

OTONOMI KHUSUS SEBAGAI BENTUK DESENTRALISASI POLITIK PADA DAERAH RENTAN KONFLIK

**Eka Putri Fatmasari, Lutfi Rifada, Syarifatun Nadliyah, Rohmatullah ,
Cindy Aura Cahyani, Elva Imeldatur Rohmah**

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya
Jl. Ahmad Yani No.117 Surabaya
Email : elva.imeldatur.rohmah@uinsby.ac.id

Naskah dikirim: 15/8/2023, direvisi: 23/8/2023, diterima: 09/09/2023

Abstract

Special autonomy in Aceh and Papua is an asymmetrical decentralization, as a middle way to realize people's welfare, in resolving armed conflicts requiring an independent Unitary State. Applying this special autonomy is based on Law Number 18 of 2001 concerning Special Autonomy for the Special Region of Aceh as the Province of Nangroe Aceh Darussalam and Law Number 18 of 2001 concerning Special Autonomy for the Province of Papua. Applying special autonomy in certain areas can only work correctly if many conflicts still refer to this special autonomy. Among other things, the Government's policy of lacking special attention to the site has led to the implementation of special autonomy. The political conflicts that occurred in several regions in Indonesia were intense, including the separatist movement that demanded full autonomy or independence. In cases like this, granting special autonomy can become a political strategy to defuse tensions, accommodate aspirations for autonomy, and encourage constructive dialogue to reach a peaceful solution. To anticipate these upheavals, the Government provided a policy as a political resolution to reduce conflict in some of these areas.

Keywords: *Special autonomy Aceh, Papua, Conflict*

Abstrak

Otonomi khusus di Aceh dan Papua, merupakan suatu desentralisasi asimetris, sebagai jalan tengah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dalam penyelesaian konflik bersenjata yang menginginkan perwujudan dari Negara Kesatuan yang merdeka. Penerapan otonomi khusus tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Pemberlakuan otonomi khusus di daerah tertentu tidak dapat berjalan dengan semestinya dikarenakan masih banyak konflik yang mengacu pada otonomi khusus tersebut. Antara lain kebijakan Pemerintah yang kurang adanya perhatian khusus terhadap daerah tersebut sehingga diberlakukannya otonomi khusus. Konflik politik yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia sangat mendalam, termasuk gerakan separatisme yang menuntut otonomi atau kemerdekaan penuh. Dalam kasus

seperti ini, pemberian otonomi khusus dapat menjadi suatu strategi politik untuk meredakan ketegangan, mengakomodasi aspirasi otonomi, dan mendorong dialog yang konstruktif untuk mencapai solusi damai. Untuk mengantisipasi gejolak-gejolak tersebut, pemerintah memberikan suatu kebijakan sebagai suatu resolusi politik untuk meredakan konflik di beberapa daerah tersebut.

Kata Kunci : *Otonomi Khusus Aceh, Papua, Konflik*

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem desentralisasi dalam pemerintahannya. Sistem ini merupakan suatu konsep yang penting dalam konteks pemerintahan di Indonesia. Sejak reformasi tahun 1998, pemerintah Indonesia telah melakukan perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan negara dengan mendorong desentralisasi politik dan administratif, untuk memberikan kekuasaan dan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan-urusan publik secara lebih mandiri, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi publik, dan kebutuhan lokal. Meskipun merupakan negara kesatuan, berkenaan dengan sistem Pemerintahan Daerahnya, Indonesia mengadopsi beberapa prinsip kenegaraan Federalisme seperti Otonomi Daerah.¹

Implementasi desentralisasi di Indonesia melibatkan transfer wewenang, tanggung jawab, dan sumber daya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengelola sejumlah aspek, seperti pelayanan publik, pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, pengelolaan sumber daya alam, dan lain-lain. Dalam konteks ini, setiap daerah memiliki kebebasan untuk menentukan kebijakan dan program-program yang sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lokal mereka. Konsep inilah yang kemudian disebut dengan otonomi daerah.²

Otonomi daerah hanya terbatas pada beberapa aspek saja, pada beberapa aspek lain, seluruh lapisan masyarakat tetap pada satu-kesatuan, misalnya seluruh masyarakat Indonesia harus tunduk pada satu hukum

¹ Birman Simamora, Eddy Asnawi, and Andrizal Andrizal, "Otonomi Khusus Terhadap Eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Analisis Hukum* 4, no. 2 (September 28, 2021): 22.

² Achmad Fauzi, "Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik," *SPEKTRUM HUKUM* 16, no. 1 (July 15, 2019): 17, <https://doi.org/10.35973/sh.v16i1.1130>.

yang sama. Namun berkaca pada bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari beribu-ribu pulau, ras dan suku hingga cakupan wilayahnya yang sangat luas, sangat dimungkinkan bila pengelolaan sumber daya, kesehatan hingga pendidikan yang tidak merata, yang berdampak pada ketidakpuasan masyarakat terhadap haknya sebagai bagian dari warga negara Indonesia.³ Ataupun ketidakpuasan terhadap suatu kebijakan hukum yang menurut beberapa daerah tidak sesuai dengan kultur masyarakatnya. Hal ini akan memicu lahirnya konflik di beberapa daerah yang kurang mendapat perhatian pemerintah.

