

**KAJIAN IMPLEMENTASI OTONOMI KHUSUS DI PROVINSI PAPUA
DALAM PERSPEKTIF EKONOMI KELEMBAGAAN BARU
(NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS)**

Agustina Sanggrangbano*

ina_djarum@yahoo.com

Abstract

Decentralisation specially in autonomy type is an example of institution changing occurs particularly in Indonesia. In the New Institutional Economics (NIE) perspective, institution role of the game in society is formal and informal which is used as a boundary in interaction between particular people. The existence of decentralisation is an effort to make a democratic governance system. In the New Institutional Economics perspective, the democratic governance system is not released from principal-agent relationship problem. The problem appears because the asymmetric information existence, the non existence of checking and balancing mechanism, and the non existence of transparency between principal and agent. So the institution has a very important role in decentralizing governance system to make a successful development in a country.

Keywords : New Institutional Economics, Institution, Principal-Agent, Special Autonomy

PENDAHULUAN

Sejak zaman Orde Baru hingga reformasi yang sekarang sudah berjalan delapan tahun lebih, daerah kaya sumber daya alam (SDA) tetap belum identik dengan daerah yang masyarakatnya maju. Daerah-daerah yang tergolong kaya, seperti Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Papua, Riau, Kepulauan Riau, dan Kalimantan Timur, masih dihadang berbagai masalah keterbelakangan sosial-ekonomi dan kemandegan pembangunan lainnya. Secara makro, masalah tersebut terefleksi pada tingkat kemiskinan di daerah-daerah tersebut yang tergolong tinggi dan tingkat perputaran uang yang rendah.

Seperti gambaran di atas, Provinsi Papua dengan kekayaan sumber daya alamnya yang melimpah ternyata tak cukup mempengaruhi kehidupan ekonomi masyarakat Papua ke arah yang lebih baik. Jika dikatakan bahwa salah satu faktor terjadinya proses kemiskinan di Papua yakni soal lemahnya kapasitas sumber daya manusia (SDM) orang Papua tidak sepenuhnya benar adanya karena kemiskinan juga bisa disebabkan adanya kebijakan pemerintah yang tidak berpihak kepada masyarakat kecil. Belum lagi hadirnya perusahaan Multi Nasional Cooperation (MNC) seperti Freeport dan British Proteleum (BP)

*Staf Pengajar Jurusan Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Cenderawasih

di Papua seharusnya memberikan manfaat yang besar bagi kesejahteraan masyarakat di sekitar areal perusahaan serta sekaligus mendatangkan devisa atau pendapatan daerah.

Ahli ekonomi pembangunan asal Inggris, Dudley Seers (1969) mengatakan bahwa, pembangunan belum bisa dikatakan berhasil bila salah satu atau dua dari tiga kondisi, yakni kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan menjadi lebih buruk, meskipun pendapatan perkapita melambung tinggi. Hal ini sejalan dengan apa yang terjadi di Papua, sebagai salah satu provinsi dengan pendapatan (income) ke empat tertinggi di Indonesia yakni 11 juta rupiah terutama dari industri yang terkait dengan sumber daya alam, namun keberhasilan ekonomi tersebut tidak dinikmati oleh masyarakat Papua. Laporan Badan Pusat Statistik Provinsi Papua (2012) menyebutkan bahwa pada tahun 2011 penduduk miskin di Papua sebesar 31,98%. Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Provinsi Papua yang hanya berkisar 2,9 Juta jiwa, maka bisa dikatakan bahwa sebagian besar penduduk Provinsi Papua masih berada dalam kategori miskin. Menurut data Badan Pusat Statistik Indonesia (2012), Provinsi Papua juga merupakan provinsi dengan jumlah Penduduk miskin tertinggi di Indonesia yakni sebanyak 976.400 jiwa atau 30,66%. Sedangkan jika dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia tahun 2011, Papua merupakan provinsi yang memiliki IPM terendah di Indonesia yakni 65,36 bahkan lebih rendah dari Papua Barat yakni 69,65.

