

KEDUDUKAN DAERAH KHUSUS PROVINSI PAPUA DAN PAPUA BARAT DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Syofyan Hadi, S.H., M.H.¹

Email: syofyan@untag-sby.ac.id

Yaffed Septian Bernada, S.H.²

Email: yaffedseptian13@gmail.com

Abstrak

Indonesia adalah negara kesatuan yang menggunakan konsep desentralisasi. Desentralisasi diwujudkan dalam bentuk otonom daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Praktek otonomi daerah dalam negara kesatuan tidak selalu sama, karena dipraktekkan juga otonomi daerah yang *asymmetric*. Salah satu bentuk otonomi daerah yang *asymmetric* adalah otonomi khusus. Salah satu daerah yang berstatus otonomi khusus adalah Provinsi Papua dan Papua Barat. Karenanya dalam melaksanakan otonomi daerah, Provinsi Papua dan Papua Barat mempunyai kekhususan dalam melaksanakan kewenangan yang dimiliki. Namun demikian, pelaksanaan kekhususan yang dimiliki oleh Provinsi Papua dan Papua Barat tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kata kunci: Negara Kesatuan, Otonomi Daerah dan Daerah Khusus.

PENDAHULUAN

Dalam negara kesatuan, terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan pemerintahan tidak dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga urusan pemerintahan dalam negara kesatuan tetap merupakan kebulata dan pemegang kekuasaan tertinggi adalah pemerintah pusat atau yang disebut negara kesatuan sentralistik. Namun, dalam kenyataannya, di Negara Kesatuan Republik Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip otonomi daerah atau desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah. Poin penting penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah adanya kewenangan yang dimiliki untuk mengatur (*regelendad*) dan mengurus (*besturdad*) sendiri rumah tangganya.

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didesentralisasikan, sistem pemerintahan daerahnya tidak selalu sama pemerintah pusat juga memberlakukan kebijakan otonomi khusus atau kerap disebut *asymmetric decentralization*, yaitu dimana pemerintah pusat memberikan kewenangan yang besar di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya kepada pemerintah daerah. Otonomi khusus adalah pengakuan pemerintah terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.³

Salah satu daerah yang mendapat status otonomi khusus adalah Provinsi Papua dan Papua Barat, yang sebelumnya diatur secara sentralistik oleh pemerintahan pusat. Pemberian status otonomi khusus tersebut diatur dengan Undang-Undang No 21 Tahun

¹ Dosen Hukum Ketatanegaraan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

² Alumni Program Sarjana (S1) Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

³ Sinopsis Putusan 81/PUU-VIII/2010, www.mahkamahkonstitusi.go.id.

Kedudukan Daerah Khusus Provinsi Papua Dan Papua Barat Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Sedangkan Provinsi Papua Barat diatur melalui 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 Menjadi Undang-Undang (yang selanjutnya disebut UU No. 21 Tahun 2001).

Dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tersebut, Provinsi Papua dan Papua Barat diberi kewenangan khusus untuk mengurus daerahnya. Kewenangan Provinsi Papua dan Papua Barat mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara implisit, pemberian kewenangan yang lebih kepada daerah otonomi khusus di bidang politik, ekonomi, serta sosial budaya, seakan-akan memberikan kedaulatan kepada daerah otonomi khusus.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian pendahuluan di atas, maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan daerah khusus Provinsi Papua dan Papua Barat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia?
2. Apa Kekhususan Provinsi Papua dan Papua Barat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁴ Dengan dasar tersebut, maka 3 (tiga) jenis metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yakni pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan.⁵ Pendekatan peraturan perundang-undangan diperlukan guna mengkaji lebih lanjut mengenai pengaturan otonomi khusus Provinsi Papua dan Papua Barat. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji dan menganalisis kerangka pikir atau kerangka konseptual maupun landasan teoritis mengenai otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku-buku dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum yang terkait dengan penelitian ini. Bahan-bahan hukum tersebut kemudian dianalisis menggunakan analisis normatif preskriptif, sehingga akan ditemukan jawaban atas rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini.

PEMBAHASAN

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 6, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, h. 35.

⁵ *Ibid.*, h. 93.

1. Kedudukan Daerah Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

a. Pengaturan Otonomi Daerah di Indonesia

Ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*" Ketentuan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, memiliki makna sebagai negara tunggal yang *monosentris* (berpusat satu), terdiri dari hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara dan satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh wilayah yang bersangkutan.⁶

Menurut Bagir Manan, pada negara yang berbentuk kesatuan pemerintah pusat bertanggung jawab untuk menjamin keutuhan negara kesatuan, karenanya harus dapat menjamin pelayanan yang sama atau keseragaman kepada seluruh rakyat, sehingga karena tanggung jawabnya ini penyelenggaraan pemerintah pusat cenderung bersifat sentralistik.⁷ Namun mengingat wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang luas dan kondisi sosial budaya yang beraneka ragam, tentu saja sistem sentralistik tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan di Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh sebab itu dibutuhkan juga desentralisasi.

Sistem sentralistik maupun desentralisasi dalam negara kesatuan tidak harus ditempatkan pada posisi yang berlawanan tetapi kedua sistem merupakan suatu rangkaian kesatuan.⁸ Kedua sistem ini memiliki fungsi yang berbeda namun saling melengkapi, dimana sentralistik berfungsi sebagai keseragaman, sedangkan desentralisasi menciptakan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan diberlakukannya desentralisasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia, melahirkan otonomi daerah.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan aspirasinya. Menurut Bagir Manan, "Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi".⁹ Pengertian otonomi juga terdapat dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan pengertian otonomi daerah, yaitu "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Sedangkan daerah yang menjalankan kewenangan urusan pemerintahan di daerah disebut daerah otonom. Daerah otonom adalah satuan pemerintah di daerah yang penduduknya berwenang mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan

⁶ HM. Agus Santosos, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003. h. 107.

⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, h. 17.