Beberapa daerah di Indonesia mengalami konflik politik yang dalam, termasuk gerakan separatisme yang menuntut otonomi atau kemerdekaan penuh. Dalam kasus seperti ini, pemberian otonomi khusus dapat menjadi suatu strategi politik untuk meredakan ketegangan, mengakomodasi aspirasi otonomi, dan mendorong dialog yang konstruktif untuk mencapai solusi damai. Untuk mengantisipasi gejolak-gejolak tersebut, pemerintah memberikan suatu kebijakan sebagai suatu resolusi politik untuk meredakan konflik di beberapa daerah tersebut.⁴

Pemberian kewenangan atau pembagian urusan pemerintahan di dalam Undang-Undang Otonomi Khusus, mencerminkan prinsip subsidiaritas yang cukup kental. Prinsip subsidiaritas merupakan prinsip pelimpahan tugas dan kewenangan pemerintah dalam sistem federal. Eko Prasodji mengatakan: “Sebagai kriteria dalam pembagian kompetensi dan tugas-tugas pemerintahan, prinsip subsidiaritas memberikan bingkai dan kerangka nilai bahwa kompetensi dan tugas-tugas pemerintahan yang dapat diselenggarakan oleh atau berhubungan langsung dengan satuan. Otonomi khusus juga dapat menjadi alat untuk mendorong pembangunan ekonomi dan kesejahteraan di daerah rentan konflik. Dengan memiliki kontrol lebih besar atas sumber daya dan kebijakan ekonomi, daerah tersebut dapat

³ Wasisto Raharjo Jati, “Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi,” *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 27, <https://doi.org/10.31078/jk947>.

⁴ Debora Sanur, “Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Di Aceh [Implementation of Special Autonomy Policies In Aceh] | Sanur | *Jurnal Politika Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional*,” July 24, 2020, 19, <https://doi.org/10.22212/jp.v11i1.1580>.

mengarahkan pembangunan sesuai dengan kebutuhan lokal, mengurangi disparitas regional, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat setempat

Otonomi khusus dapat menjadi instrumen untuk memulihkan kepercayaan dan menciptakan ruang bagi proses rekonsiliasi. Dengan memberikan kontrol lokal yang lebih besar, pihak-pihak yang terlibat dalam konflik dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi masa depan daerah mereka.⁵ Otonomi khusus juga dapat menjadi alat untuk mendorong pembangunan ekonomi dan kesejahteraan di daerah rentan konflik. Dengan memiliki kontrol lebih besar atas sumber daya dan kebijakan ekonomi, daerah tersebut dapat mengarahkan pembangunan sesuai dengan kebutuhan lokal, mengurangi disparitas regional, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat setempat.⁶ Dengan memperhatikan beberapa pemaparan tersebut maka penelitian ini dilakukan untuk mengkaji lebih dalam mengenai otonomi khusus di Indonesia. Dengan memperhatikan beberapa pemaparan tersebut maka penelitian ini dilakukan untuk mengkaji lebih dalam mengenai otonomi khusus di Indonesia.

B. PEMBAHASAN

B.1. Prinsip Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Otonomi berasal dari bahasa latin sebagaimana kata otonomi berasal dari kata “autos” yang memiliki arti sendiri, kata kedua berasal dari kata “nomos” yang memiliki arti aturan. Berdasarkan etimologi otonomi memiliki arti pengaturan sendiri, memerintah sendiri atau mengatur. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah dua hal yang berbeda. Dalam makna sempit, otonomi memiliki arti mandiri. Ada salah satu hal yang menjadi aspek penting dari otonomi daerah. Hal tersebut adalah pemberdayaan masyarakat. Hal ini akan membuat mereka memiliki hak untuk berpartisipasi. Seperti dalam proses perencanaan, proses pelaksanaan, proses penggerakan dan proses pengawasan. Proses-proses tersebut akan terjadi dalam pengelolaan pemerintah daerah. Hal tersebut digunakan dalam penggunaan sumber daya

⁵ Ane Permatasari, “Otonomi Khusus Daerah Perbatasan, Alternatif Solusi Penyelesaian Masalah Perbatasan Di Indonesia,” *Jurnal Media Hukum* 21, no. 2 (December 30, 2014): 16, <https://doi.org/10.18196/jmh.v21i2.1189>.

