

**POLITIK HUKUM PEMBERIAN OTONOMI KHUSUS KEPADA PROVINSI PAPUA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG PEMBERIAN
OTONOMI KHUSUS BAGI PAPUA Jo UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2021
TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001
TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA**

Oleh : Novornius

Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

Pembimbing 1 : Dr. Mexsasai Indra, SH., MH.

Pembimbing 2 : Adi Tiaraputri, SH., MH.

Alamat : Jl. Kubang Raya Km 4, Desa Tarai Bangun, Kec Tambang, Kampar, Riau

Email : novorniusgea89@gmail.com / 081378490964

ABSTRACT

In accordance with the mandate of the Constitution of the Republic of Indonesia, the Republic of Indonesia as a unitary state adheres to the principle of decentralization in the administration of government by providing opportunities for regional expansion to implement regional autonomy. The special autonomy policy is not only linked to the goal of realizing public welfare by bringing public services closer, it is also to encourage the process of democratization and wider public participation, and also to strengthen regional capacities and responsibilities in solving local problems with all their potential and creativity. owned by the regions, which is also associated with the aim of maintaining and strengthening the Unitary State of the Republic of Indonesia. Law Number 21 of 2001 concerning Special Autonomy for the Papua Province theoretically has not been able to solve local problems in the region. In one answer, following special autonomy, to give great attention to the development of indigenous Papuans, affirmation of indigenous Papuans cultural identity, provides a large space for exercising local authority, but on the other hand it can be a kind of institutionalization of further strengthening of Papuan nationalism, in the sense of to continue to strengthen the spirit of nationalism and Papuan ethnic identity, which may be counterproductive with the aim of strengthening nationalist sentiments and Indonesian identity.

Furthermore, the methodology used in this research is normative legal research, and is analyzed qualitatively using legal politics theory and local government theory. In drawing a conclusion, the writer uses inductive thinking method.

Based on this research, it can be concluded that the effectiveness of the Papua Special Program The autonomy policy in terms of education, health, economic, cultural and religious aspects has not been effective and the implementation of the Papua Special Autonomy Law policy has not been implemented properly.

Keywords: Legal Politics, Special Autonomy, Papua

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Komitmen pemeritahan dan seluruh rakyat Indonesia melakukan reformasi telah melahirkan kesadaran dan pemikiran baru dalam mengani berbagai permasalahan yang mewarnai kehidupan berbangsa dan bernegara di Provinsi Papua. Pemikiran dan kesadaran baru tersebut ditandai dengan adanya perubahan paradigma dalam penanganan berbagai masalah bangsa dari yang berarakan pendekatan keamanan/stabilitas menjadi pendekatan sosial/kesejahteraan, dengan memperhatikan kesetaraan dan keberagaman kehidupan sosial budaya masyarakat lokal. Keinginan politik (*political will*) pemerintahan indonesia untuk menangani permasalahan di Provinsi Papua secara sungguh-sungguh dimulai pda tahun 1999, yang tandai dengan penetapan Provinsi Irian Jaya/Papua sebagai daerah otonomi khusus (Otsus).¹ Hingga akhirnya lahirnya Undang-Undang Nomor. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yang merupakan komite pemerintahan dan seluruh rakyat Indonesia untuk mengadopsi perspektif baru dalam menangani berbagai permasalahan yang mewarnai kehidupan Provinsi Papua.²

Selain itu pemberian status daerah khusus dan daerah istimewa terhadap daerah seharusnya akan memberikan rasa keadilan, kesejahteraan bagi rakyat sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah .“ Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerintahan, keadilan, dan kekhasan suatu dearah dalam sitem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”³ Tetapi pada masa-masa ini juga belum sepenuhnya tercapai kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya terwujud penegakan

hukum, dan belum sepenuhnya tampak penghormatan terhadap hak asasi manusia di Tanah Papua. Akibatnya terjadi kesejangan pada hampir semua sektor kehidupan meliputi bidang politik, pemerintahan, Pendidikan, kesehatan, ekonomi, infrastruktur, informasi dan telekomunikasi, kebudayaan, sosial politik, kehutanan, masalah pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), pengabaian hak-hak dasar penduduk asli, dan bidang lainnya.⁴

Pada tahun 2004, disertai oleh berbagai protes, Papua dibagi menjadi dua provinsi oleh pemerintah Indonesia, bagian timur tetap memakai nama Papua sedangkan bagian baratnya menjadi Irian Jaya Barat. Awalnya, penerapan Otonomi Khusus di Papua dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang. Barulah pada tahun 2008, disertai dengan desakan status hukum Papua dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang. Tetapi setelah dua belas tahun, Undang-Undang Otonomi Khusus Papua masih belum mampu menjawab problematika lokal di Papua dan Papua Barat. Evaluasi adalah sebhuh urgensi, dan studi politik hukum merupakan salah satu cara mewujudkannya.

Setelah otonomi khusus berlangsung selama 21 tahun di Provinsi Papua, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Pada tahun 2021, capaian pembangunan manusia yang diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebesar 60,62. Capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) ini bahkan lebih kecil dari beberapa Provinsi hasil pemekaran dan masih berada jauh dibawan Indeks Pembangunan Manusia Nasional yang mencapai 72,29.⁵ Permasalahan-permasalahan tersebut menyebabkan terjadinya kemiskinan, kebodohan dan keterbelakangan di Provinsi Papua. Untuk menyelesaikan permasalahan

¹ Mohammad A. Musa'ad, "Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Provinsi Papua: Perspektif Struktur Dan Kewenangan Pemerintahan," Artikel pada *Jurnal Kajian*, Vol.16, No 2, Juni 2011, hlm. 359.

² Nur Rohim, "Optimalisasi Otonomi Khusus Papua Dalam Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat Guna Meredam Konflik Dan Kekerasan", Artikel pada *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 8 No. 1, Januari-Maret 2014, hlm. 81.

³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menimbang, huruf b.

