karena masih terdapat tarik menarik kewenangan antara pusat, provinsi, serta kabupaten/kota.

- 3) **Pokok Persoalan III: Tingginya ketergantungan fiskal dan terbatasnya sumber pendanaan lain.** Saat ini perekonomian Aceh masih bergantung pada pendapatan migas yang beberapa waktu terakhir mengalami penurunan yang signifikan. Disisi lain hasil perekonomian Aceh pada umumnya belum mampu menciptakan nilai tambah ekonomi. Menurunnya pendapatan migas dan minimnya nilai tambah hasil perekonomian Aceh ini menyebabkan tingginya ketergantungan pada sumber pembiayaan fiskal. Sayangnya kapasitas fiskal sangat terbatas sementara dukungan sumber dana lain terutama dari pendapatan asli daerah sangat minim dan sumber dana yang lain seperti APBN, Swasta, Donor atau *Loan* juga minim. Pada akhirnya dana Otsus menjadi tumpuan harapan. Hal ini mengakibatkan dana Otsus tidak mungkin fokus serta kriteria dan persyaratan juga sangat melebar yang diatur dalam perundang-undangan. Persoalan yang paling mendasar dalam aplikasi implementasi pemanfaatan dana Otsus adalah belum maksimalnya pemanfaatan dana Otsus dalam menyelesaikan isu-isu strategis utama pembangunan Aceh, seperti penurunan angka kemiskinan dan pengangguran. Dana Otsus banyak dihabiskan pada program dan kegiatan yang tidak mendukung kemandirian daerah seperti program dan kegiatan yang mempunyai nilai ungkit yang besar terhadap penurunan angka kemiskinan dan pengangguran.

Peran Lembaga Wali Nanggroe dalam Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh

Lembaga Wali Nanggroe menjadi salah satu ciri khas asimetris politik dari otonomi khusus Aceh. Hal ini didasari oleh amanat Undang-undang Nomor

11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (UUPA) Aceh. Keberadaan lembaga Wali Nanggroe ini diatur dalam Pasal 96 UUPA yang menguraikan:

- 1) Lembaga Wali Nanggroe merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen berwibawa dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya.
- 2) Lembaga wali Nanggroe sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) bukan merupakan lembaga politik dan lembaga pemerintahan di Aceh.
- 3) Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe yang bersifat personal dan independen. ketentuan lebih lanjut mengenai syarat-syarat calon, tata cara pemilihan, peserta pemilihan, masa jabatan, kedudukan protokoler, keuangan, dan ketentuan lain menyangkut Wali Nanggroe diatur dengan Qanun Aceh.

Sebelum diatur dalam UU PA, Lembaga Wali Nanggroe pada awalnya diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang telah digantikan oleh UU PA. Kedudukan dan posisi Lembaga ini selain diatur dalam Pasal 96 UUPA, juga diatur dalam Pasal 97 UUPA dan pasal 98. Pasal 97 UUPA menyatakan bahwa Wali Nanggroe berhak memberikan gelar kehormatan atau derajat adat kepada perseorangan atau lembaga baik dalam dan luar negeri yang kriteria dan tata caranya diatur dengan Qanun Aceh. Dalam pasal yang sama juga menyebutkan bahwa pengaturan lainnya menyangkut Wali Nanggroe akan diatur dalam ketentuan Qanun. Atas dasar pendelegasian tersebut kemudian secara keseluruhan hal yang menyangkut kedudukan dan kewenangan kelembagaan Wali Nanggroe, diatur dalam ketentuan Qanun Lembaga Wali Nanggroe (LWN).

Penempatan kedudukan dan kewenangan Wali Nanggroe diatur dalam ketentuan Pasal 98 ayat (1) hingga ayat (4) UUPA. Dalam pasal tersebut diuraikan bahwa Wali Nanggroe dilekatkan kewenangannya dalam kewenangan Lembaga Adat yang menyatakan bahwa;

- 1) Lembaga adat berfungsi dan berperan sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan

pemerintahan kabupaten/kota dibidang keamanan, ketenteraman, kerukunan, dan ketertiban masyarakat.

- 2) Penyelesaian masalah sosial kemasyarakatan secara adat ditempuh melalui lembaga adat.
- 3) Lembaga adat sebagaimana yang dimaksud pada ayat(1) dan ayat (2) meliputi; Majelis Adat Aceh, imum mukim, imum chik, tuha peut, tuha lapan, imum menasah atau, keujrun blang atau, panglima laot, pawing glee, peutua seunebok, harian peukan, syahbanda.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, wewenang, hak dan kewajiban lembaga adat, pemberdayaan adat, dan adat istiadat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), diatur dengan Qanun Aceh.

Pengaturan lebih lanjut mengenai lembaga ini diatur dalam Qanun Aceh No.8 Tahun 2012 dan Qanun Aceh No.9 Tahun 2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe yang juga melahirkan Qanun Aceh No.10 Tahun 2013 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Keurukon Katibul Wali yang mempunyai tugas dan fungsi sebagai unsur pelayanan terhadap Lembaga Wali Nanggroe, yang terdiri dari Kepala Sekretariat/Katibul Wali serta dibantu oleh beberapa bagian dan sub bagian, mempunyai tugas dan fungsi masing-masing.

Analisis menarik diberikan oleh Sari Yulis (2015), menurutnya ketentuan Pasal 98 UU PA sebagaimana disebutkan diatas hanya mengatur tentang fungsi dan kewenangan lembaga adat di Aceh. Dalam ketentuan ini hanya menyebutkan tentang peran lembaga adat dalam melaksanakan kehidupan adat Aceh. Namun demikian pada Qanun Aceh terdapat perluasan kewenangan secara fungsional.²⁵

Pengaturan kedudukan dan kewenangan Wali Nanggroe selanjutnya di atur dalam ketentuan Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 Juncto Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe. Kemudian dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) Qanun yang sama menyebutkan, susunan Majelis Tinggi terdiri dari:

²⁵ Sari Yulis, (2015), "*Kewenangan Lembaga Wali Nanggroe Menurut Peraturan Perundang-undangan*" dalam Jurnal Hukum Tata Negara Nanggroe Volume 4 No. 3, Desember 2015 hal 1-23, Fakultas Hukum Unversitas Malikussaleh: Aceh Utara

Majelis Tuha, Peut Tuha Nanggroe, Majelis Fatwa, Majelis Tuha Lapan Wali Nanggroe. Yang menarik adalah selain Majelis Tinggi, Lembaga Wali Nanggroe juga memiliki Majelis Fungsional. Majelis Fungsional ini kemudian dicantumkan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (3) Qanun LWN terdiri dari:

- a. Majelis Ulama Nanggroe Aceh (MUNA)
- b. Majelis Adat Aceh (MAA).
- c. Majelis Pendidikan Aceh (MPA)
- d. Majelis Ekonomi Aceh.
- e. Baitul Mal Aceh.
- f. Bentara.
- g. Majelis Hutan Aceh.
- h. Majelis Khazanah dan Kekayaan Aceh.
- i. Majelis Pertambangan dan Energi.
- j. Majelis Kesehatan Sosial dan
- k. Majelis Perempuan.

