

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Permasalahan

Indonesia dikenal dengan negara hukum, karenanya, disebut negara Indonesia adalah negara hukum<sup>1</sup>. Karena negara hukum, maka, asas legalitas menjadi dasar dalam setiap pembangunan dalam negara. Semangat asas legalitas didasarkan juga dengan sistim hukum “*civil law*” atau yang sering juga dikenal dengan “*eropa continen*”, walau demikian bukan berarti sistim *common law* diabaikan dalam perkembangan hukum di Indonesia, karenanya banyak bukti dimana *yurisprudensi* bisa dipakai sebagai dasar hukum, dan lahirnya *yurisprudensi* karena adanya keyakinan hakim di luar dari hukum tertulis. Sehingga *yurisprudensi* dikenal dengan pembentukan hukum baru oleh hakim. Walau demikian, masih saja ada realita lainnya, hal-hal yang tidak ditulis, belum dianggap sebagai dasar hukum, apalagi jika itu menyangkut alasan pembenaran kekuasaan dan karenanya, hal-hal yang belum tertulis masih dianggap sebagai kebiasaan. Logika positivisme hukum menjadi pegangan. Atas pandangan tersebut, kemudian, menurut Prof John, perlu dipahami, luasnya cakupan hukum itu terdiri atas hukum tertulis dan hukum tidak tertulis<sup>2</sup>. Hukum tertulis adalah undang-undang dan *yurisprudensi*. Hukum yang tidak tertulis adalah kebiasaan, adat istiadat, dan hukum yang bersumber dari ajaran-ajaran agama (yang terakhir ini bisa juga dikatakan sebagai hukum tertulis yang dimuat dalam kitab-kitab suci)<sup>3</sup>. Tentu fakta dalam sosiologi hukum bahwa sebelum adanya negara hukum, norma sudah hidup dalam masyarakat, dan norma itu dianggap sebagai hukum

---

<sup>1</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945, pasal 1 ayat (3)

<sup>2</sup> John Pieres, “*Mendobrak Kebekuan Wibawa Hukum dan Sentralisme Kekuasaan: Refleksi Kritis Tentang KEwenangan Presiden, MPR, DPR dan DPD*”, Jakarta Selatan, Pelangi Cendekia, 2019, Hal 120

<sup>3</sup> Ibid

dalam kehidupan masyarakat. Ikatan norma adat dan norma agama dalam kehidupan masyarakat justru jauh lebih mengikat dan kepatuhannya diikuti dan dihormati oleh masyarakat. Dari aspek ini, tentu tidak bisa juga dihilangkan hanya karena positivisme hukum atau hanya karena pandangan civil law. Karenanya menurut Prof Jimly pun, tidak semua pengaturan-pengaturan itu bersifat tertulis. Sekarang pun kita juga mengenal pengertian mengenai konstitusi yang tidak tertulis<sup>4</sup>. Pendapat dua pakar hukum tata negara soal dua bentuk hukum baik tertulis maupun tidak tertulis itu, dalam pandangan pakar hukum merupakan hal yang rasional. namun menjadi problem tersendiri adalah ketika kebijakan dilakukan oleh pemerintah yang dalam pemahaman hukumnya masih menjadi persoalan.

Terkait bagaimana menerapkan hukum yang tertulis dan tidak tertulis dalam semangat konstitusi yang dirumuskan dalam desentralisasi asimetris, dapat dilihat dalam konsideran Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Daerah Istimwa Aceh Darussalam, yakni (1) Untuk Papua dijelaskan pada poin (a), dalam rangka 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<sup>5</sup>; dan untuk Aceh dijelaskan (2) pada konsideran poin (a) sistem pemerintahan negara kesatuan republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang, dan poin (c) untuk memberi kewenangan yang luas dalam menjalankan pemerintahan bagi provinsi daerah istimewa Aceh, dipandang perlu memberikan otonomi khusus<sup>6</sup>. Dalam konsideran terhadap desentralisasi asimetris Papua disebutkan

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, Cetakan Kedua, 2008, Hal 60

<sup>5</sup> Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua, Konsideran Poin (a)

<sup>6</sup> Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Daerah Istimwa Aceh Darussalam, Konsideran Poin (a) dan (c)

“perlu diberikan kepastian hukum”. sementara untuk desentralisasi asimetris untuk Aceh dijelaskan, untuk memberi kewenangan yang luas dipandang perlu memberikan otonomi khusus.