⁸ Benyamin Hoessein, *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, disampaikan pada diskusi kebijakan desentralisasi Bappenas, 27 November 2002, di akses melalui laman scholar.google.co.id.

⁹ Bagir Manan, *Op. Cit.*, h. 2.

Kedudukan Daerah Khusus Provinsi Papua Dan Papua Barat Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

aspirasinya.¹⁰ Pengertian daerah otonom dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka (12) UU No. 23 Tahun 2014, yaitu “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”. Daerah dalam negara kesatuan dapat menjadi daerah otonom dikarenakan pemerintah pusat melakukan desentralisasi teritori.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi, sehingga dibutuhkan tugas pembantuan dan dekonsentrasi. Tugas pembantuan (*medebewind*) diartikan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih rendah.

Seperti dijelaskan di atas, dalam pelaksanaan otonomi daerah selain desentralisasi dan tugas pembantuan, di Indonesia juga diberlakukan asas dekonsentrasi. Pelaksanaan asas dekonsentrasi didasarkan pada hubungan hirarki antara pemerintah pusat dan daerah. Dekonsentrasi merupakan pelimpahan beban tugas dan beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan.¹¹ Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi.

Dari kewenangan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan melahirkan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut terdapat dalam ketentuan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, ketentuan tersebut adalah:

- (1) Hubungan wewenang antara Pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

Dalam hal pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah menggunakan sistem *residu* atau sisa.¹² Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan terlebih dahulu tugas-tugas yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Yang dimaksud urusan pemerintahan terdapat dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 yaitu, “Urusan

¹⁰ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Daerah Otonomi*, Jakarta: Grasindo, 2005, h. 55-56.

¹¹ Kuntana Magnar, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Armico, Bandung, 1984, h. 28.

¹² Josef Riku kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Peyelenggaraannya*, Rajawali Press, Jakarta, 1988, h. 15.

Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum”.

Batasan kewenang daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan adalah selain yang ditentukan oleh Undang-Undang. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, yaitu urusan pemerintahan absolut merupakan kewenangan mutlak pemerintah pusat, namun pemerintah pusat dapat melimpahkan kewenangan tersebut kepada daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Pelimpahan kewenangan tersebut bukan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi namun sebagai dekonsentrasi. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren, urusan ini menjadi kewenangan pemerintah daerah dan sekaligus menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan konkuren dibedakan menjadi dua yaitu urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintah pilihan.

Selain hubungan pembagian urusan pemerintahan seperti yang dijelaskan di atas, hal yang tidak kalah penting dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah hubungan kewenangan dalam keuangan. Kualitas pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah sangat ditentukan sejauh mana kemampuan daerah tersebut menjalankan urusan pemerintahan di daerah. Dengan demikian, pelimpahan kewenangan pemerintahan dari pusat ke daerah, harus pula disertai pelimpahan kewenangan pengelolaan keuangan kepada pemerintah daerah.¹³

Setelah sekian lama pengaturan keuangan daerah diatur secara sentralistik pada masa orde baru yang terbukti menciptakan *disparitas* penerimaan antara Pemerintah pusat dan daerah. Daerah yang memiliki sumber pendapatan yang besar tidak dapat mengelola keuangan secara mandiri sehingga ketergantungan terhadap pemerintah pusat sangat tinggi.¹⁴ Dengan kebijakan pemberian kewenangan daerah dalam hal keuangan diharapkan mampu menjadikan daerah tersebut mandiri, sehingga mampu mengurangi ketergantungan daerah terhadap pusat.

b. Kedudukan Daerah Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat.

Perkembangan otonomi khusus di Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak bisa dilepaskan dari dinamika politik. Otonomi khusus tercatat sejak zaman kolonial belanda, yang pada waktu itu disebut sebagai *Zelfbestuurende Landschappen*, kemudian berlanjut kepada penjajahan jepang yang disebut sebagai *Koti/Kooti*.¹⁵ Namun ketika dilihat dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya (sebelum amandemen) yang dimaksud otonomi khusus merujuk pada pengakuan terhadap daerah-daerah yang mempunyai susunan asli, yaitu Swapraja dan Kesatuan Masyarakat.

Mengutip pendapat Bagir Manan, bahwa Pasal 18 UUD 1945 merupakan sumber penyelenggaraan otonomi dapat dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang

¹³ Pheni Chalid, *Keuangan Daerah Investasi, Dan Desentralisasi Tantangan Dan Hambatan*, Jakarta: Kemitraan Untuk Tata Pemerintahan Yang Baik, 2005, h. 6.

¹⁴ *Ibid.* h. 8.

¹⁵ Muhammad Fajar Sidiq Widodo *et. al.*, *Ratio Legis Pembentukan Daerah Khusus Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, (Analisis Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, h.4. di akses melalui laman scholar.google.co.id.

Kedudukan Daerah Khusus Provinsi Papua Dan Papua Barat Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara “hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”¹⁶ Dari pendapat diatas dapat diambil kesimpulan UUD 1945 sudah melaksanakan otonomi dengan penerapan *asymmetric decentralization*, namun masih terbatas pada daerah istimewa.

Istilah daerah khusus muncul pada amandemen ke-II UUD 1945 oleh MPR tanggal 18 agustus tahun 2000. Tidak bisa dipungkiri istilah otonomi khusus merujuk pada daerah yang melakukan tuntutan kemerdekaan dalam arti memisahkan diri dari negara (*separatisme*). Hal ini dapat dilihat dari pendapat Happy Bone Zulkarnaen¹⁷ dari F-PG, mengingatkan Tentang keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, “...negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan Undang-Undang semangat yang nanti kita ingin munculkan kemarin ini adalah seperti masalah tuntutan Aceh, Irian...”.

Setelah melalui perdebatan yang panjang akhirnya istilah daerah khusus disepakati oleh anggota MPR, pengakuan dan penghormatan terhadap daerah yang bersifat khusus tersebut terdapat dalam ketentuan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945, ketentuan tersebut sebagai berikut:

- (1) Negara mengaku dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.

