



UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



**Pengesahan Revisi Undang-Undang Otonomi Khusus Papua: Realitas  
Pembangunan untuk Kesejahteraan dan Konflik pada Masyarakat**

*Karolin Sarmauli Sinulingga*

**ABSTRAK**

Negara Indonesia berupaya menjamin kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan yang menyeluruh di setiap daerah. Hal ini selaras dengan cita-cita negara yang termaktub dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Provinsi Papua salah satunya, daerah ini diberikan kekhususan oleh karena diskriminasi, konflik, dan kesenjangan daerah yang cukup besar. Maka dari itu, Pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua) sebagai upaya peningkatan pembangunan daerah Papua, pengelolaan potensi alam Papua yang melimpah dengan menghargai hak masyarakat adat, dan berupaya memperbesar peran orang asli Papua dalam tata kelola pemerintahan. Penulisan ini bertujuan untuk menelisik realita implementasi ketentuan UU Otsus Papua dan menganalisa bentuk konflik yang terjadi di Papua atas kegagalan pembangunan yang berpihak pada masyarakat adat. Kemudian menganalisis solusi kegagalan tersebut dengan perbaikan tata kelola pemerintahan melalui penerapan prinsip *good governance*.

**A. Pendahuluan**

Tuntutan Reformasi atas pemerintahan orde lama yang mengalami krisis multidimensi melahirkan suatu kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Paradigma sentralisasi kemudian bergeser ke desentralisasi melalui dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>1</sup> Hal ini dilakukan sebagai perwujudan tujuan negara yang termaktub dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.<sup>2</sup> Kesadaran Pemerintah Indonesia akan negara Indonesia yang variatif dan terdiri dari berbagai pulau menjadikan sulitnya pengontrolan di setiap daerah apabila Indonesia dikelola secara sentralistis. Praktik dari kebijakan sentralistis selama orde baru menimbulkan kesenjangan antar daerah yang mengakibatkan terancamnya integrasi nasional.

<sup>1</sup> Rohidin. Skripsi: "Perbandingan Perilaku Anggaran Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Pekalongan Tahun 2005 Sampai Tahun 2008" (Jakarta: Universitas Indonesia, 2010), 1

<sup>2</sup> Pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945



UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



Desentralisasi dilakukan dengan menyerahkan urusan Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Artinya, pemerintahan daerah melaksanakan kewenangannya atas prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan otonomi daerah. Dalam hal ini, seluruh kepentingan yang menyangkut daerah yang dipimpin, merupakan hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengelola dan mengurus sesuai kondisi serta potensi daerah tersebut.<sup>3</sup> Melalui hal ini, akan tercipta pemberdayaan masyarakat sehingga dapat berpartisipasi dalam proses pengelolaan pemerintah daerah baik penggunaan sumber daya alam atau pun pelayanan publik yang prima. Berkaitan dengan hal tersebut, Indonesia juga mengakui satuan pemerintahan yang bersifat khusus. Penerapan kebijakan pemerintahan ini berupa desentralisasi asimetris. Terkaithal ini, **Tillin (2006)** menyatakan bahwa konsep desentralisasi asimetris terbagi menjadi dua jenis yaitu *de facto asymmetry* yang menekankan pada perbedaan kondisi daerah dan *de jure asymmetry* lebih kepada produk konstitusi yang didesain untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>4</sup> Hal tersebut berkaitan dengan alokasi kewenangan terhadap kebijakan wilayah tertentu dengan alasan yang berbeda. Kemudian, pemerintahan khusus ini lahir melalui Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 18B ayat (1) yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang”. Bisa disimpulkan bahwa ketentuan ini menjadi perwujudan dari terbentuknya provinsi dengan label tertentu seperti kekhususan Provinsi Papua dan Papua Barat, Nanggroe Aceh Darussalam, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pemberian kekhususan daerah pada Papua dan Papua Barat bertujuan untuk mengatasi konflik kemanusiaan berat yang terjadi. Kekhususan ini dinyatakan dengan adanya otonomi khusus (otsus) yang diberikan melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Hal ini juga capaian *win win solution* dari pihak yang menginginkan merdeka dengan pihak yang tetap pada Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>5</sup> Sebelumnya, sudah ada ketentuan untuk mengatur otonomi Provinsi Irian Barat, tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat Papua. Kemudian, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR

<sup>3</sup> Bab I Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>4</sup> Altianua Uamang. 2018. “Implementasi Otonomi Khusus Provinsi Papua dalam Ketahanan Wilayah NKRI di Pemerintah Kabupaten Mimik”. Reformasi. Vol. 8 No. 1, hlm. 48



UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



RI) menyatakan dalam TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang menilai adanya permasalahan yang membuat terhambatnya penerapan desentralisasi sehingga berakibat pada terganggunya kesejahteraan dan pembangunan Papua. Maka dari itu, MPR RI merekomendasikan adanya ketentuan mengenai otonomi khusus bagi wilayah Papua yang harus disahkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001.<sup>6</sup>

Pengesahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua) sejatinya dilatarbelakangi oleh realita kehidupan masyarakat Papua. Pertimbangan tersebut berupa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, mencapai kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan memberikan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia. Selain itu, pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua dinilai belum optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga berakibat terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua. Maka dari itu, dibentuklah suatu ketentuan yang dapat mengayomi segala kepentingan dan urusan pemerintahan daerah Papua secara optimal. Ketentuan ini berlaku selama dua puluh tahun untuk diimplementasikan di daerah Papua. Penerapan terhadap ketentuan ini secara optimal berpotensi dapat memperbaiki keadaan dan situasi masyarakat Papua.

Namun, “tidak ada gading yang tak retak” untuk menggambarkan implementasi dari penerapan ketentuan UU Otsus Papua ini. Dalam keberjalanannya banyak ditemukan kondisi-kondisi yang tidak sesuai dengan harapan dari disahkannya ketentuan tersebut. Di mana ada beberapa hal yang merugikan dan mengganggu kesejahteraan rakyat Papua seperti ketidakseimbangan fasilitas kesehatan, pendidikan, dan ekonomi. Selain itu, walaupun selama dua puluh tahun terdapat perkembangan pembangunan yang memicu keterbukaan wilayah Papua, tetapi hal tersebut tidak sesuai dengan alokasi dana yang disediakan. Akuntabilitas dana pada UU Otsus Papua selama ini cenderung menguap begitu saja. Kemudian, hal yang sedari dulu belum tercapai ialah transformasi konflik di wilayah Papua yang tidak tercapai. Di

---

<sup>6</sup> Riris Katharina. 2019. “Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua”. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm 1-3





UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



mana masih banyak ditemukan tindakan pelanggaran HAM terutama kekerasan dalam keberjalanan penerapan UU Otsus Papua.

Pada tahun 2021, sesuai dengan ketentuan pasal dinyatakan bahwa penerimaan dana alokasi akan dihentikan setelah 20 tahun UU Otsus Papua berjalan. Namun, dalam perkembangan revisi dalam bentuk RUU sampai ketentuannya disahkan oleh DPR dan diteken Presiden, mengalami penolakan dari masyarakat Papua. Terutama dari sisi tidakdilibatkannya masyarakat Papua dalam perevisian UU Otsus Papua. Pun selama penolakanUU Otsus Papua berlangsung, aspirasi dari aktivis dan masyarakat Papua tidak dilirik oleh pihak pemerintah. Maka dari itu, implementasi dari disahkannya ketentuan Revisi UU Otsus Papua ini membutuhkan pengetatan pengawalan, yang mana dapat dibandingkan dengankeadaan selama UU Otsus Papua jilid pertama diterapkan sehingga dapat dipelajari dandiawasi lebih lanjut.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk meneliti ketentuan perundang-undangan yang dalam penormaannya masih terdapat kekurangan seperti teknis pelaksanaannya dilapangan. Pendekatan ini berlandaskan pada pengumpulan data, perubahan peraturan perundang-undangan, dan norma hukum di masyarakat. Bahan penelitian diperoleh dari data sekunder. Artinya, data yang dipakai adalah data terdahulu yang telah dipublikasi seperti buku, kajian, laporan tahunan, jurnal. dan artikel,

## **C. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana realitas pembangunan daerah Papua terkait dengan implementasi ketentuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua?
2. Bagaimana keberjalanan konflik yang berujung pada pelanggaran HAM di daerah Papua hingga tahun 2021 sejak UU Otsus Papua disahkan?
3. Bagaimana problematika pengesahan revisi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan solusi atas ketidakefektifan pengimplementasian UU Otsus Papua terkait tata kelola Pemerintahan?

## **D. Pembahasan**

1. **Realitas Pembangunan Daerah Papua Terkait dengan Implementasi Ketentuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua**



UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



Ketentuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menyatakan bahwa alasan kuat disahkannya Papua sebagai salah satu daerah khusus di Indonesia diantaranya; meningkatkan taraf hidup masyarakat, mewujudkan keadilan dan penegakan HAM, hukum, dan demokrasi, pengakuan dan penghormatan ha-hak dasar orang asli papua (OAP), dan penerapan tata kelola pemerintahan.<sup>7</sup> Kebijakan ini dilakukan dengan harapan permasalahan konflik dapat diatasi dan mempercepat pembangunan daerah Papua. Pada dasarnya dalam mencapai kemajuan pembangunan daerah, proses peningkatan kualitas tidak hanya dilakukan pada satu bidang saja yaitu perekonomian, tetapi juga pada bidang lain yaitu pendidikan, kesehatan, dan lingkungan hidup. Maka dari itu, sebagai daerah yang mendapatkan otonomi khusus diberikan pendanaan untuk mencapai kemajuan tersebut sebesar 2% dari Dana Alokasi Umum Nasional untuk pembiayaan pendidikan, kesehatan, serta dana tambahan otonomi khusus untuk pembiayaan infrastruktur.

