

STUDI KOMPARASI IMPLEMENTASI DAN TANTANGAN KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DI SUMATERA DAN PAPUA

Jamaluddin^{1*}, M Najeri Al Syahrin²

¹Magister Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Lambung Mangkurat. Indonesia

²Program Studi Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Lambung Mangkurat. Indonesia

*Korespondensi: Jamaluddin.fisip@ulm.ac.id

Citation (APA):

Jamaluddin, J., & Al Syahrin, M. N. (2024). Studi Komparasi Implementasi dan Tantangan Kebijakan Otonomi Daerah di Sumatera dan Papua. *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial*, 10(1), 103–114. <https://doi.org/10.33506/jn.v10i1.3349>

Email Authors:

Jamaluddin.fisip@ulm.ac.id
najeri.syahrin@ulm.ac.id

Submitted: 06 Mei, 2024

Accepted: 22 Mei, 2024

Published: 07 Mei, 2024

Copyright (c) 2024 Jamaluddin
Jamaluddin, M Najeri Al Syahrin

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.



ABSTRAK

Tujuan artikel ini adalah menganalisis implementasi kebijakan otonomi daerah dengan mengambil kasus komparasi antara pulau Sumatera dan Papua. Metode penelitian menggunakan metode studi literatur untuk mengumpulkan berbagai informasi yang relevan dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dinilai tepat karena implementasi otonomi daerah bersifat multidimensi. Implementasi otonomi daerah di Sumatera dan Papua selama dua dekade terakhir masih belum mampu meningkatkan kesejahteraan secara signifikan utamanya dalam mengurangi kemiskinan, dan menaikkan infrastruktur pendidikan, kesehatan serta ekonomi. Tingkat keberhasilan implementasi otonomi daerah di wilayah Sumatera dari aspek daya saing daerah adalah 18,30% dan belum cukup berhasil meningkatkan daya saing daerah dari segi PDRB per kapita. Selain itu, penerapan otonomi daerah utamanya di daerah konflik tingkat konflik di Aceh menurun secara signifikan setelah otonomi daerah diberlakukan. Sementara tingkat konflik di Papua meningkat secara signifikan setelah otonomi daerah diberlakukan, dari rata-rata 100 korban tewas per tahun pada periode 1999-2005 menjadi rata-rata 300 korban tewas per tahun pada periode 2006-2018. Di Sumatera, khususnya di Aceh, otonomi daerah berhasil karena melibatkan partisipasi dan konsensus dari semua pihak yang terlibat, termasuk mantan pemberontak, masyarakat sipil, dan pemerintah pusat. Di Papua, otonomi daerah gagal karena dilakukan secara sepihak dan otoriter oleh pemerintah pusat, tanpa memperhatikan kepentingan dan hak-hak masyarakat Papua.

Kata kunci: Komparasi, Implementasi, tantangan, otonomi daerah, desentralisasi.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the implementation of regional autonomy policy by taking the case of comparison between the islands of Sumatera and Papua. The research method uses the literature study method to collect various information relevant to the qualitative approach. This approach is considered appropriate because the implementation of regional autonomy is multidimensional. The implementation of regional autonomy in Sumatra and Papua over the past two decades has not been able to significantly improve welfare, especially in reducing poverty, and improving education, health and economic infrastructure. The success rate of implementing regional autonomy in the Sumatra region from the aspect of regional competitiveness is 18.30% and has not been successful enough to increase regional competitiveness in terms of GDP per capita. In addition, the implementation of regional autonomy mainly in conflict areas, the level of conflict in Aceh decreased significantly after regional autonomy was enacted. While the level of conflict in Papua increased significantly after regional autonomy was imposed, from an average of 100 deaths per year in the period 1999-2005 to an average of 300 victims killed per year in the period 2006-2018. In Sumatra, particularly in Aceh, regional autonomy is successful because it involves the participation and consensus of all parties involved, including former rebels, civil society, and the central government. In Papua, regional autonomy fails because it is carried out unilaterally and authoritatively by the central government, without regard for the interests and rights of the Papuan people.

Key words: Comparison, Implementation, challenges, regional autonomy, decentralization.

PENDAHULUAN

Kebijakan Otonomi Daerah dengan pemberian kekuasaan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah agar bisa mengatur dan mengelola wilayah nya sendiri sudah tertulis di undang undang Republik Indonesia yaitu Nomor 32 Tahun 2014. Tujuan adanya otonomi daerah diharapkan dapat mengurangi kesenjangan pembangunan dan sosial terutama kualitas Sumber Daya Alam dan Manusia, kegiatan pemerintah berjalan lebih efisien dan efektif terutama dalam bidang pelayanan kepada masyarakat serta juga menjaga kestabilan politik dan menghindari perpecahan (Maulana et al, 2022).

Otonomi daerah adalah salah satu kebijakan negara yang terbit seiring dengan semangat reformasi yang diterapkan di Indonesia sejak tahun 1999, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan daya saing daerah. Namun, setelah lebih dari 20 tahun berlalu, belum ada evaluasi komprehensif mengenai efektivitas otonomi daerah di Indonesia, khususnya di daerah-daerah otonom baru yang terbentuk setelah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Aminah et al, 2021). Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah juga ternyata belum memberikan kewenangan yang cukup bagi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Faktanya, sejumlah kasus yang menghambat pelaksanaan Otonomi daerah masih sering terjadi. Banyak faktor penyebabnya, termasuk Sistem pengawasan otonomi daerah yang ada saat ini. Komite Pemantauan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (KPPOD), misalnya, Mencatat peraturan pelaksanaan terkait sanksi bagi pemerintah daerah yang melakukan pelanggaran atau ketidakpatuhan, seperti keterlambatan Penyusunan APBD, kelalaian dalam program nasional, atau kelalaian bepergian ke luar negeri, masih belum tegas. Di sisi lain, pembinaan dan pengawasan juga dinilai masih lemah (Prabowo, 2020).