Dalam *ratio decidendi* Putusan MK No. 81/PUU-VIII/2010,¹⁸ Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa yang dimaksud 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 lainnya. Salah satu daerah yang mendapat status otonomi khusus tersebut adalah Provinsi Papua dan Papua Barat. Kekhususan tersebut diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk hal-hal yang tidak terdapat dalam ketentuan UU No. 21 Tahun 2001, Provinsi Papua dan Papua Barat juga terikat dengan UU No. 23 Tahun 2014. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 399 UU No. 23 Tahun 2014, disebutkan “Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi

¹⁶ Bagir Manan *Meyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH Fakultas Ilmu Hukum UII, 2001. h.6.

¹⁷ Naskah komprehensif perubahan Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945, buku IV kekuasaan pemerintahan Negara jilid 2. h. 1364. File diunduh dari laman www.mahkamahkonstitusi.go.id.

¹⁸ Sinopsis 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. h. 39. Diakses dari laman www.mahkamahkonstitusi.go.id.

Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut”.

Arti kekhususan Provinsi Papua dan Papua Barat dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 huruf b UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, “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-hak dasar masyarakat Papua”. Kekhususan tersebut diwujudkan dengan pengaturan kewenangan yang berbeda dengan daerah lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia

Seperti yang dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi, bahwa alasan pemberian status otonomi khusus adalah terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya, sepertihalnya Provinsi Papua dan Papua Barat, alasan mendapatkan status otonomi khusus didasarkan pada keadaan sosial masyarakat, kurangnya partisipasi masyarakat, penegakan hukum dan perlindungan ham. Hal tersebut dapat dilihat dalam penjelasan umum UU No. 21 Tahun 2001, sebagai berikut:

“...Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik.”

Dari penjelasan diatas, bahwa konsep *asymmetric decentralization* dalam bentuk otonomi khusus yang berlaku di Provinsi Papua dan Papua Barat, merupakan pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan karakteristik, potensi dan latar belakang sejarah Provinsi Papua dan Papua Barat kedalam sistem kebijakan nasional. Betapapun khususnya kewenangan yang dimiliki Provinsi Papua dan Papua Barat, daerah tersebut tetap merupakan daerah otonom dalam negara kesatuan. Karena Provinsi Papua dan Papua Barat adalah daerah otonom, maka tidak memiliki kedaulatan, sama seperti daerah otonom lainnya. Namun demikian, Papua dan Papua Barat memiliki kewenangan khusus yang berbeda dengan daerah otonom lainnya.

2. Kekhususan Provinsi Papua dan Papua Barat

Tidak bisa dipungkiri pemberian otonomi khusus pada Provinsi Papua dan Papua Barat dikarenakan adanya gerakan separatis untuk memisahkan diri dari negara kesatuan republik indonesia. Gerakan ini didasarkan pada persoalan-persoalan mendasar seperti pelanggaran hak asasi manusia (HAM) dan pengingkaran kesejahteraan rakyat papua.¹⁹Selain itu Provinsi Papua dan Papua Barat juga dianggap tertinggal dari daerah lain di Indonesia baik dibidang kesehatan, pendidikan, serta peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan.

Kekhususan yang diatur dalam ketentuan UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua, yaitu dapat memiliki bendera dan lambang daerah sebagai jati diri, adanya pengakuan sejumlah anggota DPRD dan DPRD sebagai badan legislatif daerah, gubernur dan wakil gubernur harus putra asli daerah Papua serta adanya pertimbangan

¹⁹ Agus Sumule, *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 48.

Kedudukan Daerah Khusus Provinsi Papua Dan Papua Barat Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

gubernur terhadap Pemerintah pusat dalam hal kebijakan yang berkaitan dengan provinsi papua, adanya lembaga Majelis Rakyat Papua, nama kecamatan menjadi distrik. Adanya partai lokal, sistem noken dalam pelaksanaan pemilihan umum, adanya pengadilan adat, presentase besaran alokasi dana dari pemerintah pusat dalam pelaksanaan otonomi daerah, dan serta adanya peraturan daerah khusus (Perdasus) di samping peraturan daerah (Perda).

Kekhususan Provinsi Papua dan Papua Barat dalam penyelenggaraan otonomi daerah sebagai berikut:

a. Kewenangan Memiliki Lambang Daerah yang Berbentuk Bendera dan lagu Daerah

Selain bendera merah putih dan lagu kebangsaan indonesia raya yang digunakan sebagai persatuan dan kesatuan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan (UU No. 24 Tahun 2009) yaitu "Memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Menjaga kehormatan yang menunjukkan kedaulatan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Menciptakan ketertiban, kepastian dan standardisasi penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan". Provinsi Papua dan Papua Barat diberikan hak untuk memiliki dan menggunakan bendera serta lagu daerahnya sendiri sebagai identitas/jatidiri orang papua yang memiliki keberagaman sejarah, adat dan budaya, serta bahasa.

Ketentuan mengenai kewenangan Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki lambang daerah yang berbentuk bendera dan lagu daerah tersebut terdapat dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001, "Provinsi Papua dapat memiliki lambang daerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan".

Pengertian mengenai lambang daerah dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Lambang Daerah (PP No. 77 Tahun 2007), yaitu "Lambang Daerah adalah panji kebesaran dan simbol kultural bagi masyarakat daerah yang mencerminkan kekhasan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia". Sedangkan mengenai jenis lambang daerah dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 2 PP No. 77 Tahun 2007, yaitu jenis lambang daerah meliputi logo, bendera, bendera jabatan kepala daerah, dan himne.