Sayangnya dalam keberjalanan otonomi khusus Papua diimplementasikan, daerah Papua masih menjadi daerah dengan tingkat kemiskinan tertinggi yaitu sebesar 26,8% yang diikuti oleh daerah Papua Barat sebesar 21,7%, yang tercatat di September 2020 terakhir.<sup>8</sup> Pada tahun 2019, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Papua masih berada di urutan terbawah yaitu 60,84% dengan kategori sedang.<sup>9</sup> Artinya, pencapaian pembagunan manusia di daerah Papua masih tergolong rendah. Pun terdapat perbedaan jauh dari capaian IPM antaradaerah di Papua seperti Kabupaten Mimika, Biak Numfor, dan Nduga yaitu secara berurutan mencapai 74,13, 72,57, dan 30,75.<sup>10</sup> Dalam hal ini, Kabupaten Nduga tertinggal jauh dengan kabupaten lain di Papua. Padahal, ketentuan UU Otsus Papua sudah mengatur mengenai kewenangan dan hak kewajiban pemerintahan daerah, tetapi jika sumber daya manusia dan infrastruktur tidak memadai akan menyulitkan Papua untuk memperoleh hasil yang ingin dicapai (**Kharisma, Samputra, & Muntaha, 2020**). Kemudian, keadaan tersebut juga terjadi dalam perekonomian Papua, yang mana gini ratio Papua sebesar 0,391% Bisa ditarik kesimpulan bahwa terdapat ketimpangan dalam berbagai sektor diantara daerah-daerah di Papua.

<sup>7</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, hlm 3

<sup>8</sup> Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. 2020. "*Profil Kemiskinan di Provinsi Papua Maret 2020*"

<sup>9</sup> Badan Pusat Statistik Provinsi Papua . 2020. "*Laporan Perekonomian Daerah Provinsi Papua 2020*" hlm.70

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm.72



UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Papua, masyarakat Papua umumnya bekerja pada sektor pertanian.<sup>11</sup> Potensi alam yang ada di Papua sangat mumpuni dalam meningkatkan perekonomian bila diolah secara optimal. Keberadaan otonomi khusus juga mengatur pengelolaan sumber daya alam termasuk masyarakat adat dan hak ulayat. Salah satunya adalah hutan, luas hutan Papua sebesar 42,5 juta hektar, yang mana 33,75 juta hektar di Papua dan 8,75 hektar di Papua Barat.<sup>12</sup> Namun, luasnya hutan tersebut juga memiliki kerusakan yang cukup mengkhawatirkan. Dilansir dari data Forest Watch Indonesia bahwa pada Periode 2000-2009, laju deforestasi di bioregion Papua seluas 60.300 hektar pertahun. Kemudian, jumlah ini meningkat pada periode 2013-2017 seluas 171.900 hektar hingga periode 2013-2017 seluas 189.300 hektar pertahun.

Permasalahan ini cukup mengganggu kehidupan penduduk Papua, yang mana tata kelola hutan dan lahan dalam kerangka UU Otsus Papua erat kaitannya dengan hak masyarakat adat. Keadaan juga tidak terlepas dari eksploitasi sumber daya alam di Papua yang beresiko. Besarnya deforestasi diindikasikan terjadi dalam konsesi usaha industri ekstraktif seperti izin usaha perkebunan sawit, usaha hasil hutan kayu-hutan alam, usaha hasil hutan kayu-hutan tanaman atau hutan tanaman industri. Dalam deforestasi untuk pembukaan perkebunan sawit, kebanyakan dari luas tanah yang diberi izin, setengahnya tidak ditanami dan tidak diberi kejelasan tujuannya. Memang hasil dari usaha tersebut menyumbang perekonomian yang cukup besar dari negara, tetapi tidak berefek terhadap kehidupan ekonomi OAP. Kerusakan lingkungan atau bencana kebakaran mengakibatkan masyarakat yang tinggal di lokasi sekitar deforestasi kehilangan sumber pangan dan obat-obatan. Seperti yang diketahui hutan merupakan tempat penggantungan hidup dan puskesmas bagi rakyat Papua. Tentunya hal ini sangat bertentangan dengan konsep penguasaan negara Indonesia. Pasalnya UUD NRI Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) yang menegaskan bahwa, bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berkaitan dengan hal ini, tata kelola yang buruk yang berakibat pada tidak tercapainya kesejahteraan hidup rakyat Papua dapat dipahami ketika minimnya partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya alam, yang mana pemerintah mengambil bagian besar untuk