Susunan majelis fungsional sebagaimana yang telah disebutkan diatas, memiliki tugas, fungsi dan kewenangan, pada tiap susunan majelis fungsionalnya dalam melaksanakan kewenangan kelembagaan Wali Nanggroe.²⁶ Namun demikian menurut Sari Yulis (2015) dalam pendelegasian kewenangan Kelembagaan Wali Nanggroe kemudian tidak serta merta hanya merupakan kelembagaan yang bersifat kelembagaan adat semata, tetapi juga merupakan kelembagaan yang mengintegrasikan diri ke dalam lembaga formal pemerintahan Aceh.²⁷ Sari Yulis (2015) menambahkan argumentasi ini kemudian diperkuat dengan adanya penjelasan di dalam paragraf ke enam Qanun Aceh LWN yang menyatakan. Keberadaan Lembaga Wali Nanggroe beserta dengan perangkat dan lembaga adat harus mampu memperkuat dan menyempurnakan kekurangan kepemimpinan pemerintahan formal guna mewujudkan Aceh baru yang maju dan modern, namun tetap berpijak pada nilai-nilai luhur yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.²⁸

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

Analisis diatas memberikan gambaran bahwa asimetris politis yang terjadi pada otonomi khusus Aceh melalui adanya Lembaga Wali Nanggroe menjadi ciri khas yang unik dan memberikan warna baru dalam proses akulturasi demokrasi dan budaya lokal. Namun demikian jika tidak diantisipasi, dapat berpotensi menimbulkan tumpang tindih kebijakan dengan Pemerintah Provinsi Aceh maupun Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini menuntut adanya koordinasi yang kuat yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Aceh.

BAB V

DESENTRALISASI ASIMETRIS D.I. YOGYAKARTA: Tantangan Mengatasi Keterbatasan

Kebijakan Desentralisasi Asimetris Yogyakarta

Menurut Titik Tri Wulan Tutik (2010), secara historis: status keistimewaan Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil oleh penguasa Yogyakarta, Yogyakarta memberikan ruang wilayah dan penduduk yang konkret bagi Indonesia awal,

Yogyakarta menjadi kekuatan penyelamat ketika Indonesia berada dalam situasi krisis mempertahankan proklamasi kemerdekaan 17 Agustus Tahun 1945, sedangkan secara yuridis: adanya konsistensi yuridis mengakui keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa, adanya konsistensi yuridis pengakuan atas status keistimewaan sebuah daerah, tidak diikuti oleh pengaturan yang bersifat menyeluruh mengenai substansi keistimewaan sebuah daerah.

UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, merupakan contoh penerapan desentralisasi asimetris. DIY memiliki beberapa keistimewaan yang terdiri dari kewenangan mengatur tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, tata ruang tersebut diserahkan kepada Dr. Didik Purwadi M.Ec. Ia awalnya menjabat sebagai Asisten Perekonomian dan Pembangunan Sekretariat Daerah DIY menjadi Asisten Keistimewaan Sekretariat Daerah DIY.

Asisten Keistimewaan adalah salah satu lembaga baru hasil Peraturan Daerah Istimewa atau Perda Istimewa Nomor 3 tahun 2015 tentang Kelembagaan. Berbeda dengan lembaga lainnya, organisasi ini belum pernah ada di daerah mana pun di Indonesia dan baru DIY yang memilikinya. Peraturan lainnya yang mendasari lembaga baru ini adalah UU No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tantangan Pencapaian Kesejahteraan di D.I. Yogyakarta

Dari sisi perekonomian, D.I. Yogyakarta tidak memiliki sumber daya alam sebaik daerah lainnya. Namun demikian D.I. Yogyakarta memiliki tingkat kesejahteraan yang baik jika dilihat dari indikator pembangunan manusia. Secara umum, pembangunan manusia di D.I. Yogyakarta terus mengalami kemajuan selama periode 2010 hingga 2016, angka IPM selalu menunjukkan pertumbuhan yang positif.

IPM D.I. Yogyakarta meningkat dari 75,37 pada tahun 2010 menjadi 78,38 pada tahun 2016. Selama periode tersebut, IPM D.I. Yogyakarta tumbuh dengan rata-rata sebesar 0,66 persen per tahun. Pertumbuhan pada periode tersebut di bawah rata-rata pertumbuhan IPM Indonesia yang sebesar 0,91 persen per tahun. Pada periode 2015-2016, IPM D.I. Yogyakarta tumbuh 1,01 persen. Angka IPM D.I. Yogyakarta adalah yang tertinggi kedua diantara 34 Provinsi di Indonesia, sementara yang tertinggi adalah Provinsi DKI Jakarta. Angka IPM Indonesia juga jauh di bawah IPM D.I. Yogyakarta.²⁹

Dilihat dari indikator kesehatan, Angka Harapan Hidup saat lahir penduduk Provinsi D.I. Yogyakarta meningkat sebesar 0,78 tahun (sekitar hampir 10 bulan). Selama periode tersebut, secara rata-rata Angka Harapan Hidup tumbuh sebesar 0,18 persen per tahun. Pada tahun 2010, Angka Harapan Hidup saat lahir di D.I. Yogyakarta hanya sebesar 71,71 tahun, dan pada tahun 2016 hampir mencapai 72,5 tahun.³⁰

Dilihat dari indikator pendidikan, yaitu Harapan Lama Sekolah dan Rata-rata Lama Sekolah. Kedua indikator ini terus meningkat dari tahun ke tahun. Selama periode 2010 hingga 2016, Harapan Lama Sekolah di D.I. Yogyakarta telah meningkat sebesar 1,08 tahun, sementara Rata-rata Lama Sekolah meningkat 0,61 tahun. Selama periode 2010 hingga 2016, Harapan Lama Sekolah secara rata-rata tumbuh sebesar 1,24 persen per tahun. Meningkatnya Harapan Lama Sekolah menjadi sinyal positif bahwa semakin banyak penduduk yang bersekolah. Di tahun 2016, Harapan Lama Sekolah di D.I. Yogyakarta telah mencapai 15,23 yang berarti bahwa anak-anak usia 7 tahun memiliki harapan untuk dapat menamatkan pendidikan mereka hingga