⁶ Simamora, Asnawi, and Andrizal, “Otonomi Khusus Terhadap Eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia,” 22.

pengelola serta memberi pelayanan yang prima kepada publik atau masyarakat. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebuah kewajiban yang diperuntukkan kepada badan daerah otonom bertujuan mengurus serta mengatur individu perihal urusan keperluan masyarakat serta sistem pemerintahan di beberapa wilayah dengan pembagian masing-masing menurut undang-undang yang ada disebut otonomi daerah.⁷

Dalam pandangan serta pendapat masyarakat bahwasanya otonomi daerah memiliki kegunaan untuk meningkatkan kualitas dan hasil dari penyelenggaraan pemerintah wilayah setempat guna memfasilitasi pelayanan terhadap masyarakat dan jangkauan pelaksanaan struktural pembangunan yang merata sesuai dengan standar yang telah ditentukan oleh undang-undang. Di negara Indonesia ini, otonomi daerah sudah diterapkan. Tujuan dari penerapannya adalah untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Otonomi daerah ini membuat pemerintah daerah dapat melakukan pengembangan pada daerah-daerahnya tersebut. Otonomi daerah memiliki 4 pilar prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah setempat yakni:

1. Prinsip kesatuan

kalimat prinsip kesatuan bermakna menjunjung tinggi pendapat perjuangan rakyat bertujuan agar dapat memperkuat serta mengokohkan negara kesatuan republik Indonesia dan menjunjung tinggi pula nilai kesejahteraan masyarakat Indonesia khususnya masyarakat lokal atau pribumi.⁸

2. Prinsip tanggung jawab dan riil

Konsep prinsip tanggung jawab dan riil ini merupakan poin kedua yang tertera yakni, pada otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab

⁷ Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah Di Indonesia* (Sulawesi: Unimal Press, 2016), 211.

⁸ Dadang Sufianto, "Pasang Surut Otonomi Daerah Di Indonesia ," *Jurnal Academia Praja* 3, no. 2 (August 1, 2020): 271–88, <https://doi.org/10.36859/jap.v3i2.185>.

atas segala keperluan penting terhadap masyarakat keseluruhan. Kemudian yang mengatur proses pembangunan daerah dan proses pemerintahan ialah tugas dari PEMDA.

3. Prinsip otonomi nyata

Berdasarkan prinsip otonomi nyata, suatu daerah akan diberikan sebuah wewenang. Kewenangan tersebut digunakan untuk menangani urusan-urusan dari pemerintahan. Urusan tersebut didasarkan dari sebuah tugas, wewenang serta kewajiban. Ketiga hal tersebut secara nyata sudah ada dan memiliki potensi untuk terus bertumbuh. Selain itu, memiliki potensi untuk terus berkembang. Serta hidup sesuai dengan potensi dari daerah tertentu.

4. Prinsip pemberdayaan

Tujuan otonomi daerah adalah bisa meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah. Utamanya dalam aspek pelayanan dan pembangunan masyarakat. Selain itu dapat meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Sistem pemerintahan dan kebijakan kewenangan para petinggi untuk mengatur dan mengurus segala aspek keperluan penting yang ada pada masyarakat menyeluruh berdasarkan pandangan aspirasi dari sudut masyarakat yang menginginkan haknya juga dipenuhi sesuai peraturan perundang-undangan yang telah sah disepakati bersama. Sebagaimana dalam prinsip-prinsip Desentralisasi. Pertama, mempromosikan otonomi daerah. Kedua, perencanaan *'bottom-up'* partisipasi penuh seluruh masyarakat dalam proses yang demokratis. Berikutnya yang ketiga adalah kendali dari pemerintah daerah yang lebih besar terhadap sumber-sumber keuangan. Selanjutnya yang terakhir yakni keempat adalah pembagian sumber daya yang lebih berimbang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.⁹

B.2. Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh dan Papua

Daerah mempunyai status khusus dan diberikan otonomi yang diatur secara khusus dengan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan

⁹ Kardin Simanjuntak, "Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia," *Jurnal Bina Praja* 07, no. 02 (June 2015): 98, <https://doi.org/10.21787/JBP.07.2015.111-130>.

undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 termasuk pada daerah Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua. Otonomi khusus Aceh adalah buah kesepakatan dari Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang ditanda tangani pada 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia. Wilayah ini mendapatkan status otonomi khusus dengan sejarah panjang melakukan perlawanan terhadap pemerintah pusat yang otoriter. Otonomi khusus yang diberikan pada Nanggroe Aceh Darussalam telah diatur dan berlandaskan pada ketentuan UUD 1945 pasal 18B, selain itu terdapat UU Nomor 44 Tahun 1999 yang di dalamnya memuat ketentuan dengan memberikan aksentuasi terhadap konflik di Aceh. Pembentukan undang-undang ini memberikan keistimewaan pada Aceh dalam penyelenggaraan kehidupan beragama dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.¹⁰ Berikutnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang mana berupa pernyataan sebagai otonomi khusus yang diberikan pada Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam undang-undang tersebut menegaskan bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati entitas pemerintah daerah khusus atau istimewa yang telah diatur oleh undang-undang. Kebijakan ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat negara kesatuan republik Indonesia mengakui Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan telah memberikan Aceh kewenangan khusus untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Adapun mengurus sendiri kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagaimana dipimpin oleh seorang gubernur.¹¹

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 atau Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) di dalamnya menyuarakan terkait pelaksanaan

¹⁰ Fitri Hindari, "Keberadaan Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh Dalam Rangka Pertumbuhan Ekonomi Masyarakat Aceh," *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari*, 4, no. 2 (2022): 42.