<sup>11</sup> Badan Pusat Statistik Provinsi Papua . 2020. "*Laporan Perekonomian Daerah Provinsi Papua 2020*" hlm.54

<sup>12</sup> Badan Pusat Statistik. 2019





UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



mengambil keputusan. Selain itu, terlihat juga tidak adanya pengakuan dan perlindungan masyarakat adat, ketidakjelasan penegakan hukum, keterbukaan informasi, korupsi, politik perizinan yang berpihak pada investor.<sup>13</sup> Bisa disimpulkan bahwa masyarakat Papua hidup dalam *problems of plenty*, yaitu tetap hidup dalam kemiskinan di tengah sumber daya ekonomi yang melimpah.

Awal UU Osus Papua diterbitkan, dalam rangka pelaksanaan kebijakan menerima pendanaan kurang lebih sebesar Rp92,7 triliun hanya untuk daerah Papua, sedangkan Papua Barat mendapatkan sumber dana sejak tahun 2009 sampai tahun 2020 sebesar Rp41,8 triliun. Hal ini merupakan implementasi dari ketentuan Pasal 34 UU Otsus Papua yang menyatakan bahwa dana sebesar 2 % diberikan dalam rangka penerapan otonomi khusus dan berlaku selama 20 Tahun. Namun, dalam keberjalanannya terdapat permasalahan terkait tata kelola dana sehingga hasil dari otonomi khusus tidak maksimal. Hal tersebut terlihat pada tidak adanya rencana induk penggunaan dana otsus oleh pemerintah pusat dan pemerintahan daerah sehingga output dana sulit untuk diukur dan berpotensi mengalami disinsentif yang berakibat pada timbulnya inefisiensi yang besar dalam penganggaran. Selanjutnya, perencanaan dan ternyata menggunakan mekanisme perencanaan dana biasa sehingga masyarakat sulit untuk mengetahui kegiatan apa saja yang didanai oleh otonomi khusus. Kemudian, tidak adanya pemetaan kebutuhan pembiayaan pembangunan dan sinergitas sumber pembiayaan sehingga terdapat duplikasi anggaran dan pembangunan tidak terfokus pada sektor dengan daya ungkit ekonomi tinggi. Selain itu, persoalan dana yang serius terletak pada pelaksanaan anggaran, yang mana banyaknya kegiatan yang tidak terlaksana sehingga Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) lebih besar tiap tahunnya. Sementara itu, *outcome* masih jauh dari harapan dan pengawasan yang dilakukan tidak berjalan dengan optimal.

Dalam mencapai peran OAP dalam mengatur kelembagaan politik pemerintahan, maka UU Otsus Papua memberikan hak politik kepada OAP untuk membuat kebijakan yang sesuai dengan keadaan masyarakat. Pada dasarnya, UU Otsus Papua mempunyai tiga pilar kelembagaan yaitu Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), dan Majelis Rakyat Papua (MRP). DPRP memiliki  $\frac{1}{4}$  (seperempat) anggota yang merupakan OAP, sedangkan

---

<sup>13</sup> Asrida Elisabeth. 2017. "Kaji Ulang Kebijakan dan Izin-izin Industri Ekstraktif di Papua" Mongabay. <https://www.mongabay.co.id/2017/11/27/kaji-ulang-kebijakan-dan-izin-izin-industri-ekstraktif-di-papua/>, diakses 23 Juli 2021, pukul 11.00



UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



MRP sendiri merupakan representasi kultural OAP.<sup>14</sup> Maka dari itu, dalam aktivitas politik Papua, pihak yang lebih diutamakan adalah mereka yang merupakan OAP.