²⁹ Berita Resmi Statistik Provinsi D.I. Yogyakarta No. 27/05/34/Th. XIX, 5 Mei 2017

³⁰ *Ibid.*

lulus D3. Sementara itu, Rata-rata Lama Sekolah di D.I. Yogyakarta juga tumbuh sebesar 1,16 persen per tahun. Pertumbuhan yang positif ini merupakan modal penting dalam membangun kualitas manusia di D.I. Yogyakarta yang lebih baik. Hingga tahun 2016, secara rata-rata penduduk D.I. Yogyakarta usia 25 tahun ke atas telah mengenyam pendidikan hingga kelas X (SMA kelas I).³¹

Dilihat dari indikator ekonomi, Pada tahun 2016, pengeluaran per kapita masyarakat D.I. Yogyakarta mencapai hampir Rp 13,23 juta per tahun. Selama enam tahun terakhir, pengeluaran per kapita (disesuaikan) masyarakat D.I. Yogyakarta meningkat sebesar 1,15 juta per tahun.

Dilihat dari level kabupaten/kota, pada tahun 2016, pencapaian pembangunan manusia di tingkat kabupaten cukup bervariasi. IPM pada level kabupaten/kota berkisar antara 67,82 (Gunung Kidul) hingga 85,32 (Kota Yogyakarta). Pada dimensi umur panjang dan hidup sehat, Angka Harapan Hidup saat lahir berkisar antara 73,50 tahun (Bantul) hingga 75,03 tahun (Kulon Progo). Sementara pada dimensi pengetahuan, besaran angka Harapan Lama Sekolah berkisar antara 12,93 tahun (Gunung Kidul) hingga 16,81 tahun (Sleman), serta Rata-rata Lama Sekolah berkisar antara 6,62 tahun (Gunung Kidul) hingga 11,42 tahun (Kota Yogyakarta). Dimensi Pengeluaran per Kapita Disesuaikan di tingkat kabupaten/kota berkisar antara 8,47 juta rupiah per tahun (Gunung Kidul) hingga 17,77 juta rupiah per tahun (Kota Yogyakarta).³²

Implementasi Desentralisasi Asimetris Di Provinsi D.I. Yogyakarta

Kebijakan otonomi khusus D.I. Yogyakarta sudah berlangsung sejak lama. Otonomi khusus Yogyakarta lahir melalui pintu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa DIY setingkat dengan Provinsi, meliputi Kesultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alaman. Selain mengatur tentang wilayah dan kedudukannya, undang-

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

undang tersebut juga mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY dan urusan rumah tangga DIY.

Saat ini keistimewaan Yogyakarta didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan tersebut meliputi: a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; c. kebudayaan; d. pertanahan; dan e. tata ruang. Dalam rangka mendukung efektivitas penyelenggaraan Keistimewaan DIY telah diatur mengenai pendanaan Keistimewaan yang pengalokasiannya dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah. Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.

Keistimewaan Yogyakarta bisa dilihat dalam beberapa aspek. Pertama, aspek politik. Aspek ini menyangkut tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Ketentuan perundang-undangan menyatakan bahwa salah satu syarat yang harus dipenuhi bagi calon gubernur adalah bahwa yang bersangkutan harus bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono. Sedangkan untuk calon wakil gubernur, yang bersangkutan harus bertakhta sebagai Adipati Paku Alam.³³

Keistimewaan lainnya dapat dilihat dari kewenangan kebudayaan dan pertanahan. Untuk kewenangan kebudayaan, pemerintah Provinsi DIY diberikan kewenangan khusus untuk memelihara dan mengembangkan kebudayaan, kesenian, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Di bidang tata ruang, pihak Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum, yang berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten demi kepentingan sosial, kesejahteraan masyarakat, dan pengembangan kebudayaan.

³³ Muhtada, Dani, 2016, Daerah Otonomi Khusus: Jakarta dan Yogyakarta dalam <http://blog.unnes.ac.id/otoda/2016/03/13/daerah-otonomi-khusus-jakarta-dan-yogyakarta>

Untuk melihat wujud nyata penerapan desentralisasi asimetris tersebut di Provinsi Yogyakarta melalui kerangka kebijakan otonomi khusus, maka dengan menggunakan sudut pandang pendekatan implementasi Kebijakan Charles O. Jones (1992) yakni interpretasi, pengorganisasian dan aplikasi kebijakan, dapat diuraikan pembahasan sebagai berikut:

Interpretasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di D.I. Yogyakarta

Persoalan interpretasi kebijakan otonomi khusus D.I. Yogyakarta sempat terjadi pada saat awal pelaksanaan UU nomor 13 tahun 2012, namun demikian secara gradual hal tersebut mulai terkikis dan menimbulkan kesepahaman. Hal ini digambarkan oleh Asisten Keistimewaan DIY sebagai berikut:

Tiga tahun lalu atau pada tahun-tahun pertama pelaksanaan Keistimewaan DIY, masih belum ada kesepahaman tentang apa itu keistimewaan. Misalnya, apakah yang membedakan dana istimewa dengan dana-dana APBD lainnya? Kedua, kemampuan melaksanakan keistimewaan juga tergantung Pusat. Kalau cepat mencairkan bisa langsung diproses. Syukur-syukur angka yang diajukan disetujui, sehingga bisa lebih dipergunakan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Namun, kejadian itu hanya pada tahun pertama dan kedua. Pada tahun ketiga kondisinya membaik. Kesepahaman memang butuh proses.

Pada kenyataannya memang masih terdapat perbedaan pemahaman yang akhirnya berdampak pada pemanfaatan dana istimewa yang masih rendah penyerapannya. Hal ini diakibatkan masih kurang pahamnya masyarakat dan pemerintah kabupaten/kota dalam memanfaatkan dana istimewa. Hal ini sebagaimana diakui oleh Gubernur bahwa penggunaan dana istimewa yang belum maksimal disebabkan oleh pemahaman masyarakat jika dana istimewa hanya dapat dimanfaatkan untuk seni dan budaya saja.

Kekhasan otonomi khusus D.I. Yogyakarta yang sangat kental dengan kearifan budaya lokalnya membuatnya dapat mengatasi persoalan interpretasi kebijakan secara lebih cepat ketimbang daerah otonomi khusus

lainnya seperti Aceh dan Papua. Hal ini tergambar dari pernyataan Kepala Bakesbangpol DIY:

Yogyakarta dalam mengatasi persoalan berbeda dengan provinsi lain. Cukup koordinasi dengan kearifan lokalnya pasti permasalahan akan rampung. Kearifan lokal itu di antaranya mengembangkan kemitraan, toga, tol mas, pembentukan jaga warga dengan Pergub 9 tahun 2015. Harapannya embrionya tingkat dusun atau RW. Dengan jaga warga proses permasalahan hukum tidak harus masuk pengadilan. Ada mekanisme litigasi non litigasi. Membuat akta perdamaian dan mengikat. Nanti legalitasnya ada di jajaran kepolisian.