Untuk mengatasi persoalan kesejahteraan masyarakat Papua, maka pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan berupa Undang-undang Otonomi Khusus (Otsus) Papua yang diundangkan sejak tahun 2001. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua adalah suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (*service*), dan akselerasi pembangunan (*acceleration development*), serta pemberdayaan (*empowerment*) seluruh rakyat di Papua, terutama orang asli Papua. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar Provinsi Papua dan Papua Barat dengan provinsi-provinsi lain dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta akan memberikan peluang bagi orang asli Papua untuk berkiprah di wilayahnya sebagai pelaku sekaligus sasaran pembangunan.

Otonomi Khusus bagi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas tersebut berarti pula mencakup kewenangan untuk mengatur pemanfaatan kekayaan alam di wilayah Papua bagi kemakmuran rakyat Papua, memberdayakan potensi perekonomian, sosial dan budaya yang dimiliki termasuk di dalamnya memberikan peranan yang signifikan bagi orang asli Papua melalui wakil-wakilnya untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keberagaman kehidupan masyarakat di provinsi Papua. Sebagai akibat dari penetapan Otonomi Khusus ini, maka ada perlakuan berbeda yang diberikan Pemerintah kepada Provinsi

Papua. Dengan kata lain terdapat hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Papua dan tidak berlaku di provinsi lain di Indonesia, seiring dengan itu terdapat pula hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak diberlakukan di Papua.

Berdasarkan ulasan di atas, secara umum dapat dikatakan bahwa implementasi otonomi khusus belum berjalan efektif dalam menjawab kebutuhan pembangunan yang mendasar di Propinsi Papua. Kebutuhan pembangunan yang merupakan persoalan mendasar antara lain adalah keterisolasian, kemiskinan, ketertinggalan, keterbelakangan, dan konflik. Dengan kata lain, walaupun telah diberikan kebebasan mengatur dan mengelola daerahnya melalui otonomi khusus, Provinsi Papua belum terlepas dari berbagai persoalan pembangunan.

Permasalahan di atas merupakan salah satu permasalahan yang terkait dengan institusi. Adanya masalah hubungan *principal-agent*, tingginya biaya transaksi, informasi yang tidak simetris serta tidak berlakunya mekanisme *check and balance* merupakan permasalahan yang terkait dengan institusi.

Institusi dapat didefinisikan sebagai seperangkat prosedur yang mengatur hubungan interaksi dan organisasi antara dua agent (orang), yang akan berimplikasi pada munculnya peraturan-peraturan dan norma yang bertujuan untuk mencapai tujuan atau target tertentu (Brinkerhoff and Goldsmith, 1992:371; North, 1991:27; North, 1990:3; World Bank, 2002:6 dalam Jaya, 2005). Institusi terdiri dari dua aspek yakni aturan-aturan formal (seperti Undang-Undang Dasar, hukum adat, dan regulasi) dan aturan informal (seperti konvensi, dan norma yang mengatur perilaku). Institusi juga mengatur larangan-larangan (*prohibition*) dan persyaratan-persyaratan (*conditional permissions*). Keberadaan institusi atau kelembagaan ini dikenal dengan istilah “Ekonomi Kelembagaan Baru” (*New Institutional Economics/NIE*).

Menurut pendekatan Ekonomi Kelembagaan Baru bahwa dalam sektor publik, hubungan *principal-agent* terjalin melalui perwakilan politik, badan-badan publik, dan birokrasi publik. Diberlakukannya desentralisasi yang diimplementasikan dalam otonomi khusus merupakan suatu upaya untuk membentuk suatu sistem pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan demokratis yang sehat akan menghasilkan produk pemerintahan yang efektif, efisien dan bersih. Dalam pemerintahan yang demokratis, hubungan *principal-agent* terjalin melalui dua tahap. Pada tahap pertama, yang menjadi *principal* ialah masyarakat dari suatu otorita pemerintahan (misal : negara, provinsi) yang memiliki hak pilih, dan yang menjadi *agent* adalah aktor politik (individu, partai politik, maupun pejabat daerah) yang dipilih oleh principal. Pada tahap kedua, yang bertindak sebagai *principal* adalah politisi yang terpilih (individu maupun partai), serta pihak pemerintah (misalnya : presiden dan mentrinya, gubernur dan stafnya, badan legislatif, serta pihak kehakiman), sedangkan yang bertindak sebagai *agent* adalah birokrat publik atau pihak-pihak yang mewakilinya (misalnya : kementerian, dewan perundangan, atau Badan

Usaha Milik Negara). Dalam hubungan *principal-agent* tersebut, terdapat beberapa celah dan keterbatasan yang memungkinkan munculnya permasalahan di antara keduanya (Burky dan Perry, 2001).