Jika melirik dari ketentuan Otsus yang mengatur mengenai kelembagaan di Papua, terdapat lembaga yang cukup memberikan andil besar dalam setiap kegiatan pembangunan ataupun aktivitas pemerintahan wilayah Papua. Lembaga tersebut merupakan MRP. Pasal 21 dan 22 UU Otsus Papua menyebutkan bahwa kegiatan dari MRP berupa memberikan pertimbangan dan persetujuan calon Gubernur, anggota MPR RI utusan Papua, Peraturan Daerah Khusus (Perdasus), perjanjian kerja sama dengan pemerintah maupun pihak lain, serta memberi saran terhadap DPRP, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota terkait hal yang menyangkut OAP. Artinya, walaupun MRP tidak memiliki hak dalam penyusunan/pembentukan rancangan peraturan daerah, tetapi setiap pengelolaan pemerintahan harus mendapat persetujuan dari MRP. Selain itu, kewenangan yang didapat MRP harus diatur dalam ketentuan yang terdapat pada Perdasus. Namun, fakta yang terlihat bahwa MRP memiliki kerentanan apabila pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Ditemukan bahwa MRP dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sering belok dari prosedur dan mekanisme yang diterapkan dalam Perdasus.<sup>15</sup> Hal inilah yang memicu ketidaksinambungan dengan Pemerintah Provinsi oleh karena kewenangan sendiri yang sama kuat sehingga menimbulkan dualisme dan konflik politik. Selain itu, hak politik sering menimbulkan benturan representasi kultural dan politik akibat penyalahgunaan oleh elit politik tertentu sehingga hak tersebut hanya dipegang oleh suatu kelompok. Terkait dengan hal tersebut, tidak tercapainya tujuan UU Otsus Papua oleh karena praktik dilapangan, yang mana terdapat politik representasi yang mengatasnamakan rakyat Papua, tetapi berisikankelompok pendatang yang mendapat panggung dalam aktivitas politik yang disetujui oleh lembaga representasi di Papua.

## 2. Keberjalanan Konflik di Papua setelah UU Otsus Papua disahkan

Pemerintah Indonesia mengeluarkan UU Otsus Papua dalam rangka meredakan keinginan rakyat Papua untuk merdeka. Namun, keberjalanan UU Otsus Papua tidak memberikan perkembangan lebih untuk menyejahterakan OAP atau masyarakat adat Papua

<sup>14</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, hlm 45

<sup>15</sup> Rahmi Ayunda. 2021. "Dampak Rill Implementasi Status Otonomi Khusus di Provinsi Papua, Indonesia: Kajian Hukum Perspektif Good Governance". Jurnal Komunikasi Hukum, Vol.7 No.1, hlm. 395-396





UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



dan menjamin hak ulayat yang mereka punya. Meskipun sebenarnya ketentuan untuk menerapkan hal tersebut sudah ada, yaitu Pasal 43 dan 44 UU Otsus Papua yang menyebutkan mengenai perlindungan hak masyarakat adat, hak ulayat, dan hak kekayaan intelektual OAP, ditambah dengan diterbitkannya UU No. 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Papua. Justru bukanlah suatu pembaharuan yang baik bagi kehidupan yang OAP rasakan, tetapi tempat penggantungan hidup mereka yang mulai dirampas. Tentunya keadaan ini tidak serta merta diterima langsung oleh masyarakat sekitar. Adanya penolakan oleh masyarakat sekitar memicu terjadinya konflik yang berujung kekerasan.

Sekretaris Dewan Adat Papua Leo Imbri menceritakan bahwa pelanggaran HAM terjadi ketika masyarakat adat memperjuangkan keadilan karena investor memakai aparat negara.<sup>16</sup> Adapun praktik ini terus berlanjut hingga saat ini, yang mana pada tahun 2020 terjadi penolakan dari masyarakat adat suku Moskona atas konsesi PT Wanagalang Utama karena mendapat hak pengelolaan hasil hutan di wilayah mereka sehingga dilakukan operasi militer oleh TNI dan Polri yang berdalih pada terjadinya pengejaran terhadap oknum pelaku kekerasan dan perampasan aparat Brimob. Kasus pelanggaran lain terjadi 7 November 2019, perwakilan masyarakat adat Papua mengadu ke Komnas HAM Jakarta atas ketidakadilan pengelolaan dan pemanfaatan tanah oleh investor yang merugikan dan mengancam ruang hidup dari masyarakat adat.<sup>17</sup>

Berkaitan dengan beberapa konflik tersebut, tentunya pelanggaran yang masyarakat adat rasakan bertentangan dengan ketentuan sila ke-5 Pancasila yang berbunyi “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Hal ini dikarenakan ketidakberhasilan negara Indonesia dalam menjamin perlindungan dan kesejahteraan masyarakat adat di Papua melalui pengimplementasian UU Otsus Papua.