Patut diakui, bahwa faktor kultural menjadi salah satu penunjang keberhasilan interpretasi kebijakan Otsus di D.I. Yogyakarta, bahkan Provinsi lainnya pun melakukan *benchmarking* secara khusus ke D.I. Yogyakarta. Gambaran ini sebagaimana disampaikan Asisten Keistimewaan D.I. Yogyakarta yang menguraikan bahwa Yogyakarta menjadi proyek percontohan sehingga Pemda dan DPR Papua melakukan studi banding ke Yogyakarta. Dalam studi banding tersebut jelas tergambar bahwa kebudayaan lokal seharusnya menjadi kekuatan dalam otonomi khusus seperti contohnya di Papua dimana kebudayaan lokal saat ini cenderung terancam akibat derasnya arus masuk informasi.

Dengan melihat kondisi tersebut seharusnya faktor budaya dapat menjadi dasar untuk menjaga agar kerangka otonomi khusus dapat diarahkan secara tepat pada kepentingan bersama penduduk Provinsi Yogyakarta. Hal ini seharusnya dapat ditiru atau menjadi *best practices* bagi daerah lain dalam mengembangkan otonomi khusus secara tepat.

Organisasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di D.I. Yogyakarta

Persoalan organisasi kebijakan dalam otonomi khusus Yogyakarta memiliki warna yang sama dalam hal pengelolaan regulasi dimana Peraturan Daerah Istimewa atau Perda Istimewa menjadi kunci pelaksanaan amanat UU nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Sesuai Pasal 7 UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY Yogyakarta mengelola empat unsur keistimewaan yang terdiri atas kelembagaan pemerintah daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Hanya satu kewenangan yang tidak

dikelola, yaitu tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Keempat unsur yang dikelola tersebut harus diterjemahkan dalam bentuk Perda Istimewa. Hingga saat ini masih ada pekerjaan rumah yang diamanatkan UU namun belum tuntas. Raperda tersebut mencakup Raperda Kebudayaan, Raperda Pertanahan dan Raperda Tata Ruang.

Berbeda dengan otonomi khusus di Provinsi lainnya, dalam menyusun Perda Istimewa terdapat limitasi dimana dalam kurun waktu lima tahun sejak pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY pada 10 Oktober 2012, semua Raperda Istimewa urusan Keistimewaan harus sudah tuntas menjadi Perda Istimewa. Hal ini berarti pada 10 Oktober 2017 seluruh Perda Istimewa yang diperlukan sudah lahir. Meskipun hal ini menjadi tantangan, namun ke depan, kepastian regulasi sudah dipastikan ada dan komitmen Pemerintah Daerah dapat dinilai secara baik dengan terpenuhinya seluruh kebutuhan pengaturan dalam Perda Istimewa tersebut.³⁴

Dalam hal pengorganisasian kebijakan dalam regulasi, salah satu tantangannya adalah menstrukturkan Perda Istimewa dengan kewenangan yang diberikan secara khusus kepada keraton melalui UU nomor 13 tahun 2012. Hal ini tampak dalam penyusunan Perda Istimewa pertanahan yang masih menjadi polemik. Melalui UU tersebut, Kasultanan/Pakualaman menjadi badan hukum khusus sehingga dapat memiliki tanah. Badan hukum ini bernama Badan Hukum Warisan Budaya dan bersifat swasta. Pada kenyataannya Sultan dan Sri Paku Alam memang memiliki kekuasaan atas tanah keprabon. Dengan adanya Perda Istimewa tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah kadipaten, maka akan ada kepastian hukum bagi masyarakat terutama pengguna tanah Kasultanan dan kadipaten. Pemanfaatan tanah keprabon ini kemudian menjadi perdebatan panjang yang membuat Perda Istimewa terkait belum kunjung ditetapkan.

Hal menarik lainnya dalam pengorganisasian kebijakan otonomi khusus D.I. Yogyakarta adalah dalam pengelolaan Otonomi khusus dan Dana istimewa atau Dana istimewa. Pemerintah Provinsi menetapkan jabatan baru yakni Asisten Daerah Keistimewaan sebagai struktur kelembagaan yang bertugas menangani otonomi khusus melalui koordinasi sekretaris daerah.

³⁴ <http://www.koran-sindo.com/news.php?r=5&n=25&date=2016-09-01>

Dana Keistimewaan merupakan dana dari pemerintah pusat sebagai bentuk bantuan untuk suatu daerah yang termasuk dalam Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Dana berupa uang dari Menteri Keuangan yang langsung ditransfer ke rekening Dinas Kebudayaan Provinsi, masuk menjadi APBD DIY yang pengelolaannya harus berdasarkan APBD Daerah Istimewa Yogyakarta.

Untuk tahun anggaran 2017, Pemerintah Daerah (Pemda) DIY mengusulkan Dana istimewa 2017 ke pemerintah pusat sebesar Rp 1,537 triliun. Pada 2016, Dana istimewa yang dikucurkan pemerintah pusat sebanyak Rp 547 miliar. Sebagaimana diberitakan, Kepala Bidang Perencanaan dan Data Statistik, Bappeda DIY, Maman Suherman menuturkan, usulan Dana istimewa 2017 sebanyak Rp 1,5 triliun akan digunakan untuk belanja langsung yang memiliki porsi 49%, dan belanja tak langsung yang memiliki porsi 51%. Di 2017, kabupaten/kota sudah bisa menikmati Dana istimewa.

Selama ini Dana istimewa dikuasai Provinsi, namun di tahun 2017 Kabupaten/kota sudah dapat menikmatinya dimana Kabupaten/Kota dapat menjadi kuasa pengguna anggaran Dana istimewa. Dana istimewa untuk kabupaten/kota digunakan dalam menyentuh persoalan kemiskinan. Sementara di tingkat provinsi, Dana istimewa digunakan untuk menata kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.

Dana istimewa yang diperoleh Yogyakarta jauh di bawah dana Otsus yang diperoleh Aceh dan Papua, namun Yogyakarta mendapatkan dana istimewa tanpa dibatasi jangka waktu tertentu sebagaimana Papua dan Aceh. Pengelolaan Dana istimewa Yogyakarta sangat baik sehingga penggunaannya dapat berjalan secara lebih efektif.