Pandangan kepastian hukum sebagai alat kekuasaan selalu dilihat dari hal-hal yang bersifat tertulis. Misalnya dalam setiap kebijakan kerap kali menjadi kakuh, ketika mengoperasikan kebijakan dalam ruang inovasi. Rujukannya selalu regulasi, walau ada pandangan lain yang justru melihat lebih pada universal jika semangatnya adalah tujuan nasional. Bahkan, ada yang berpandangan bahwa, untuk melakukan kebijakan yang bersifat tidak tertulis, tergantung apa perintah perundang-undangan sehingga berbagai kebijakan inovasi bisa dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban hukum. Nah, dalam semangat kepastian hukum itu juga, kemudian Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diberikan kewenangan oleh konstitusi untuk membentuk undang-undang bersama Presiden<sup>7</sup>. Sementara, dalam pasal 20 ayat (1) dijelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang<sup>8</sup>. Dalam aturan pelaksana, yakni dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (UU-MD3)<sup>9</sup>, pada Pasal 68 dijelaskan bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Dan pada pasal 70 ayat (1) dijelaskan fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Teori Montesquieu menjadi dasar pemisahan kekuasaan antara *eksekutif*, *legislatif* dan *yudikatif*, yang dikenal dengan *trias politica*, sementara di Indonesia lebih pada “pembagian kekuasaan”, karena semangatnya adalah *chek and balance*. Dari pendapat Montesquieu itu, Ivor Jennings, Rektor Cambridge University, dalam bukunya berjudul *The Law and the Constitution* membagi teori

---

<sup>7</sup> Ibid, pasal 20 ayat (1)

<sup>8</sup> Undang-undang Dasar 1945, Republik Indonesia, Pasal 20 ayat (1)

<sup>9</sup> Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah, Pasal 68 dan 70

pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Ivor menjelaskan, pemisahan kekuasaan berarti pembagian kekuasaan dipertahankan dengan tegas<sup>10</sup>. Guru besar Universitas Indonesia, Prof. Ismail Sunny, menuturkan, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materiel (*separation of power*). Namun, lebih kepada pemisahan kekuasaan dalam arti formil (*division of power*) atau pembagian kekuasaan<sup>11</sup>. Menurut Guru besar dan pakar hukum, Prof John Pieres, teori *trias politica* sebagai salah satu teori modern telah memberikan andil besar dalam mereformasi kekuasaan legislatif. Selain *legislatif*, teori ini juga memberikan energi baru bagi terbentuknya kekuasaan *eksekutif* dan *yudikatif*. Kekuasaan eksekutif dan yudikatif yang memiliki otoritas proporsional telah mempengaruhi paradigma politik ketatanegaraan di banyak negara<sup>12</sup>. Artinya bahwa terjadi proses *chek and balances*, dimana ada lembaga yang membuat undang-undang, ada lembaga yang melaksanakan undang-undang, ada juga lembaga yang mengawasi terlaksananya undang-undang tersebut.

Dalam rumpun kekuasaan legislatif, Indonesia memiliki 3 lembaga sekaligus, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sementara, keberadaan MPR sendiri adalah gabungan dari DPR dan DPD. Apakah kemudian Indonesia dikenal dengan sistim dua kamar atau *bikameral*? Sementara, jika dilihat dari kewenangan, antara kewenangan DPR dan DPD sangat berbeda. DPR memiliki kewenangan pembuat undang-undang, sementara DPD kewenangannya adalah (1) mengajukan rancangan undang-undang; (2) mengajukan pengawasan pelaksanaan undang-undang dan (3) menyampaikan hasil pengawasan pelaksanaan undang-

---

<sup>10</sup> Oke Edukasi, Mengenal Trias Politica Pembagian Kekuasaan Menurut Montesquieu, Baca <https://edukasi.okezone.com/read/2022/03/09/624/2558682/mengenal-trias-politica-pembagian-kekuasaan-menurut-montesquieu>, Diakses Pada 10 Maret 2022, Pkl 12:00