Konsep dan gagasan implementasi otonomi daerah telah diperdebatkan pada era setelah tahun 1950an. Para tokoh politik Indonesia memperdebatkan bentuk negara yang akan digunakan, apakah federalisme atau kesatuan. Hal ini disebabkan oleh beberapa masalah seperti konflik antar daerah, korupsi, dan separatisme yang belum terselesaikan. Beberapa masyarakat di provinsi seperti Aceh, Riau, (Sumatera) dan Papua, ingin memisahkan diri dari Indonesia karena mereka merasa tidak diperlakukan secara adil oleh pemerintah pusat untuk waktu yang lama. Jika dilihat sebelum reformasi, pemerintah Indonesia hanya berfokus pada pulau Jawa sehingga terjadi kesenjangan sosial antar daerah. Sistem pemerintahan yang terpusat memang menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang membanggakan. Namun hal ini hanya dirasakan oleh masyarakat yang tinggal di pulau Jawa. Sementara masyarakat di luar pulau Jawa menjadi tidak berdaya. Kecemburuan terhadap kesenjangan sosial menyebabkan gejala disintegrasi bangsa. Hal ini dibuktikan dengan adanya gerakan-gerakan separatis yang ingin memisahkan diri dari Indonesia. Sehingga muncul wacana untuk menjadikan Indonesia sebagai negara federal. Sebagai upaya untuk menangkalkan wacana tersebut, pemerintah kemudian memperkenalkan konsep otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Rodiyah, et al, 2020).

Pada masa era Reformasi setelah tumbang nya Rezim orde baru, pemerintah Indonesia fokus menjaga keutuhan dan persatuan untuk mencegah separatisme salah satunya memberikan Hak Daerah Istimewa pada provinsi Aceh agar bisa menerapkan undang undang syariat islam dan politik sendiri dengan terbentuk nya partai partai lokal setelah bertahun bertahun ditetapkan sebagai daerah operasi militer (DOM) oleh orde baru. Selain itu pemerintah juga memberikan status Daerah Otonomi khusus di Papua dengan

segala kemudahan bantuan pembiayaan dari pemerintah pusat. Selain itu pemerintah pusat juga melakukan kebijakan pemekaran provinsi di pulau pulau Indonesia salah satu nya yang pertama pasca awal era reformasi adalah provinsi Maluku utara, Banten, Bangka Belitung, Gorontalo, Papua Barat, Kep. Riau, Sulawesi barat, Kalimantan Utara, dan yang baru baru ini adalah Provinsi Papua Tengah, Papua Selatan, Papua Pegunungan (Maulana et al, 2022).

Indonesia yang pernah mengalami rezim otoriter Soeharto kekuasaan politiknya terpusat pada pemerintah pusat. Pemerintah daerah, termasuk provinsi, kabupaten, kota, dan desa, ditugaskan untuk melaksanakan kebijakan dan arahan nasional dengan ketat. Di bawah rezim ini, berbagai daerah di Indonesia berdasarkan alasan sejarah seperti budaya, ideologi, dan agama berusaha melawan pemerintah pusat (khususnya Papua dan Aceh). Oleh karena itu, pemerintah Indonesia menerapkan otonomi daerah untuk menghindari ancaman yang dapat menyebabkan fragmentasi dan disintegrasi negara. Oleh karena itu, pemerintah menggagas demokrasi dan desentralisasi atau otonomi daerah di Indonesia (Mahoro & Samekto, 2021).

Pasca penerapan otonomi daerah selama dua dekade format penataan hubungan pusat dan daerah melalui skema otonomi khusus berjalan di Papua dan Aceh yang secara historis 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 yang ditunjukkan dengan adanya gerakan separatis (Radjab, 2013).

Setelah lebih dari 20 tahun diimplementasikan kebijakan otonomi daerah di Indonesia tersebut sangat menarik jika melihat efektivitasnya di beberapa wilayah tertentu, dalam hal ini Sumatera dan Papua yang pada masa kemerdekaan awal Republik Indonesia menjadi beberapa wilayah yang ingin keluar dari gagasan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Tujuan dari artikel ini adalah untuk memberikan pemahaman yang lebih baik tentang implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia dengan mengambil kasus komparasi antara pulau Sumatera dan Papua, termasuk menganalisis tantangan dan masalah yang dihadapi dalam implementasi kebijakan otonomi daerah di masing-masing daerah tersebut. Selain itu, artikel jurnal ini juga bertujuan untuk mengulas dan menganalisis isu isu terkait otonomi daerah di Sumatera dan Papua.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam artikel jurnal ini adalah menggunakan metode studi literatur untuk mengumpulkan berbagai informasi yang relevan dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dinilai tepat karena pengawasan otonomi daerah bersifat multidimensi (Rodiyah et al, 2020). Penulis jurnal ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengumpulkan data dan informasi dari berbagai sumber, seperti literatur, dokumen, dan laporan terkait. Selanjutnya, penulis melakukan analisis terhadap data dan informasi yang diperoleh untuk menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi yang relevan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Otonomi Daerah di Sumatera dan Papua

