



Journal of Governance  
and Local Politics

ISSN (online) : 2684-9992

# JGLP

Journal of Governance and Local Politics

Journal of Governance and Local Politics (JGLP)	Vol. 4	No. 2	Page 125-223	November 2022	ISSN 1684-9992
---	--------	-------	--------------	---------------	----------------



# JGLP

## Journal of Governance and Local Politics

125-135	Tantangan Dua Dekade Otonomi Khusus Aceh dan Papua: Distorsi atau Peluang? <b>Hendy Setiawan, Choirunnisa, Rahma Puspita Ningrum</b>
136-149	Modal Keluarga Politik Indah Dhamayanti Putri dalam Pemilihan Bupati Bima Periode 2015-2020 <b>Sadrul Imam, Titin Purwaningsih</b>
150-164	Kebijakan Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan di Daerah Istimewa Yogyakarta <b>Paryanto, Marno Wance, Ayatullah Hadi, Bakri La Suhu</b>
165-175	Penggunaan Dana Desa Untuk Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat <b>Muhammad Subandi</b>
176-187	Implementasi Kebijakan E-Government dalam Pengelolaan Sampah Melalui Aplikasi Kurangi, Pisahkan, Manfaatkan Sampah (Kang Pisman) Mobile Di Kecamatan Mandalajati Kota Bandung <b>Lukas Alberto Ndoa, Poni Sukaesih Kurniati</b>
188-198	Standar Pelayanan Publik di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Makassar <b>Irfan B, Dedy Herianto, Badu Ahmad</b>
199-210	Distorsi Otonomi Desa Di Pulau Morotai <b>Firjal, Alwadud Lule</b>
211-223	Kinerja Legislatif: Studi Kinerja Anggota DPRD Kabupaten Soppeng Periode 2014-2019 <b>Siti Fatimah, Anirwan</b>

## Tantangan Dua Dekade Otonomi Khusus Aceh dan Papua: Distorsi atau Peluang?

Hendy Setiawan<sup>1</sup>, Choirunnisa<sup>2</sup>, Rahma Puspita Ningrum<sup>3</sup>

<sup>1,3</sup>Universitas Gadjah Mada, Jln Bulaksumur, Sleman Yogyakarta

<sup>2</sup> Universitas Selamat Sri, Jl. Raya Candi, Batang, Jawa Tengah

Corresponding Author: [hendysetiawan2020@mail.ugm.ac.id](mailto:hendysetiawan2020@mail.ugm.ac.id)

---

### Keyword:

Policy distortion;  
Special Autonomy;  
Well-being; Paradox of  
plenty

**Abstract:** Two decades of implementation of special autonomy have not resulted in significant changes for development in Aceh and Papua. There is a kind of distortion of the special autonomy policy that has been implemented for a long time. The purpose of this research is to see during the two decades of special autonomy, the extent to which this asymmetric policy has worked to improve the welfare of Aceh and Papua. This research uses a qualitative approach with a literature study method. The author collects data through various relevant literature both in online media, official media, and other literature. This research was conducted by collecting data from July 1, 2021 to November 1, 2021. The stages of this research consisted of problem identification, literature search, research aims and objectives, data collection, data analysis and interpretation, and research reporting. followed by the disbursement of special autonomy funds have not been able to respond to welfare issues in Aceh and Papua. Special autonomy policies tend to be distorted for two decades for prosperity in Aceh and Papua.

### Kata Kunci:

Distorsi kebijakan;  
Otonomi Khusus;  
Kesejahteraan;  
Paradox of plenty

**Abstrak:** Dua dekade pelaksanaan otonomi khusus belum memberikan perubahan signifikan bagi pembangunan yang ada di Aceh dan Papua. Ada semacam distorsi kebijakan otonomi khusus yang telah lama dijalankan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat selama dua dekade otonomi khusus ini berjalan, sejauh mana kebijakan asimetris ini bekerja membenahi kesejahteraan yang ada di Aceh dan Papua. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kepustakaan. Penulis mengumpulkan data melalui berbagai literatur relevan baik di media online, media resmi, maupun literatur lainnya. Penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan data dari 1 Juli 2021 sampai 1 November 2021. Tahapan penelitian ini terdiri atas identifikasi masalah, penelusuran kepustakaan, maksud dan tujuan penelitian, pengumpulan data, analisa dan penafsiran data, serta pelaporan penelitian Hasilnya menunjukkan bahwa selama ini pelaksanaan otonomi khusus yang diikuti pengucuran dana otonomi khusus belum mampu merespon isu kesejahteraan yang ada di Aceh dan Papua. Kebijakan otonomi khusus cenderung mengalami distorsi selama dua dekade bagi kesejahteraan di Aceh dan Papua.

---

### PENDAHULUAN

Setelah dua dekade format penataan hubungan pusat dan daerah melalui skema otonomi khusus berjalan di Papua dan Aceh, nampaknya tidak memberikan dampak yang signifikan bagi kesejahteraan di kedua provinsi tersebut. Secara historis Papua dan Aceh memiliki akar konflik dengan pemerintah yakni ada kecenderungan konflik politik yang ditandai dengan gerakan separatis seperti OPM (Organisasi Papua Merdeka) di Papua dan GAM (Gerakan Aceh Merdeka) di Aceh. Pemberian otonomi khusus merupakan kompensasi terhadap kedua wilayah ini yang didera oleh konflik bersenjata (armed conflict) yang ditunjukkan dengan adanya gerakan separatis (Radjab, 2013). Konflik ini sebetulnya yang menjadi dasar bagi Pemerintah Pusat untuk meredam gejolak separatis ini dengan menjanjikan pembangunan kesejahteraan mereka melalui kebijakan dan status otonomi khusus bagi mereka (Tryatmoko, 2012). Melalui skema kebijakan desentralisasi asimetris (otonomi khusus) tidak hanya ada pelimpahan wewenang yang lebih besar dari pusat ke daerah, melainkan juga didukung oleh transfer dana yang begitu besar bagi