Pengelolaan dana istimewa berbasis kepada kinerja. Artinya, dana tahapan berikutnya hanya dapat dicairkan setelah hasil dari tahap sebelumnya diverifikasi. Model ini mendapat apresiasi positif dari BPK karena hasilnya lebih terukur dibanding Dana Otsus. Dalam satu tahun terdapat tiga tahap penyaluran: 25%, 55% dan 20%. Dana tahap kedua hanya dapat dicairkan setelah dana tahap pertama mencapai capaian kinerja 80%, begitu juga tahap ketiga. Hal ini menunjukkan bahwa secara organisasi, skema pengelolaan dana istimewa Yogyakarta lebih terukur daripada dana Otsus di Aceh dan Papua.

Aplikasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di DI Yogyakarta

Kebijakan otonomi khusus di Yogyakarta dapat benar-benar diaplikasikan pada tahun 2015-2016 ini. Hal ini sebagaimana diuraikan Asisten Keistimewaan sebagai berikut:

Pada 2013 sudah melaksanakan pembangunan melalui keistimewaan Yogyakarta. Namun, belum maksimal karena dana keistimewaan baru diterima November, sehingga praktis baru melaksanakan keistimewaan hanya satu bulan. Pada 2014, sudah lumayan bagus karena dana keistimewaan cair pada Juni, sehingga pelaksanaan keistimewaan Yogyakarta sedikit lebih baik dari sebelumnya. Lalu, pada 2015, dana keistimewaan cair lebih awal lagi sehingga dapat menopang dengan baik pelaksanaan keistimewaan Yogyakarta. Tujuh puluh persen keistimewaan Yogyakarta sudah dilaksanakan dengan baik.

Serapan dana istimewa pada kenyataannya memang masih rendah. Serapan Dana istimewa 2015 Provinsi DI Yogyakarta mencapai 87%. Sementara di kabupaten/kota, di Kota Yogyakarta saja, hasil evaluasi Dana istimewa untuk tahun 2015 baik dari capaian fisik maupun capaian keuangan, hanya mampu mencapai kisaran angka 50% sampai 70% saja. Dalam laporan evaluasi kinerja Pemkot Yogyakarta pada tahun 2015, Secara keseluruhan capaian fisik dana keistimewaan mencapai 68,52%, sedangkan capaian keuangan sebanyak 54,31% dengan pagu anggaran sebanyak 22,925 Miliar.

Namun demikian serapan Dana istimewa dari tahun ke tahun terus membaik. Pada 2016 sampai awal Agustus ini, serapannya sudah 50% lebih, sementara tahun tutup anggaran masih lama. DI Yogyakarta ditantang untuk mampu mempertahankan atau meningkatkan tren serapan Dana istimewa seperti saat ini, agar pemerintah pusat akan menambah anggaran Dana istimewa pada tahun berikutnya.

Di sisi lain, dalam hal pemanfaatan, masih banyak pihak menilai penggunaan dana istimewa belum sepenuhnya dirasakan masyarakat. Penyerapan dana istimewa di tingkat kabupaten/kota masih sangat minim dan menjadi sorotan media massa bahkan rencana pengajuan anggaran dana istimewa kabupaten/kota untuk tahun 2017 pun rendah. Hal ini pun diakui

oleh Gubernur Yogyakarta dalam pernyataannya di hadapan media pada bulan Agustus 2016 , yang menguraikan:

Selama ini penyerapan Dana Istimewa (Dana istimewa) di semua kabupaten/kota di Yogyakarta tidak maksimal. Dikarenakan pemahaman masyarakat jika Dana istimewa hanya dapat dimanfaatkan untuk seni dan budaya saja. Bisa dimanfaatkan untuk yang lain. Mulai dari pertanian, hingga pembangunan sarana prasarana atau infrastruktur lainnya. Jangan fokus ke kesenian saja. Selain itu juga jangan berasumsi jika kebudayaan itu sebatas upacara saja. Tapi dapat dikembangkan ke yang lain.

Kondisi diatas menjadi menarik karena Yogyakarta dengan dana yang lebih minim justru kesulitan dalam menyerap dana Otsus dibandingkan Aceh dan Papua. Hal ini menggambarkan bahwa terdapat hal yang berbeda namun memiliki benang merah yang sama dalam pengelolaan dana otonomi khusus antara Yogyakarta, Aceh dan Papua yakni belum optimalnya pemanfaatan dana otonomi khusus. Sasaran pemanfaatan dana otonomi khusus yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat menjadi kunci penting yang harus diwujudkan.

Pokok Persoalan Dalam Implementasi Kebijakan Desentralisasi Asimetris di D.I. Yogyakarta

Berdasarkan uraian diatas dapat digambarkan bahwa setidaknya terdapat benang merah persoalan dari ketiga dimensi implementasi kebijakan tersebut antara lain unsur kesejahteraan, kewenangan kelembagaan dan keuangan. Masing-masing pokok persoalan ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1. Pokok Persoalan I: Komitmen Pemerintah dalam memenuhi tuntutan kesejahteraan dalam bingkai Otonomi khusus belum dipenuhi sepenuhnya.** Yogyakarta dengan dana otonomi khusus (dana istimewa) yang lebih minim, dari tahun ke tahun justru kesulitan dalam menyerap anggaran. Minimnya penyerapan ini terjadi khususnya di Kabupaten/Kota. Disisi lain penggunaan anggaran Dana istimewa jauh lebih banyak untuk penggunaan di sektor kebudayaan secara langsung dan belum berdampak signifikan pada kesejahteraan masyarakat.

2. **Pokok Persoalan II: Belum maksimalnya pelaksanaan regulasi/peraturan dan pemberian kewenangan pemanfaatan dana istimewa.** Hingga saat ini masih ada pekerjaan rumah yang diamanatkan UU namun belum tuntas. Raperda tersebut mencakup Raperda Kebudayaan, Raperda Pertanahan dan Raperda Tata Ruang. Berbeda dengan otonomi khusus di Provinsi lainnya, dalam menyusun Perda Istimewa terdapat limitasi dimana dalam kurun waktu lima tahun sejak pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY pada 10 Oktober 2012, semua Raperda urusan Keistimewaan harus sudah tuntas menjadi Perda Istimewa. Hal ini berarti pada 10 Oktober 2017 seluruh Perda Istimewa yang diperlukan sudah lahir. Selain itu terkait dengan kewenangan, pemberian kewenangan kuasa pengguna anggaran pemanfaatan dana istimewa pada kab/kota baru dilakukan dan kab/kota tidak memanfaatkannya secara optimal.