Otonomi daerah adalah kebebasan masyarakat daerah untuk mengatur dan mengawasi kepentingan lokal. Nilai dasar otonomi adalah demokrasi dan prakarsa mandiri. Menjadi otonomi tidak hanya berarti menerapkan demokrasi, tetapi juga mendorong pertumbuhan prakarsa mandiri, yang berarti daerah dapat membuat keputusan sendiri dan memperhatikan kepentingan mereka sendiri. Dengan demikian, rakyat dapat mencapai demokrasi, yang berarti pemerintahan yang dilakukan oleh rakyat dan untuk rakyat. Orang-orang tidak hanya menentukan nasib mereka sendiri, tetapi mereka juga memperbaiki nasib mereka sendiri. Pemerintahan daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat yang luas memungkinkan pemerintahan yang demokratis dan tata kelola pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang terdesentralisasi diperlukan untuk tata kelola pemerintahan yang baik, menurut teori dan praktik pemerintahan modern. Merujuk pada proses manajemen pemerintahan dengan partisipasi pemangku kepentingan yang luas di bidang ekonomi, sosial, dan politik, serta pemanfaatan sumber daya alam, keuangan, dan manusia untuk kepentingan semua pihak, baik pemerintah maupun swasta, dengan cara yang sesuai dengan keadilan, kejujuran, kesetaraan, efektivitas, transparansi, dan tanggung jawab (Moonti, 2019).

Dalam penerapannya untuk menilai efektivitas pelaksanaan termasuk juga beberapa tantangan-tantangan pengembangan otonomi daerah di Pulau Sumatera dan Papua berdasarkan hasil evaluasi implementasi otonomi daerah. Dengan menggunakan data dari 71 daerah otonom baru di wilayah Sumatera selama periode 2000-2018 ditemukan beberapa fakta menarik, misalnya tingkat keberhasilan implementasi otonomi daerah selama 20 tahun di wilayah Sumatera dari aspek kesejahteraan masyarakat adalah 64,78%, yang berarti bahwa implementasi otonomi daerah di wilayah Sumatera sejauh ini (64,78%) “telah berhasil meningkatkan IPM” sesuai dengan amanat UU. Tingkat keberhasilan implementasi otonomi daerah selama 20 tahun di wilayah Sumatera dari aspek daya saing daerah adalah 18,30%. Kesimpulannya adalah bahwa implementasi otonomi daerah di wilayah Sumatera belum cukup berhasil meningkatkan daya saing daerah dari segi PDRB per kapita (Aminah et al, 2021)

Penelitian (Aminah et al, 2021) ini juga mengaitkan hasil-hasil tersebut dengan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas otonomi daerah, seperti alokasi anggaran, kualitas sumber daya manusia, potensi sumber daya alam, dan kondisi sosial-politik. Penelitian ini juga membandingkan hasil-hasil tersebut dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang terkait dengan topik otonomi daerah di Indonesia. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa implementasi otonomi daerah di Indonesia belum sepenuhnya efektif dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan daya saing daerah, khususnya di daerah-daerah otonom baru di wilayah Sumatera.

Dalam penelitian lain yang mengeksplorasi implementasi otonomi daerah di pulau Sumatera khususnya di Aceh terkait tantangannya, dan implikasinya terhadap tata kelola pemerintahan, demokrasi, dan kesejahteraan sosial juga menunjukkan bahwa tingkat konflik di Aceh menurun secara signifikan setelah otonomi daerah diberlakukan. Dari rata-rata 1.500 korban tewas per tahun pada periode 1999-2005 menjadi rata-rata 50 korban tewas per tahun pada periode 2006-2018. Sementara untuk perbandingannya, tingkat konflik di Papua meningkat secara signifikan setelah otonomi daerah diberlakukan, dari rata-rata 100 korban tewas per tahun pada periode 1999-2005 menjadi rata-rata 300 korban tewas per tahun pada periode 2006-2018 (Sabara, 2022).

Tingkat kepuasan masyarakat terhadap otonomi daerah di Aceh adalah 80%, yang berarti bahwa mayoritas masyarakat Aceh merasa puas dengan otonomi daerah. Tingkat kepuasan masyarakat terhadap otonomi daerah di Papua adalah 20%, yang berarti bahwa mayoritas masyarakat Papua merasa tidak puas dengan otonomi daerah (Sabara, 2022). Faktor-faktor penting yang mempengaruhi otonomi daerah adalah sistem pemerintahan seperti proses negosiasi, aktor yang diberdayakan, dan dukungan internasional. Otonomi daerah di Indonesia tidak selalu berhasil dalam mengelola separatisme, tergantung pada bagaimana otonomi daerah diberikan dan diimplementasikan. Di Aceh, otonomi daerah berhasil karena melibatkan partisipasi dan konsensus dari semua pihak yang terlibat, termasuk mantan pemberontak, masyarakat sipil, dan pemerintah pusat. Di Papua, otonomi daerah gagal karena dilakukan secara sepihak dan otoriter oleh pemerintah pusat, tanpa memperhatikan kepentingan dan hak-hak masyarakat Papua (Barter, & Wangge, 2022).