mereka (Atas et al., 2020). Hal ini tentu jauh berbeda jika dibandingkan dengan provinsi lainnya yang bukan berstatus wilayah penerima otonomi khusus. Artinya mereka tidak akan mendapatkan dana otonomi khusus sebagaimana wilayah yang berstatus otonomi khusus. Pola pengaturan yang tidak sebanding dengan corak asimetris pada dasarnya menjadi opsi politik kebijakan yang diambil untuk mengatasi hal-hal yang sifatnya fundamental dalam suatu negara (N. L. G. S. K. Dewi, 2021). Dalam perjalanannya otonomi khusus Papua dan Aceh yang dijalankan, di tahun 2021 ini telah genap menginjak dua dekade dengan mengacu UU No. 21 tahun 2001 bagi Papua dan UU No. 18 tahun 2001 bagi Aceh. Pertanyaannya kemudian adalah seberapa jauh desain otonomi khusus yang telah diimplementasikan di Aceh dan Papua ini berhasil merias wajah kesejahteraan di kedua provinsi tersebut? Apakah desain otonomi khusus yang diberikan kepada kedua provinsi tersebut menjadi solusi bagi segala persoalan yang selama ini mereka hadapi? Kedua pertanyaan tersebut tentu menjadi perdebatan bagi tataran akademik dan sampai hari ini kebijakan asimetris ini belum menjawab atas segala tantangan persoalan yang dihadapi oleh Aceh dan Papua. Banyak pihak menyebut otonomi khusus ini gagal dilaksanakan. Misalnya dalam konteks Papua, otonomi khusus ada kecenderungan di masyarakat Papua bahwa upaya integrasi yang konstruktif dengan jerih payah sejak 1950-an dianggap hanya sekedar integrasi Sumber Daya Alam (*Integrated of Natural Resources*), sementara manusianya diabaikan, merana di atas kelimpahan tanah sendiri (*paradox of plenty*) (Pigai, 2014).

Perdebatan mengenai gagal dan berhasilnya pelaksanaan otonomi khusus yang dilaksanakan di Papua dan Aceh memang sangat ambigu. Di satu sisi, pihak yang menganggap otonomi khusus berhasil dilaksanakan mengacu pada dalih besarnya dana yang diberikan dari pusat ke daerah sebagai komitmen pemerintah untuk pembangunan daerah beserta meredam konflik yang terjadi. Hal ini juga terlihat adanya progresifitas pembangunan di kedua provinsi tersebut dibandingkan sebelumnya. Di sisi yang menganggap gagal pelaksanaan otonomi khusus beralih pada hasil yang belum begitu dirasakan oleh masyarakat bahkan terkesan tidak berdampak terhadap perubahan diberbagai aspek baik di Aceh maupun di Papua. Oleh karena itu untuk menguji gagal atau berhasilnya pelaksanaan otonomi khusus yang dijalankan di Aceh dan Papua harus diukur menggunakan barometer yang komprehensif. Bayu Dardias Kurniadi salah seorang dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada memberikan argumen menarik untuk melihat gagal dan berhasilnya pelaksanaan otonomi khusus. Bayu Dardias menjelaskan untuk menguji itu maka harus dilihat dengan menggunakan kaca mata kesejahteraan (Dardias, 2012). Lantas persoalan yang muncul kemudian adalah sejauh mana otonomi khusus yang diberikan oleh pemerintah kepada Aceh dan Papua merelevansikan dirinya dalam mengkotruksi kesejahteraan di kedua provinsi tersebut selama dua dekade?

Harus diakui bahwa dari aspek politik dan ekonomi, penetapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, serta pemberian dana desa memiliki arah dan tujuan untuk merevitalisasi sistem pemerintah yang baik dan berkelanjutan (*good and sustainable governance*), mengurangi rentang kendali pemerintahan (*span of control*), dan pemeratakan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat (Aziz & Eng, 2019). Apalagi dengan pendikotomian kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah ini yang tidak seimbang melalui desentralisasi asimetris tentu semakin menguatkan betapa seriusnya negara memberikan semacam wadah dalam mengakomodasi aspirasi daerah dengan mempertimbangkan berbagai hal sebagai pengecualian. Hal ini tentu tidak lain adalah salah satu upaya negara untuk membangun kesejahteraan bagi daerah agar mereka mampu setara dan sebanding dengan daerah-daerah lainnya yang lebih baik. Otonomi khusus pada dasarnya dibuat oleh pemerintah sebagai instrumen untuk mengurangi disparitas serta berbagai ketimpangan dalam berbagai lini (Pratama, 2015). Implikasinya bagi Aceh dan Papua adalah sudahkah otonomi khusus itu bekerja untuk mengurangi berbagai ketimpangan yang ada di Aceh maupun di Papua? Atau dengan pertanyaan yang sederhana lagi ialah dampak besar apa yang telah ditorehkan oleh otonomi khusus selama dua dekade disandang oleh kedua provinsi itu?

Kebijakan otonomi khusus secara sepintas memang menjadi kebijakan yang mampu memberikan jalan alternatif bagi daerah. Bahkan di negara-negara maju sekalipun dengan istilah devolusi kebijakan ini sukses dilaksanakan. Namun, dalam konteks Aceh dan Papua nampaknya