Tujuan diberikan kewenangan memiliki lambang daerah bagi Provinsi Papua dan Papua Barat adalah untuk melestarikan nilai sosial budaya masyarakat daerah yang diwujudkan dalam lambang daerah, tujuan tersebut dapat dilihat dalam ketentuan umum PP No. 77 Tahun 2007

"Pelestarian nilai sosial budaya masyarakat daerah antara lain direfleksikan dalam lambang daerah sebagai tanda identitas daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai tanda identitas, lambang daerah menggambarkan potensi daerah, harapan masyarakat daerah dan semboyan yang melukiskan semangat untuk mewujudkan harapan dimaksud".

Dengan kewenangan memiliki lambang daerah bagi Provinsi Papua dan Papua Barat, diharapkan dapat menjaga persatuan dan kesatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, diharapkan pula dengan kewenangan ini, kebijakan yang diambil oleh

pemerintah pusat yang berkaitan dengan tanah papua harus dapat melindungi kepentingan masyarakat papua dan papua barat serta dapat memberikan pengakuan terhadap masyarakat adat beserta hak hak tradisionalnya.

b. Pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP)

Berbeda dengan daerah lain di indonesia, di Provinsi Papua dan Papua Barat nomenclatur yang digunakan untuk menyebut lembaga DPRD adalah dengan sebutan DPR Papua (DPRP). DPRP merupakan lembaga representative atau perwakilan rakyat yang merupakan perwujudan hak masyarakat papua dan papua barat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah.

Seperti yang disebutkan di atas, selain penggunaan nomenclatur hal yang membedakan DPRP dengan DPR di daerah lain di Indonesia, adalah adanya kewenangan untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, namun sejak kewenangan tersebut dihapus dengan UU No. 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 Menjadi Undang-Undang dan dikuatkan dalam putusan mahkamah konstitusi nomor 81/PUU-VII/2010.

Dengan dihapusnya kewenangan DPRP untuk memilih gubernur dan wakil gubernur sehingga dalam peyelenggaraan pemerintahan daerah di indonesia, DPRP juga mempunyai kedudukan yang sama dengan DPRD, yaitu²⁰:

1. DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai Lembaga Pemerintahan Daerah.
2. DPRD sebagai unsur Lembaga Pemerintahan Daerah memiliki tanggungjawab yang sama dengan Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah untuk kesejahteraan rakyat.

Sedangkan dalam hal fungsi, DPRP juga tidak berbeda jauh dengan DPRD, yaitu sesuai dengan ketentuan Pasal 96 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, yaitu, *pertama* fungsi Pembentukan Perda yaitu diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah (Perda) bersama Kepala Daerah. Hal yang membedakan dengan DPRP dengan DPRD dalam fungsi ini adalah produk hukum yang dihasilkan selain Perda bersama gubernur, juga mengesahkan peraturan daerah khusus (Perdasus). *Kedua* fungsi anggaran yaitu diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama pemerintah daerah. *Ketiga* fungsi pengawasan yaitu diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda, Perdasus, keputusan kepala daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Dalam hal pemilihan anggota DPRP pada prinsipnya sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, bahwa anggota DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Hal ini berbeda dengan Provinsi Papua dan Papua Barat, dimana pemilihan anggota DPRP sebagian diangkat dan sebagian lagi dipilih melalui pemilihan umum dari partai politik nasional dan/atau partai lokal. Ketentuan mengenai pengangkatan anggota DPR Papua terdapat dalam ketentuan pasal 6 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001, "DPRP terdiri atas anggota yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan".

²⁰ Asfi Manzilati, et. al, *Penguatan Fungsi Legislatif Dan Evaluasi Kinerja Bidang Penganggaran (Studi Di DPRD Kota Batu)*, Journal Of Indonesian Applied Economics Vol. 5 No. 2 Oktober 2011, h. 10.

Kedudukan Daerah Khusus Provinsi Papua Dan Papua Barat Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pengangkatan anggota DPRP ditunjukkan untuk pengisian kursi yang dialokasikan khusus bagi Provinsi Papua dan Papua Barat untuk mewakili masyarakat adat. Penentuan jumlah anggota DPR Papua berbeda dengan provinsi lain di Indonesia, ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 6 ayat (4) UU No. 21 Tahun 2001, "Jumlah anggota DPRP adalah 1¼ (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan".

Selain itu, dengan perubahan Undang-Undang pemerintahan daerah yang menjadi induk UU No. 21 Tahun 2001, tidak lagi menempatkan badan perwakilan daerah sebagai lembaga legislatif daerah. Sehingga ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2001 "Kekuasaan legislatif Provinsi Papua dilaksanakan oleh DPRP". Harus diadakan perubahan dan disesuaikan dengan ketentuan UU No. 23 Tahun 2014.

c. Pengaturan Gubernur di Provinsi Papua dan Papua Barat

Sejak dihapuskannya kewenangan DPRP untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, maka mekanisme pemilihan gubernur dan wakil gubernur adalah secara langsung. Menurut Janpatar Simamora, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis.²¹ Demokrasi dalam tingkat lokal ditunjukkan sebagai bagian utuh dari demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaan rekrutmen elite politik di pemerintah daerah.²²

Hal yang membedakan syarat pencalonan gubernur dan wakil gubernur di Provinsi Papua dan Papua Barat dengan daerah lain di Indonesia adalah adanya syarat harus orang asli Papua. Pengertian orang asli Papua dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 huruf t UU No. 21 Tahun 2001, "Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua". Penentuan calon gubernur dan wakil gubernur ditentukan oleh komisi pemilihan umum pada tingkat provinsi setelah mendapat persetujuan MRP.

Guna mengejar ketertinggalan Provinsi Papua dan Papua Barat dengan daerah lain di Indonesia, gubernur juga diberikan kewenangan yang lebih di bidang tertentu, kewenangan tersebut adalah kewenangan dalam memberikan pertimbangan perjanjian internasional yang berkaitan dengan Provinsi Papua dan Papua Barat dan kewenangan memberikan persetujuan pengangkatan kepala kejaksaan tinggi di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Dalam hal kewenangan Gubernur memberikan pendapat dalam perjanjian internasional yang berkaitan dengan Papua, ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 4 ayat (6) UU No. 21 Tahun 2001, "Perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Provinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan sesuai dengan peraturan Perundang-undangan".