Di wilayah Papua juga terdapat beberapa permasalahan lain yang ditemukan dalam pembentukan 4 (empat) daerah otonom baru di Papua, mulai dari tataran regulasi hingga implementasinya. Dari segi regulasi, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua memberikan legitimasi bagi pemerintah pusat (Pemerintah dan DPR) untuk mengusulkan pemekaran di Papua dan menghilangkan tahapan persiapan daerah. Namun menghilangkan area primer terutama terhadap indikator yang digunakan pemerintah dalam pembentukan daerah otonom baru di Papua. Sedangkan dalam pola hubungan pusat dan daerah, DOB di Papua menerapkan desentralisasi asimetris dari aspek kewenangan. Oleh karena itu terdapat pola yang khas, seperti provinsi Papua dan Papua Barat. Provinsi-provinsi baru juga akan mendapatkan aliran dana otsus dari bagian keuangan. Dari sisi kelembagaan, terdapat beberapa permasalahan, seperti persoalan gubernur definitif yang baru akan muncul setelah pemilu serentak pada akhir tahun 2024 (Nashrullah, & Lohalo, 2022).

Pembentukan provinsi baru di Papua disoroti sebagai solusi progresif untuk menanggapi tantangan yang dihadapi, seperti keterbatasan akses, infrastruktur yang kurang memadai, dan kondisi geografis yang sulit, yang telah mempengaruhi kesejahteraan dan kesetaraan sosial di Papua. Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) di Papua tidak terlepas dari kontroversi dan persoalan, seperti lahirnya regulasi yang dianggap tidak mewakili aspirasi masyarakat asli Papua, serta perubahan pasal-pasal dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua yang menimbulkan perdebatan (Nashrullah, & Lohalo, 2022). Hasil asesmen yang dilakukan BAPPENAS dan Kementerian Dalam Negeri antara tahun 1999 hingga 2014, yang menunjukkan sekitar 70-80 persen DOB gagal atau tidak kompeten. Mereka gagal mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya, mengubah layanan menjadi lebih baik, bahkan bergantung pada APBN. Oleh karena itu, keputusan penggabungan atau pembubaran daerah-daerah yang dianggap bangkrut merupakan suatu kebijakan yang patut dipertimbangkan secara matang. Berdasarkan proses evaluasi tersebut, Menteri Dalam Negeri menyampaikan hasil evaluasi kapasitas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). DPOD akan bertemu untuk membahas hasil evaluasi. Apabila konferensi DPOD menyimpulkan bahwa suatu daerah tertentu tidak dapat mencapai otonomi daerah, maka DPOD merekomendasikan agar daerah tersebut dibubarkan dan digabungkan dengan daerah lain (Arifin, 2020).

Padahal, otonomi daerah adalah salah satu bentuk pembagian kekuasaan yang penting untuk meminimalkan potensi terjadinya separatisme. Indonesia menyediakan dua kasus yang dapat menjelaskan

apa yang membuat otonomi daerah berhasil. Di Aceh, otonomi daerah membantu mengatasi konflik dan dapat dianggap sebagai sukses, sedangkan di Papua, otonomi daerah gagal, terlihat dari terus berlanjutnya kerusuhan. Mengapa otonomi daerah berhasil di Aceh, tetapi gagal di Papua? Barter & Wangge (2022) berpendapat bahwa isi otonomi daerah kurang penting daripada proses pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Kekuasaan yang diberikan kepada Aceh dan Papua serupa, meskipun cara otonomi daerah dinegosiasikan dan siapa yang diberdayakan bervariasi. Pada awalnya di Aceh dan di Papua, otonomi daerah terkesan dipaksakan, dan cenderung menyisihkan para pemberontak. Otonomi daerah Aceh yang akhirnya berhasil dinegosiasikan kemudian pada akhirnya mampu melibatkan mantan pemberontak (GAM) untuk ikut berpartisipasi mengambil kendali pemerintahan secara mandiri dibawah kendali pemerintah pusat (Barter & Wangge, 2022).

Ditekankan bahwa otonomi daerah merupakan langkah yang tepat untuk memastikan pembangunan merata di seluruh wilayah negara yang luas seperti Indonesia. Namun, terdapat peringatan penting bahwa kadang-kadang pemekaran wilayah juga bisa dimanfaatkan oleh pihak tertentu untuk kepentingan pribadi, menyebabkan kegagalan atau ketidakefektifan dari pemekaran tersebut. Di antara penyebab kegagalan tersebut adalah dominasi peran legislatif dalam usulan pemekaran, termasuk kendala-kendala yang muncul dalam proses tersebut. Kapasitas fiskal yang sempit di pemerintah pusat, keterbatasan sumber daya manusia, dan masalah kelembagaan serta infrastruktur merupakan hal yang disoroti dengan baik. Penjelasan mengenai upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia, seperti moratorium pemekaran daerah dan pengaturan melalui PP RI No. 78 Tahun 2007, serta implementasi Grand Design Penataan Daerah (Desartada) memberikan perspektif yang jelas tentang usaha yang dilakukan untuk mengelola masalah ini. Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) memberikan gambaran yang kuat tentang upaya pemerintah untuk memberikan arah dan pedoman yang komprehensif dalam pembentukan daerah otonom baru (Nashrullah & Lohalo, 2022).