⁴ Frans Pekey, "*Otonomi Khusus Papua Dinamika Formulasi Kebijakan Yang Semu*", PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2018, hlm 4

⁵ Badan Pusat Statistik, 2021

permasalahan tersebut di Provinsi Papua. Pemerintah memberikan kebijakan otonomi khusus Papua yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Lahirnya sebuah undang-undang membawa sebuah asa baru yang mengembirakan, karena kebijakan sebelumnya sangat bersifat sentralistik sehingga mubadaha dampak multikrisis pada pembangunan.⁶ Sehingga timbulnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua di bentuk agar Provinsi Papua dapat melindungi dan menjunjung harkat martabat, memberi afirmasi, dan melindungi hak dasar Orang Asli Papua, baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun sosial-budaya, perlu diberi kepastian hukum dan percepatan pembangunan kesejahteraan dan peningkatan kualitas pelayanan publik serta kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan di wilayah Papua, perlu dilakukan upaya untuk melanjutkan dan mengoptimalkan pengelolaan penerimaan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua secara akuntabel, efisien, efektif, transparan, dan tepat sasaran, serta untuk melakukan penguatan penataan daerah provinsi di wilayah Papua sesuai dengan kebutuhan, perkembangan, dan aspirasi masyarakat Papua.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Politik Hukum Pemberian Otonomi Khusus Provinsi Papua?
2. Bagaimana Penerapan Otonomi Khusus Provinsi Papua Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Mengetahui dan menelaah politik hukum pemberian otonomi khusus provinsi Papua mulai dari pengajuan,

pembentukan hingga pengesahan menjadi daerah khusus di Indonesia

- b. Mengetahui perkembangan dan Penerapan Otonomi Khusus Provinsi Papua Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021

2. Kegunaan Penelitian

- a. Bagi para akademisi dapat menambah khasanah pengetahuan dan mengisi kekosongan-kekosongan yang berkaitan dengan penelitian secara umum di dalam ilmu hukum. Demikianlah teori berkembang terus menerus tanpa batas. Itulah sebabnya penelitian ditempatkan sebagai darma kedua pada tridarma perguruan tinggi sebagai lembaga yang mengelolah ilmu pengetahuan.
- b. Bagi para penyelenggara negara dapat di jadikan pertimbangan saat melakukan kebijakan (*policy*) dimasa mendatang.
- c. Bagi penulis untuk melengkapi persyaratan tugas akhir penulis dan memperoleh gelar Sarjana Hukum (S1).

D. Kerangka Teori

1. Teori Politik Hukum

Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan di berlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara.⁷ Dalam bahasa Belanda, istilah politik hukum diterjemahkan dari istilah '*rechtpolitiek*' yang mulai populer setelah kebangkitan kaum liberal dalam upayanya mereformasi tatanan hukum liberal pada awal abad 20. Kebijakan ini dikenal dengan sebutan '*bewuste rechtpolitiek*' yang berarti kebijakan untuk membina tata hukum kolonial secara sadar untuk mengontrol kekuasaan dan kewenangan raja dan aparat eksekutif atas daerah jajahan, dan di lain pihak ikut mengupayakan diperolehnya perlindungan hukum yang lebih pasti bagi seluruh lapisan penduduk yang bermukim dan/atau berusaha di daerah jajahan⁸

⁶ Emilda Firdaus, "Badan Permusyawaratan Desa Dalam Tiga Periode Pemerintahan Di Indonesia, Artikel Pada *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 No 2, 2011, hlm. 3.

⁷ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009. hlm. 1.

⁸ Shayriza Alkohir Anggoro, "Politik Hukum: Mencari Sejumlah Penjelasan," Artikel pada *Jurnal Cakrawala Hukum*,

Politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi. Dimensi pertama adalah produk hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Dimensi kedua adalah tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan⁹. Politik hukum dapat dijabarkan sebagai kemauan atau kehendak negara terhadap hukum. Artinya, untuk apa hukum itu diciptakan, apa tujuan penciptaannya dan kemana arah yang hendak dituju. Politik hukum adalah kebijakan pemerintah mengenai hukum mana yang akan dipertahankan, hukum mana yang akan diganti, hukum mana yang akan direvisi dan hukum mana yang akan dihilangkan. Dengan demikian melalui politik hukum negara membuat suatu rancangan dan rencana pembangunan hukum nasional di Indonesia. Pencapaian pembangunan hukum akan mendorong pencapaian tujuan hukum yang selanjutnya mengarah pada terciptanya tujuan negara. Tujuan hukum untuk menciptakan suatu keadilan, kemanfaatan, ketertiban dan kepastian hukum tidaklah dengan mudah dapat dipenuhi apabila di dalam setiap hukum yang ada terkandung tujuan negara. Pencapaian tujuan hukum akan mengarah atau menuju pada pencapaian tujuan negara. Sebagai sarana tercapainya tujuan negara, maka tujuan hukum harus tercapai terlebih dahulu sehingga tujuan negara akan terwujud dengan baik.

Menurut Abdul Latif dan Hasbi Ali yang menyatakan bahwa politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang menelaah perubahan ketentuan hukum yang berlaku dengan memilih sarannya untuk mencapai tujuan tersebut dalam memenuhi perubahan kehidupan masyarakat sebagai hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).¹⁰ Padmo Wahjono dalam bukunya “Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum” mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.¹¹

2. Teori Pemerintahan Daerah

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Volume 10 No. 1 Juni 2019, hlm. 79.

⁹ Erman Rajaguguk, “Perubahan Hukum di Indonesia”, Harapan, Jakarta, 2004, hlm. 36.

¹⁰ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 11.

¹¹ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm: 160

Menurut plato pemerintahan adalah proses “mengarahkan” pemimpin-pemimpin politik untuk bertindak untuk bertindak sebagai “pengemudi”. Definisi plato menempatkan peran sentral pemimpin dalam menjalankan roda pemerintahan. Pemimpin politik ada “pengemudi” dan “petunjuk arah” bagi masyarakatnya. Pendapat plato yang menekankan peran penting pemimpin politik.¹²

Pemerintahan lokal atau daerah yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktik di eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-wilayah ditingkat dasar yang secara alami membentuk suatu lembaga pemerintahan. Menurut Pasal 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud¹³

Penyelenggara Pemerintahan maka ada tiga asas penyelenggara pemerintahan di Daerah sebagai berikut¹⁴.