Salah satu penyebab munculnya permasalahan di antara *principal* dan *agent* adalah adanya informasi yang asimetris (*asymetric information*) atau informasi yang tidak sempurna (*imperfect information*). Masalah *principal-agent* muncul ketika pihak yang memiliki kepentingan (*principal*) mendelegasikan tanggung jawab kepada *agent* untuk menjalankan tanggung jawab tersebut sesuai dengan kepentingan *principal*. Tetapi karena informasi yang dimiliki oleh *agent* tidak simetris, *agent* dapat menyelesaikan tanggung jawab tersebut tanpa memiliki pengetahuan yang seharusnya dimiliki. Permasalahan seperti ini berdampak pada berbagai jenis hubungan antara *principal* dengan *agent*, misalnya: politisi kadangkala tidak mempresentasikan kepentingan dari pemilihnya; para birokrat atau regulator tidak selalu bertindak sesuai mandat dari politisi atau pemilih; para guru tidak selalu mengajar sesuai dengan kepentingan siswa atau orang tua siswa; dan hakim tidak selalu mempertahankan kepentingan pihak-pihak yang terlibat perselisihan atau “kepentingan publik” (T. Moe, 1984; Pratt and Zeckhauser, 1985 dalam Burky and Perry, 2001).

Seperti dikemukakan di atas bahwa adanya informasi yang tidak sempurna menimbulkan beberapa permasalahan seperti tidak terwujudnya kepentingan masyarakat sebagai pemilih yang disebabkan oleh adanya pemahaman keliru dari politisi terpilih mengenai kepentingan masyarakat pemilih; lemahnya mekanisme kontrol dari masyarakat karena tidak transparannya kinerja birokrat dan pengetahuan masyarakat yang sangat terbatas mengenai hal-hal yang terkait dengan pemerintahan; adanya kesalahpahaman antar kalangan eksekutif dan legislatif; serta permasalahan-permasalahan lain yang menyebabkan meningkatnya biaya informasi dan transaksi (Sudorowerti, 2008).

Selain informasi yang tidak simetris, hubungan *principal-agent* juga dihadapkan pada masalah mekanisme *check and balance*. Check and balance merupakan nama dari keputusan konstitusional yang seringkali memiliki “*veto points*” (Cox and McCubbins, 1996 dalam Burki and Perry, 2001), seperti kongres kepresidenan, *judicial review*, dan batas waktu bagi presiden. *Check and balance* ini ada dalam rangka *prudent governance*, namun seringkali menggambarkan kepentingan berkompetisi dan saling tidak mempercayai satu sama lain. *Check and balance* dapat dikatakan sebagai fungsi kontrol dan monitoring antara *principal* dan *agent*.

Berdasarkan gambaran tersebut maka *research question* yang akan dijawab dalam kajian ini adalah “Bagaimana pelaksanaan (implementasi) otonomi khusus dalam perspektif *New Institutional Economic* agar dapat menjawab kebutuhan pembangunan di Provinsi Papua”.

Dengan demikian, maka kajian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui pelaksanaan atau implementasi otonomi khusus dalam perspektif *New Institutional Economic* agar dapat menjawab kebutuhan pembangunan di Provinsi Papua. Selanjutnya, kajian ini diharapkan dapat memberikan

manfaat bagi pemerintah daerah Provinsi Papua dalam menjalankan otonomi khusus di Provinsi Papua, dan juga dapat memperkaya khasanah penelitian yang ada, serta dapat digunakan sebagai bahan perbandingan penelitian selanjutnya dalam perspektif *New Institutional Economics*.

METODE PENELITIAN

1. Jenis, Sumber, dan Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan adalah data kualitatif berupa data sekunder yang dipublikasikan oleh pihak-pihak yang terkait dalam penelitian ini.