¹¹ Wawan Haryanto and Syamsuddin, "Otonomi Khusus Dan Implikasi Yuridis Legislasi Hukum Nanggroe Aceh Darussalam," *Jurnal Islamic Family Law*, 2, no. 3 (July 2021): 64.

syariat Islam dalam hubungannya tentang pemerintahan Aceh. Payung hukum ini memutasikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Undang-Undang Pemerintahan Aceh telah mengatur beberapa ketentuan pokok penegakan syariat Islam yang dilakukan dengan asas personalitas keislaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh. Hal tersebut tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah provinsi. Otonomi khusus ini secara jelas tertera pada pasal 7 ayat (1) UU Nomor 11 Tahun 2006 bahwa “Pemerintahan Aceh dan kabupaten berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah”. Secara general undang-undang ini memuat regulasi pokok mengenai hampir seluruh kebijakan khusus terhadap Aceh. Pada Undang-Undang Pemerintah Aceh terutama berkaitan dengan implementasi syariah Islam, telah memberikan kewenangan yang meliputi aqidah, syariah, dan akhlak. secara garis besar yaitu terdiri dari:

1. Regulasi mengenai kependudukan, pendidikan, dan kebudayaan sosial, serta urusan pemerintahan termasuk di dalamnya lembaga-lembaga yang ada, sebagaimana lembaga adat, dan tata cara pemilihan pejabat-pejabat terkait.
2. Penerapan syariat Islam yang mana ruang lingkup penerapannya serta lembaga pelaksanaannya berada pada Majelis Permusyawaratan Ulama dan Mahkamah Syariah. Berkenaan dengan ruang lingkup peradilan syariah dalam hal tersebut perkara *ahwal al-syakhsiah*, muamalah, *jinayah* yang didasarkan atas syariat Islam pelaksanaannya dilakukan oleh Mahkamah Syariah. Sedangkan Majelis Permusyawaratan Ulama bergerak dalam bidang fatwa. Sebagaimana rekomendasi pada pemerintah daerah mengenai kebijakan-kebijakan pemerintah daerah sebagai pembuat kebijakan dan pengawasan.
3. Aturan mengenai TNI dan *wilayatul hisbah* (polisi syariah) dalam bidang pengawasan di masyarakat Aceh.
4. Regulasi tentang qanun sebagai produk hukum daerah, yaitu peraturan perundang-undangan sejenis peraturan provinsi yang mengatur

penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Atas dasar kekhususan qanun Aceh memiliki kewenangan mengatur seperti hukum cambuk bagi pelaku *jinayah*. Selain hal tersebut banyak qanun yang berlaku sebagaimana tentang *maisir* (perjudian), lembaga keuangan syariah, pengelolaan zakat dan sebagainya.¹²

Otonomi khusus Nanggroe Aceh Darussalam berimplikasi pada legislasi hukum Islam berupa qanun Aceh tersebut, yang mana representasi formal dari penerapan otonomi khusus termasuk penerapan syariat Islam. Qanun biasa dikenal dengan aturan yang berasal pada hukum Islam. Dengan hal ini perangkat untuk menjalankan hukum Islam sebagian besar telah terealisasi. Otonomi khusus bagi Nanggroe Aceh Darussalam bukan saja mereka telah mengadopsi keistimewaan Aceh dalam religi masyarakat, dan politik mereka. Mereka juga telah memberikan jaminan kepastian hukum dalam segala hal yang berlandaskan agama, karena syariat Islam adalah inti dari kehidupan mereka, yang telah membantu mereka mengembangkan daya juang yang kuat dan budaya Islam yang kental.¹³ Sebagaimana hal tersebut juga mendapat validasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berbeda dengan Nanggroe Aceh Darussalam, Papua diberikan otonomi khusus berdasarkan kekentalan adat mereka. Selain itu, pengakuan negara atas Papua di dua bidang utama yang melatarbelakangi pemberian otonomi khusus. Pertama, pemerintah mengakui sampai saat ini terdapat masalah di Papua yang belum terselesaikan selama terbentuknya undang-undang. Masalah ini mempengaruhi sejumlah bidang, termasuk bidang sosial, budaya, politik, pemerintahan, dan ekonomi. Disadari dengan tegas bahwa apa yang terjadi di Papua tidak memenuhi rasa keadilan, dan masih belum mampu mewujudkan kesejahteraan, penegakan hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, khususnya bagi masyarakat Papua. Jumlah dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi Papua yang dirasa tidak seimbang dengan perkembangan pembangunan. Kedua, diakui pula bahwa pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam

¹² Al Yasa Abubakar and Daud Yoesoef, "Qanun Sebagai Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam," *Jurnal Legislasi Indonesia*, 1, no. 4 (November 2021): 76.