1. Asas Desentralisasi

Adalah asas penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri

2. Asas Dekonsentrasi

Asas pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya, kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

3. Tugas Pembantuan

Asas untuk turut sertanya pemerintah daerah bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang ditugaskan kepada pemerintah daerah

¹² Muhtar Haboddin, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Malang, 2015, hlm. 2.

¹³ Sarman dan Mohammad Taufik Nakarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm. 10.

¹⁴ Nomenzen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Ke-3, Permata Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 158.

oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya

E. Kerangka Konseptual

“Kerangka konseptual adalah penggambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan, dengan istilah yang akan diteliti dan/atau diuraikan dalam karya ilmiah.¹⁵

Oleh sebab itu, yang dimaksud dengan;

1. Menurut Padmo wahjono politik hukum adalah kebijakan penyelenggaraan negara yang bersifat mendasar dan menentukan arah, betuk, maupun isi dari hukum yang akan dibetuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu berkaitan dengan hukum yang akan datang.¹⁶
2. Daerah khusus adalah suatu daerah yang ditetapkan jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya¹⁷
3. Daerah Istimewa adalah daerah yang terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁸
4. Daerah adalah Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹
5. Otonomi Daerah adalah otonomi daerah barasal dari kata “*autonomy*” dimana “*auto*” artinya sedia dan “*nomy*” artinya

¹⁵ Zainuddin Ali, *Metode penelitian Hukum*. Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 96.

¹⁶ Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum Di Indonesia*, cetakan ke 1, Kencana, Jakarta, 2018, hlm 9

¹⁷ Putusan sidang Mahkamah Konstitusi dengan nomor perkara 81/PUU-VIII/2010 dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. hlm. 39.

¹⁸ *Ibid.* hlm .39.

¹⁹ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

aturan atau undang-undang. Jadi otonomi jadinya adalah hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri atau inisiatif sendiri dan kemampuan sendiri dimana hak tersebut diperoleh dari pemerintahan pusat.²⁰

6. Konstitusi adalah apa yang dituliskan diatas kertas mengenai lembaga-lembaga Negara dan prinsip-prinsip pemerintahan suatu negara.²¹

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif penelitian terhadap azas-azas hukum.

2. Sumber Data

Disini peneliti akan mempergunakan alat pengumpulan data berdasarkan studi kepustakaan, yaitu berupa sumber data yang diperoleh dari :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif artinya mempunyai otoritas.²² Bahan hukum primer tersebut terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1959 Tentang penetapan Undang-Undang Darurat No. 3 Tahun 1953 Tentang Perpanjang Pembentukan Daerah Tingkat II Di Kalimantan (Lembaran Negara Tahun 1953 No. 9) Sebagai Undang-Undang.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2002 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan

²⁰ Edwin, Doni, Pheni Chailid, Anugrah Panji Dkk, *Pilkada Langsung. Demokratisasi Dan Mitos Good Governance*, UI, Jakarta, 2015, hlm 15

²¹ Moh kurnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1994, hlm. 140.

²² Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Rajawali Press, Depok, 2018, hlm. 215.

atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti.
8. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
10. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 21 Tahun 2001 Tentang Pemberian Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
11. Peraturan Pemerintahan Nomor 106 Tahun 2021 Tentang Kewenangan Dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua
12. Putusan sidang Mahkamah Konstitusi dengan nomor perkara 81/PUU III/2010 dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri dari buku-buku teks (*textbook*) yang ditulis parah ahli hukum yang berpengaruh (*de herseende leer*), jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.²³

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memeberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, dan *encyclopedia*.²⁴

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data, metode yang digunakan yaitu studi pustaka. "Data

²³ *Ibid*, hlm. 173.

²⁴ *Ibid*.

kepuustakaan yang diperoleh melalui penelitan kepuustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian."²⁵

4. Analisis Data

Terhadap penelitian ini dapat dianalisis secara kualitatif. Dianalisis dengan tidak menggunakan statistik atau matematika ataupun sejenisnya, namun cukup dengan menguraikan secara deskriptif dari data yang diperoleh. Dalam menarik kesimpulan dapat digunakan metode berfikir induktif. "Prosesnya bertolak dari premisa-premisa yang berupa norma-norma hukum positif yang diketahui dan berahir (sementara) pada penemuan asas hukum atau doktrin."²⁶

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Politik Hukum

1. Definisi Politik Hukum

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechts politiek*, yang merupakan bentuk dari dua kata *rech* dan *politiek*. Dalam bahasa Indonesia, kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari arab *hukm* (kata jamaknya *ahkam*), yang berarti putusan, ketetapan, perintah, kekuasaan, hukuman, dan lain-lain.²⁷ Sedangkan Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.²⁸

2. Ruang Lingkup Politik Hukum

Ruang lingkup atau wilayah kajian (*domain*) disiplin politik hukum merupakan aspek lembaga kenegaraan pembuat politik hukum, letak politik hukum dan faktor (internal dan eksternal) yang mempengaruhi pembetukan politik hukum suatu negara. Politik hukum menganut prinsip *double movement* yaitu selain kerangka pikir perumus kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang ia juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah di undangkan

²⁵ Zainuddin Ali, *Op.cit*, hlm. 107.

²⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta:2011, hlm. 114

²⁷ Isharyanto, *Politik Hukum*, CV Kekata Group, Surakarta, 2016, hlm. 1.