Data sekunder diperoleh dari dokumen-dokumen perencanaan dan dokumen statistik yang terdapat di Pemerintah Propinsi Papua, Badan Pusat Statistik Propinsi Papua dan lembaga terkait lainnya, juga melalui berbagai situs website di internet dan studi kepustakaan. Data sekunder yang dimaksud meliputi: Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua; Instruksi Presiden No.5 Tahun 2007 tentang Percepatan Pembangunan Propinsi Papua dan Papua Barat; dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Papua Tahun 2006-2010.

2. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan adalah studi kualitatif deskriptif yakni menjelaskan gambaran kondisi dan permasalahan yang terjadi di Provinsi Papua secara verbal berdasarkan data non numerik yang diperoleh dari berbagai publikasi pihak-pihak terkait.

3. Definisi Operasional Variabel

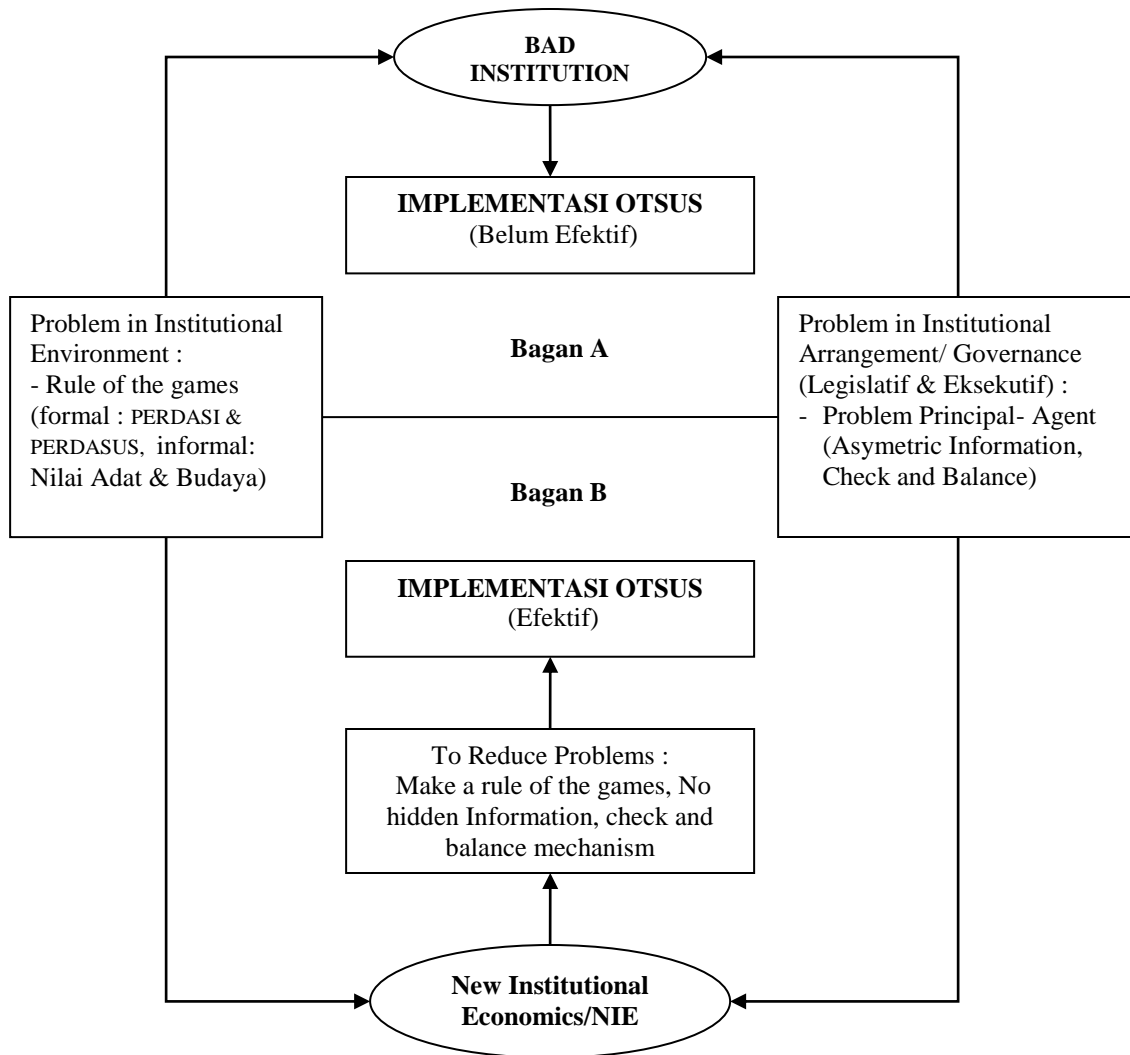
1. *New Institutional Economic* (Ekonomi Kelembagaan Baru) adalah "*an attempt to incorporate a theory of institutions into economics. The essential characteristics of this approach, describes how it differs from neo-classical theory, and applies its analytical framework to problems of development*" (North, 1993).
2. Implementasi Otonomi Khusus adalah pelaksanaan kegiatan atau pelaksanaan kebijakan tentang otonomi khusus yang di mulai sejak tahun 2001 dan masih sedang berlangsung saat ini.
3. Institusi adalah aturan formal dan informal (*rules of the game*) beserta mekanisme penegaknya yang membentuk perilaku individu dan organisasi dalam masyarakat (North, 1990 dan Williamson, 1985).
 - a) Aturan formal berupa Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus).