Selama ini pembangunan dan tingkat kesejahteraan akibat dari pemberlakuan otonomi khusus di Papua masih belum terlalu signifikan. Proses pembangunan infrastruktur tidak serta merta berdampak signifikan bagi kesejahteraan di Papua karena angka IPM sangat rendah dan kemiskinan khususnya di kawasan rural Papua masih tinggi (Resosudarmo et al., 2014). Berdasarkan data laporan Kompak tahun 2022 nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua Barat pada 2020 berada di urutan ke-33 dan Provinsi Papua berada di urutan terbawah atau urutan ke-34. Provinsi Papua memiliki rata-rata kinerja peningkatan sebesar 0,60 per tahun sedangkan Papua Barat sebesar 0,55 per tahun. Dengan nilai tersebut maka perlu waktu 19 tahun bagi Provinsi Papua dan 12,5 tahun bagi Provinsi Papua Barat untuk mencapai angka rata-rata IPM nasional yaitu sebesar 71,94 (Sumule et al, 2022). Kondisi ini mengkonfirmasi bahwa otonomi khusus tidak berdampak dan menyentuh masalah fundamental di Papua. Sektor pendidikan dan kesehatan memiliki korelasi kuat dengan dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia secara keseluruhan dalam suatu daerah.

Papua masih menempati wilayah sebagai angka kemiskinan tertinggi di Indonesia. Menurut data BPS angka kemiskinan di Provinsi Papua memiliki persentase kemiskinan tertinggi, yaitu sebesar 26,55 persen dan angka ini berada di atas rata-rata nasional (9,22 persen) (BPS, 2019). Sementara, tingkat keberhasilan implementasi otonomi daerah selama 20 tahun di wilayah Sumatera dari aspek daya saing daerah adalah 18,30%. Kesimpulannya adalah bahwa implementasi otonomi daerah di wilayah Sumatera

belum cukup berhasil meningkatkan daya saing daerah dari segi PDRB per kapita. Sementara Aceh masih menjadi wilayah dengan kemiskinan tertinggi di Pulau Sumatera. Papua dan Aceh merupakan dua wilayah yang sama-sama menerima perlakuan asimetris namun belum cukup handal dalam mengejar segala ketertinggalan yang dialaminya.

Misal tingkat konflik di Aceh menurun secara signifikan setelah otonomi daerah diberlakukan. Dari rata-rata 1.500 korban tewas per tahun pada periode 1999-2005 menjadi rata-rata 50 korban tewas per tahun pada periode 2006-2018. Sementara untuk perbandingannya, tingkat konflik di Papua meningkat secara signifikan setelah otonomi daerah diberlakukan, dari rata-rata 100 korban tewas per tahun pada periode 1999-2005 menjadi rata-rata 300 korban tewas per tahun pada periode 2006-2018. Tingkat kepuasan masyarakat terhadap otonomi daerah di Aceh adalah 80%, yang berarti bahwa mayoritas masyarakat Aceh merasa puas dengan otonomi daerah. Tingkat kepuasan masyarakat terhadap otonomi daerah di Papua adalah 20%, yang berarti bahwa mayoritas masyarakat Papua merasa tidak puas dengan otonomi daerah.

Dalam perbandingannya dengan kondisi implementasi otonomi daerah di Aceh dan Bengkulu (Sumatera) juga kurang lebih sama. Aceh dan Bengkulu menjadi salah satu wilayah pioneer kemiskinan teratas di Pulau Sumatera dan masuk dalam sepuluh besar di Indonesia. Aceh merupakan provinsi dengan persentase penduduk miskin tertinggi di pulau Sumatera per September 2021. Berdasarkan laporan Badan Pusat Statistik (BPS), persentase penduduk miskin di provinsi ini sebesar 15,53%. Bengkulu menduduki peringkat kedua dengan persentase penduduk miskin tertinggi di Sumatera. Persentase penduduk miskin di provinsi tersebut sebesar 14,43% (Kata Data, 2021). Padahal Aceh didukung besarnya anggaran dari APBA (Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh), dana otonomi khusus, serta dana bagi hasil minyak dan gas tidak mampu diimbani dengan pengelolaan dana otonomi yang maksimal oleh pemerintah daerah Aceh (Dewi & Nurzalikha, 2018).

Infrastruktur pembangunan daerah akan terlihat baik jika memiliki skor *Infrastructure Development Index* (IDI) yang tinggi dan mencapai lebih dari 0,597 ($IDI > 0.597$) dan sebaliknya pembangunan setiap daerah akan rendah jika kurang dari 0,597 ($IDI < 0.597$) (Fahmi & Purnamadewi, 2020). Pada data di atas, terlihat disparitas IDI di Aceh masih cukup tajam yakni idealnya diatas 0,597. Hal yang sama juga terjadi di Provinsi Papua yang bahkan jauh lebih memprihatinkan jika dibandingkan dengan Aceh. Tingkat kemiskinan di Papua lebih tinggi serta lebih massif di angka 26,55 persen dan angka ini berada di atas rata-rata nasional (9,22 persen) (BPS, 2019). Tidak pelak, bila kemiskinan menjadi pemantik gejolak keamanan di Papua (Kambu, 2019). Apabila dibanding Aceh maka Papua di samping menerima fiskal otonomi khusus yang lebih besar juga mendapatkan DBH SDA (dana bagi hasil sumber daya alam) yang harusnya juga lebih besar daripada provinsi lain di Indonesia (Setiawan et al, 2022). Provinsi Papua mendapatkan alokasi DBH SDA Minyak Bumi sebesar 15,5% dan DBH SDA Gas Bumi sebesar 30,5%, khusus untuk Provinsi Aceh dan Provinsi Papua Barat (DJPK Kemenkeu, 2017).

Bentuk pendistorsian otonomi khusus di Aceh dan Papua ternyata belum mampu merespon masalah kesejahteraan. Indeks pembangunan infrastruktur juga masih menampilkan tajamnya disparitas yang terjadi, yang pada akhirnya ketidakmerataan menjadi salah satu hambatan peningkatan kesejahteraan. Kebijakan otonomi khusus adalah satunya dengan adanya transfer fiskal dari pusat ke daerah juga tidak

mampu diimbangi dengan kapasitas pemerintah daerah dalam pengelolaan dan kewenangan otonomi khusus tersebut (Sukarniati et al., 2004).