²⁸ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, cet III, Gitra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 352.

berdasarkan *legal policy* tersebut. Ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut:²⁹

1. Proses penggalan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum
3. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum.
4. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum.
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan datang dan telah ditetapkan.
6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

B. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah

1. Definisi Otonomi Daerah

Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsanya sendiri sesuai dengan aspirasi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan ini oleh Pemerintah Pusat diserahkan secara formal kepada Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (sekarang sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Sementara itu, menurut Salam, istilah otonomi sendiri secara etimologi berasal dari kata bahasa Yunani, yaitu *auto* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau “undang-undang”. Oleh karena itu menurut Muslimin bahwa “otonomi” diartikan sebagai pemerintahan sendiri.³⁰

2. Asas-asas Menjalankan Otonomi Daerah

a. Asas Desentralisasi

Menurut Henry Maddick, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan secara hukum

untuk menangani bidang-bidang atau fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom. Rondinelli, Nellis, dan Chema mengemukakan, desentralisasi merupakan penciptaan atau penguatan, baik keuangan maupun hukum, pada unit-unit pemerintahan subnasional yang penyelenggaraannya secara substansial berada diluar kontrol langsung pemerintahan pusat.³¹

b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah diartikan sebagai pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.³²

C. Tugas Pembantuan

Menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut). Istilah *zelfbestuur* merupakan terjemahan dari *selfgovernment* yang di Inggris diartikan sebagai segala kegiatan pemerintahan di tiap bagian dari Inggris yang dilakukan oleh wakil-wakil dari yang diperintah. Di Belanda *zelfbestuur* diartikan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh alat-alat perlengkapan dari daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh alat-alat perlengkapan dari daerah-daerah yang lebih bawah. Dalam menjalankan *medebewind* itu, urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat. Daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintakan bantuan. Akan tetapi, cara

³¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 10.

³² Anajeng Esri Edhi Mahanani, “Urgensi Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan Dalam Menjamin Keutuhan Negara”, Artikel pada *Jurnal Hukum Kebijakan Publik*, Fakultas Hukum UNS, Volume 1, No 2, 2017, hlm. 23.

²⁹ Sri Hajati, dkk, *Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2018, hlm. 7

³⁰ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, cet. 2, Djambatan, Bandung, , 2004, hlm. 88

daerah otonom yang dimintakan bantuan itu melakukan pembantuannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri.³³

C. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Khusus

1. Pengertian Otonomi Khusus

Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak dasar masyarakat Papua. Salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Untuk pencapaian kesejahteraan ditengah keadaan masyarakat Indonesia yang plural ini, maka bukanlah hal mudah untuk dicapai, sehingga diperlukanlah instrument yang ampuh dan tepat untuk mencapai tujuan negara di dalam masyarakat yang plural ini. Di sini daerah-daerah tentunya lebih mengetahui dengan pasti apa yang menjadi kebutuhan dari masyarakatnya untuk mencapai suatu kesejahteraan masyarakat, maka pemberian otonomi khusus kepada daerah khusus hanyalah suatu kebijakan pemerintahan pusat, agar pemerintah daerah lebih leluasa untuk mencapai kesejahteraan di daerah khusus. Pemberian otonomi khusus kepada daerah-daerah ini, merupakan suatu bentuk nyata dari janji negara untuk memberikan pengakuan dan penghormatan kepada satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.³⁴

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Pemberian Otonomi Khusus Provinsi Papua

Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia³⁵. Provinsi Papua sebagai bagian dari Republik

³³ Andi Pitano, "Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggara Pemerintahan," Artikel pada *Jurnal Kebijakan Publi*, Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN, Jatinogor, Volume. 3. Nomor.1, Maret 2012, hlm. 20.

³⁴ Hesti Olavia, *Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonom Di Indonesia*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2014, hlm. 44

³⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Pasal 1 Huruf a.

Indonesia, merupakan salah satu wilayah yang rentan terhadap masalah integrasi nasional. Jika diingat sejarah integrasi Papua ke Indonesia, maka wilayah ini berbeda dari wilayah lain di Indonesia yang dalam periode lima tahun sesudah proklamasi 17 Agustus 1945 dapat dibebaskan dari cengkeraman penjajah. Sejarah integrasi Papua mencatat suatu perjuangan yang relatif panjang, yaitu selama lebih kurang 14 tahun, berawal dari Konferensi Meja Bundar 1949 hingga Perjanjian *New York* 1962. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa Papua adalah satu-satunya provinsi yang "kembali ke pangkuan ibu pertiwi" melalui Perjanjian *New York* yang ditandatangani oleh Belanda dan Indonesia pada 15 Agustus 1962. Berdasar isi perjanjian tersebut, pada 1 Oktober 1962, dilakukan penyerahan kekuasaan dari pemerintah Belanda kepada pemerintah Indonesia. Integrasi Papua ke Indonesia juga diperkuat dengan pengakuan Perwakilan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yaitu *United Nations Temporary Executive Authority* (UNTEA) yang menyerahkan kekuasaan administrasi tersebut kepada pemerintah Indonesia pada 1 Mei 1963.³⁶

Masa demi masa selalu terjadi persoalan-persoalan baru di Papua. Banyaknya konflik kepentingan dari negara lain ditambah dengan kurang responsifnya pemerintah pusat pada saat itu dalam memperlakukan Papua membuat masyarakat Papua merasa hanya sebagai "anak tiri". Muncul berbagai gerakan separatis seperti Organisasi Papua Merdeka yang bertujuan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Gerakan separatis tersebut datang atas dasar ketidakpuasan dan kekecewaan masyarakat Papua terhadap pemerintah Indonesia. Pada saat itu, pemerintah pusat bisa dibilang kurang tanggap dalam merespons kebutuhan dan keinginan masyarakat Papua. Permasalahan yang terjadi di Papua datang dari berbagai bidang, serta hal lain yang menyangkut Hak Asasi Manusia. Kekayaan alam yang melimpah di tanah Papua dianggap hanya 'dimanfaatkan' pemerintah pusat untuk kepentingan lain. Salah satu kekecewaan masyarakat Papua adalah keironian mengenai

³⁶ Ester Yambeyapdi, "Papua: Sejarah Integrasi Yang Diingat dan Ingatan Kolektif", Artikel pada *Jurnal Indonesia Historikal studies*, Fakultas Keguruan dan Pendidikan, Universitas Cendrawasi, vol. 2. No.2, hlm. 90.

kekayaan alam Papua yang begitu melimpah, tetapi tidak dapat dirasakan oleh orang asli Papua sendiri. Sehingga hal tersebut memunculkan keinginan masyarakat Papua untuk menentukan sendiri nasibnya dengan referendum.³⁷