BAB VI

POKOK PERSOALAN UTAMA DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA

Implementasi kebijakan Desentralisasi Asimetris yang telah dilaksanakan di Papua, Aceh dan DIY pada dasarnya telah berjalan dan berdampak pada masyarakat. Dampak langsung yang nyata terlihat adalah: meningkatnya komitmen pemerintah dan ekspektasi masyarakat terhadap pembangunan kesejahteraan masyarakat pasca otonomi khusus; meningkatnya perluasan kewenangan yang diberikan pusat untuk mendorong inisiatif lokal dalam pengambilan kebijakan termasuk penyusunan regulasi, dan meningkatnya aliran dana dari pusat baik dalam hal dana bagi hasil maupun dana otonomi khusus. Dari sisi pendekatan implementasi kebijakan dapat digambarkan bahwa:

- 1) Interpretasi kebijakan, dalam menginterpretasi kebijakan pada umumnya belum terdapat kesamaan pandangan antara pusat, provinsi dan kab/kota dalam memahami desentralisasi asimetris, dimana pusat lebih melihat sebagai faktor kesejahteraan sementara nuansa politik justru lebih kuat di daerah.
- 2) Organisasi kebijakan, dalam mengorganisasikan kebijakan terdapat dua hal penting, yakni: 1) belum kuatnya regulasi turunan dan perencanaan kebijakan di lapangan, 2) tarik menarik kewenangan antara pusat, provinsi dan kab/kota masih terjadi di lapangan;
- 3) Aplikasi kebijakan, dalam aplikasi kebijakan otonomi khusus, pelaksanaannya masih belum optimal dan belum mencapai tujuan yang diinginkan. Daerah pada umumnya masih belum mampu berfokus dalam mengelola arah prioritas kebijakan termasuk penggunaan dana otonomi khusus. Pemanfaatan dana otonomi khusus masih belum mampu diarahkan pada sasaran yang seharusnya. Hal ini sangat bergantung pada kemampuan pengendalian dan evaluasi dari para pemangku kebijakan di daerah. Hal ini mampu dilaksanakan oleh Pemerintah Yogyakarta yang justru memperoleh limpahan dana yang tidak besar dari pusat.

Namun demikian dalam pelaksanaannya terdapat beberapa faktor yang menjadi penghambat dalam implementasi kebijakan Desentralisasi Asimetris yang telah dilaksanakan, antara lain:

1. **Pokok Persoalan I: Komitmen Pemerintah dalam memenuhi tuntutan kesejahteraan dalam bingkai Otonomi khusus belum dipenuhi sepenuhnya.** Secara makro, tingkat kesejahteraan pasca kebijakan otonomi khusus di ketiga provinsi mengalami peningkatan namun belum memenuhi target capaian yang diharapkan masing-masing provinsi. Ekspektasi masyarakat yang besar tentang otonomi khusus yang dapat meningkatkan derajat kehidupan masyarakat belum terjawab. Di lapangan justru tetap terjadi ketimpangan di masyarakat. Di Papua ketimpangan tampak pada meningkatnya kesenjangan antara masyarakat dengan kelompok elit baru yang lebih makmur. Di Aceh hal ini tampak pada belum terpenuhinya kesejahteraan eks GAM. Hal ini dapat berdampak pada meningkatnya potensi konflik sosial secara horizontal. Hal berbeda terjadi di D.I. Yogyakarta, kesenjangan tidak kentara tampak mengingat faktor budaya yang menjadi dasar kerangka otonomi khusus yang diberikan melalui UU Keistimewaan. Hal ini dapat menjadi *best practices* bagi daerah otonomi khusus lainnya seperti Aceh dan Papua dalam mengembangkan pola otonomi khususnya ke depan. Meskipun demikian, Yogyakarta juga tetap menghadapi persoalan kemiskinan. Pada dasarnya penggunaan anggaran Dana istimewa Yogyakarta jauh lebih banyak untuk penggunaan di sektor kebudayaan secara langsung sementara faktor kesejahteraan juga belum sepenuhnya menjadi salah satu fokus selain kebudayaan dalam pemanfaatan dana otonomi khusus di Yogyakarta. Kondisi diatas menggambarkan bahwa faktor kesejahteraan belum sepenuhnya menjadi prioritas perhatian di ketiga wilayah otonomi khusus.
2. **Pokok Persoalan II: Belum maksimalnya pelaksanaan regulasi/peraturan dan pemberian kewenangan pemanfaatan dana Otsus.** Dalam rangka mengatasi berbagai permasalahan teknis Otsus, pemerintah daerah belum mampu menciptakan peraturan daerah terkait otonomi khusus (Perda-sus) secara baik dan sesuai kebutuhan. Bahkan masih banyak daerah belum menyusun regulasi

turunan berupa Perda-sus. Selain itu pengaturan kebijakan Otsus khususnya pemanfaatan dana Otsus masih belum fokus dan bersifat sektoral (*money follow function*) bukan *money follow program*. Bahkan khusus di Aceh terjadi tarik menarik kewenangan antara pusat, provinsi, serta kabupaten/kota sehingga banyak regulasi otonomi khusus yang belum dipatuhi di lapangan.

Di Yogyakarta, hal serupa terjadi dimana masih terdapat beberapa rancangan Perda-sus prioritas yang belum kunjung tuntas. Namun demikian, berbeda dengan Aceh dan Papua, UU Keistimewaan Yogyakarta memberikan limitasi kepada Pemprov untuk segera menyelesaikan Perda-sus dalam lima tahun sejak Gubernur dilantik pada tahun 2012. Hal ini memberikan kepastian dan meningkatkan komitmen daerah untuk segera mewujudkan kebutuhan pengorganisasian kebijakan otonomi khusus.

Kepastian juga menjadi penting dalam hal pengorganisasian anggaran. Secara organisasi kebijakan pengelolaan dana istimewa (dana istimewa) di Yogyakarta memiliki skema yang lebih terukur daripada skema dana otonomi khusus di Aceh dan Papua. Skema dana istimewa menggunakan mekanisme penahapan pencairan berbasis kepada capaian kinerja setiap tahap. Hal serupa seharusnya dapat diterapkan di Papua dan Aceh. Disisi lain, meskipun berbasis kinerja, pengelolaan dana istimewa Yogyakarta masih memiliki persoalan yakni penyerapan rendah karena prioritas penggunaannya lebih diarahkan pada kebudayaan.

Kondisi diatas menggambarkan bahwa implementasi kebijakan otonomi khusus harus dapat terukur dan memiliki kepastian waktu. Hal ini penting agar komitmen pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi khusus dapat diwujudkan serta berjalan dalam koridor yang tepat dan terarah.