¹³ Al Yasa Abubakar and Daud Yoesoef, "Qanun Sebagai Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam," *Jurnal Legislasi Indonesia*, 1, no. 4 (November 2021): 88.

tidak meningkatkan taraf hidup masyarakat adat, sehingga menimbulkan kesenjangan yang signifikan di antara mereka. Terutama mengenai tambang emas terbesar karena ketimpangan eksploitasi dan keuntungan yang diperoleh daerah.¹⁴ Hal itu mendorong terjadinya gerakan separatisme. Berkaitan dengan hal tersebut suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam bentuk peningkatan akselerasi pembangunan, pemberdayaan, dan kesejahteraan provinsi Papua yakni dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi provinsi Papua.

Kebijakan khusus yang diberikan pada Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yaitu pertama, adanya penegasan bahwa rakyat asli Papua yakni berasal dari lingkup ras Melanesia yang meliputi suku-suku asli Papua. Berikutnya gubernur dan wakil gubernur wajib dari orang asli Papua, begitu pula dengan rekrutmen politik yang dilaksanakan harus memprioritaskan masyarakat asli Papua. Kedua, adanya representasi budaya masyarakat asli Papua yang dikenal dengan Majelis Rakyat Papua dan memiliki kewenangan tertentu dalam rangka membela hak-hak masyarakat asli Papua.¹⁵ Sebagaimana berasaskan penghormatan terhadap adat dan kultur, pemberdayaan perempuan, serta pembinaan kerukunan hidup umat beragama. Melalui Majelis rakyat Papua dimaksudkan agar hukum adat masyarakat diterima legitimasinya sebagai hukum formal. Kedudukan kelembagaan Majelis Rakyat Papua tidak terdapat di daerah lain, di mana majelis tinggi parlemen bikameral berfungsi sebagai badan legislatif dari segi kewenangan yang dimilikinya. Ketiga, bagi Papua ada aturan khusus tentang pendapatan daerah. Besaran dana bagi hasil sumber daya alam di sektor pertambangan minyak bumi sebesar 70% merupakan kekhususan Papua, serta besaran untuk pertambangan gas alam juga sebesar 70%. Proporsi ini lebih tinggi dari yang diatur di daerah lain, di mana bagi hasil pertambangan untuk minyak 15,5% dan gas alam sebesar 30,05%.¹⁶ Selain itu Papua terdapat "*Special Acceptance*" dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus, yaitu prosentasenya selaras 2% dari pagu

¹⁴ Stepanus Malak, *Otonomi Khusus Papua* (Medan: Ar-Raafi, 2019), 112.

¹⁵ Stepanus Malak, 137.

¹⁶ Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah Di Indonesia*, 59.

dana alokasi umum nasional. Keempat, divalidasinya eksistensi budaya yang kental melalui penggunaan simbol-simbol khusus yang menandakan keberadaan Papua, serta penamaan aturan dan lembaga yang bersifat khusus. Implementasi otonomi khusus Provinsi Papua melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 memang merupakan relevansi dari pelaksanaan otonomi daerah yang diangkat dalam sistem pemerintahan Indonesia. Dalam hal ini memberikan keleluasaan dalam bidang ekonomi, politik, dan hukum guna merealisasikan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Papua.

B.3. Otonomi Khusus Sebagai Upaya Meminimalisir Konflik

Otonomi khusus merupakan suatu kewenangan yang khusus diberikan oleh negara kepada sebuah daerah atau provinsi dalam mengatur serta mengurus kepentingan masyarakatnya dengan upayanya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakatnya. Kebijakan ini diambil negara sebagai suatu upaya dalam menghadapi berbagai problematika yang terjadi daerah rentan terhadap konflik.¹⁷ Konsep otonomi khusus secara efektif memperkokoh NKRI yakni menjaga keberagaman budaya, bahasa, hingga adat istiadat di Indonesia. Provinsi Aceh merupakan salah satu contoh penerapan otonomi khusus di Indonesia yang dapat dikatakan sukses melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang memungkinkan masyarakat Aceh untuk menjalankan aturan-aturan yang berlandaskan syariat Islam dalam wilayah mereka. Hal ini mempertahankan identitas budaya dan agama mereka tanpa mengancam integritas NKRI.¹⁸ Selain Aceh, wilayah Papua juga telah diberikan otonomi khusus yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua.¹⁹ Realisasi otonomi khusus di Papua bertujuan untuk memenuhi aspirasi masyarakat Papua dan mendorong partisipasi mereka dalam pembangunan daerahnya. Adanya otonomi khusus

¹⁷ Wasisto Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 27, <https://doi.org/10.31078/jk947>.