Pengertian perjanjian internasional dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 (UU No. 24 Tahun 2000) Tentang Perjanjian Internasional, yaitu "Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta

²¹Janpatar Simamora, *Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 23 Nomor 1 Tahun 2011, h. 226.

²²*Ibid*

menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik". Sedangkan dalam ketentuan Pasal 3 UU No. 24 Tahun 2000, disebutkan bahwa

Hal yang menarik dari ketentuan ini adalah bahwa gubernur provinsi papua dan papua barat memiliki kewenangan dalam urusan pemerintahan dibidang politik luar negeri, meskipun hanya terbatas pada daerahnya saja. Kewenangan yang dimiliki gubernur dalam memberikan pertimbangan terhadap perjanjian internasional yang dibuat pemerintah pusat, tentu bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU N0. 24 tahun 2000, ketentuan tersebut adalah "Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, ditingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri". Selain itu jika dilihat dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dimana dalam ketentuan pasal tersebut disebutkan bahwa urusan pemerintahan di bidang politik luar negeri merupakan kewenangan absolute pemerintah pusat, sehingga bukan merupakan objek desentralisasi.

Hakikat diadakanya otonomi daerah adalah pemberian kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di daerah sehingga dapat mensejahterakan masyarakat di daerah tersebut. Sedangkan salah satu alasan yang digunakan untuk memberlakukan otonomi khusus di provinsi papua dan papua barat adalah adanya kesenjangan sosial. Sehingga menurut Penulis bukan merupakan penyimpangan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan selama kewenangan tersebut digunakan untuk melindungi kepentingan masyarakat di Papua.

Sedangkan dalam hal memberikan persetujuan terhadap pengangkatan kepala kejaksaan tinggi di Provinsi Papua dan Papua Barat. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 52 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001, "Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi di Provinsi Papua dilakukan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur". Penggunaan frasa "dengan persetujuan gubernur" hal ini menunjukkan gubernur memiliki kewenangan dalam hal penentuan kepala kejaksaan tinggi di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Kewenangan gubernur dalam memberikan persetujuan pengangkatan kepala kejaksaan tinggi di Provinsi Papua dan Papua Barat adalah kewenangan dibidang yustisi. Dengan diaturnya kewenangan ini ditakutkan dapat menguransi *idepedensi* jaksa agung untuk menegakan hukum di daerah Papua.

Tidak bisa dipungkiri bahwa di Provinsi Papua dan Papua Barat masih menganut hukum adat guna meyelesaikan perselisian yang terjadi dimasyarakatnya, sehingga masyarakat hukum adat harus mendapat perlindungan untuk melaksanakan ketentuan dalam hukum adatnya. Dengan keadaan nyata tersebut bukan berarti menjadikan Provinsi Papua dan Papua Barat berbeda dengan daerah lain dalam bidang yustisi dengan daerah lain di indonesia. sehingga menurut Penulis kewenangan gubernur dibidang yustisi adalah tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehingga menurut penulis tidak tepat jika gubernur juga memiliki kewenangan dibidang yustisi, maka harus diadakan perubahan terkait dengan ketentuan tersebut.

d. Adanya Majelis Rakyat Papua (MRP)

Dengan status otonomi khusus, Provinsi Papua dan Papua Barat selain DPRP dan Gubernur sebagai pelaksana pemerintahan terdapat juga Majelis Rakyat Papua (MRP). MRP

merupakan lembaga representasi masyarakat asli Papua, seperti yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001, "Selain kekuasaan legislatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), di Provinsi Papua dibentuk badan representasi kultur yang disebut Majelis Rakyat Papua yang memiliki wewenang tertentu untuk perlindungan hak-hak penduduk asli Papua".

Pembentukan lembaga MRP didasarkan pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 (PP No. 54 Tahun 2004 *juncto* PP No. 64 Tahun 2008) Tentang Majelis Rakyat Papua. MRP berkedudukan di ibukota provinsi, sedangkan anggota MRP berjumlah $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) jumlah anggota DPRD, dimana anggota MRP terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP.

Yang mempunyai hak untuk menjadi anggota MRP adalah orang asli Papua, yang dimaksud orang asli Papua terdapat dalam ketentuan Pasal 1 angka (9) PP No. 54 Tahun 2004 *juncto* PP No. 64 Tahun 2008, "Orang asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua". Dan telah berusia 30 tahun dan maksimal berumur 60 Tahun.

Selain itu calon anggota MRP juga tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih. Serta memiliki kualifikasi pendidikan serendah-rendahnya sekolah dasar atau sederajat untuk wakil adat, Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau sederajat untuk wakil agama dan perempuan.

e. Penggunaan Nomenklatur Distrik Sebagai Nama Ganti Kecamatan

Guna mendekatkan pemerintah daerah terhadap masyarakat di daerah tersebut, maka daerah kabupaten/kota dibagi menjadi beberapa daerah administratif yang disebut kecamatan. Pengertian kecamatan dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (24) UU No. 23 Tahun 2014, yaitu "Kecamatan atau yang disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari Daerah kabupaten/kota yang dipimpin oleh camat".

Tujuan dibentuknya kecamatan terdapat dalam ketentuan Pasal 221 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, ketentuan tersebut adalah:

"Daerah kabupaten/kota membentuk kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan".

Pembentukan kecamatan dibentuk dengan Perda kabupaten/kota, pembentukan tersebut harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu persyaratan dasar, persyaratan teknis, persyaratan administratif. Karena kecamatan merupakan daerah administratif di bawah kabupaten/kota. Kecamatan dipimpin oleh kepala kecamatan yang disebut camat. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 224 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014, yaitu "Kecamatan dipimpin oleh seorang kepala kecamatan yang disebut camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah".