- b) Aturan informal berupa norma-norma atau nilai-nilai yang dibangun dalam masyarakat, adat-istiadat atau budaya, tata cara, kebiasaan dan etos kerja.
4. Masalah hubungan *Principal-Agent* :
- a) *Assymetric Information* adalah keterbatasan informasi yang diperoleh masyarakat mengenai program-program pemerintah daerah sejak berlakunya otonomi khusus di Provinsi Papua.
 - b) Mekanisme *Check and Balance* adalah fungsi kontrol dan monitoring antara pemerintah daerah provinsi Papua baik eksekutif maupun legislatif dan masyarakatnya sejak berlakunya otonomi khusus di Provinsi Papua.

4. Mekanisme Transmisi Model Teoritis

Model teoritis (*theoretical model*) yang dibangun dalam penelitian ini dapat dilihat melalui mekanisme transmisi implementasi kebijakan otonomi khusus di Provinsi Papua dalam gambar 1.

Implementasi kebijakan otonomi khusus di Provinsi Papua yang telah berlangsung 13 tahun terakhir sebelum menggunakan pendekatan *New Institutional Economics* ditunjukkan dalam gambar 1.A. Sedangkan gambar 1.B menunjukkan implementasi kebijakan otonomi khusus di Provinsi Papua dengan menggunakan pendekatan *New Institutional Economics*.



Gambar 1. Implementasi Otonomi Khusus di Provinsi Papua

PEMBAHASAN

Proses perubahan sistem pemerintahan di Indonesia dari sentralistik ke desentralistik dengan memberikan otonomi daerah untuk beberapa provinsi dan otonomi khusus bagi provinsi Papua, merupakan salah satu contoh dari perubahan institusi dan permasalahan yang berkaitan dengan hubungan *principal-agent*. Desentralisasi secara umum terjadi ketika Undang-Undang No. 22 dan 25 Tahun 1999 diberlakukan. Secara khusus, desentralisasi di Provinsi Papua terjadi ketika pemerintah pusat mengeluarkan dan memberlakukan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Desentralisasi dalam bentuk otonomi khusus yang diwujudkan dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 dimaksudkan untuk mewujudkan informasi yang lebih simetris antara *principal* dengan *agentnya* serta berjalannya mekanisme *check dan balance* dari masyarakat Papua mengenai kinerja pemerintah daerah Provinsi Papua. Dengan adanya pemberlakuan otonomi khusus, maka terjadi

pergeseran wewenang dan tanggung jawab secara ekstrim dalam pengalokasian sumber daya yang berada di tangan pemerintah provinsi Papua. Desentralisasi yang terjadi mungkin telah meninggalkan perangkat *check and balance* yang belum memadai. Dalam banyak hal, masih belum jelas apakah konstituensi lokal benar-benar telah merefleksikan keinginan publik yang sesungguhnya. Hal ini menimbulkan berbagai kemungkinan terjadinya beberapa permasalahan, seperti tidak terkendalinya pajak dalam rangka mengejar target pendapatan asli daerah (PAD), atau hal yang sebaliknya yaitu terjadi penyelewengan (*abuse of power*) dalam hal penggunaan dana otonomi khusus dan pendapatan daerah lainnya yang dapat merugikan masyarakat.