Keinginan politik (*political will*) pemerintah Indonesia untuk menangani Papua sungguh-sungguh dimulai sejak tahun 1999, yang ditandai dengan pemberian nama Papua menggantikan Irian Jaya oleh presiden Abdurrahman Wahid dan memperoleh mengibarkan bendera bintang gejora sebagai simbol kebudayaan orang Papua dan bukan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia³⁸ Pada tahun 2001, Pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Lahirnya otonomi khusus bagi Papua ini dilatarbelakangi oleh faktor belum berhasilnya pemerintah dalam memberikan kesejahteraan, kemakmuran, dan pengakuan terhadap hak-hak dasar rakyat Papua. Kondisi masyarakat Papua dalam bidang pendidikan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik masih memprihatinkan. Malahan, sebagian diantara mereka masih hidup seperti di zaman batu. Selain itu, persoalan-persoalan mendasar seperti pelanggaran hak-hak asasi manusia dan pengingkaran terhadap hak kesejahteraan rakyat Papua masih belum dapat diselesaikan secara adil dan bermartabat³⁹

Untuk provinsi Papua dan Papua Barat, pemerintahan memberikan kebijakan desain fisik dari daerah lain yaitu. Pertama, persentase dana perimbangan dari pertambangan minyak bumi sebesar 70% selama tahun pertama sampai tahun kedua puluh lima dan menjadi 50% untuk tahun kedua puluh enam dan seterusnya. Kedua

persentase dana perimbangan dari pertambangan gas bumi atau alam sebesar 70% tahun pertama sampai tahun kedua puluh lima dan menjadi 50 persen tahun dua puluh enam sampai seterusnya.⁴⁰ Ketiga penerimaan khusus dalam rangka penerimaan otonomi khusus setara dengan 2 persen dari plafon DAU nasional, terutama ditunjukkan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan. Dana otonomi khusus untuk Papua dan Papua Barat, yakni Provinsi Papua mendapatkan porsi 70% dari 2%, sementara Provinsi Papua Barat mendapatkan 30% dari 2% tersebut. Keempat, dana tambahan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus otonomi khusus yang ditetapkan antara pemerintah dan DPR RI berdasarkan usulan Provinsi setiap tahun, terutama ditunjukkan pembiayaan infrastruktur.⁴¹

Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. Fungsi penting Majelis Rakyat Papua (MRP) adalah bertugas memberikan saran, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat pemerintah maupun pemerintah provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua⁴².

Tugas dan wewenang Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) diatur dalam Pasal 20 ayat (1) huruf c Undang-undang (UU) Otonomi Khusus (Otsus) Papua, yang menentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) mempunyai tugas dan wewenang memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) bersama-sama Gubernur.

³⁷ Rahmi Ayunda, "Dampak Rill Implementasi Status Otonomi Khusus Di Provinsi Papua, Indonesia : Kajian Hukum Perspektif Good Governance", Artikel pada *Jurnal Komunikasi Hukum*, Fakultas Hukum, Universitas Internasional Batam, volume. 7, Nomor. 1, Februari 2021, hlm. 391.

³⁸ Nur Rohim, "Optimalisasi Otonomi Khusus Papua Dalam Peningkatan Kesadaran Hukum Guna Meredam Konflik Dan Kekerasan" Artikel pada *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Syariah Dan Hukum, Universitas Islam Negeri Jakarta, Volume 8, No. 1, Januari-Maret 2014, hlm. 85.

³⁹ Altianua Uamang, "Implementasi Otonomi khusus Provinsi Papua Dalam Ketahanan Wilayah NKRI dipemerintahan Kabupaten Mimika (Studi Pada Pengelolaan Dana Desa Distrik Jila Tahun 2016-2017)", Artikel pada *Jurnal Reformasi*, Magister Administrasi Publik, Universitas Tribhuwana Tungadewi, Volume 8, nomor. 1. 2018. Hlm 51

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Pasal 34.

⁴¹ Nyimas Latifah, dkk, *Dinamika Pengawasan Dana Otonomi Khusus Dan Istimewa*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2018, hlm. 4

⁴² Habel Way, dkk, "Kedudukan Hukum Majelis Rakyat Papua (MRP) Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua"

Pelaksanaan ketentuan Pasal 20 ayat (1) huruf c ini, kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 38 PP Nomor 54 Tahun 2004 jo. PP Nomor 64 Tahun 2008, dan sebagai landasan operasional diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 13 Perdasus Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua (MRP).⁴³

Kekhususan yang tampak dari aspek sosiokultural, aspek sosiokultural dan perlindungan terhadap hak-hak adat penduduk asli Papua tercemrin dari nama Provinsi Papua menggantikan Provinsi Irian Jaya. Selain itu, undang-undang ini juga memungkinkan Provinsi Papua untuk memiliki lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah dari simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua serta pengajuan terhadap adat-istiadat orang Papua dalam bentuk pengakuan terhadap adat, masyarakat adat, hukum adat, masyarakat hukum adat, hak ulayat, dan peradilan adat. Hal penting lainnya dari kekhususan aspek sosiokultural yaitu hadirnya Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai suatu representasi kultural orang asli Papua yang diberi kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak orang asli Papua⁴⁴.

Hak-hak masyarakat adat tersebut meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Hak ulayat adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.

Orang asli Papua berhak memperoleh kesempatan dan diutamakan untuk mendapatkan pekerjaan dalam semua bidang pekerjaan di wilayah Provinsi Papua

berdasarkan pendidikan dan keahliannya. Dalam hal mendapatkan pekerjaan di bidang peradilan, orang asli Papua berhak memperoleh keutamaan untuk diangkat menjadi Hakim atau Jaksa di Provinsi Papua. Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Malanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua. Sedangkan penduduk Papua, adalah semua orang yang menurut ketentuan yang berlaku terdaftar dan bertempat tinggal di Provinsi Papua

kekhususan yang tampak dari pada perspektif dimensi sistem politik, proses politik yang terjadi di Provinsi Papua dalam kerangka Otsus memiliki karakteristik tersendiri. Pranata politik yang berperan pada ranah proses/konversidan oufpuf terdiri atas pemerintah daerah (gubernur beserta jalarannya) sebagai pelaksana fungsi eksekutif, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) selaku pelaksana fungsi legislatif, dan Majelis Rakyat Papua (MRP) selaku pelaksanaan fungsi representasi kultural dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua. Kondisi ini menunjukkan bahwa dalam proses politik ketiga institusi tersebut memiliki peran strategis.