### **3. Pengesahan revisi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan solusi atas ketidakefektifan pengimplementasian UU Otsus Papua terkait tata kelola Pemerintahan**

---

<sup>16</sup> Asrida Elisabeth. 2017. “Kaji Ulang Kebijakan dan Izin-izin Industri Ekstraktif di Papua” Mongabay. <https://www.mongabay.co.id/2017/11/27/kaji-ulang-kebijakan-dan-izin-izin-industri-ekstraktif-di-papua/>, diakses 23 Juli 2021, pukul 11.00

<sup>17</sup> Asrida Elisabeth. 2020. “Revisi UU Otonomi Khusus, Bagaimana Posisi Masyarakat Adat dan Alam Papua?” Mongabay. <https://www.mongabay.co.id/2020/05/07/revisi-uu-otonomi-khusus-bagaimana-posisi-masyarakat-adat-dan-alam-papua/>, pukul 13.00



UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



Setelah dua dekade berjalan, UU Otsus Papua kemudian direvisi dan disahkan pada 15 Juni 2021 oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Dilakukannya perubahan atas pasal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 34 UU Otsus Papua yang menyebutkan bahwa penerimaan dana sebesar 2% hanya berlaku selama 20 tahun. Maka dari itu, DPR RI menyepakati revisi UU Otsus Papua yaitu dengan perubahan 3 pasal usulan pemerintah dan 16 pasal usulan diluar pemerintah.

Pengesahan revisi UU Otsus Papua mendapat penolakan dari masyarakat Papua oleh karena penyusunan draft ini kurang melibatkan OAP. Terbukti setelah pengesahan Revisi UU Otsus Papua, MRP melakukan uji sengketa kewenangan ke Mahkamah Konstitusi dan meminta agar pembahasan lanjut atas UU Otsus dibatalkan serta melakukan perundingan dengan OAP.<sup>18</sup> Jika melihat keadaan tersebut, tindakan pemerintah Indonesia melanggar Pasal 77 UU Otsus Papua, yang mana pembahasan UU Otsus Papua harus diajukan kepada OAP melalui MRP sebagai lembaga representasi Papua dan DPRP. Timotius Murib, Ketua MRP berpendapat bahwa dalam pengimplementasian UU Otsus Papua selama dua dekade ini, hanya 4 kekhususan yang dilaksanakan dari total 20 kekhususan yang terdapat dalam aturan.

Adapun beberapa poin utama yang diubah dalam perevisian UU Otsus Papua ini cukup menarik perhatian publik. Salah satunya adalah alokasi dana, pasal 34 ayat (3) huruf e dan ayat (4) menyebutkan bahwa penerimaan dana dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus sebesar 2,25% dari dana umum nasional (DAU). Sebelumnya diberikan sebesar 2% dari DAU. Kemudian, adanya badan baru yang dipimpin oleh Wakil Presiden dan berkedudukan di Papua. Pasal 68A UU Otsus Papua menyatakan bahwa keberadaan badan khusus ini sebagai sinkronisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus serta pembangunan wilayah Papua. Pasal 28 UU Otsus Papua menyatakan bahwa OAP diberikan hak untuk mendirikan partai politik dan berkonsultasi dengan DPRP dan MRP. Pasal 17 ayat (3) UU Otsus Papua juga diubah, jabatan wakil gubernur bisa kembali diisi jika definitif berhalangan tetap. Selain itu, dapat digantikan oleh pejabat pemerintahan Papua yang ditunjuk oleh DPRP (ayat 4) dan dapat mengamanatkan sekretaris daerah untuk menjalankan tugas gubernur (ayat 6). Selain itu, pemekaran wilayah Papua juga diubah pada pasal 76 UU Otsus Papua. Dalam hal ini, pemerintah pusat mempunyai wewenang dalam pemekaran Papua yang

<sup>18</sup> Friski Riana. 2021. "Tak Dilibatkan Pembahasan Revisi UU Otsus Papua, MRP Gugat Jokowi dan DPR ke MK". <https://nasional.tempo.co/read/1473833/tak-dilibatkan-pembahasan-revisi-uu-otsus-papua-mrp-gugat-jokowi-dan-dpr-ke-mk/full&view=ok>, diakses 28 Juni 2021, pukul 22.00



UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



selanjutnya. Selain itu, pemekaran yang terjadi di kabupaten/kota tidak melalui tahapan daerah persiapan.<sup>19</sup>

Berkaitan dengan pemekaran wilayah, hal yang perlu disoroti adalah pemekaran yang tidak melalui tahapan daerah persiapan. UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mensiasati hal ini dengan tujuan agar daerah baru yang dimekarkan siap mengurus kepentingan daerahnya dan tidak bergantung pada daerah induk. Jika melihat dari pembangunan wilayah Papua, pengelolaan terhambat oleh karena perencanaan yang tidak efektif. Maka dari itu, jika tidak melalui suatu tahap daerah persiapan, dikhawatirkan daerah tidak dapat mengatasi keadaan daerahnya sendiri oleh karena kurangnya persiapan yang optimal. Menilik dari pembentukan badan khusus yang dipimpin oleh wakil presiden, maka bisa dilihat bahwa campur tangan pemerintah pusat akan sangat dirasakan walaupun sudah ada DPRP ataupun MRP sebagai lembaga representasi Papua. Dalam tata kelola pembangunan, kontribusi pemerintah pusat yang berlebih membuat tidak tercapainya hasil pembangunan dengan prinsip keadilan. Hal ini dikarenakan, pihak yang lebih tahu keadaan daerahnya sendiri adalah OAP. Apabila putusan dan kebijakan dominan oleh orang luar Papua, maka berpotensi memicu konflik kembali di masyarakat.