Otonomi Khusus diberikan untuk menjawab permasalahan yang terjadi di Papua sebagai akibat kekeliruan implementasi kebijakan pembangunan di masa lalu. Otonomi Khusus seharusnya mendisain model kebijakan pembangunan Papua dan mengakui identitas serta memperkuat kapasitas sumberdaya lokal yang kompetitif. Namun, perubahan ekonomi yang terjadi seiring berlakunya otonomi khusus di Provinsi Papua berdasarkan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 ternyata belum berjalan sempurna. Kondisi ini sangat ditunjang oleh belum maksimalnya pembuatan dan pelaksanaan peraturan pendukung (*Rule of The game*) tentang pelaksanaan otonomi khusus berupa Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus). Dengan demikian, walaupun peraturan formal telah berubah yakni dengan adanya Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, tetapi perilaku pemerintah daerah selaku *agent* seringkali masih mencerminkan pola hubungan yang sentralistik dalam scope yang kecil.

Undang-undang Otonomi Khusus Papua mengamanatkan untuk membuat Perdasi dan Perdasus. Menurut Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi Papua, terdapat 30 Perdasus dan Perdasi yang diamanatkan oleh Undang-undang Otsus Papua. Dari 30 Perdasus dan Perdasi tersebut 14 Perdasi dan Perdasus telah dibuat dan disahkan. 3 Perdasus dan Perdasi yang telah disiapkan dan diajukan ke DPR, dan 13 Perdasus dan Perdasi yang belum dibuat (Riris, 2011: 19). Perdasus yang sudah diberlakukan yaitu Perdasus No.1 Tahun 2007 tentang Pembagian Dana Otonomi Khusus namun Perdasus tersebut belum efektif digunakan dalam pembagian dana Otsus, sehingga Perdasus tersebut dikaji ulang dan dilahirkan Perdasus tentang Pembagian dan Pengelolaan Dana Otsus yang telah disahkan pada tahun 2013. Salah satu Perdasus yang disahkan pada tahun 2012 yaitu Perdasus tentang Pendidikan. Namun sampai saat ini belum diketahui apakah Perdasus tersebut telah dinomori dan dimasukkan dalam lembaran daerah atau belum. Sangat disayangkan jika sampai saat ini Perdasus tentang Pendidikan tersebut belum dilaksanakan, karena pendidikan adalah kunci utama dalam membangun dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia Papua. Lambatnya penyusunan dan implementasi peraturan-peraturan pelaksana Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 (Perdasus/Perdasi) menunjukkan bahwa sesungguhnya Papua sedang menyalakan kesempatan dan peluang untuk merancang sendiri hampir seluruh aspek pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang sesuai dengan ciri khas sosial-budaya, politik dan ekonomi di

Papua itu sendiri. Dan dengan belum sepenuhnya membuat serta melaksanakan Perdasasi dan Perdasus maka tidak ada sesuatu yang bisa membedakan Provinsi Papua dengan daerah lain di Indonesia.

1. Gap Teori

Ditinjau dari sudut pandang Ekonomi Kelembagaan Baru, pelaksanaan otonomi khusus yang telah berlangsung selama 13 tahun di Provinsi Papua belum sepenuhnya menggunakan pendekatan Ekonomi Kelembagaan Baru (*New Institutional Economics Theory*) dalam menganalisis dan melaksanakan setiap kegiatan baik di lingkungan administratif pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, bahkan dalam kegiatan yang ditujukan untuk masyarakat.

Kegiatan atau program kerja pemerintah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dilaksanakan atas dasar perspektif administratif dan regulatif saja, yang diasumsikan sebagai suatu “kebiasaan” dan akan berlangsung secara terus-menerus.