B. Penerapan Otonomi Khusus Provinsi Papua Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001

Konflik yang terjadi di Papua berakar dari sebuah ketidakadilan yang bersumber dari ketidak merataan distribusi hasil-hasil pembangunan ekonomi yang dijalankan oleh orde baru. Proses ketidak merataan distribusi hasil-hasil pembangunan ekonomi ini pada akhirnya terlembaga menjadi sebuah upaya pemiskinan yang sifatnya terstruktur dan permanen apakah itu memang disengaja atau secara otomatis konsep pembangunan ekonomi yang dijalankan dan sekaligus berfungsi sebagai sebuah ideologi negara mau tidak mau harus lebih memperhatikan kebutuhan pusat dari pada daerah sebagai sumber kekuatan dana pembangunan⁴⁵

⁴³ Najamuddin Gani, "Analisis Yuridis Wewenang dan Hak Majelis Rakyat Papua", Artikel pada *Jurnal Legal Prulalim*, Volume 8 Nomor 2, Juli 2018, hlm. 186.

⁴⁴ Rilis Katharina, "Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua", Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2019, hlm. 5.

⁴⁵ Azmi Muttaqin, "Otonomi Khusus Papua Sebuah Upaya Merespon Konflik Dan Aspirasi Kemerdekaan Papua",

Secara umum dapat dikatakan bahwa Undang-Undang otonomi khusus dalam tataran ide-ide normatif sangat ideal. Hal itu mestinya dapat merespon tuntutan kemerdekaan dan semangat nasionalisme Papua, serta mengurangi tekanan tuntutan dan gerakan pemisahan diri. Kesenjangan antara ide normatif dengan realitas barangkali muncul akibat implementasi yang belum berjalan secara efektif. Meski Undang-Undang Otonomi Khusus No. 21 tahun 2001 telah diberlakukan, gerakan kritis terhadap berbagai persoalan di Papua seperti pelanggaran HAM, ketidakadilan tidak lantas berhenti sama sekali. Sebagian masyarakat melihat bahwa otonomi khusus bukan jawaban memuaskan atas persoalan dan keinginan mereka. Sikap kritis ini dilakukan oleh berbagai kelompok yang memiliki latar belakang beragam, baik masyarakat adat, intelektual maupun sektor lainnya, termasuk didalamnya terdapat elemen mahasiswa.

Cita hukum dari Undang-Undang No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua yaitu memberikan perlindungan, keberpihakan serta pemberdayaan kepada Orang Asli Papua. Otsus merupakan bentuk afirmasi hukum” yang diberikan oleh Pemerintah Republik Indonesia untuk semua masyarakat di tanah Papua. Sebelum tahun 2008, Undang-Undang No 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua hanya mencakup Provinsi Papua saja, tetapi saat selang waktu antara tahun 2001 sampai pada tahun 2008 Provinsi Papua Barat yang dulu lebih dikenal nama Provinsi Irian Jaya Barat (IJB) kemudian dimekarkan sebagai Daerah Otonomi Baru (DOB) dari Provinsi Papua oleh Pemerintah Republik Indonesia. Lalu kedua daerah mendapatkan jaminan hak konstitusional yang sama dari Undang-Undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus. dan tidak satupun dapat mengubah ensensi otonomi khusus dari ke dua Provinsi ini. Namun hanya dibagi urusan Pemerintahan yaitu Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.⁴⁶

Artikel pada *Jurnal Ilmu Politik*, Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang, Volume 4, Nomor 1, 2013, hlm. 1

⁴⁶ Marius Air, dkk, “kajian Hukum Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Barat (Studi Kasus UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Di Provinsi Papua Barat)”, Artikel pada *Jurnal Hukum: Mengatur Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat*,

Adapun yang menjadi perubahan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Pemberian Otonomi Khusus Bagi Papua yaitu:

1. Kewenangan Daerah

Kewenangan daerah diatur dalam Bab IV, Kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. kewenangan tertentu di bidang lain" adalah kewenangan Pemerintah yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, kewenangan pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

2. Bentuk dan Susunan Pemerintahan

Pada bagian bentuk dan susunan pemerintahan yang diatur dalam Bab V, terdapat beberapa format asimetris dari kewenangan pemerintahan daerah di Papua dan Papua Barat yaitu:

a. Dewan Perwakilan Rakyat Kota (DPRK)

Dewan Perwakilan Rakyat Kota Kabupaten atau kota (DPRK) yang baru dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021, Untuk penamaan Dewan Perwakilan Rakyat Kota (DPRK) adalah lembaga perwakilan daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota di Provinsi Papua.⁴⁷ penamaan ditiap-tiap kabupaten/kota seperti: Dewan Perwakilan Rakyat Kota Jayapura (DPR Kota Jayapura), Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Jayapura (DPR Kabupaten Jayapura), Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Pegunungan Arfak (DPR

Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, volume 7, *Spesial Issue*, Februari 2021, hlm. 71

⁴⁷ Peraturan Pemerintahan Nomor 106 Tahun 2021 Tentang Kewenangan Dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua , Ketentuan Umum, Pasal 1, Ayat 14.