<sup>11</sup> Op. Cit

<sup>12</sup> John Pieres, “Mendobrak Kebekuan Wibawa Hukum dan Sentralisme Kekuasaan: Refleksi Kritis Tentang KEwenangan Presiden, MPR, DPR dan DPD”, Jakarta Selatan, Pelangi Cendekia, 2019, Hal 66

undang<sup>13</sup>. Sistem dua kamar (bikameral) adalah praktik pemerintahan yang menggunakan dua kamar legislatif atau parlemen<sup>14</sup>. Sistem dua kamar di Amerika Serikat diterapkan melalui kehadiran Senat (*Senate*) dan Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Representatives*)<sup>15</sup>. Kewenangan utama senat di Amerika adalah menyetujui undang-undang yang diusulkan oleh DPR<sup>16</sup>. Senat di Amerika memiliki kewenangan yang cukup sama dengan DPR, sehingga *chek and balance* dalam Parlemen terlihat, dan dengan demikian, aspirasi publik pun dapat disalurkan dengan tepat. Hal itu tentu berbeda dengan di Indonesia. *Chek and balance* di Parlemen tidak terlihat antara DPR dan DPD, sehingga, sangat susah menyebut Indonesia menggunakan sistem bikameral karena tidak setara dalam Parlemen antara DPR dan DPD.

Walau dalam sistem dua kamar di Parlemen tidak memiliki *chek and balance*, dan DPR memiliki kewenangan penuh membuat undang-undang, tentu dapat dilihat bahwa dalam melahirkan undang-undang baik desentralisasi maupun desentralisasi asimetris adalah kewenangan DPR, sementara DPD kewenangannya diperkecil, walau DPD dikenal sebagai representasi rakyat karena di luar dari partai politik. Dalam legalitas disebutkan bahwa baik dalam UUD Pasal 20 ayat (1) maupun dalam UU MD-3 pasal 70 ayat (1) “kewenangan membuat undang-undang berada di DPR”. Di Indonesia, DPR memegang kekuasaan penuh dalam membuat undang-undang baru atau perubahan undang-undang atau bahkan pencabutan undang-undang.

Selain kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, Indonesia juga dikenal dengan negara kesatuan yang berbentuk republik<sup>17</sup>, maka kemudian dilihat pada pengertian kesatuan, arti pemerintahan lebih pada pemerintahan pusat, dimana presiden sebagai (1) kepala negara; dan (2) kepala pemerintahan.

---

<sup>13</sup> Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah, Pasal 294

<sup>14</sup> Wikipedia, Sistem Dua Kamar, Baca [https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem\\_dua\\_kamar](https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_dua_kamar), Diakses Pada 10 Maret 2022, Pkl 11:00

<sup>15</sup> Op. Cit

<sup>16</sup> Sistem Politik Amerika Serikat: Apa Bedanya DPR dan Senat? Baca <https://dunia.tempo.co/read/1144083/sistem-politik-amerika-serikat-apa-bedanya-dpr-dan-senat/full&view=ok>, Diakses 10 Maret 2022, Pkl 11:20

<sup>17</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945, pasal 1 ayat (1)

Pelaksanaan dalam pengelolaan sistim pemerintahan bersifat terpusat. Karena bersifat terpusat tersebut kemudian berdampak pada pembangunan yang bersifat terpusat pula. Fakta objektif yang terjadi di Indonesia adalah perbandingan pembangunan antara daerah dan pusat yang jauh. Semua pembangunan hanya dipusatkan di ibu kota negara, akibatnya terjadi kecemburuan yang justru bisa mengancam eksistensi dalam bernegara. Akibat dari pembangunan yang terpusat tersebut melahirkan sentimen kelas, melahirkan ketidakpercayaan, melahirkan sukuisme dan bahkan melahirkan rasisme yang cukup kental dan tinggi, dan kesemuanya itu bertentangan dengan nilai-nilai dalam pancasila dan bertentangan juga dalam tujuan dalam bernegara. Tujuan bernegara adalah (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; (4) dan ikut melaksanakan ketertiban dunia<sup>18</sup>. Dalam pelaksanaan pengelolaan pemerintahan, semangat tujuan nasional tersebut belum terlihat akibat adanya pembangunan yang terpusat di kawasan ibu kota negara. Akibatnya, pasca reformasi terjadi gelombang gejolak dan protes akibat begitu lamanya praktek pembangunan yang terpusat di wilayah tertentu.