otonomi khusus ini terlihat gagap dan lambat sehingga terlihat tidak memiliki sense of crisis terhadap persoalan yang dialami oleh Aceh dan Papua. Di satu sisi desentralisasi asimetris menciptakan berbagai distorsi yang semakin tajam, dan di sisi lain juga menciptakan peluang yang baik (Fiorillo et al., 2021). Dalam hal ini jika direfleksikan terhadap realitas yang terjadi hari ini di Aceh dan di Papua apabila menggunakan istilah dari Fiorillo dan kawan-kawannya, maka ini sebagai wujud nyata dari distorsi otonomi khusus di Aceh dan di Papua. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa otonomi khusus gagal memainkan peran dalam membangun kesejahteraan di Aceh dan di Papua. Alih-alih jika melihat pemberitaan misalnya dari Badan Pusat Statistik per hari ini di Papua masih ditempatkan sebagai provinsi dengan presentase kemiskinan tertinggi di Indonesia. Sementara di Aceh disebut sebagai wilayah dengan level kemiskinan tertinggi di Pulau Sumatera. Bahkan tidak main-main Papua Barat yang mekar dari Papua tahun 2003 menduduki peringkat kedua se-Indonesia. Lantas mengapa kebijakan pemerintah ini tidak dipertimbangkan secara matang? Ini yang sebetulnya menjadi pekerjaan bagi pemerintah yang belum mampu menata hubungan pusat dan daerah secara harmonis. Kegagalan ini di satu sisi membebani keuangan negara, dan di sisi yang lain melebarkan masalah akibat munculnya pemekaran baru dengan kemiskinan baru. Mengapa demikian?

Penelitian yang dilakukan oleh Resosudarmo dan kawan-kawannya tentang wajah pembangunan di Papua setelah otonomi khusus memang menunjukkan ada kemajuan pembangunan dibandingkan sebelum adanya otonomi khusus. Namun, hasil penelitian ini juga menggarisbawahi jika perubahan pembangunan yang berubah ini tidak serta merta berdampak signifikan bagi kesejahteraan di Papua. Hasil penelitian ini menyebut misalnya tingginya angka kemiskinan di Papua khususnya di kawasan rural, masih rendahnya tingkat pendidikan, infrastruktur, dan juga pembangunan kesehatan yang ada di Papua (Resosudarmo et al., 2014). Temuan ini mengonfirmasi bahwa otonomi khusus tidak berdampak dan menyentuh masalah fundamental di Papua. Misalnya saja masalah pendidikan dan kesehatan seyogyanya menjadi pelayanan dasar yang semestinya dituntaskan. Hal ini mengingat sektor tersebut berkorelasi kuat dengan kualitas sumber daya manusia yang ada di Papua. Oleh karena itu penelitian ini menekankan bahwa otonomi khusus masih belum memberikan akar penyelesaian bagi Papua.

Penelitian yang selanjutnya datang dari Dewi dan kawan-kawannya tentang levelitas kemiskinan di Aceh. Penelitian ini mengonfirmasi bahwa Aceh dan Bengkulu menjadi wilayah pioner kemiskinan teratas di Pulau Sumatera dan masuk dalam sepuluh besar di Indonesia. Aceh dengan anggaran yang besar baik yang bersumber dari APBA (Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh), dana otonomi khusus, maupun dana bagi hasil minyak dan gas sekalipun tidak mampu mengurai persoalan kemiskinan yang ada di Papua (E. Dewi & Nurzalikha, 2018). Asumsi awal yang dapat dilihat ialah baik Aceh maupun Papua masih menyandang sebagai provinsi yang belum bisa keluar dari perangkap kemiskinan dan sekalipun itu melalui penataan atas nama otonomi khusus. Ini tentu menjadi sangat kontras sekali dengan kondisi di mana menjadi wilayah yang miskin di tengah kekayaan sumber daya alam yang dimilikinya. Dalam studi politik studi sumber daya alam, Aceh dan Papua selalu divisualisasikan dengan julukan "paradox of plenty" atau "resource curse". Hal ini memang menarik bagaimana menjadi miskin di tengah kekayaannya selama ini. Namun dalam perspektif lain bahwa kemiskinan dan persoalan kesejahteraan di Aceh dan Papua menjadi bentuk pendistorsian otonomi khusus yang tidak memiliki sense of crisis atas masalah Aceh Papua di satu sisi dan di sisi yang lain otonomi khusus ini belum mampu merespon masalah kesejahteraan di Aceh Papua.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat selama dua dekade otonomi khusus ini berjalan, sejauh mana kebijakan asimetris ini bekerja membenahi kesejahteraan yang ada di Aceh dan Papua. Rumusan masalah utama yang akan diangkat ialah penerapan otonomi khusus bagi Aceh dan Papua selama ini apakah merupakan bentuk dari pendistorsian asimetris atau masih ada peluang atas kebijakan asimetris ini untuk membangun kesejahteraan yang ada pada kedua provinsi tersebut. Apabila memungkinkan desain asimetris seperti apa yang bisa membangun kesejahteraan tersebut? Pertanyaan itu menjadi penting untuk dilakukan dengan pertimbangan dua dekade otonomi khusus yang berjalan di Aceh Papua belum menggembirakan bagi semua pihak. Penulis akan mencoba menggunakan pendekatan kesejahteraan dengan mengkomparasikan sejauh mana kesejahteraan itu akan dicapai khususnya dalam lintasan

penerapan otonomi asimetris. Kebaharuan dalam penelitian ini adalah bahwa otonomi khusus selama ini dipahami sebagai instrumen untuk menata hubungan pusat dan daerah agar terlihat harmonis. Namun, penelitian ini menggunakan pendekatan kesejahteraan untuk membuktikan bahwa dua dekade otonomi khusus ini masih sarat dengan praktik pendistorsian hubungan asimetris Aceh Papua sampai hari ini.

### **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kepustakaan. Melalui pendekatan tersebut penulis percaya bahwa dalam penelitian kualitatif kebenaran adalah sesuatu yang dinamis dan dapat dicari melalui pemahaman terhadap objek yang dikaji secara mendalam. Penggunaan metode studi kepustakaan dalam penelitian ini setidaknya memiliki dua keunggulan. Pertama melalui metode tersebut maka peneliti akan dipermudah dalam mengumpulkan berbagai data baik dari data yang bersumber dari kepustakaan, seperti otoritas berwenang, media, buku, jurnal, atau sumber-sumber lainnya yang relevan dengan topik yang menjadi kajian penelitian ini. Kedua, melalui metode tersebut peneliti memiliki kebebasan dalam menginterpretasikan data dengan mengkomparasikan terhadap realitas obek penelitian yang dikaji.

Penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan data dari tanggal 1 Juli 2021 sampai 1 November 2021. Objek yang dijadikan lokus dalam penelitian ini yakni pelaksanaan otonomi khusus di Aceh dan Papua. Alasan lokus penelitian itu dipilih karena selama ini pendekatan yang digunakan dalam memahami kebijakan otonomi khusus masih menggunakan pemaknaan yang umum yakni sebatas hubungan pusat dan daerah agar harmonis. Berangkat dari banyaknya pendekatan tersebut dalam memahami kebijakan otonomi khusus maka peneliti akan mencoba dengan pendekatan yang baru, yakni dengan pendekatan kesejahteraan sebagai unsur kebaharuan penelitian. Pendekatan itu digunakan karena sangat relevan dengan persoalan di Aceh Papua, yakni menyangkut isu kesejahteraan yang menyiratkan kemiskinan di tengah kekayaan sumber daya alam

Kebaharuan dari penelitian ini selain dari metode pendekatan yang digunakan oleh peneliti, yakni terletak isu yang diangkat. Tahun ini menjadi tahun yang sangat paradoksal bagi pelaksanaan otonomi khusus di Aceh Papua. Dua dekade sudah otonomi khusus dilaksanakan, namun di satu sisi pelaksanaan otonomi khusus di Aceh Papua dianggap gagal total, karena tidak mampu merespon berbagai persoalan pelik yang ada di Aceh Papua. Di sisi lain, pemerintah menganggap bahwa kebijakan otonomi khusus di Aceh Papua berhasil dilaksanakan secara baik. Sebagai jalan alternatif, maka penelitian ini menjadi jalan tengah untuk mengkaji sejauh mana pelaksanaan otonomi khusus Aceh Papua dikatakan gagal, dan sejauh mana otonomi khusus ini dikatakan berhasil. Sementara itu peneliti dalam melakukan tahapan penelitian menggunakan konsepnya Creswell. Tahapan penelitian kualitatif menurut Creswell terdiri atas identifikasi masalah, penelusuran kepustakaan, maksud dan tujuan penelitian, pengumpulan data, analisa dan penafsiran data, serta pelaporan penelitian (Raco, 2018).

### **HASIL DAN DISKUSI**

Persoalan Aceh dan Papua tidak akan pernah dapat diselesaikan dengan mudah. Apalagi dengan lambatnya negara dalam membangun kesejahteraan yang ada di Aceh dan Papua. Akar kesejahteraan pada dasarnya menjadi pekerjaan besar bagi negara untuk menunaikan kewajibannya. Walaupun negara telah berusaha membangun kesejahteraan melalui pola otonomi khusus yang diiringi dengan dana otonomi khusus namun nyatanya belum membuahkan hasil seperti apa yang diharapkan. Kesejahteraan pada dasarnya memiliki banyak wajah (multidimensional). Ia dapat dilihat dari berbagai sisi dan tidak bisa dibangun dengan dimensi tunggal. Oleh karena itu ini menjadi tugas dari negara untuk memikirkan kebijakan yang tepat dalam membangun kesejahteraan yang ada di Aceh dan Papua. Selain itu, kesejahteraan yang dinarasikan di Aceh Papua pada dasarnya tidak lepas dari aspek politik yang ada. Hal ini melihat

atas semangat lahirnya kebijakan asimetris bagi Aceh Papua sebagai bentuk resistensi politik negara agar tetap bisa mengendalikan segala kekayaan sumber daya alam yang dimiliki oleh Aceh dan Papua. bentuk resistensi politik tersebut kemudian tercermin dalam regulasi UU No. 21 tahun 2001 bagi Papua dan UU No. 18 tahun 2001 bagi Aceh. Dengan demikian pertanyaan yang kembali muncul adalah bagaimana kebijakan otonomi khusus selama dua dekade ini mempertanggungjawabkan kesejahteraan atas nama Aceh dan Papua?

### ***Paradox of Plenty Aceh-Papua dan Otonomi Khusus***

Kekayaan sumber daya alam yang ada di Aceh dan Papua telah menciptakan berbagai persoalan yang terlalu kompleks. Sejak awal konflik berbasis sumber daya telah memicu berbagai perseteruan hebat antara pusat dan daerah sehingga kebijakan otonomi khusus dipaksa untuk memainkan peran dalam membangun narasi kesejahteraan. Melihat kondisi Aceh dan Papua yang memang agak jauh tertinggal. maka terjadilah proses negosiasi kedua belah pihak di mana kesejahteraan menjadi tujuan yang akan dicapai. Artinya korelasi kesejahteraan, sumber daya alam, dan otonomi khusus menjadi saling bertautan untuk membangun dua provinsi itu menjadi lebih bermartabat. Usaha pemerintah melalui jalur otonomi khusus tidak lain adalah upaya untuk menghilangkan stigma paradox of plenty bagi Aceh Papua. Istilah ini cukup populer dan barangkali sangat relevan jika dikontekstualisasikan kepada Aceh dan Papua. Kekayaan sumber daya alam yang mereka miliki tidak membuat mereka menjadi wilayah yang sejahtera dan berkeadilan. Seolah-olah kekayaan alam tersebut menghambat dan menjadi perangkap bagi mereka. Miskin di tengah kekayaan sumber daya. Tenti ini menjadi irasional bagaimana kekayaan yang dimiliki justru memiskinkan diri mereka.