Berbeda dengan daerah lain di Indonesia, Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki nama tersendiri dalam penamaan wilayah administrasi di bawah kabupaten/kota. Dimana di

daerah lain di Indonesia menggunakan kecamatan sedangkan di Provinsi Papua dan Papua Barat menggunakan distrik untuk penunjukan wilayah tersebut. Pengertian distrik dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 huruf k UU No. 21 tahun 2001, yaitu "Distrik, yang dahulu dikenal dengan kecamatan, adalah wilayah kerja kepala distrik sebagai perangkat daerah kabupaten/kota".

Penggunaan nomenklatur distrik adalah sebuah bentuk kekuasaan yang dimiliki Provinsi Papua dan Papua Barat, namun mengenai kedudukan dan fungsinya sama dengan kecamatan, sehingga harus diadakan perubahan. Seperti yang disebutkan Muliadi Anangkota, "perubahan distrik harus secara menyeluruh yaitu menyangkut struktur dan kewenangan, dalam penataan distrik harus menyesuaikan dengan kondisi daerah kabupaten/kota di Papua dan Papua Barat".²³ Sedangkan dalam hal kewenangan harus didasarkan pada kebutuhan masyarakat di daerah tersebut. Pelimpahan kewenangan dari Bupati/Walikota kepada Distrik (Camat) bertujuan untuk mempercepat pengambilan keputusan, mendekatkan pelayanan, mempersempit rentang kendali yang luas dan membantu terjadinya kaderisasi kepemimpinan pemerintahan.²⁴

Dari penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa, meskipun penggunaan nomenklatur distrik merupakan kekuasaan Provinsi Papua dan Papua Barat, namun mengenai kedudukan serta fungsinya tetap sama dengan kecamatan. Karena masih sama maka harus diadakan perubahan baik disesuaikan dengan kekuasaan Provinsi Papua dan Papua Barat maupun disesuaikan dengan ketentuan pengaturan pemerintahan daerah.

f. Adanya Partai Politik Lokal

Dalam pelaksanaan pemilihan umum maupun pemilu pada di Provinsi Papua dan Papua Barat dimungkinkan adanya partai politik lokal. Ketentuan tersebut terdapat dalam Ketentuan Pasal 28 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2001 "Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik". Pengertian partai politik dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 (UU No. 2 tahun 2008) Tentang Partai Politik *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 (UU No. 2 Tahun 2011) tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, yaitu "Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Mengenai tata cara pembentukan partai politik lokal juga disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 28 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001, yaitu "Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Hakikat fungsi dari partai politik adalah rekrutmen kepemimpinan yang demokratis, sehingga diharapkan supra struktur politik akan diisi oleh pemimpin-pemimpin yang akseptabel dan kapabel melalui

²³ Muliadi Anangkota, *Reposisi Distrik di Papua, Perspektif Kebijakan Penataan Kewenangan*, Jurnal Ilmu Sosial, Vol. 12, No.1, April 2014, h. 58.

²⁴ Sadu Wasistiono, *Perkembangan Organisasi Kecamatan Dari Masa ke Masa*, Bandung: Fokusmedia, 2009, h. 51.

proses yang demokratis.²⁵ Dalam hal rekrutmen partai politik lokal di Provinsi Papua dan Papua Barat harus memprioritaskan masyarakat asli papua. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 28 ayat (3) UU No. 21 tahun 2001, yaitu “Rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua”.

Meskipun sampai Tahun 2014 belum ada satu partai politik lokal papua yang mengikutipenyelengaraan pemilihan umum di indonesia. Karena pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan diatas belum dibentuk dalam Perdasus Provinsi Papua dan Papua Barat. Namun dengan diberikan kewenangan dapat membentuk partai lokal di tanah papua, merupakan langkah maju pemerintah pusat guna mendukung perubahan di tanah papua. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa kebijakan terkadang banyak ditentukan oleh kekuatan politik, sehingga dengan adanya partai politik lokal sangat diharapkan dapat menjadi penyeimbang maupun kontrol terhadap penyelengaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat.

g. Penggunaan Sistem Noken Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu)

Prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) adalah menghendaki adanya “*One man, one vote*” dan *one value*” dengan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia.²⁶ Berbeda dengan Provinsi Papua dan Papua Barat, dalam penyelenggaraan pemilihan umum baik yang bersifat lokal maupun nasional diberlakukan sistem noken. Sistem noken adalah sistem pemilihan umum yang penggunaannya menggunakan noken yang digantungkan pada salah satu kayu dan digunakan sebagai pengganti kotak suara.

Sistem noken yang digunakan dalam pemilu di papua dan papua barat mencerminkan kekuasaan kepala adat/suku, karena sistem noken tidak bisa dilepaskan dari hukum adat yang berlaku dimasyarakat tersebut. Dalam *ratio decidendi* putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PHPU.D-XI/2013, disebutkan bahwa “Dalam sistem noken dan/atau sistem ikat ini dalam tradisi masyarakat orang asli Papua, untuk mengambil keputusan biasanya dilakukan dalam rapat musyawarah dengan melibatkan warga masyarakat secara keseluruhan atau orang-orang tertentu saja sebagai perwakilan. Dalam hal-hal tertentu keputusan dapat diambil oleh kepala suku berdasarkan otoritas yang ada padanya untuk mewakili seluruh masyarakatnya.” Sedangkan mengenai mekanisme pengambilan keputusan melalui sistem noken dan/atau sistem ikat tersebut di atas, dapat berdasarkan hasil musyawarah bersama atau berdasarkan keputusan otoritas kepala suku yang sekaligus merupakan representasi politik dari masyarakatnya.

Mekanisme pemungutan suara berdasarkan kesepakatan masyarakat tersebut didasarkan pada hukum adat yang berlaku di daerah setempat dan tidak diatur dalam Undang-Undang, namun pengakuan dan perlindungan masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan hukum masyarakat hukum adat beserta

²⁵ A.A. Oka Mahendra, *Paradigma Baru UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik*, makalah diunduh dari laman www.ditjenpp.kemenkumham.go.id.