Dalam semangat menipisi ancaman disintegrasi nasional tersebut yang diakibatkan karena pembangunan nasional yang terpusat, maka, harus didorong pelaksanaan pemerintahan di Indonesia yang bersifat distributif, karenanya kemudian diberlakukannya semangat “*desentralisasi*” atau yang dikenal dengan otonomi daerah. Tentu latar belakang lahirnya semangat desentralisasi adalah (1) sebagai upaya menghilangkan kecemburuan daerah dan pusat; (2) upaya perataan pembangunan; (3) meminimalisir konflik horizontal. Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa (1) penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2). bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan

---

<sup>18</sup> Ibid, pembukaan atau preambule Undang-undang Dasar 1945

pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara<sup>19</sup>. Bahkan dalam semangat desentralisasi tersebut dibuat juga desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris adalah upaya negara mempercepat pembangunan daerah tersebut secara cepat dan terukur didasarkan pada masalah sosial. Namun apakah hal itu dapat terealisasi secara tepat? Tentu untuk menjawab hal tersebut adalah hal yang harus digali secara menyeluruh, baik dari aspek masalah, perumusan dalam aturan hukum sampai pada implementasi.

Menurut Prof. Dr. J. Salusu, M. A, pengertian desentralisasi adalah kewenangan yang relatif besar, terutama dalam membuat berbagai keputusan penting, yang didelegasikan dari organisasi ke tingkat bawah secara luas melalui mata rantai komando<sup>20</sup>. Dengan konsep berpikir itu jugalah kemudian desentralisasi dikenal dengan pemberian kewenangan dari pusat ke daerah untuk melaksanakan pengelolaan pemerintahan yang baik di daerah untuk kepentingan tujuan nasional.

Karenanya, aspek kehati-hatian kemudian menjadi penting, apalagi, kekuasaan membentuk undang-undang berada di DPR, sementara DPR dikenal sebagai bagian dari partai politik, syarat mencalonkan diri menjadi calon DPR harus melalui partai politik. Calon anggota DPR juga diwajibkan dari partai politik (tidak ada calon independen)<sup>21</sup>. Sementara, DPD sebagai lembaga independen, kewenangannya terbatas dan dibatasi. Balensi antara problematika dari aspirasi rakyat melalui lembaga independen akan sangat susah menjadi sebuah produk hukum baru, apalagi aspek desentralisasi asimetris ketika DPD tidak memiliki ruang yang cukup kecuali mengusulkan. Bahkan, faktor personal

---

<sup>19</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Pertimbangan.

<sup>20</sup> J. Salusu, M.A., Desentralisasi Simetris dan dan Asimetris dan Pengertiannya Menurut Ahlinya, lihat <http://www.ilmuadmpublik.com/2021/07/desentralisasi-simetris-dan-asimetris.html>, Diakses 3 Januari 2022, Pkl 20:45

<sup>21</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, Keanggotaan DPR RI, Baca <https://www.dpr.go.id/tentang/keanggotaan#:~:text=Untuk%20dapat%20dipilih%20menjadi%20Anggota,yang%20sehat%20jasmani%20dan%20rohani>, Diakses 12 Maret 2022, Pkl: 08:00

pun menjadi masalah, akibatnya, desentralisasi asimetris selalu menjadi masalah baru, bukan menjadi solusi atas berbagai masalah rakyat, belum lagi syarat-syarat formil yang tidak diperhatikan dan dipenuhi.

Pelaksanaan desentralisasi asimetris jika dilihat pada sejarahnya, dilakukan pada tahun 1999 setelah reformasi, dikarenakan daerah bergejolak, walau sejarah keistimewaan atau kekhususan jauh sebelum itu seperti Propinsi daerah istimewa Yogyakarta dan DKI Jakarta, baik sebagai konsekuensi sejarah dan ibu kota negara. Walau demikian, secara umum pelaksanaan pemerintahan desa sudah berlaku sebelum Papua menjadi bagian dari Indonesia dan hal itu bisa dilihat dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Bahkan jauh sebelum itu, pada tahun 1948, lahir undang-undang istimewa yang dikenal dengan undang-undang pemerintahan sendiri, dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penerapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Dengan pengalaman dalam sistim perundang-undangan tersebut, kemudian di Propinsi Irian Jaya, pelaksanaan otonomi daerah atau desentralisasi langsung dilaksanakan pada tahun 1969 dengan lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 1969. walau demikian, fakta pelaksanaan pembangunan tidak berjalan dengan baik. Papua masih dilakukan pendekatan keamanan dan pendekatan pendudukan yakni dengan membuka transmigrasi besar-besaran, dan pembangunan pun diikuti didasarkan pada keberadaan kaum migran di Papua. Sementara, semangat lahirnya undang-undang desentralisasi tersebut adalah sebagai tindak-lanjut dari hasil Penentuan Pendapat Rakyat (PEPERA) yang menetapkan Irian Barat merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan untuk kepentingan pelaksanaan pemerintahan di Irian Barat yang efektif, demi kemajuan rakyat di Irian Barat<sup>22</sup>. Semangat tersebut berhenti dengan realita. Sementara, merujuk pada daerah istimewa Yogyakarta, desentralisasi asmetris sudah diberlakukan pada tahun 1950 dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam konsiderannya disebutkan,