**Table.1** Region Kaya SDA dan Karakteristik Konflik

No.	Provinsi	Resource utama	Level Konflik	Konflik yang Termanifestasikan
1	Aceh	<i>Natural Gas, Timber</i>	<i>High</i>	<i>Well articulated secessionist political movement Significant violent insurgency by an organised rebel group (GAM)</i>
2	Papua	<i>Oil, Copper, Gold, Natural Gas, Timber</i>	<i>Medium</i>	<i>Fragmented and poorly articulated secessionist political movement Minor violent insurgency by a less organised rebel group (OPM)</i>
3	Riau	<i>Oil, natural gas, minerals, timber</i>	<i>Low</i>	<i>Minor political secessionist sentiment</i>
4	Kalimantan Timur	<i>Oil, natural gas, minerals, timber</i>	<i>Low</i>	<i>Minor political secessionist sentiment</i>

Sumber: (Tadjoeddin, 2007)

Berdasarkan pemetaan kekayaan sumber daya alam yang dilakukan oleh Tadjoeddin di setiap regionnya terlihat jelas bahwa Aceh Papua menjadi wilayah dengan levelitas konflik yakni “tinggi” untuk Aceh dan “medium” untuk Papua. Sementara di dua provinsi lainnya tergolong masih rendah. Melalui data tersebut penulis ingin menunjukkan suatu korelasi antara kekayaan sumber daya alam dengan manifestasi konflik. Aceh dan Papua menjadi wilayah yang memiliki karakteristik berbeda. Kedua provinsi tersebut masih mengalami persoalan pelik dalam kesejahteraan. Oleh karenanya posisi otonomi khusus berada diantara kekayaan sumber daya alam di Aceh Papua dan manifestasi konflik.

Walaupun jika dilacak secara mendalam, keduanya juga memiliki karakter perbedaan yang mencolok jika diamati dari pemberlakuan otonomi khusus. Dalam konteks Aceh, gejala kesejahteraan masih terjadi namun narasi-narasi yang terbangun tidak sekuat apa yang ada di Papua. Berbagai persoalan kesejahteraan masing menghantui Aceh Papua sampai detik ini dan dalam konteks inilah keberhasilan otonomi khusus selama ini patut dipertanyakan. Adanya



kekayaan sumber daya alam yang ada di Aceh maupun di Papua pada dasarnya juga turut berkontribusi dalam mmenekan pemerintah secara tidak langsung. Hingga akhirnya proses negosiasi panjang kedua provinsi tersebut terjadi melalui kebijakan otonomi khusus dengan pertimbangan tertentu. Namun di samping itu, tujuan kesejahteraan di Aceh dan Papua juga menjadi sasaran sebagai cara dalam membangun hubungan pusat dan daerah agar lebih harmonis dan tertata.

*Perjalanan dua dekade otonomi khusus bagi Aceh Papua sampai detik ini masih diwarnai dengan narasi-narasi ketidakadilan dan juga isu menurunnya kesejahteraan. Padahal hadirnya otonomi khusus ini tidak lain adalah upaya untuk menciptakan keadilan demokratis yang sesungguhnya (L, 2020).* Ini yang seharusnya menjadi refleksi kritis bagi negara terhadap kebijakan asimetris selama ini. Harus diakui bahwa selama ini Aceh dan Papua menerima dana otonomi khusus dari Pemerintah Pusat dari tahun ke tahun semakin meningkat. Peningkatan ini juga menjadi bentuk dari tuntutan wilayah kedua tersebut sebagai penyumbang kekayaan sumber daya alam yang masuk dalam keuangan negara. harus diakui memang dana otonomi khusus ini mengalami eskalasi yang cukup besar. Di dalamnya juga tidak lupa melekat dana infrastruktur sebagai stimulus pemerintah dalam membangun baik di Aceh mapapun di Papua. gambar 1 dan 2 berikut merupakan eskalasi dana otonomi khusus yang ada di Aceh mulai tahun 2008 dan di Papua mulai tahun 2001. Sementara itu untuk dana otonomi khusus Aceh dari tahun 2008-2019 yang diberikan Pemerintah Pusat juga mengalami peningkatan sebagaimana yang terjadi di Provinsi Papua.

**Gambar. 1**

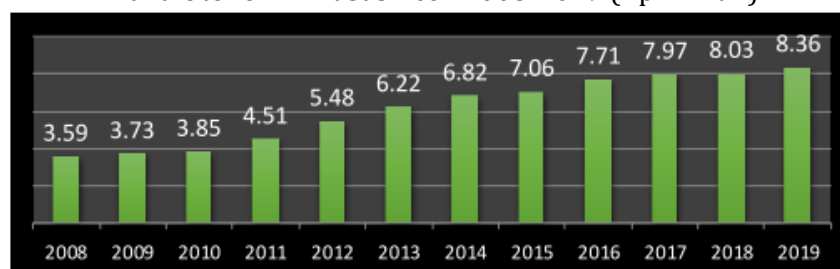
Dana Otonomi Khusus Papua 2002-2019

Sumber: [bpkaa.papua.go.id](http://bpkaa.papua.go.id)

No	Tahun	Dana Otsus (Rp)	Dana Infrastruktur (Rp)	Total Otsus (Rp)
1	2002	1,382,300,000,000.00	-	1,382,300,000,000.00
2	2003	1,539,560,000,000.00	-	1,539,560,000,000.00
3	2004	1,642,617,943,000.00	-	1,642,617,943,000.00
4	2005	1,775,312,000,000.00	-	1,775,312,000,000.00
5	2006	2,913,284,000,000.00	536,374,689,000.00	3,449,658,689,000.00
6	2007	3,295,748,000,000.00	750,000,000,000.00	4,045,748,000,000.00
7	2008	3,590,142,897,000.00	330,000,000,000.00	3,920,142,897,000.00
8	2009	2,609,796,098,000.00	1,470,000,000,000.00	4,079,796,098,000.00
9	2010	2,694,864,788,000.00	800,000,000,000.00	3,494,864,788,000.00
10	2011	3,157,459,547,550.00	800,000,000,000.00	3,957,459,547,550.00
11	2012	3,833,402,135,000.00	571,428,571,000.00	4,404,830,706,000.00
12	2013	4,355,950,048,000.00	571,428,572,000.00	4,927,378,620,000.00
13	2014	4,777,070,975,000.00	2,000,000,000,000.00	6,777,070,975,000.00
14	2015	4,940,429,880,000.00	2,250,000,000,000.00	7,190,429,880,000.00
15	2016	5.395.051.859.400.00	1.200.000.000.000.00	5.595.051.859.400.00
16	2017	5.615.816.931.000.00	2.625.000.000.000.00	8.240.816.931.000.00
17	2018	5.580.152.407.000.00	2.400.000.000.000.00	7.980.152.407.000.00
18	2019	5.808.230.158.000.00	2.824.446.537.000.00	8.632.676.695.000.00
	<b>Total</b>	<b>67.029.220.952.400.00</b>	<b>17.163.732.252.000.00</b>	<b>84.192.95.205.400.00</b>