¹⁸ Simamora, Asnawi, and Andrizal, "Otonomi Khusus Terhadap Eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia," 22.

¹⁹ Azmi Mutaqin, "Otonomi Khusus Papua Sebuah Upaya Merespon Konflik Dan Aspirasi Kemerdekaan Papua," *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 4, no. 1 (January 21, 2014): 14, <https://doi.org/10.14710/politika.4.1.2013.5-18>.

merupakan konsekuensi dari ketidakpuasan suatu daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat yang kemungkinan memang tidak sesuai dengan pola dan budaya masyarakatnya. Ketidak sesuaian inilah yang nantinya memunculkan gejolak-gejolak konflik dari masyarakat daerah tersebut yang mengharuskan pemerintah pusat mengambil langkah demi mempertahankan integritas negara Indonesia.

Otonomi khusus merupakan “final alternative” politik pemerintah pusat terhadap eksistensi dan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam mempertahankan kedaulatan negara. Yakni “daripada sebuah daerah lepas dari NKRI maka diberikanlah kebijakan Otonomi Khusus”.²⁰ Selain itu, otonomi khusus juga bertujuan untuk meningkatkan pemerataan pembangunan di daerah-daerah terpencil atau tertinggal. Melalui otonomi khusus, pemerintah memberikan perhatian khusus dalam pengembangan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan sektor ekonomi di daerah-daerah tersebut. Hal ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan pembangunan antara daerah yang memiliki aksesibilitas lebih baik dengan daerah-daerah yang sulit dijangkau.²¹ Selanjutnya, otonomi khusus juga menjadi sarana untuk memperkuat integrasi nasional dan menjaga persatuan bangsa. Meskipun daerah-daerah dengan otonomi khusus memiliki ke-khasan budaya dan hak istimewa dalam mengatur pemerintahannya, tetapi mereka tetap merupakan bagian integral dari NKRI.

Dalam konteks ini, otonomi khusus dirancang sedemikian rupa agar tidak terjadi pecah-belah atau kerusakan integritas negara, sehingga tetap memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa. Penting untuk dicatat bahwa otonomi khusus bukan berarti pemisahan diri atau memecah-belah negara.²² Otonomi khusus adalah bentuk pengakuan negara terhadap keunikan dan kekhasan daerah serta upaya untuk memperkokoh NKRI melalui pendekatan inklusif dan berkeadilan. Pemerintah pusat tetap memiliki peran penting

²⁰ Sekretariat Jenderal MPR RI, “Otonomi Khusus dalam Bingkai NKRI,” *Jurnal Majelis : Media Aspirasi Konstitusi*, 3, 1, no. 3 (Jakarta 2012): 122.

²¹ Simamora, Asnawi, and Andrizal, “Otonomi Khusus Terhadap Eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia,” 22.

²² Sukarman Kamuli, “Otonomi Daerah Dalam Memperkokoh Integritas Bangsa,” *ARTIKEL* 1, no. 61 (February 6, 2013): 16, <https://repository.ung.ac.id/en/karyailmiah/show/61/otonomi-daerah-dalam-memperkokoh-integritas-bangsa.html>.

dalam mengawasi dan memastikan bahwa otonomi khusus tidak disalahgunakan atau bertentangan dengan konstitusi dan nilai-nilai negara.²³ Dalam konteks global yang semakin kompleks dan sering kali terjadi konflik antar kelompok di berbagai belahan dunia, penerapan otonomi khusus di Indonesia menjadi langkah yang strategis dalam memperkuat NKRI. Melalui otonomi khusus, pemerintah Indonesia mengakui pentingnya menjaga keragaman budaya dan memperhatikan kebutuhan daerah-daerah tertentu, sambil tetap mempertahankan persatuan dan integritas negara.²⁴ Oleh karena itu, otonomi khusus sebagai upaya memperkokoh NKRI adalah langkah yang bijak dan penting. Dengan menghargai keunikan dan kekhasan daerah serta memberikan kesempatan bagi daerah-daerah tertentu untuk mengatur pemerintahannya sesuai dengan konteks lokal, otonomi khusus membantu membangun negara yang kuat, inklusif, dan berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penerapan Otonomi Khusus tentunya tidak terlepas dari kendala-kendala yang pertama yaitu ketakutan, kekhawatiran, dan ketidakpastian. Seperti yang kita ketahui bahwa papua adalah wilayah yang kaya akan sumber daya alam sehingga kekhawatiran masyarakat muncul akan takutnya sumber daya alam yang di eksploitasi secara besar-besaran tanpa memperhatikan lingkungan dan tidak memberikan alasan kemanfaatan bagi masyarakat. Kemudian yang kedua kendala-kendala dalam penerapan otonomi khusus muncul yang tertuang dalam UU otonomi terdapat 3 hal yang menjadi urgensi mendasar dalam penerapan otonomi khusus, yang pertama adalah kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi papua, pengakuan penghormatan hak dasar masyarakat asli papua, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, ketiga hal tersebut masih jauh dari harapan dasar mengingat dalam aspek perekonomian, pendidikan, pelayanan masyarakat, dan indeks pembagunan wilayah papua masih tertinggal jauh. Berikutnya yang ketiga adalah peranan pemerintah dalam memberikan otonomi khusus belum bisa sepenuhnya

²³ Solihin Dadang, *Optimalisasi Otonomi Daerah: Kebijakan, Strategi, Dan Upaya*, vol. 1 (Jakarta: Yayasan Empat Sembilan, 2013), 143, <http://repository.unsada.ac.id/cgi/oai2>.