²⁶ Methodius Kossay, *Pemilu Sistem Noken Dalam Demokrasi Indonesia*, jurnal diunduh dari laman <http://e-journal.uajy.ac.id/7278/1/IURNAL.pdf>. pada minggu 26 desember 2015, pukul 1.33. wib.

hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Sehingga penggunaan noken dalam pemilu merupakan penghormatan simbol status sosial, identitas diri, perdamaian, dan kehidupan yang baik masyarakat papua.

h. Pengadilan Hukum Adat

Penegakan hukum di provinsi papua dan papua barat belum bisa dikatakan baik, banyaknya kasus HAM, tidak terlindunginya masyarakat minoritas serta masih dipegangnya kepercayaan akan adat istiadat yang turun menurut dari nenek moyangnya. Sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 yaitu penghormatan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya

Dengan keadaan nyata tersebut, sehingga dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Provinsi Papua dan Papua Barat, selain adanya badan peradilan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan diakuinya pula peradilan adat dimasyarat hukum adat. Kewenangan memiliki peradilan hukum adat tersebut terdapat dalam ketentuan Pasal 50 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001, yaitu "Di samping kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui adanya peradilan adat di dalam masyarakat hukum adat tertentu". Pengertian peradilan hukum adat dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2001, yaitu "Peradilan adat adalah peradilan Perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat dimana memiliki kewenangan memeriksa sengketa Perdata dan pidana diantara para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan".

Jika dilihat dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 48 Tahun 2009), kewenangan memiliki badan peradilan selain yang ditentukan Undang-Undang jelas sangat bertentangan. Ketentuan tersebut adalah "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi". Senada dengan hal tersebut, dalam ketentuan Pasal 25 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009, ditentukan:

"Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara".

Pengadilan adat memiliki susunan yang didasarkan pada ketentuan hukum adat yang bersangkutan, sehingga susunan satu suku dengan suku lain di tanah papua tidaklah sama. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 51 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001, "Pengadilan adat disusun menurut ketentuan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan". Dalam penyelenggaraan peradilan adat memiliki batasan yaitu tidak berwenang memeriksa dan mengadili sengketa perdata dan pidana yang salah satu pihak yang bersengketa atau pelakunya bukan warga masyarakat hukum adatnya, jadi kekuasaan peradilan adat hanya berlaku untuk masyarakat yang sama sama tunduk pada hukum adat tersebut.

Putusan pengadilan adat hanya mengikat para pihak yang bersengketa dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sepanjang salah satu pihak tidak keberatan terhadap keputusan tersebut. Pihak yang berkeberatan tersebut berhak meminta kepada pengadilan tingkat pertama di lingkungan badan peradilan yang berwenang untuk

memeriksa dan mengadili ulang sengketa atau perkara yang bersangkutan". Putusan pengadilan adat tidak boleh memuat pidana kurungan dan pidana penjara.

Dengan pemberian kewenangan memiliki peradilan adat bagi Provinsi Papua dan Papua Barat dimaksudkan untuk menghormati hukum adat sekaligus memberikan ruang berlakunya hukum adat tersebut, sehingga diharapkan penegakan hukum di Provinsi Papua dan Papua Barat dapat memenuhi rasa keadilan dan berjalan dengan lebih baik.

i. Adanya Peraturan Daerah Khusus (Perdasus)

Keberadaan peraturan daerah (Perda) baru dikenal setelah ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 diamandemen. Konsep Perda sangat berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, sehingga dalam menjalankan otonomi daerah dikenal prinsip pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pemberian kewenangan daerah untuk membuat peraturan daerah merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.²⁷ Perda merupakan produk hukum yang di buat oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Pengertian peraturan daerah atau Perda dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 "Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda kabupaten/Kota".

Hal yang berbeda mengenai kewenangan membentuk Perda dalam pelaksanaan otonomi daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat dengan Provinsi lain di Indonesia, adalah adanya kewenangan membentuk Peraturan Daerah Khusus (Perdasus). Pengertian Perdasus dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 huruf i UU No. 21 Tahun 2001, "Peraturan Daerah Khusus, yang selanjutnya disebut Perdasus, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang ini". Kedudukan perdasus dapat dilihat dalam penjelasan pasal 7 huruf f UU No. 12 Tahun 2011 "Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat".

Seperti disebutkan di atas bahwa status otonomi khusus Provinsi Papua dan Papua Barat mengakibatkan Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki kewenangan yang berbeda dengan daerah lain di Indonesia. Pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan tersebut diatur dalam Perdasus, ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 4 ayat (2) dan (3) UU No. 21 Tahun 2001, ketentuan tersebut adalah :

- (2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus berdasarkan Undang-Undang ini.
- (3) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diatur lebih lanjut dengan Perdasus atau Perdasi.

²⁷ Reny Rawasita, *et.al.*, *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2009, h. 60.

Dari ketentuan yang disebutkan di atas, bahwa materi muatan Perdasus, yaitu melaksanakan kewenangan khusus yang diatur dalam Undang-Undang otonomi khusus provinsi Papua dan Papua barat. Sedangkan kewenangan pembentukan Perdasus terdapat pada DPRP bersama Gubernur dengan pertimbangan MRP.

Dari penjelasan yang disebutkan di atas, dapat dipahami bahwa materi muatan dalam Perda provinsi adalah penjabaran ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sedangkan Perdasus adalah peraturan daerah Provinsi Papua dan Papua Barat dalam rangka pelaksanaan ketentuan pasal-pasal tertentu dalam undang-undang nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat.

j. Pengaturan Mengenai Keuangan Daerah

Akibat penerapan otonomi daerah, maka terdapat hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, salah satu hubungan tersebut berkaitan dengan keuangan daerah. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibutuhkan dana sangat besar, oleh sebab itu pemerintah daerah diberikan pendapatan sebagai hak untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 279 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, yaitu "Pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah untuk membiayai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada Daerah".