2. Gap Empiris

Setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, justru biaya transaksi (*transaction cost*) lebih meningkat dalam pelaksanaan kegiatan administratif pemerintah daerah. Hal ini disebabkan oleh “mental model birokrat” yang sangat dominan, sehingga dana otonomi khusus diasumsikan sebagai tambahan pendapatan “pribadi” pemerintah sehingga lebih banyak dibelanjakan untuk kepentingan aparatur (belanja aparatur meningkat). Kondisi ini sangat ditunjang oleh belum maksimalnya pembuatan dan pelaksanaan peraturan pendukung (*Rule of The games*) berupa Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus).

Selain itu, dalam pelaksanaan otonomi khusus masih terdapat persoalan hubungan *principal-agent* yakni adanya perbedaan persepsi antara pemerintah pusat-daerah, provinsi-kabupaten, legislatif-eksekutif, pimpinan-staf, bahkan antara masyarakat dan pemerintah. Hal ini dipengaruhi oleh informasi yang tidak simetri (*asymetric informations*) dan mekanisme *check and balance* yang belum terlaksana secara baik, sehingga tidak ada koordinasi yang jelas serta membuat lemahnya mekanisme pengendalian dan pengawasan pelaksanaan otonomi khusus, yang berakibat pada ketidakjelasan arah pembangunan dan ketidakjelasan pertanggungjawaban keuangan yang bersumber dari otonomi khusus.

3. Gap Kebijakan

Untuk menjawab permasalahan pembangunan di Provinsi Papua, pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan desentralisasi (otonomi daerah) tentang pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua yang tertuang dalam Undang-Undang No.21 Tahun 2001.

Dalam pelaksanaan otonomi khusus yang baru berlangsung selama hampir 2 tahun, pemerintah pusat kembali mengeluarkan Instruksi Presiden (INPRES) Nomor 1 Tahun 2003 pada tanggal 27 Januari 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan Undang-Undang NO.45/99 yakni tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.

Setelah berjalan selama 6 tahun, pemerintah pusat kembali mengambil kebijakan dengan mengeluarkan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2007 tentang Percepatan Pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat berdasarkan *The New Deal Policy For Papua*, karena otonomi khusus dinilai belum dapat menjawab permasalahan pembangunan di wilayah Papua.

Selanjutnya pada tahun 2008 lahirlah Perpu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Walaupun perubahan ini hanya khusus dilakukan terhadap Pasal 1 huruf a dan Pasal 7 ayat (1) huruf a dan l, hal ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat berupaya melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Otonomi Khusus.

Dari gambaran di atas terlihat jelas bahwa pemerintah pusat mendefinisikan kebutuhan daerah dan menata daerah berdasarkan asumsi yang dimiliki tanpa melakukan *sharing* dan pemahaman yang memadai mengenai kebutuhan daerah yang sebenarnya. Dan terjadi tumpang tindih kebijakan yang isinya sama serta mencerminkan ketidakrelaan pemerintah pusat dalam melaksanakan sistem desentralisasi, dan membuat daerah berkembang berdasarkan kebutuhan pemerintah pusat di daerah.

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab dalam mengimplementasikan otonomi khusus di provinsi Papua, diperlukan adanya transparansi melalui mekanisme *check and balance* dan kemudahan mengakses informasi yang memadai antara masyarakat (*principal*) dengan pemerintah daerah Papua termasuk lembaga legislatifnya (*agent*).

Selain itu, pemerintah daerah Provinsi Papua harus menerbitkan dan melaksanakan peraturan pelaksana berupa Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) yang merupakan landasan operasional dan sekaligus sebagai aturan main (*Rule of The game*) tentang

pelaksanaan otonomi khusus, sehingga otonomi khusus yang diberikan dapat menjawab kebutuhan pembangunan seutuhnya di Provinsi Papua.

Akhirnya, dapat disimpulkan bahwa implementasi otonomi khusus di provinsi Papua akan berhasil apabila peran institusi (kelembagaan) berjalan dengan baik, seperti pernyataan dari World Bank (2002) dan Osro (2003) : “*Successfull implementation of decentralisation is mostly a function of the existing institutions*” (Jaya, 2004:337).