²⁴ Ika Dina Amin, "Otonomi Daerah Untuk Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pengelolaan Keuangan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)" 3 (2013): 8.

diterapkan oleh papua, sehingga perlu dilakukan evaluasi terhadap kebijakan otonomi khusus ini masih layak digunakan atau perlu diganti dengan kebijakan baru. Kebijakan otonomi khusus justru mengarah kepadaketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah, diantaranya adalah :

1. Masalah penggunaan lambang dan bendera daerah yang menimbulkan perdebatan antara pemerintah dan masyarakat, meskipun dalam UU otonomi khusus papua telah diatur diperbolehkannya penggunaan lambang dan bendera.
2. Alokasi penyaluran dana otonomi khusus tidak diiringi dengan tata laksana penggunaan untuk tujuan politik hukum dari pemberlakuan otonomi khusus
3. Pelanggaran HAM menjadi indikator kegagalan proses integrasi bangsa di papua, sehingga kebijakan seperti pemenuhan hak-hak dasar lingkungan, pemberantasan kemiskinan, dan tindak kekerasan sering kali terjadi dan sulit diselesaikan.²⁵

Penerapan otonomi khusus tidak hanya menimbulkan kendala-kendala saja tetapi juga sebagai upaya untuk meminimalisi konflik. Salah satunya adalah papua membawa peran sangat penting untuk otonomi khusus hal ini dapat dinilai bahwa produk peraturan terkait otonomi khusus papua merupakan sebuah trobosan hukum yang responsif dan tidak terpisahkan dari prinsip-prinsip kesejahteraan rakyat. Optimalisasi otonomi khusus papua yang diharapkan dapat sebagai penenang konflik dan polemik yang bergejolak di papua saat ini, sehingga konflik, polemik, dan kekerasan yang terjadi dapat berhenti dan harapan masyarakat papua yang makmur dan sejahtera dapat terwujud dengan maksimal yaitu dengan cara-cara berikut :

1. Optimalisasi keberpihakan pemerintah pusat terhadap pelaksanaan otonomi khusus
2. Optimalisasi peran MPR dalam UU otonomi khusus

²⁵ Jonathan Jacob Paul Latupeirissa, I Putu Darma Wijaya, and I Made Yuda Suryawan, "Problematika Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus kepada Daerah Papua dan Papua Barat dengan Perspektif Kebijakan Publik," *Sawala: Jurnal Administrasi Negara* 9, no. 2 (December 1, 2021): 168-78, <https://doi.org/10.30656/sawala.v9i2.3496>.

3. Optimalisasi pengawasan dana otonomi khusus

Adanya langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah merupakan bentuk terobosan baru untuk meminimalisir munculnya konflik yang ada di masyarakat Papua itu sendiri. Sehingga dengan adanya perbaikan dari pemerintah seperti langkah optimalisasi keberpihakan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan otonomi khusus Papua dalam bentuk kesetaraan keberagaman, optimalisasi penyaluran dan pengawasan dana serta evaluasi pengeluaran anggaran, dan juga mempertajam kebijakan dan memperkuat kapasitas lembaga pemerintah. Dengan demikian, jika tercipta sinergi yang seimbang antara idealitas normatif sebagaimana terkandung dalam substansi UU Otonomi khusus, dengan sikap nyata dan konsistensi baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah Papua beserta segenap komponen masyarakat Papua, maka niscaya Otonomi khusus dapat menjadi suatu penyelesaian dan kebijakan alternatif terbaik dalam mewujudkan dan pemenuhan seluruh keinginan masyarakat Papua dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. KESIMPULAN