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah telah ditetapkan pada ketentuan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 59 tahun 2005 Tentang pengelolaan Keuangan Daerah, yaitu "Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat".

Kemampuan keuangan suatu daerah dapat dilihat dari besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh daerah yang bersangkutan. Menurut Insukindro, bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur tingkat ketergantungan suatu daerah kepada pemerintah daerah.²⁸ Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan dana yang berasal dari pendapatan pajak daerah, pendapatan retribusi daerah, hasil kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain yang sah.

Dalam hal dana perimbangan yang menjadi perbedaan provinsi Papua dan Papua barat dengan daerah lain di Indonesia adalah besaran dana perimbangan yang diperoleh. Selain itu dengan status otonomi khusus, provinsi Papua dan Papua Barat juga mendapatkan dana otonom khusus. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 294 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014, yaitu "Dana otonomi khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (2) huruf a angka 2 dialokasikan kepada Daerah yang memiliki otonomi khusus sesuai dengan ketentuan undang-undang mengenai otonomi khusus".

Dengan kekhususan dalam hal keuangan daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat seperti yang disebutkan di atas, diharapkan provinsi Papua dan Papua Barat mampu mengejar ketertinggalan dengan daerah lain di Indonesia. Dengan dana yang besar diharapkan juga pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat dapat melaksanakan

²⁸ Insukindro, *et al*, *Peranan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Usaha Peningkatan PAD*, Laporan Hasil Penelitian KKD FE UGM, Yogyakarta, 1994. h. 1.

Kedudukan Daerah Khusus Provinsi Papua Dan Papua Barat Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

pembangunan infrastruktur dan memberikan pelayanan atas kebutuhan kesehatan dan pendidikan, sehingga tujuan diadakan otonomi khusus dalam Negara Kesatuan republik Indonesi dapat terwujud yaitu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah tersebut.

PENUTUP

Dari hasil pembahasan tentang kedudukan otonomi khusus Provinsi Papua dan Papua Barat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dapat diambil kesimpulan:

- a. Bahwa pengakuan dan penghormatandaerah yang bersifat khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam konstitusi, yaitu ketentuan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Pemberian otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesiamerupakan pengakuan dan pengakomodasian setiap perbedaankarakteristik, potensidan latar belakang sejarah daerah papua dan papua barat kedalam sistem kebijakan nasional. Meskipun daerah otonomi khusus memiliki kewenangan lebih dan berbeda dengan daerah otonomi lainnya, tidak lantas menjadikan daerah otonomi khusus memiliki kedaulatan seperti halnya daerah otonomi lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Dengan berlakunya UU No. 21 Tahun 2001, memberikan kewenangan berbeda kepada Provinsi Papua dan Papua Barat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kewenangan tersebut adalah dapat memiliki bendera dan lambang daerah sebagai jati diri, pengaturan dewan perwakilan rakyat daerah yang berbeda dengan daerah lain di indonesia, pengaturan gubernur di provinsi papua dan papua barat, adanya majelis rakyat papua (MRP), penggunaan nomenklatur distrik sebagai nama ganti kecamatan, adanya partai politik lokal, penggunaan sistem noken dalam penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu), pengadilan hukum adat, adanya peraturan daerah khusus (Perdasus), pengaturan mengenai keuangan daerah. Kewenangan tersebut diatas dimaksudkan guna memberikan jaminan pemenuhan kesejahteraan masyarakat dibidang pendidikan dan kesehatan, perlindungan hukum, penegakan HAM, serta partisipasi masyarakat papua dan papua barat dalam pemerintahan, sehingga Provinsi Papua dan Papua Barat dapat mengejar ketertinggalan dari daerah lain di Indonesia.

DAFTAR BACAAN

- Agus Santosos, HM., 2003, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Anangkota, Muliadi, *Reposisi Distrik Di Papua, Perspektif Kebijakan Penataan Kewenangan*, Jurnal Ilmu Sosial, Vol. 12, No.1, April 2014.
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD TAHUN 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- _____, 2001, *Meyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH Fakultas Ilmu Hukum UII Yogyakarta.
- Chalid, Pheni, 2005, *Keuangan Daerah Investasi, Dan Desentralisasi Tantangan dan Hambatan*, Jakarta: Kemitraan Untuk Tata Pemerintahan Yang Baik.
- Hoessein, Benyamin, *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, disampaikan pada diskusi kebijakan desentralisasi Bappenas, 27 November 2002.
- Insukindro, et al, 1994, *Peranan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Usaha Peningkatan PAD*, Yogyakarta: Laporan Hasil Penelitian KKD FE UGM.
- Magnar, Kuntana, 1984, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Armico, Bandung, 1984;
- Mahmud Marzuki, Peter, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Manzilati, Asfi, et.al., *Penguatan Fungsi Legislatif Dan Evaluasi Kinerja Bidang Penganggaran (Studi Di DPRD Kota Batu)*, Journal Of Indonesian Applied Economics Vol. 5 No. 2 Oktober 2011.
- Muhammad Fajar Sidiq Widodo et. al., *Ratio Legis Pembentukan Daerah Khusus Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, (Analisis Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Rawasita, Reny, et.al., *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009.
- Riku kaho, Josef, 1988, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Peyelenggaraannya*, Jakarta: Rajawali Press.
- Simamora, Janpatar, *Eksistensi Pemilikada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 23 Nomor 1 Tahun 2011.
- Sumule, Agus, 2003, *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama;
- Wasistiono, Sadu, 2009, *Perkembangan Organisasi Kecamatan Dari Masa ke Masa*, Bandung: Fokusmedia.

Peraturan Perundang-Undangan

- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua, Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Sekretariat Negara.

Kedudukan Daerah Khusus Provinsi Papua Dan Papua Barat Dalam Negara Kesatuan
Republik Indonesia

- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua, Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Sekretariat Negara.