---

<sup>22</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 12 Tahun 1969

perlu lekas dibentuk daerah istimewa Jogjakarta, “jangan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai termaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan daerah<sup>23</sup>”. Sementara hal-hal yang dimaksud terkait Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 dijelaskan dalam pasal 4 tentang urusan rumah tangga istimewa Yogyakarta, yaitu: (1) Urusan umum; (2) Urusan pemerintahan umum; (3) Urusan agrarian; (4) Urusan pengairan, djalan-djalan dan gedung-gedung; (5) Urusan pertanian dan perikanan; (6) Urusan kehewan; (7) Urusan keradjinan, perdagangan dalam negeri perindustrian dan koperasi; (8) Urusan perburuhan dan sosial; (9) Urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya; (10) Urusan penerangan; (11) Urusan pendidikan, pengadjaran dan kebudayaan; (12) Urusan kesehatan; dan (13) Urusan perusahaan<sup>24</sup>. Desentralisasi asimetris sesungguhnya sudah berlaku di Indonesia pada tahun 1950 dengan lahirnya daerah istimewa bagi Yogyakarta. Artinya bahwa, sebelum Papua menjadi bagian dari Indonesia, desentralisasi asimetris sudah dilaksanakan. Dengan demikian, harus sudah matang penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia, khususnya penerapan desentralisasi di Papua.

Jika melihat Indonesia dalam perspektif konstitusi, Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik<sup>25</sup>, karenanya, ketika diperdebatkan soal apakah pantas diberlakukan desentralisasi bahkan desentralisasi asimetris, menjadi perdebatan yang cukup panjang, walau secara faktual, Indonesia punya pengalaman yang panjang menerapak desentralisasi dan desentralisasi asimetris. Namun, bahwa hal itu sesungguhnya terjadi dikarenakan terjadinya sentralistik yang begitu panjang yang membuat kecemburuan daerah-daerah. Kebijakan nasional yang menekankan kepada desentralisasi dengan memberikan kewenangan yang luas kepada daerah (1) persiapan ke arah federasi Indonesia masih belum mungkin; (2) pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka nation state (negara bangsa); (3) Sentralisasi/dekonsentrasi

---

<sup>23</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, Konsideran Tentang Keistimewaan Yogyakarta.

<sup>24</sup> Ibid Pasal 4

<sup>25</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1)

terbukti gagal atasi krisis nasional; (4) pemantapan demokrasi politik; (5) keadilan<sup>26</sup>. Dalam penerapan sistim pemerintahan, perjalanan cukup panjang dari pendekatan desentralisasi kemudian desentralisasi asimetris, namun implementasi menjadi masalah, karena sebelum reformasi, praktek sentralisasi menjadi kebijakan negara.

Dalam semangat merumuskan desentralisasi dan desentralisasi asimetris, kewenangan legislasi diberikan pada legislatif yang dikenal di Indonesia sebagai Dewan Perwakilan Rakyat. Tentu untuk urusan otonomi daerah menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga independen tanpa intervensi politik tertentu, namun, faktanya, DPD hanya diberikan kewenangan sampai pada tingkat pertama. Artinya bahwa ketika masuk pada tingkat ke dua adalah kewenangan penuh dari DPR yang tanpa disadari adalah adanya hubungan tanpa batas baik dengan partai politik maupun kekuasaan. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah<sup>27</sup>. Terhadap hal kewenangan DPR, sudah dijelaskan di atas terlebih dahulu, sebagai gambaran merespon teori trias-politica, soal kewenangan yang dimiliki di parlemen yang tidak berimbang.