3. **Pokok Persoalan III: Tingginya ketergantungan fiskal dan terbatasnya sumber pendanaan lain.** Aliran Dana dari pusat masuk ke daerah melalui pintu Dana Bagi Hasil dan Dana Otsus. Hal ini menyebabkan perekonomian Daerah Otsus khususnya di Aceh dan Papua masih bergantung pada dana bagi hasil dan dana Otsus. Disisi lain hasil perekonomian Aceh dan Papua pada umumnya belum mampu menciptakan nilai tambah ekonomi termasuk kemandirian

ekonomi masyarakat. Disisi lain penggunaan dana Otsus pada umumnya belum fokus pada program berkelanjutan. Dana Otsus banyak dihabiskan pada program dan kegiatan yang tidak mendukung kemandirian daerah seperti program dan kegiatan yang mempunyai nilai ungkit yang besar terhadap peningkatan kesejahteraan secara merata. Jika persoalan ini tersebut tidak segera diatasi maka selama pelaksanaan Otsus, daerah akan tetap mengalami ketergantungan dana dari pusat, sehingga kemandirian perekonomian masyarakat yang diharapkan setelah habis pelaksanaan dana Otsus akan sulit terwujud.

Upaya pemerintah selama ini belum mampu memperbaiki gap antara kondisi eksisting dengan kondisi yang diharapkan. Hal ini menuntut beberapa hal antara lain:

- a. Komitmen pemerintah yang tinggi untuk segera mengatasi gap yang timbul dalam implementasi kebijakan otonomi khusus termasuk pengelolaan dana otonomi khusus.
- b. Regulasi daerah yang komprehensif dan menjadi pedoman bagi seluruh pemangku kepentingan di provinsi/kab/kota dalam melaksanakan Otsus.
- c. Fokus perhatian pemerintah daerah pada kebijakan pembangunan yang lebih merata melalui pemanfaatan dana otonomi khusus yang lebih berfokus pada keberlanjutan dan kemandirian ekonomi masyarakat.

BAB VII

PENUTUP: BEBERAPA REKOMENDASI

Berdasarkan pokok-pokok persoalan diatas maka untuk memperbaiki gap antara kondisi eksisting dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia, maka direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Memastikan konsistensi dalam meningkatkan komitmen pemerintah yang tinggi untuk persoalan yang timbul dalam implementasi kebijakan otonomi khusus termasuk pengelolaan dana otonomi khusus.
- 2) Memastikan komitmen Pemerintah Daerah secara serius menempatkan faktor kesejahteraan sebagai prioritas utama dalam seluruh kebijakan pemanfaatan dana otonomi khusus, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Untuk bidang pendidikan agar membangun sekolah-sekolah dan tempat latihan ketrampilan di pedalaman khususnya di Papua;
- 3) Pemerintah tetap membina terutama dalam penggunaan dana Otsus dan meningkatkan pemerataan distribusi pendapatan kepada seluruh kelompok masyarakat lainnya termasuk kelompok masyarakat yang mengalami kesenjangan paling tinggi dan berpotensi untuk memicu konflik (misal: memastikan pemenuhan kesejahteraan kelompok eks-GAM sesuai komitmen pada MoU Helsinki, memastikan pemenuhan kesejahteraan Suku Adat tertentu (di Papua);
- 4) Mendorong pendekatan budaya/kearifan lokal sebagai dasar dalam penerapan seluruh kebijakan otonomi khusus di berbagai bidang sebagaimana dilakukan Yogyakarta. Provinsi Aceh dan Papua dapat menjadikan Yogyakarta sebagai *benchmark* dalam pelaksanaannya;
- 5) Mendorong penyusunan dan penerapan Regulasi daerah tentang otonomi khusus yang lebih tegas dan komprehensif sebagai pedoman bagi seluruh pemangku kepentingan di provinsi/kab/kota dalam melaksanakan kebijakan otonomi khusus, yang dilakukan dengan:
 - a. Memastikan Pemerintah Provinsi/Kab/Kota menyusun kebijakan pemanfaatan dana otonomi khusus yang bersifat *money follow program* (fokus pada program bukan sektoral).

- b. Segera meningkatkan kepatuhan Pemerintah Kab/Kota terhadap regulasi otonomi khusus yang sudah disusun oleh Pusat dan Provinsi dengan terlebih dahulu menyamakan pemahaman dan meningkatkan koordinasi antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kab/Kota dalam rangka mengurangi sikap ego sektoral.
 - c. Memastikan Pemerintah Provinsi/Kab/Kota segera menuntaskan penyusunan seluruh Perda-sus/Perda Istimewa yang diamanatkan Undang-undang dengan memberikan limitasi waktu tertentu untuk menyelesaikannya.
- 6) Memastikan pengelolaan dana Otsus di Aceh dan Papua memiliki skema pengelolaan dana khusus yang lebih terukur dan berbasis pada tahapan capaian kinerja sebagaimana telah dilakukan oleh Yogyakarta.
- 7) Meningkatkan Fokus perhatian pemerintah daerah pada kebijakan pembangunan yang lebih merata melalui pemanfaatan dana otonomi khusus yang lebih berfokus pada keberlanjutan dan kemandirian ekonomi masyarakat, yang dilakukan dengan:
 - a. Mengurangi ketergantungan Pendapatan Daerah pada dana bagi hasil dan dana Otsus.
 - b. Mengurangi frekuensi program dan kegiatan yang tidak mendukung peningkatan kemandirian daerah.
 - c. Meningkatkan program dan kegiatan yang berbasis pada kemandirian dan keberlanjutan ekonomi masyarakat.
 - d. Memastikan seluruh program menciptakan nilai tambah ekonomi di masyarakat dan mempunyai nilai ungkit yang besar terhadap peningkatan kesejahteraan secara merata.
- 8) Pemerintah agar meninjau ulang peraturan perundang-undangan terkait pilkada, khususnya di provinsi Papua, karena memerlukan pendidikan politik, yang baik, supaya tidak terjadi perpecahan antara suku, dan saat sekarang sedang meningkatkan pendidikan umum usia sekolah sampai ke pedalaman.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Provinsi Papua, 2016, *Analisis Sensus Ekonomi 2016 Hasil Listing Potensi Ekonomi Provinsi Papua*, Jayapura: Badan Pusat Statistik Provinsi Papua
- Bank Indonesia, Kajian Ekonomi Keuangan Regional Bank Indonesia Provinsi Aceh Februari 2017, Banda Aceh: Bank Indonesia
- Berita Resmi Statistik No. 23/05/Th. XX, 5 Mei 2017
- Berita Resmi Statistik Provinsi D.I. Yogyakarta No. 27/05/34/Th. XIX, 5 Mei 2017
- Berita Resmi Statistik Provinsi Papua No. 11/02/94/Th. XI, 6 Februari 2018
- Brian Galligan, 2007, *Federalism in Asia*. Edward Elgar Publishing.
- Elisabeth. Adriana, 2012, "Perdamaian dan Pembangunan Papua: Problematika Politik atau Ekonomi?" dalam *Jurnal Penelitian Politik* Vol 9 No. 1, 2012, Jakarta: LIPI
- Cahyono, Heru (2016), "Evaluasi Atas Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh: Gagal Menyejahterakan Rakyat dan Sarat Konflik Internal" dalam *Jurnal Penelitian Politik* vol 9, (2), 22, 2016, LIPI: Jakarta
- Dinas Kesehatan Provinsi Papua, (2013), *Profil Kesehatan Provinsi Papua*, Jayapura: Dinas Kesehatan Provinsi Papua.
- Direktorat DT, Transmigrasi dan Perdesaan Bappenas, 2016, Kajian Pengembangan Kebijakan Asimetris dalam Pembangunan di Kawasan Perbatasan Negara, Jakarta: Bappenas.
- Ikrar Nusa Bhakti dan Natalius Pigay, 2012, Menemukan Akar Masalah Dan Solusi Atas Konflik Papua: Supenakah?, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 9, No. 1.
- JPP Fisipol UGM dan Yayasan Tifa, 2012, Laporan Akhir Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Aceh dan Papua, Yogyakarta: Fisipol UGM
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2014) *Info Data dan Informasi AIDS: Situasi dan Analisis HIV AIDS*. Jakarta: PUSDATIN.
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2011), *Riset Kesehatan Dasar 2010*, Jakarta: Kementerian Kesehatan Republik Indonesia.
- Kemitraan, 2008, *Kinerja Otonomi Khusus Papua*, Jakarta: Kemitraan.