**Gambar.2**  
Dana Otonomi Khusus Aceh 2008-2019 (Rp Triliun)



*Sumber:* Paparan Kementerian Keuangan pada FGD Evaluasi Pelaksanaan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dana Keistimewaan DIY, 21 Maret 2019

Data-data di atas terlihat jelas di mana ada peningkatan jumlah dana yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Aceh mendapatkan dana otonomi khusus mulai tahun 2008 dan Papua mendapatkan dana yang sama mulai tahun 2002. Pada konteks Papua maka kurang lebih 19 tahun selalu mendapatkan dana tersebut sementara Aceh kurang lebih selama 12 tahun dengan dana yang sama. Artinya kedua wilayah itu menjadi penerima dana tersebut lebih dalam lintasan satu decade. Peningkatan dana otonomi khusus tersebut sebetulnya sebagai stimulus untuk pembangunan daerah. Hal ini mengingat bahwa dengan adanya wilayah yang dapat meningkatkan pendapatan per kapita, produktivitas, penyerapan tenaga kerja, pengentasan kemiskinan, dan elemen lainnya maka suatu daerah akan berhasil meningkatkan kesejahteraannya (Zulham, 2015). Pada kenyataannya otonomi khusus ini ternyata tidak mampu membuat Aceh Papua bias mensejajarkan wilayahnya dengan wilayah lain yang lebih maju. Ketidakmampuan Aceh dan Papua dalam mengejar ketertinggalan inilah yang disebut dengan divergensi. Padahal semangat otonomi khusus yakni ingin menggeser keadaan Aceh Papua dari divergensi menuju konvergensi. Dana yang demikian besar menjadi dorongan untuk mensejajarkan diri dengan wilayah lain yang lebih maju dengan mengejar ketertinggalannya. Pada akhirnya kesenjangan antar kabupaten/kota yang ada di Aceh Papua semakin mengecil. Namun tujuan otonomi khusus untuk konvergensi ini belum terwujud bahkan mengalami pendistorsian tujuan awalnya.

### Otonomi Khusus dan Tantangan Membangun Kesejahteraan

Baik Aceh dan Papua realitas kesejahteraan belum mampu diwujudkan sebagaimana yang diharapkan. Dalam implementasinya kebijakan otonomi khusus masih diwarnai berbagai tantangan diberbagai lini yang belum tertuntaskan. Padahal elemen-elemen kesejahteraan itu sangat bersifat multidimensional mulai dari aspek ekonomi, politik, social, budaya, keamanan, lingkungan, kesehatan, pendidikan dan lainnya. Di masing-masing lini juga memiliki turunan yang luas misalnya seperti social yang melahirkan berbagai fenomena kemiskinan, ketimpangan, pengangguran dan lainnya. Sementara di saat yang sama kebijakan otonomi khusus yang dijalankan selama ini belum bekerja dengan baik dalam membangun kesejahteraan tersebut. Otonomi daerah pada awalnya dituntut untuk menjadi katalisator terhadap pembangunan di daerah khususnya di wilayah otonom khusus. Kepentingan ini dilakukan karena pembangunan misalnya lini infrastruktur menjadi bagian dari prasyarat menuju kesejahteraan. Namun, jika berkaca dari buah otonomi khusus selama ini ternyata tidak berdampak pada pembangunan infrastruktur pembangunan di daerah baik di Aceh maupun di Papua. Artinya Dana Alokasi Khusus (DAK) yang merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional tidak berjalan dengan baik (Susanti & Fahlevi, 2015).

**Tabel 1. Indeks Pembangunan Infrast**

No	Districts/Municipalities	Infrastructure Development Index				
		2015	2016	2017	2018	2019
1	Aceh Barat	0.652	0.704	0.687	0.704	0.708
2	Aceh Barat Daya	0.376	0.354	0.374	0.388	0.375
3	Aceh Besar	0.745	0.746	0.752	0.793	0.757
4	Aceh Jaya	0.656	0.591	0.608	0.664	0.603
5	Aceh Selatan	0.610	0.575	0.594	0.642	0.598
6	Aceh Singkil	0.559	0.612	0.680	0.616	0.601
7	Aceh Tamiang	0.668	0.662	0.672	0.695	0.678
8	Aceh Tengah	0.478	0.512	0.507	0.540	0.530
9	Aceh Tenggara	0.602	0.581	0.588	0.634	0.611
10	Aceh Timur	0.663	0.655	0.656	0.703	0.674
11	Aceh Utara	0.700	0.696	0.686	0.746	0.703
12	Bener Meriah	0.628	0.672	0.676	0.686	0.674
13	Bireuen	0.661	0.623	0.634	0.688	0.644
14	Gayo Lues	0.188	0.267	0.269	0.233	0.274
15	City of Banda Aceh	0.797	0.714	0.719	0.762	0.732
16	City of Langsa	0.108	0.126	0.148	0.141	0.152
17	City of Lhokseumawe	0.646	0.598	0.619	0.679	0.621
18	City of Sabang	0.800	0.638	0.653	0.651	0.807
19	City of Subulussalam	0.385	0.471	0.474	0.474	0.495
20	Nagan Raya	0.698	0.640	0.650	0.715	0.664
21	Pidie	0.711	0.701	0.694	0.747	0.721
22	Pidie Jaya	0.652	0.612	0.636	0.665	0.644
23	Simeulue	0.617	0.787	0.785	0.718	0.806
<b>Rata-rata</b>		0.591	0.589	0.598	0.621	0.612
<b>Disparitas regional</b>		0.297	0.265	0.256	0.270	0.255