Tantangan Implementasi Otonomi Daerah di Sumatera dan Papua

Beberapa tantangan problematika implementasi otonomi daerah yang secara umum dihadapi di Sumatera dan Papua adalah ketidaksiapan SDM daerah. Tantangan dan hambatan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah yakni memperkuat fungsi kontrol serta memaksimalkan fungsi dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai kekuatan penyeimbang di daerah. Selain itu, perlu juga menekankan pengawasan dan pengendalian baik formal maupun informal untuk menjaga kualitas pelayanan publik dan meningkatkan kompetensi sumber daya manusia. Aspek-aspek tersebut sangat penting untuk memastikan pelaksanaan otonomi daerah yang efektif dan efisien (Engkus et al, 2019). Selain itu, terdapat tantangan lain seperti rendahnya kualitas pelayanan publik, kurangnya pengawasan terhadap aparat pengawasan intern pemerintah, dan kurangnya inovasi dan kreativitas dalam memanfaatkan potensi yang ada di daerah. Masalah-masalah ini perlu diatasi agar tujuan otonomi daerah dapat tercapai sesuai dengan ketentuan undang-undang. Dampak positif dari otonomi daerah dapat meningkatkan efisiensi dan daya tanggap pemerintah dalam pelayanan publik yang sesuai dengan keinginan masyarakat, serta membangkitkan semangat kompetisi dan inovasi di antara pemerintah daerah. Namun, dampak negatifnya adalah rendahnya kualitas pelayanan publik karena adanya pelimpahan kewenangan yang sering disalah artikan atau disalah gunakan (Engkus et al, 2019).

Tantangan kedua yang dihadapi oleh hampir beberapa daerah utamanya di Sumatera adalah masalah praktik dinasti politik tipe regenerasi yang dapat menghambat kemandirian daerah dan meningkatkan kemiskinan di daerah-daerah tertentu. Provinsi Sumatera Selatan menempati peringkat ketiga terbanyak politik dinasti di seluruh Indonesia. Dari 17 kursi yang diperebutkan di Sumatera Selatan, sebanyak 11 orang atau 64,70 persen anggota terpilih terikat dengan dinasti politik. Praktik dinasti politik ini dapat menghambat perubahan dan inovasi dalam kepemimpinan daerah, serta memperkuat dominasi elit lokal baik secara ekonomi maupun politik di daerah. Selain itu, praktik dinasti politik juga dapat memperburuk ketimpangan distribusi pendapatan dan meningkatkan tingkat kemiskinan di daerah-daerah tertentu (Guritno et al, 2019). Hasil penelitian menunjukkan bahwa otonomi daerah memberikan ruang bagi praktik dinasti politik, namun juga berdampak pada menurunnya angka kemiskinan di daerah regenerasi dinasti politik. Meskipun dinasti politik mampu menurunkan persentase kemiskinan secara stabil, distribusi pendapatan di mayoritas daerah dinasti politik (daerah miskin) tidak merata. Data menunjukkan bahwa otonomi daerah tidak meningkatkan kemiskinan di daerah dinasti politik, namun mampu menekan persentase kemiskinan. Beberapa daerah berhasil menurunkan angka kemiskinan, namun masih ada daerah yang tingkat kemiskinannya masih di atas 20 persen (Guritno et al, 2019).

Era otonomi daerah memberikan ruang bagi munculnya praktik dinasti politik, terutama di daerah-daerah dimana dinasti politik tipe regenerasi yang seharusnya terjadi dalam masa kepemimpinan namun lamanya kepemimpinan tidak membuat kepemimpinan daerah dalam dinasti politik tersebut dapat meningkatkan pendapatan (pendapatan asli daerah) sehingga esensi otonomi daerah terhadap kemandirian daerah tidak tercapai. Daerah dinasti politik identik dengan kemiskinan hal ini ditunjukkan dengan fakta bahwa 8 dari 12 daerah sampel merupakan daerah miskin salah satunya di Sumatera Selatan (Banyuasin). Hal ini berarti tidak ada pengaruh praktik dinasti terhadap kemiskinan, dimana dinasti politik

mampu menurunkan persentase kemiskinan secara stabil meskipun belum mampu keluar dari kategori miskin, namun setidaknya memperpendek jarak dengan rata-rata kemiskinan nasional, dengan catatan distribusi pendapatan di mayoritas daerah dinasti politik (daerah miskin) tidak merata yang diindikasikan dengan indikator kinerja sosial ekonomi dimana PDRB relatif tinggi namun tingkat kemiskinan masih tinggi dan disparitas rendah (Guritno et al, 2019).

Selain itu, otonomi dimaksudkan untuk memungkinkan pengelolaan sumber daya yang bertanggung jawab dan adil demi kesejahteraan warga negara, mencerminkan dan mengakomodasi perbedaan budaya dan jati diri Indonesia, dan memastikan pengelolaan sumber daya yang efisien. Partisipasi masyarakat dalam kehidupan nasional adalah bagian penting dari demokrasi. Selain itu, berbagai aspek kesejahteraan, seperti perkembangan fisik, kesejahteraan mental, integrasi, dan status sosial, dan bagaimana masing-masing faktor tersebut mempengaruhi kepuasan dan kesenangan hidup seseorang. Kesimpulannya, hal ini juga menggarisbawahi pentingnya partisipasi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan berbagai sebuah fungsi kesejahteraan (Jakani et al, 2023).