Jika melihat dari realita pengimplementasian UU Otsus Papua, kegagalan bertitik-tumpu pada tata kelola pemerintahan yang buruk. Ditengah banyaknya tugas dan target yang ingin dicapai, kapasitas sumber daya manusia yang tidak cukup berakibat terhadap pembangunan yang tidak tepat sasaran dan transparan, pengalokasian dana cenderung membuat inefisiensi meningkat, korupsi, dan penurunan kualitas pelayanan publik.<sup>20</sup> Hal ini dapat diatasi dengan perbaikan tata kelola pemerintahan bersifat desentralisasi simetris yang mengutamakan koordinasi yang kuat antara kapasitas institusi pemerintah daerah dan mekanisme pengawasan serta akuntabilitas dana. Konsep *Good governance* pun bisa dijadikan suatu solusi yang mumpuni dalam memperbaiki cara kerja pemerintahan. *Good governance* diartikan sebagai kerangka konsep tata kelola pemerintahan yang baik untuk membenahi ideologi, paradigma, kultur, dan manajemen pemerintahan agar memiliki kinerja

---

<sup>19</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

<sup>20</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua





UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



yang lebih maju.<sup>21</sup> Untuk mencapai membenahi tata kelola pemerintahan, maka digunakan prinsip penerapan *good governance*, yaitu partisipasi, akuntabilitas, koordinasi, dan transparansi (Fanggidae & Yuanjaya, 2016).<sup>22</sup>

Partisipasi yaitu keterlibatan para pihak dalam membuat suatu kebijakan untuk diperoleh beragam perspektif dan pandangan dengan mempertimbangkan persoalan masyarakat. Hal ini dipahami bahwa dalam penerapan kebijakan UU Otsus, maka harus melibatkan masyarakat adat dan mempertimbangkan lembaga representasi yaitu MRP. Pun MRP juga harus menerapkan nilai kebersamaan dan berpihak kepada masyarakat adat untuk menghindari adanya campur tangan berlebih dari orang luar Papua. Kemudian, transparansi yang merupakan keterbukaan pemerintah dalam kegiatan pembangunan. Artinya, pemerintah memberikan ruang kepada masyarakat untuk mengawasi jalannya kebijakan yang diterapkan sehingga tindakan seperti korupsi dan penyelewengan wewenang dapat diminimalisir.

Akuntabilitas yaitu peningkatan tanggung jawab pemerintah terhadap masyarakat. Hal ini dilakukan agar OAP memiliki wewenang untuk meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah apabila ada hal yang menyimpang dari konsensus. Selanjutnya, koordinasi juga diterapkan dengan mengikat sektor privat dengan masyarakat Papua agar lebih mudah mengelola sumber daya alam. Hal ini juga dapat dilakukan dengan mendengarkan aspirasi dari masyarakat Papua sehingga pelanggaran hak dapat dihindarkan.

## E. Kesimpulan

Pengesahan UU Otsus Papua adalah dasar ditetapkannya Papua sebagai daerah otonomi khusus. Ketentuan ini lahir dengan harapan mempercepat pembangunan daerah Papua dan permasalahan konflik dapat diatasi. Namun implementasi tidak berjalan semestinya oleh karena masih tidak tercapainya tujuan pembangunan dan banyaknya terjadi pelanggaran hak. Hal ini terlihat pada IPM Papua yang masih rendah, menjadi daerah dengan tingkat kemiskinan tertinggi, dan pengelolaan sumber daya alam dan pembangunan wilayah yang bermasalah berakibat pada besarnya deforestasi di Papua. Tentunya tata kelola pemerintahan yang buruk menyumbang penyebab yang paling utama pada kegagalan tersebut. Di mana pengelolaan pemerintahan yang tidak maksimal dapat ditemukan pada perencanaan

<sup>21</sup> Noverman Duadji. 2012. " *Good Governance dalam Pemerintah Daerah*". Mimbar, Vol. 28, No. 2

<sup>22</sup> Rahmi Ayunda. 2021. "Dampak Rill Implementasi Status Otonomi Khusus di Provinsi Papua, Indonesia: Kajian Hukum Perspektif Good Governance". Jurnal Komunikasi Hukum, Vol.7 No.1, hlm. 398



UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



pembangunan yang tidak optimal, terutama pada alokasi dana. Pun pembangunan daerah yang diidamkan ternyata tidak mencapai harapan, tetapi menghancurkan penggantungan hidup OAP. Penolakan dari masyarakat adat atas pelanggaran hak ulayat menimbulkan konflik yang berujung pada pelanggaran HAM. Ironisnya, aparat keamanan justru berkontribusi dalam konflik tersebut.