- Laurence Sullivan, “Hak-hak Kelompok Minoritas Menurut Hukum Internasional dan Otsus”, <http://www.Papuaweb.org/dlib/lap/sullivan/id/hak-minoritas.rtf>, diakses tanggal 10 januari 2011.
- Manufandu, Michael, 2016. Evaluasi Pelaksanaan Undang Undang nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus di Provinsi Papua.
- Muridan, Widjojo, 2009, Papua Road Map, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009
- Muhtada, Dani, 2016, Daerah Otonomi Khusus: Jakarta dan Yogyakarta dalam <http://blog.unnes.ac.id/otoda/2016/03/13/daerah-otonomi-khusus-jakarta-dan-yogyakarta/>
- Nurhasim, Moch, 2015, Dominasi Partai Aceh Pasca – MoU Helsinki, Jurnal Penelitian Politik vol 9, no. 2, 2012, Jakarta: LIPI.
- Pratama, Andhika Yudha, 2015, Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintah Daerah di Era Demokrasi dalam Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Th. 28, Nomor 1, Pebruari 2015
- Putusan Perkara Nomor 81/PUU-VIII/2010 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945, diputus pada tanggal 2 maret 2011.
- Raharusun, Yohanis Anton, dan Teguh Satya Bakti 2014, Desentralisasi asimetrik dalam negara kesatuan Republik Indonesia: Studi terhadap format pengaturan asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam periode 1950-2012, Yogyakarta: Genta
- Ramses M., Andy. 2010. Politik dan Pemerintahan Indonesia. Jakarta: MIPI.
- Said, M. Masud, Desentralisasi Asimetris, dalam <http://www.profmmasudsaid.com/news-desentralisasi-asimetris.html> diakses tanggal 8 Juni 2017
- Sari Yulis, (2015), "Kewenangan Lembaga Wali Nanggroe Menurut Peraturan Perundang-undangan" dalam Jurnal Hukum Tata Negara Nanggroe Volume 4 No. 3, Desember 2015 hal 1-23, Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh: Aceh Utara.
- Soemartono, Triyuni, ..(Kajian Singkat DPD RI)

- Tim Sintese, 2006, Sintese Kapasitas Pembangunan Papua, Jayapura: Tim Sintese.
- Tri Widodo, Desentralisasi Asimetris dan/dalam Negara Kesatuan,<http://triwidodowutomo.blogspot.com/2010/11/desentralisasi-asimetris-dandalam.html>, diakses tanggal 23 September 2011.
- Tutik, Titik Triwulan, 2011, "Analisis Hukum Tata Negara: Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945", dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan Vol 41 no 1 (2011), Depok: FH Universitas Indonesia
- UNDP, 2005, Kajian Kebutuhan Papua, Ringkasan Temuan dan Pengaruh terhadap Perumusan Program Bantuan Pembangunan, Jakarta: UNDP
- Watts, Ronald L. 2008. Comparing federal systems. Montréal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD)
- Undang-Undang nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
- Undang-Undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- Undang-undang nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Bersama Minyak dan Gas Bumi Aceh

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik lokal

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2009 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Sekda Aceh dan Sekda Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2010 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemerintah kepada Dewan Kawasan sabang (DKS)

Qanun Aceh No. 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otsus.

Peraturan Gubernur Aceh No. 79 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otsus.

Peraturan Gubernur Aceh No. 78 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pemanfaatan Dana Otsus Aceh Tahun 2008-2027.

Sumber Pustaka lainnya:

<http://www.fisip.ui.ac.id/Papua/images/oziodownload/mansoben.pdf> diakses tanggal 28 januari 2011.

<http://www.vivanews.com/>, diakses pada tanggal 18 Juli 2011

<http://www.bps.go.id/>, diakses pada tanggal 14 Juni 2011.

<http://acehprov.go.id/news/read/2016/04/08/3203/dana-Otsus-strategis-menopang-ruang-fiskal-di-aceh.html>

<http://www.koran-sindo.com/news.php?r=5&n=25&date=2016-09-01>

http://www.krjogja.com/web/news/read/4442/Sultan_Penyerapan_Dana_istimewa_Tak_Terbatas_Kebudayaan

<https://papua.bps.go.id/dynamictable/2016/08/05/8/-metode-baru-indeks-pembangunan-manusia-menurut-kabupaten-kota-2010-2016.html>

<https://papuabarat.bps.go.id/dynamictable/2016/12/04/20/-metode-baru-indeks-pembangunan-manusia-menurut-kabupaten-kota-2010-2016.html>

Harian Kompas, Edisi Jumat 10 Agustus 2012

Nenobais, Harry, 2014, disertasi dengan judul Analisis Pengembangan Kapasitas Organisasi Non Profit Pada Tahap Pertumbuhan (Studi Kasus Pada Yayasan Pesat Papua dengan pendekatan Penelitian Tindakan Berbasis Soft Systems Methodology. Disertasi Ilmu Administrasi Depok, 2014.

PROF. DR. TRIYUNI SOEMARTONO

DINAMIKA PERSOALAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

DI INDONESIA