Dengan demikian otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana di dalamnya terdapat empat pilar prinsip otonomi daerah yakni kesatuan, tanggung jawab, nyata, dan pemberdayaan. Otonomi bersifat umum biasanya diimplementasikan pada daerah yang mempunyai stabilitas politik terkendali. Sedangkan otonomi yang bersifat khusus atau disebut desentralisasi asimetris diimplementasikan pada daerah yang memiliki potensi perbedaan tinggi dan ketimpangan luar biasa, serta dalam potensi konflik. Adapun otonomi khusus di Indonesia diberikan pada Aceh dan Papua. Pemberian otonomi khusus terhadap Aceh melalui sistem desentralisasi yakni berupa adanya peraturan daerah yang kental dengan Islam yaitu Qanun. Kewenangan khusus tersebut diberikan guna mengatur dan mengurus kepentingan daerah sesuai dengan prakarsa masyarakat daerahnya. Begitu pun terhadap daerah Papua, otonomi khusus yang diberikan berupa rekrutmen politik

yang dilaksanakan harus memprioritaskan masyarakat asli Papua. Hal ini sangat kental dengan adatnya. Otonomi khusus dirancang sedemikian rupa agar tidak terjadi pecah-belah atau kerusakan integritas negara, sehingga tetap memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa. Optimalisasi otonomi khusus Papua diwujudkan dengan upaya keberpihakan pemerintah pusat terhadap pelaksanaan otonomi khusus. Oleh karena itu otonomi khusus secara efektif yakni memperkokoh NKRI.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Yasa Abubakar and Daud Yoesoef. "Qanun Sebagai Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Provinsi Nanggroe Aceh Darissalam," *Jurnal Legislasi Indonesia*, 1, no. 4 (November 2021).
- Amin, Ika Dina. "Otonomi Daerah Untuk Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pengelolaan Keuangan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)" 3 (2013).
- Dadang, Solihin. *Optimalisasi Otonomi Daerah: Kebijakan, Strategi, Dan Upaya*. Vol. 1. Jakarta: Yayasan Empat Sembilan, 2013. <http://repository.unsada.ac.id/cgi/oai2>.
- Fauzi, Achmad. "Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik." *SPEKTRUM HUKUM* 16, no. 1 (July 15, 2019): 17. <https://doi.org/10.35973/sh.v16i1.1130>.
- Ferizaldi. *Dinamika Otonomi Daerah Di Indonesia*. Sulawesi: Unimal Press, 2016.
- Fitri Hindari. "Keberadaan Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh Dalam Rangka Pertumbuhan Ekonomi Masyarakat Aceh," *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari*, 4, no. 2 (2022).
- Jati, Wasisto Raharjo. "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 27. <https://doi.org/10.31078/jk947>.
- Arifah. "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 743-70. <https://doi.org/10.31078/jk947>.

- Kamuli, Sukarman. "Otonomi Daerah Dalam Memperkokoh Integritas Bangsa." *ARTIKEL* 1, no. 61 (February 6, 2013). <https://repository.ung.ac.id/en/karyailmiah/show/61/otonomi-daerah-dalam-memperkokoh-integritas-bangsa.html>.
- Latupeirissa, Jonathan Jacob Paul, I Putu Darma Wijaya, and I Made Yuda Suryawan. "Problematika Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus kepada Daerah Papua dan Papua Barat dengan Perspektif Kebijakan Publik." *Sawala: Jurnal Administrasi Negara* 9, no. 2 (December 1, 2021): 168–78. <https://doi.org/10.30656/sawala.v9i2.3496>.
- Mutaqin, Azmi. "Otonomi Khusus Papua Sebuah Upaya Merespon Konflik Dan Aspirasi Kemerdekaan Papua." *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 4, no. 1 (January 21, 2014): 5–18. <https://doi.org/10.14710/politika.4.1.2013.5-18>.
- Permatasari, Ane. "Otonomi Khusus Daerah Perbatasan, Alternatif Solusi Penyelesaian Masalah Perbatasan Di Indonesia." *Jurnal Media Hukum* 21, no. 2 (December 30, 2014): 16. <https://doi.org/10.18196/jmh.v21i2.1189>.
- Sanur, Debora. "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Di Aceh [Implementation of Special Autonomy Policies In Aceh] | Sanur | Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional," July 24, 2020. <https://doi.org/10.22212/jp.v11i1.1580>.
- Sekretariat Jenderal MPR RI. "Otonomi Khusus dalam Bingkai NKRI." *Jurnal Majelis : Media Aspirasi Konstitusi*, 3, 1, no. 3 (Jakarta 2012): 122.
- Simamora, Birman, Eddy Asnawi, and Andrizal Andrizal. "Otonomi Khusus Terhadap Eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Analisis Hukum* 4, no. 2 (September 28, 2021): 22.
- Simanjuntak, Kardin. "Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia." *Jurnal Bina Praja* 07, no. 02 (June 2015): 111–30. <https://doi.org/10.21787/JBP.07.2015.111-130>.
- Stepanus Malak. *Otonomi Khusus Papua*. Medan: Ar-Raafi, 2019.

Sufianto, Dadang. "PASANG SURUT OTONOMI DAERAH DI INDONESIA."

Jurnal Academia Praja 3, no. 2 (August 1, 2020): 271-88.

<https://doi.org/10.36859/jap.v3i2.185>.

Wawan Haryanto and Syamsuddin. "Otonomi Khusus Dan Implikasi Yuridis

Legislasi Hukum Nangroe Aceh Darussalam," *Jurnal Islamic Family*

Law, 2, no. 3 (July 2021).