2. Saran

- a. Tanpa adanya peraturan pendukung atau aturan main (*Rule of The game*) yang jelas berupa Perdasu dan Perdasus, maka implementasi otonomi khusus di Papua akan mengambang karena kedua hal tersebut merupakan landasan operasional (syarat mutlak) yang harus dibuat dan dilaksanakan oleh daerah yang diberikan otonomi khusus.
- b. Untuk menentukan pengambilan keputusan dan pelaksanaan berbagai kebijakan publik di Provinsi Papua, maka informasi mengenai kebutuhan (pembangunan) masyarakat Papua sebagai *principal* mutlak diperlukan oleh pemerintah daerah Provinsi Papua dan lembaga legislatif sebagai *agent*.
- c. Untuk memantau kinerja pemerintah daerah Provinsi Papua dan lembaga legislatif selaku *agent*, maka informasi yang jelas mengenai aktivitas pemerintah daerah dan lembaga legislatif sangat diperlukan oleh seluruh masyarakat Papua sebagai *principalnya*.
- d. Adanya mekanisme *check and balance* antara masyarakat Papua selaku *principal* dengan pemerintah daerah Provinsi Papua (termasuk lembaga legislatif) sebagai *agent*, mutlak diperlukan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Indonesia, http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php? Diakses tanggal 10 Maret 2014
- Badan Pusat Statistik Provinsi Papua, “*Papua Dalam Angka Tahun 2012*” Provinsi Papua.
- Barcala, Marta F, and Diaz-Gonzalez M. 2008. “*Quality Performance And Mechanisms of Governance : The Case of Hotel Chains*”, <http://www.isnie.org>;
- Burki, S. J, and G. E. Perry. 2001. “*Beyond The Washington Consensus : Institutions Matter*”, The World Bank Group;
- Jaya, W.K. 2004. “*New Institutional Economics Of The State : An Alternatif Approach To Regional Autonomy In Indonesia*”, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia (JEBI), Vol.19, No. 4, Hal 327-339;
-, 2005. “*Dysfunctional Institutions In The Case of Local Elite Behaviour in Decision-Making about Local Government Budgets in Indonesia*”, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia (JEBI), Vol.20, No. 2, Hal 120-135;

- Katharina, Riris. 2011. “*Implementasi Otonomi Khusus Di Provinsi Papua (Tinjauan Terhadap Peran DPRP dan MRP), Bagian Kesatu*”, <http://berkas.dpr.go.id/...tim/buku-tim-19.pdf>. Diakses tanggal 10 Maret 2014.
- Kenius Kogoya, 2014, *Perdasus Pendidikan Harus Diimplementasikan*, <http://tabloidjubi.com/2014/02/03/kenius-kogoya-perdasus-pendidikan-harus-diimplementasikan/>. Diakses tanggal 10 Maret 2014.
- Kuncoro, Mudrajad. 2003. “*Metode Riset Untuk Bisnis Dan Ekonomi : Bagaimana Meneliti Dan Menulus Tesis?*”, Penerbit Erlangga, Jakarta;
- Kuncoro, Mudrajad. 2007. “*Metode Kuantitatif : Teori Dan Aplikasi Untuk Bisnis Dan Ekonomi*”, Edisi Ketiga, UPP STIM YKPN, Yogyakarta;
- Menard, Claude and Shirley, Mary M. 2005. “*Hand Book Of New Institutional Economics*”, Springer, Netherlands;
- North, Douglass. C. 1990. “*Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*”, New York : Cambridge University Press;
- Rondinelli, D. 1999. “*What Is Decentralization? Decentralization Briefing Notes*”, J. Litvack and J. Seddon, Washington, IDRD/World Bank:2-5;
- Smith, Henry E. 2008. “*Information Costs in Property, Intellectual Property, and Organizations*”, <http://www.isnie.org>;
- Sudorowerti, Galuh. 2008. “*Institutional Change Dalam Konteks Otonomi Daerah*”, <http://www.icnie.web>;
- Williamson, Oliver E. 1973. “*Market and Hierarchies : Some Elementary Considerations*”, The American Economic Review, Vol. 63, Issue 2, May:316-325;
- Yustika, Erani Ahmad. 2008. “*Ekonomi Kelembagaan : Definisi, Teori, Dan Strategi*”, Edisi Kedua, Bayumedia Publishing, Malang.