Argumen dasarnya adalah bahwa otonomi daerah menjanjikan perubahan dan kemajuan, namun realisasinya di beberapa daerah otonom baru justru merupakan persoalan ketidakpastian, bahkan kembali ke kondisi dasar, sehingga mengarah pada keprimitifan, ketidakpercayaan, dan kemunduran. Penerapan desentralisasi fiskal hanya mungkin dilakukan di daerah dan kota yang kaya akan potensi sumber daya alam (SDA) atau bercirikan wilayah metropolitan yang besar. Dari 491 kabupaten/kota di Indonesia, hanya 64 kabupaten/kota yang memiliki potensi sumber daya alam. Bagi 92% kabupaten/kota di Indonesia yang kekurangan sumber daya alam, sulit melepaskan diri dari ketergantungan pada dukungan pemerintah pusat. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika pemerintah daerah yang baru berhasil menampilkan gambaran ketimpangan antara daerah kaya dan miskin dibandingkan pemerataan kesejahteraan. Seharusnya tinjauan kinerja dilakukan setiap tahun oleh pemerintah dan berlaku untuk semua wilayah. Manajer regional wajib menyampaikan laporan. Tujuannya adalah untuk menerima masukan yang akan menjadi dasar bagi pemerintah untuk mengarahkan dan memantau kinerja pemerintah daerah. Hasil penilaian kapasitas daerah akan menjadi dasar bagi Badan Pertimbangan Pemerintah Daerah yang akan menyampaikan kepada Presiden Republik Indonesia hal-hal yang perlu diperhatikan mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta pembentukan, pembubaran, dan penggabungan pemerintah daerah (Arifin, 2020).

Secara hukum, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014, proses penggabungan daerah dalam berbagai bentuk kerja sama sangat dimungkinkan. Ketika opini masyarakat disurvei dan dicetak mengenai tingkat pembangunan suatu daerah saat ini, besar kemungkinan di banyak daerah masyarakat tidak peduli dengan keadaan kabupaten/kota atau negara bagian yang penting bagi masyarakat menjadi lebih sejahtera. Temuan penting dari evaluasi pelaksanaan kebijakan perencanaan daerah adalah belum adanya penggabungan antar daerah di Indonesia. Faktanya, tidak pernah ada bukti adanya rencana merger regional. Hal ini menunjukkan adanya permasalahan infrastruktur politik yang tidak memberikan struktur insentif bagi daerah untuk bersatu. Saat ini yang sering terjadi justru sebaliknya. Peraturan dan kebijakan pemekaran wilayah tersebar luas, dan upaya pemekaran wilayah terus dilakukan (Arifin, 2020).

Tetapi penggabungan wilayah banyak dilakukan di negara-negara maju seperti Jepang dan negara-negara Eropa. Kebijakan integrasi regional negara-negara maju dapat menjadi acuan strategi kebijakan desentralisasi Indonesia. Integrasi regional ditujukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, Pembangunan infrastruktur dan program pendanaan untuk unit pemerintahan yang lebih besar berperan sebagai insentif bagi kota-kota kecil untuk menggabungkan wilayah (Arifin, 2020). Pemerintah (pusat) mempunyai kewenangan untuk mengambil tindakan dan mencopot daerah otonom yang kinerjanya buruk. Langkah tegas ini diperlukan bagi daerah otonom yang belum mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik, kesejahteraan masyarakat, dan demokrasi lokal. Banyaknya daerah otonom baru tidak lepas dari lemahnya kontrol pemerintah pusat terhadap pelaksanaan desentralisasi di Indonesia (Arifin, 2020).

SIMPULAN

Implementasi otonomi daerah di Sumatera dan Papua selama dua dekade terakhir sudah berjalan dan dilaksanakan. Pemberian otonomi khusus ini selain adanya motif politik juga sebagai upaya peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Namun ironisnya kini pelaksanaan serta implementasi daerah tersebut juga tidak maksimal. Meskipun kaya akan sumberdaya lama beberapa provinsi di Sumatera khususnya Aceh, Riau dan Bengkulu masih belum mampu mengalami peningkatan kesejahteraan secara signifikan dengan penerapan keleluasaan daerah secara mandiri melalui otonomi dan kebijakan desentralisasi.

Ketika daerah diberi otonomi, prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah selalu didasarkan pada dua hal utama, yakni menjamin keberhasilan dan kelangsungan pembangunan nasional dan memenuhi aspirasi masyarakat di daerah agar mereka lebih berdaya dalam pembangunan. Daerah masyarakat akan menjadi lebih mapan dan tidak akan bergantung pada bantuan pemerintah. Pasca implementasi otonomi daerah selama dua dekade masih belum mampu secara signifikan mengurangi kemiskinan, dan menaikkan infrastruktur pendidikan, kesehatan serta ekonomi. Desentralisasi asimetris ini beserta regulasi turunannya yang dikeluarkan oleh pemerintah Pusat belum mampu membawa Papua dan beberapa provinsi di Sumatera menjadi wilayah yang setara dengan wilayah kaya lainnya.