Berdasarkan ketentuan pasal 34 UU Otsus Papua yang menyebutkan bahwa dana otsus akan berakhir setelah dua puluh tahun berjalan, maka Pemerintah Indonesia bersama dengan DPR menyetujui adanya revisi ketentuan UU Otsus Papua. Pengesahan ini jugadiselimuti oleh penolakan masyarakat Papua oleh karena kurang dilibatkannya OAP dalam penyusunan ketentuan. Terbukti dengan MRP sebagai lembaga representasi Papua mengajukan uji sengketa kewenangan pada MRP. Adapun ketentuan poin krusial dalam perevisian UU Otsus adalah penerimaan dana yang bertambah, yaitu 2,25% dari DAU, dibentuknya badan khusus yang diketuai oleh wakil presiden Indonesia, OAP diberikan hak untuk mendirikan Partai Politik, jabatan wakil gubernur dapat kembali diisi jika berhalangan tetap, Pemerintah Pusat yang berwenang dalam pemekaran wilayah, dan pemekaran tidak melalui tahapan daerah persiapan. Dalam hal ini, solusi atas ketidakefektifan pengimplementasian UU Otsus Papua dapat diatasi dengan perbaikan tata kelola pemerintahan. Kemudian, menerapkan prinsip good governance yaitu transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan koordinasi dalam pengelolaan pemerintahan.

## **F. Daftar Pustaka**

### **Undang-Undang**

Bab I Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan

Daerah

Pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang

Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

### **Naskah Akademik**



UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: krd.undip@gmail.com  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

### **Jurnal dan Skripsi**

Ayunda, Rahmi. 2021. "Dampak Rill Implementasi Status Otonomi Khusus di Provinsi Papua, Indonesia: Kajian Hukum Perspektif Good Governance". Jurnal Komunikasi Hukum, Vol.7 No.1

Rohidin. Skripsi: "Perbandingan Perilaku Anggaran Penanggulangan Kemiskinan Di KotaPekalongan Tahun 2005 Sampai Tahun 2008 "(Jakarta: Universitas Indonesia,2010)

Duadji, Noverman. 2012. " *Good Governance dalam Pemerintah Daerah*". Mimbar, Vol. 28,No. 2

Uamang, Altianua, dkk. 2018. " *Implementasi Otonomi Khusus Provinsi Papua dalam Ketahanan Wilayah NKRI di Pemerintah Kabupaten Mimik*". Reformasi. Vol. 8 No. 1

### **Data Lembaga**

Badan Pusat Statistik Provinsi Papua . 2020. " *Laporan Perekonomian Daerah Provinsi Papua 2020*"

Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. 2020. " *Profil Kemiskinan di Provinsi Papua Maret2020*"

### **Internet**

Elisabeth, Asrida. 2017. " *Kaji Ulang Kebijakan dan Izin-izin Industri Ekstraktif di Papua*"Mongabay.<https://www.mongabay.co.id/2017/11/27/kaji-ulang-kebijakan-dan-izin-izin-industri-ekstraktif-di-papua/>, diakses 23 Juli 2021, pukul 11.00

Elisabeth, Asrida. 2020. " *Revisi UU Otonomi Khusus, Bagaimana Posisi Masyarakat Adat dan Alam Papua?*" Mongabay.<https://www.mongabay.co.id/2020/05/07/revisi-uu-otonomi-khusus-bagaimana-posisi-masyarakat-adat-dan-alam-papua/>, pukul 13.00

Riana, Friski. 2021. " *Tak Dilibatkan Pembahasan Revisi UU Otsus Papua, MRP GugatJokowi dan DPR ke MK*".

<https://nasional.tempo.co/read/1473833/tak-dilibatkan-pembahasan-revisi->





**UNIT KEGIATAN MAHASISWA FAKULTAS  
KELOMPOK RISET DAN DEBAT  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

Jl. Prof. Soedarto SH No. X, Gedung H.303  
Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang, Semarang  
E-mail: [krd.undip@gmail.com](mailto:krd.undip@gmail.com)  
CP: Ibrahim Al Farez (082213717578)



[uu-otsus-papua-mrp-gugat-jokowi-dan-dpr-ke-mk/full&view=ok](https://www.krd.undip.com/uu-otsus-papua-mrp-gugat-jokowi-dan-dpr-ke-mk/full&view=ok), diakses 28 Juni  
2021, pukul 22.00