Sumber: (Fahmi & Purnamadewi, 2020)

Indeks pembangunan infrastruktur di Aceh menunjukkan disparitas yang cukup tajam. Ketidakmerataan tersebut tentu menjadi hambatan dalam masalah kesejahteraan. Adanya kebijakan otonomi khusus yang diikuti transfer fiskal dari pusat ke daerah nampaknya tidak diikuti oleh kapasitas pemerintah local dalam mengelola seluruh resource yang ada (Sukarniati et al., 2004). Dalam konteks ini Aceh tercermin dengan indeks pembangunan infrastruktur yang cenderung ada gap antara wilayah urban dan rural. Padahal kurang lebih dari satu dekade transfer fiskal cenderung meningkat, namun tidak diimbangi dengan pengelolaan dana yang memadai dari pemerintah loka itu sendiri. Infrastruktur pembangunan setiap region akan memiliki skor tinggi jika IDI (Infrastructure Development Index) yang dicapai lebih dari lebih dari 0,597 ( $IDI > 0.597$ ) dan sebaliknya pembangunan setiap region akan rendah jika kurang dari 0,597 ( $IDI < 0.597$ ) (Fahmi & Purnamadewi, 2020). Pada data di atas terlihat disparitas IDI di Aceh yang cukup tajam.

Begitupun yang terjadi di Provinsi Papua sebagai wilayah penerima otonomi khusus sebagaimana Aceh. Bahkan bias diungkap bahwa di Papua jauh lebih memprihatinkan jika dibandingkan dengan Aceh. Hal ini sangat Nampak terlihat di mana Papua memang beberapa tahun terakhir ini bahkan sejak awal sebetulnya masih hidup dalam keterkukungan dengan kemiskinan. Banyak kalangan telah mengetahui soal tanah Papua yang menyimpan begitu banyak kekayaan alam, namun kemiskinan masih menjadi ironi. Tidak pelak, bila kemiskinan menjadi pemantik gejala di Papua (Kambu, 2019). Jika dibandingkan dengan Aceh maka Papua di samping menerima fiskal otonomi khusus yang lebih besar juga mendapatkan DBH SDA (dana bagi hasil sumber daya alam) yang lebih besar. Melalui realitas itu maka yang menjadi pertanyaan public adalah mengalir dan terdistribusi ke siapa uang tersebut? Mekanisme seperti apa yang dibangun antara pemerintah dengan Papua dalam membangun kesejahteraan di tengah

kemiskinan yang masif? Ini menjadi pertanyaan penting bagi refleksi Negara yang dituntut serius dalam menangani kesejahteraan di Papua. Dua decade kebijakan otonomi khusus dengan regulasi turunan yang mengikutinya nampaknya tidak bekerja dengan baik bahkan disebut banyak pihak mengalami kebuntuan kebijakan (distorsi kebijakan).

Keprihatinan terhadap kondisi Papua masih terpampang jelas. Dilihat dari berbagai sisi Papua sangat mudah untuk dikenali bahwa pembangunan masih belum menggembirakan. Aspek pelayanan public, pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, politik, ekonomi, kemiskinan, pengangguran, serta HDI Papua masih menjadi isu yang memiliki pertautan satu sama lainnya. sampai saat ini pertautan tersebut belum mampu disentuh dengan kebijakan pamungkas Negara melalui otonomi khusus. Mengapa? Selama dua decade ini bagaimana otonomi khusus diimpelentasikan di Papua? Selama persoalan social seperti kemiskinan masih merundung Papua, maka gejala-gejala konflik akan terus bergejolak dan bergeming di tanah Papua. Pada konteks inilah Negara sebetulnya dituntut untuk berkomitmen dalam membangun kesejahteraan di Papua. Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh LIPI (Lembaga Penelitian dan Ilmu Pengetahuan Indonesia) setidaknya ada empat factor yang melatarbelakangi konflik hebat di Papua. Salah satunya LIPI menyebut dsalah satunya adalah faktor kegagalan pembangunan Papua oleh Pemerintah Pusat (Marit & Warami, 2018). Factor tersebut semakin jelas pasca dua decade otonomi khusus di Papua. Otonomi khusus sama sekali tidak menjadi jalan tengah dalam masalah kesejahteraan di Papua. Hal ini mengingat jurus otonomi khusus dari Pemerintah Pusat telah berkiprah dua decade. Atas dasar itulah pemerintah dituntut untuk mengevaluasi kembali secara total keberadaan otonomi khusus dengan format yang lebih ideal bagi kesejahteraan di Papua.

### **KESIMPULAN**

Dua dekade sudah desentralisasi asimetris (otonomi khusus) dijalankan di Aceh dan Papua. pemberian otonomi khusus bagi Aceh Papua di samping motif politik juga sebagai isu kesejahteraan di Aceh Papua. perjalanan otonomi khusus yang ada di Aceh dan Papua sama sekali tidak menjadi jalan tengah bagi masalah Aceh Papua. ini yang seringkali banyak pihak menyebut ironis dengan kalimat "paradox of plenty". Miskin di dalam keterlimpahan kekayaan sumber daya alam. Pasca dua dekade sekalipun wajah kemiskinan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, HDI, IDI, dan wajah lainnya masih merias Aceh dan Papua. kebijakan otonomi khusus yang digadagadag Pemerintah Pusat sebagai jalan tengah atas masalah kesejahteraan belum mampu menyudahi persoalan pelik yang dialami masyarakat Aceh dan Papua selama ini. Ada semacam pendistorsian kebijakan yang dijalankan. Hal ini mengingat keseriusan kebijakan ini dengan diikuti oleh pelimpahan fiscal baik melalui dana otonomi khusus di Aceh yang mulai tahun 2008 dan di Papua mulai tahun 2008. Namun desentralisasi asimetris ini beserta regulasi turunannya belum mampu membawa Papua dan Aceh menjadi wilayah yang setara dengan wilayah lainnya. Papua masih menempati wilayah sebagai angka kemiskinan tertinggi di Indonesia. Sementara Aceh masih menjadi wilayah dengan kemiskinan tertinggi di Pulau Sumatera. Dua wilayah yang sama-sama menerima perlakuan asimetris namun belum cukup handal dalam mengejar segala ketertinggalan yang dialaminya. Negera dituntut untuk segera melakukan evaluasi menyeluruh dan mendesain kebijakan yang ideal bagi akselerasi kesejahteraan bagi Aceh dan Papua sebagaimana yang diharapkan.