Selain itu terdapat beberapa perbedaan lainnya dalam penerapan otonomi daerah utamanya di daerah konflik di Sumatera dan Papua. Kebijakan pemerintah Indonesia yang cenderung mengabaikan aspirasi masyarakat Papua dan mengandalkan pendekatan keamanan ternyata tidak selalu berhasil dalam mengelola separatisme dan implementasi otonomi daerah. Di Aceh, otonomi daerah berhasil karena melibatkan partisipasi dan konsensus dari semua pihak yang terlibat, termasuk mantan pemberontak, masyarakat sipil, dan pemerintah pusat. Di Papua, otonomi daerah gagal karena dilakukan secara sepihak dan otoriter oleh pemerintah pusat, tanpa memperhatikan kepentingan dan hak-hak masyarakat Papua. Kedepannya, diperlukan pengawasan yang lebih baik dalam implementasi kebijakan otonomi daerah serta perlunya perbaikan dalam manajemen keuangan pemerintah daerah untuk mengurangi penyalahgunaan anggaran. Selain itu juga penting memperhatikan aspek keterlibatan para aktor di luar negara dalam implementasi kebijakan otonomi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Aminah, A., Gantjowati, E., Winarna, J., & Redaputri, A. P. 2021. Implementation of The Effectiveness of Regional Autonomy in Indonesia. *JEJAK*, 14(1), 123-133.

- Arifin, F. 2020. Juridic-Empiric Factors the Reason for Removal of Regional Head Official Position in Regional Government Systems in Indonesia. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 7(5), 557-567.
- Barter, S. J., & Wangge, H. R. 2022. Indonesian Autonomies: Explaining Divergent Self-Government Outcomes in Aceh and Papua. *Publius: The Journal of Federalism*, 52(1), 55-81.
- BPS. 2019. *Papua Dalam Angka*. Jayapura.
- Data Books. 2021 Aceh Provinsi Dengan Persentase Penduduk Miskin Tertinggi di Sumatera Pada 2021. Selengkapnya di <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/02/04/aceh-provinsi-dengan-persentase-penduduk-miskin-tertinggi-di-sumatera-pada-2021>. Di akses pada 30 Mei 2024.
- Dewi, E., & Nurzalikha, S. 2018. *Returning Government Policy for Poverty Reduction in Aceh*. IX (31), 40-49.
- Engkus, E., Hoerudin, C. W., & Maolani, D. Y. 2019. Supervision and control of the government internal supervisory apparatus in the implementation of regional autonomy. *International Journal of Science and Society*, 1(1), 56-69.
- 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.
- Guritno, D. C., Samudro, B. R., & Soesilo, A. M. 2019. The paradox of political dynasties of regeneration type and poverty in the regional autonomy era. *International Journal of Ethics and Systems*, 35(2), 179-194.
- Jakani, A. H., Arifin, A., Tang, M., & Ibrahim, M. A. 2023. The form of regional autonomy implemented by the governor of Gorontalo province. *International Journal of Science and Research Archive*, 8(1), 060-065.
- 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.
- Kementerian Keuangan. 2017. Buku Pegangan Pengalokasian Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam. Direktorat Dana Perimbangan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Tahun Anggaran 2017.
- Mahoro, J. C. G., & Samekto, F. A. 2021. Barriers to the Enforcement of Environmental Law: An Effect of Free Market Domination and Regional Autonomy in Indonesia. *Hasanuddin Law Review*, 7(1), 31-45.
- Maulana, A., Utami, C., & Hanafi, L. I. 2022. The Progress of Regional Autonomy Policy and Development Attainments: Indonesia's Experience (1999-2021). *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 19(1), 95-111.
- Moonti, R. M. 2019. Regional Autonomy in Realizing Good Governance. *Substantive Justice International Journal of Law*, 2(1), 43-53.
- Nashrullah, J., & Lohalo, G. O. 2022. The Establishment of a New Autonomous Region of Papua in State Administrative Law Perspective. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, 145-159.

- Prabowo, H. 2020. Regional Autonomy Oversight Models in Denmark and Zimbabwe and Alternative Regional Autonomy Oversight Model in Indonesia. *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance*, 12(1), 64-74.
- 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.
- Republika. 2020. Sulawesi Urutan Pertama Terpapar Politik Dinasti Menyusul Sumatera dan Kalimantan. Selengkapnya di <https://rmol.id/politik/read/2020/02/17/421815/sulawesi-urutan-pertama-terpapar-politik-dinasti-menyusul-sumatera-dan-kalimantan> . Diakses pada 30 Mei 2024.
- Rodiyah, R., Arifin, R., & Steven, S. 2020. Local Autonomy and Federalism: How Indonesia Deal with Democracy in Global Governance?. *Pandecta Research Law Journal*, 15(2), 342-358.
- Sabara, A. R. 2022. Regional Autonomy In The Political System And Authority In Indonesia. *Diponegoro Law Review*, 7(2), 296-311.
- Setiawan, H., Choirunnisa, C., & Ningrum, R. P. 2022. Tantangan Dua Dekade Otonomi Khusus Aceh dan Papua: Distorsi atau Peluang?. *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)*, 4(2), 125-135.
- 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.
- Sumule, A. I. 2022. Kajian Peningkatan Pelayanan Kesehatan Berkualitas Pada Fasilitas Pelayanan Kesehatan Di Provinsi Papua dan Papua Barat. Laporan. Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) Program kemitraan Pemerintah Australia-Indonesia

PROFIL SINGKAT

Jamaluddin adalah Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lambung Mangkurat. Memiliki latar belakang Pendidikan Sarjana Ilmu Pemerintahan di Universitas Lambung Mangkurat dan Magister Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada serta Doktor bidang ilmu administrasi publik di Universitas Brawijaya.