Kabupaten Pegunungan Arfak), Dewan Perwakilan Kota Sorong (DPR Kota Sorong).

b. Dewan Perwakilan Rakyat Papua

Dewan Perwakilan Rakyat Papua yang selanjutnya disingkat DPRP adalah lembaga perwakilan daerah Provinsi Papua yang berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah Provinsi Papua. DPRP (nama khusus dari parlemen daerah di Papua, setingkat dengan DPRD Provinsi) memiliki kewenangan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur (Pasal 7 ayat (1) huruf a). Dalam Undang-Undang 21 Tahun 2001 DPRP memiliki Kewenangan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur. Pada akhirnya kewenangan ini dicabut oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan putusan Nomor 81/PUU-VIII/2010. Dalam Undang-Undang 2 Tahun 2021 DPRP diberi kewenangan mengusulkan pengangkatan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur terpilih kepada Presiden Republik Indonesia.

c. Majelis Rakyat Papua

Majelis Rakyat Papua yang selanjutnya disingkat MRP adalah representasi kultural Orang Asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak Orang Asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap Adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.⁴⁸ Keterwakilan anggota MRP tidak boleh berasal dari partai politik dan jika yang bersangkutan pernah menjadi anggota partai politik maka yang bersangkutan harus telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun pada saat mendaftar sebagai calon.

didalam Undang-Undang 2 Tahun 2021 memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh penyelenggara pemilihan kepala daerah.

d. Gubernur dan Wakil Gubernur

Kekhususan selanjutnya adalah mengenai posisi Gubernur dan Wakil Gubernur yang merupakan orang asli Papua.

3. Partai Politik

Ketidakjelasan pengaturan oleh Undang-Undang Keberadaan partai lokal di Papua sehingga dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 telah menghapuskan pembentukan partai politik lokal di Papua. Rekrutmen politik oleh partai politik di provinsi dan kabupaten/kota di wilayah Papua dilakukan dengan memprioritaskan Orang Asli Papua.

4. Kebijakan Fisikal

Didalam kebijakan yang baru Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk mengatur kebijakan fisikal yang dimana kebijakan tersebut memberikan hasil yang berupa kenaikan penerimaan dana perimbangan

5. Perekonomian Papua

Perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan. Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus. Dalam melakukan usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua wajib memperhatikan sumber daya manusia setempat dengan mengutamakan Orang Asli Papua.

6. Pendidikan Dan Kebudayaan

Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Kabupaten/Kota bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pendidikan pada jalur, jenjang, dan jenis pendidikan sesuai kewenangannya berdasarkan ketentuan perundang-undangan dengan memperhatikan hak asasi manusia, budaya, kearifan lokal, dan kemajemukan bangsa. Pemerintah menetapkan kebijakan umum tentang otonomi perguruan tinggi, kurikulum inti, dan standar mutu pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan sebagai pedoman pelaksanaan bagi pimpinan perguruan tinggi dan pemerintah Daerah Provinsi Papua.

⁴⁸ *Ibid.* Ketentuan Umum, Pasal 1

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Papua, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota wajib:

- a. mengalokasikan anggaran pendidikan sampai dengan jenjang pendidikan tinggi bagi Orang Asli Papua.
- b. menyediakan satuan pendidikan, sarana dan prasarana pendidikan, serta pendidik dan tenaga kependidikan.
- c. menjamin kesejahteraan dan keamanan pendidik dan tenaga kependidikan.

7. Kesehatan Masyarakat Papua

Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 pemerintahan Provisi Papua berkewajiban menerapaka standar mutu dan memberikan layanan terbaik dalam bidang kesehatan di dalam Ptovinsi Papua, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahiun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua berkewajiban menetapkan standar mutu, memberikan pelayanan kesehatan bagi Penduduk, termasuk peningkatan gizi, kesehatan reproduksi, dan kesehatan ibu dan anak, serta melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan penyakit.

8. Pengawasan Dan Pertanggungjawaban

Dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus dan pembangunan di wilayah Papua, dibentuk suatu badan khusus yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden. Badan khusus terdiri atas seorang ketua dan beberapa orang anggota dengan susunan sebagai berikut:

- a. Wakil Presiden sebagai Ketua
- b. menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota.
- c. 1 (satu) orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua sebagai anggota. Perwakilan tidak boleh dari pejabat pemerintahan, Dewan Perwakilan Ralryat, Dewan Perwakilan

Daerah, DPRD, MRP, DPRD, dan anggota partai politik.

Menurut UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, dana otonomi khusus Papua adalah anggaran dari pemerintah pusat yang mengalir ke Papua sebagai bentuk kekhususan dan otonomi pemerintah Papua dan Papua Barat untuk mengelola daerahnya sendiri dan sebagai upaya percepatan pembangunan. Proses pengalokasian dana otonomi khusus bagi Papua sudah berjalan 18 tahun sejak tahun 2002. Dana otonomi khusus bagi Papua tercantum di dalam pasal 34 ayat 3 huruf c poin 1 UU tersebut. Pemberian dana otonomi khusus bagi provinsi papua, pada dasarnya ditujukan untuk menunjang percepatan pelaksanaan otonomi khusus Provinsi Papua, dalam rangka mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain di Indonesia.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Inti dari politik hukum yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang kemudian diberlakukan pula terhadap Provinsi Papua Barat, adalah upaya mempertahankan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta Implementasi Undang-Undang otonomi khusus di Tanah Papua telah berlangsung dalam keberlangsungannya otonomi khusus oleh Masyarakat Asli Papua menyatakan belum memberikan dampak dan manfaat positif yang berarti kepada Orang Asli Papua (OAP).
2. Melaksanakan kebijakan yang sudah ada dan bukan mengeluarkan seragkaian kebijakan lain, karena sesungguhnya telah banyak kebijakan yang terkait dengan papua, namun lagi-lagi hasilnya masih jauh dari harapan masyarakat. Masyarakat tidak begitu melihat bagaimana kebijakan terkait Papua telah diterbitkan oleh pemerintahan, baik pemerintahan pusat atau pemerintahan daerah, tetapi

pemahaman sederhana masyarakat adalah bagaimana hasil dari pelaksanaan kebijakan tersebut bagi kesejahteraan dan kepentingan masyarakat Papua. Bahkan sebuah kebijakan yang kualitasnya secara konseptual dinilai kurang bagus, mungkin saja bisa diterima oleh masyarakat Papua ketika dalam pelaksanaannya mampu memberikan hasil dan manfaat bagi kepentingan masyarakat Papua. Idealnya tentu saja kebijakan yang diterbitkan adalah berkualitas baik dan diimplementasikan dengan baik pula.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan sebelumnya, maka penulis menyarankan:

1. Otonomi khusus yang telah diberikan oleh negara harus dimanfaatkan lebih maksimal lagi untuk kemajuan masyarakat, pembangunan daerah dan perbaikan kualitas hidup masyarakat Papua. Sebagai lembaga negara yang mengatur dan melaksanakan tugas dan tanggung jawab tersebut pemerintah harus mampu menyelesaikan masalah yang masih saja terjadi di Papua.
2. Pemerintah kabupaten kota juga harus mengangkat sumber-sumber alam dan budaya yang bisa dijadikan sebagai obyek wisata yang nantinya mampu menambah penghasilan daerah. dengan demikian diharapkan akan terbangun dan diraih kembali kepercayaan Masyarakat Asli Papua dan Pemerintah Pusat terhadap pelaksanaan pembangunan di Tanah Papua yang kita cintai ini.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali Zainuddin, 2015, *Metode penelitian Hukum*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Bintan R Saragih dan Moh kurnardi, 1994, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Edwin, Doni, Pheni Chailid, Anugrah Panji Dkk, 2015, *Pilkada Langsung. Demokratisasi Dan Mitos Good Governance*, UI, Jakarta.
- Galang Taufani dan Suteki, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Rajawali Press, Depok.
- Haboddin, Muhtar, 2015, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Malang

- Hajati Sri, dkk, 2018, *Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya
- Isharyanto, 2016, *Politik Hukum*, CV Kekata Group, Surakarta
- katharina Riris, 2019, *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta
- Latif, dkk, 2013, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Latifah Nyimas, 2018, dkk, *Dinamika Pengawasan Dana Otonomi Khusus Dan Istimewa*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta,
- Manan Abdul, 2018, *Dinamika Politik Hukum Di Indonesia*, cetakan ke 1, Kencana, Jakarta.
- M.D Mahfud, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Mohammad Taufik Nakarao dan Sarman , 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011
- Nurcholis Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Grasindo, Jakarta, 2007
- Pekey Frans, 2018, *“Otonomi Khusus Papua Dinamika Formulasi Kebijakan Yang Semu”*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta
- Raharjo Satjipto, 1991, *Ilmu Hukum* , cet III, Gitra Aditya Bakti, Bandung
- Rajaguguk Erman, 2004, *“Perubahan Hukum di Indonesia”*, Harapan, Jakarta.
- Salam Dharma Setyawan, 2004, *Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, cet. 2, Djambatan, Bandung
- Sinamo Nomensen, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Ke-3, Permata Aksara, Jakarta
- Sunggono Bambang, 2011, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Wahyono Padmo, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta.

B. Jurnal/Skripsi/Kamus

- Altianua Uamang, 2018, *“Implementasi Otonomi khusus Provinsi Papua Dalam Ketahanan Wilayah NKRI dipemerintahan Kabupaten Mimika (Studi Pada Pengelolaan Dana*

- Desa Distrik Jila Tahun 2016-2017)", Artikel pada *Jurnal Reformasi*, Magister Administrasi Publik, Universitas Tribhuwana Tunggaladewi, Volume 8, nomor. 1.
- Anajeng Esri Edhi Mahanani, 2017, "Urgensi Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan Dalam Menjamin Keutuhan Negara", Artikel pada *Jurnal Hukum Kebijakan Publik*, Fakultas Hukum UNS, Volume 1, No 2
- Andi Pitano, "Asas Dekonsentrasi Dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", Artikel pada *Jurnal Kebijakan Publik*, Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN Jatinangor, Volume 3, nomor 1, Maret 2012
- Azmi Muttaqin, 2013, "Otonomi Khusus Papua Sebuah Upaya Merespon Konflik Dan Aspirasi Kemerdekaan Papua", Artikel pada *Jurnal Ilmu Politik*, Pasca Sarjana Universita Dipenogoro Semarang, Volume 4, Nomor 1
- Emilda Firdaus, 2011 "Badan Permusyawaratan Desa Dalam Tiga Periode Pemerintahan Di Indonesia, Artikel Pada *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 No 2
- Ester Yambeyapdi, "Papua: Sejarah Integrasi Yang Diingat dan Ingatan Kolektif", Artikel pada *Jurnal Indonesia Historical studies*, Fakultas Keguruan dan Pendidikan, Universitas Cendrawasi, vol. 2. No.2
- Hesti Olavia, 2014, "Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonom Di Indonesia", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
- Marius Air, dkk, 2021 "kajian Hukum Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Barat (Studi Kasus UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Di Provinsi Papua Barat), Artikel pada *Jurnal Hukum: Mengatur Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat*, Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, volume 7, *Spesial Issue*, Februari.
- Mohammad A. Musa'ad, 2011," Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Provinsi Papua: Perspektif Struktur Dan Kewenangan Pemerintahan," Artikel pada *Jurnal Kajian*, Vol.16, No 2, Juni.
- Najamuddin Gani, dkk, 2018 "Analisis Yuridis Wewenang Dan Hak Majelis Rakyat Papua", Artikel pada *Jurnal Legal Pluralism*, Pascasarjana Program Magister Hukum, Universitas Yapis Papua, Volume 8. Nomor. 2, Juli
- Nur Rohim, 2014," Optimalisasi Otonomi Khusus Papua Dalam Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat Guna Meredam Konflik Dan Kekerasan", Artikel pada *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 8 No. 1, Januari-Maret
- Rahmi Ayunda, 2021, "Dampak Rill Implementasi Status Otonomi Khusus Di Provinsi Papua, Indonesia : Kajian Hukum Perspektif Good Governance", Artikel pada *Jurnal Komunikasi Hukum*, Fakultas Hukum, Universitas Internasional Batam, volume. 7, Nomor. 1, Februari
- Shayriza Alkohir Anggoro, 2019, "Politik Hukum: Mencari Sejumlah Penjelasan," Artikel pada *Jurnal Cakrawala Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Volume 10 No. 1 Juni

C. Peraturan Perundang-Undangan

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintahan Nomor 106 Tahun 2021 Tentang Kewenangan Dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua

Putusan sidang Mahkamah Konstitusi dengan nomor perkara 81/PUU-VIII/2010 dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945