### **UCAPAN TERIMAKASIH**

Saya ucapkan terima kasih kepada keluarga besar di Departemen Politik Pemerintahan Program Master di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta yang selalu menumbuh-kembangkan iklim akademik yang sangat dinamis sehingga mendorong untuk menciptakan karya ini. Kepada rekan-rekan konsentrasi politik lokal khususnya di mata kuliah desentralisasi dan pemerintahan daerah yang sangat luar biasa dalam memberikan perspektif baru dalam memahami dinamika penataan hubungan pusat dan daerah. Selain itu saya ucapkan terima kasih juga kepada seluruh rekan kerja saya khususnya dosen-dosen ilmu pemerintahan fakultas ilmu sosial dan ilmu politik

Universitas Selamat Sri Kampus 2 batang. Melalui tulisan ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi kemajuan ilmu dan pengetahuan dalam lingkup otonomi khusus ke depannya. Tidak lupa juga kepada rekan-rekan yang tidak bisa saya sebutkan, saya ucapkan terima kasih banyak hingga akhirnya membantu penyelesaian tulisan ini sampai akhir.

## REFERENSI

- Atas, E., Dana, T., Khusus, O., Aceh, D. I., & Budiratna, H. (2020). Jurnal Indonesia Sosial Sains. *Urnal Indonesia Sosial Sains*, 1, 402–414.
- Aziz, N. L. L., & Eng, M. (2019). Membangun Identitas Nasional Dalam Perspektif Desentralisasi Dan Otonomi Daerah. *Masyarakat Indonesia*, 45(1), 47–61. <http://jmi.ipisk.lipi.go.id/index.php/jmiipisk/article/view/884>
- Dardias, B. (2012). Menakar Otonomi Khusus Aceh dan Papua. *Kompas*.
- Dewi, E., & Nurzalikha, S. (2018). *Returning Government Policy for Poverty Reduction in Aceh*. IX(31), 40–49.
- Dewi, N. L. G. S. K. (2021). Aktual justice. *Aktual Justice: Jurnal Ilmiah Magister Hukum Pascasarjana Universitas Ngurah Rai*, 6(1), 101–120.
- Fahmi, M., & Purnamadewi, Y. L. (2020). *The Impact of Disparity in Infrastructure Development on Aceh 's Economic Performance : An Inter-Provincial Analysis*. 66(2), 141–156.
- Fiorillo, F., Giuranno, M. G., & Sacchi, A. (2021). Asymmetric decentralization: distortions and opportunities. In *Economia Politica* (Vol. 38, Issue 2). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/s40888-020-00211-7>
- Kambu, Y. (2019). Kehadiran Negara melalui Otonomi Khusus di Papua: Studi Kasus Dampak Otsus Pada Ekonomi Orang Asli Papua). *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), 1689–1699.
- L, D. S. (2020). *Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh Implementation of Special Autonomy Policies In Aceh*. 11(1), 65–83. <https://doi.org/10.22212/jp.v11i1.1580>
- Marit, E. L., & Warami, H. (2018). Wacana “Papua Tanah Damai” Dalam Bingkai Otonomi Khusus Papua. *Jurnal Ilmu Sosial FISIP Universitas Cenderawasih*, 16(1), 41–46.
- Pigai, N. (2014). SOLUSI DAMAI DI TANAH PAPUA (MENGUBUR TRAGEDI HAM DAN Mencari JALAN KEDAMAIAN) 1 Natalius Pigai 2. *Solusi Damai Di Tanah Papua (Mengubur Tragedi HAM Dan Mencari Jalan Kedamaian)*, 11(september 2013), 23–38. <https://media.neliti.com/media/publications/72813-ID-solusi-damai-di-tanah-papua-mengubur-tra.pdf>
- Pratama, A. Y. (2015). Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi. *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 10(1), 6–14. <http://journal.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/5434/2019>
- Raco, J. (2018). *Metode penelitian kualitatif: jenis, karakteristik dan keunggulannya*. <https://doi.org/10.31219/osf.io/mfzuj>
- Radjab, S. (2013). Problem hak asasi manusia dalam pelaksanaan otonomi daerah. *Al-Daulah*, 2(2), 223–240.
- Resosudarmo, B. P., Mollet, J. A., Raya, U. R., & Kaiwai, H. (2014). Development in Papua after special autonomy. *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*, 433–459. <https://doi.org/10.1355/9789814519175-025>
- Sukarniati, L., Ramadhona, F., & Lubis, A. (2004). *Determinants of Local Original Income The Era of Special Autonomy for the Government of Aceh Province*. 11(1), 93–107.
- Susanti, S., & Fahlevi, H. (2015). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah , Dana Alokasi Umum , Dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Modal Daerah ( Studi Empiris Pada Kabupaten / Kota Di Provinsi Papua Barat Tahun. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi Akuntansi (JIMEKA)*, 1(1), 189–191.
- Tadjoeddin, M. Z. (2007). A future resource curse in Indonesia: The political economy of natural resources, conflict and development. *CRISE Working Paper, November 2007*, 1–43.
- Tryatmoko, M. W. (2012). Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde

Baru. *Masyarakat Indonesia*, 38(2), 269–296.

Zulham, T. (2015). The Impact of Special Autonomy on the Convergence of Regional Economic Growth in Aceh, Indonesia. *ACEH INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES*, 4(1).