Semangat desentralisasi asimetris tujuannya untuk mempercepat pemerataan pembangunan seperti diberlakukan di Papua, Papua Barat dan Aceh. Tentu hal itu berbeda dengan desentralisasi asimetris yang diberlakukan di DKI Jakarta dan daerah istimewa Yogyakarta. Artinya bahwa baik desentralisasi maupun desentralisasi asimetris diatur juga dalam sistim konstitusi negara untuk memberikan kewenangan terhadap daerah untuk membangun daerah-daerah yang tertinggal tersebut, yakni dengan semangat distribusi kekuasaan. Karenanya, dalam pasal 18 ayat 1 dijelaskan, negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas

---

<sup>26</sup> H. Syaekani, HR, Afan Gaffar, MA, M. Ryaas Rasyid, MA Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2012, Hal 36 - 46

<sup>27</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945 pasal 22D ayat (1)

daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Sementara dalam ayat (2) dijelaskan, pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan<sup>28</sup>. Dengan demikian pada ayat (2) menjadi dasar dibentuknya undang-undang otonomi daerah dan undang-undang otonomi khusus.

Menurut Djohermansyah Djohan, desentralisasi asimetris dapat diartikan sebagai transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah tertentu dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam sebuah negara<sup>29</sup>. Djohermansyah melihat kepada tujuan eksistensi negara, bukan pada menyelesaikan problematika daerah.

Terkait dengan desentralisasi asimetris tersebut, ada pun asas-asas yang dikenal yakni asas perundang-undang yaitu *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* yang artinya adalah undang-undang khusus mengesampingkan undang-undang umum. Bahwa ketika undang-undang desentralisasi asimetris diberlakukan, maka, undang-undang lain yang bersifat umum dikesampingkan. Bahkan selain asas tersebut, dikenal juga dengan asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* yang artinya bahwa hukum yang tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah. Dimana, ketika undang-undang otonomi khusus diberlakukan, maka, peraturan di bawahnya dengan sendirinya dikesampingkan atau tidak berlaku jika bertentangan dengan undang-undang otonomi khusus tersebut. Kemudian dikenal juga asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* yang artinya hukum yang terbaru (lex posterior) mengesampingkan hukum yang lama (lex prior). Terhadap asas yang ketiga ini, lebih kepada undang-undang yang bersifat umum.

Pasca reformasi 1998, ketika pemerintahan yang otoriter dan sentralistik digulingkan, lahirlah semangat baru dengan negara demokrasi. Dengan lahirnya negara demokrasi tersebut, aspirasi rakyat di daerah khususnya di Papua sangat

---

<sup>28</sup> Ibid, pasal 18 ayat (1) dan ayat (2)

<sup>29</sup> Sjohermansyah Djohan, Desentralisasi Simetris dan dan Asimetris dan Pengertiannya Menurut Ahlinya, lihat <http://www.ilmuadmpublik.com/2021/07/desentralisasi-simetris-dan-asimetris.html>, Diakses 3 Januari 2022, Pkl 20:50

kencang, dimana rakyat Papua kemudian menyatakan keinginannya untuk merdeka. Pada tahun 1999, adanya aksi masyarakat Papua di seluruh tanah Papua, bahkan di depan istana negara dengan isu yang sama. Sayangnya di Biak kemudian terjadi pelanggaran hak asasi manusia dimana aparat gabungan yang bertugas di Biak melakukan penyisiran dan menembak masyarakat di Biak. Bahkan ditemukan banyak mayat-mayat di perairan pasifik. Namun tidak berhenti sampai di situ, tuntutan kemerdekaan bagi Papua terus berjalan. Presiden Gus Dur yang saat itu terpilih menjadi Presiden merubah nama dari Irian Jaya menjadi Papua. Irian sendiri dikenal dengan sebutan "*Ikut Republik anti Nederland*" walau faktanya ada dua hal, yakni (1) orang Papua tidak pernah anti Nederland karena keberadaan Nederland turut membangun dan memproteksi Papua; (2) Irian itu nama yang dianggap hinaan dikarenakan pergantian identitas Papua disamakan dengan Irian, bahkan setiap orang Papua yang menyebut dirinya adalah Papua ditangkap. Terhadap poin (2) soal identitas, sesungguhnya nama Irian pantas diberikan pada daerah yang benar-benar melawan eksistensi Belanda yakni dari Aceh sampai Ambon. Pemberian nama yang tidak etis dengan pemaksaan sepihak oleh Jakarta pun mencederai hati orang Papua. kembali lagi pada semangat otonomi khusus, dimana saat isu merdeka begitu tinggi, pemerintah pusat berusaha meredahkannya dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua.

Latar belakang diberlakukannya otonomi khusus Papua menurut pemerintah adalah (1) penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua; (2) pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua; (3) dalam rangka mengurangi

kesenjangan antara Provinsi Papua dan provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; (4) pemberlakuan kebijakan khusus dimaksud didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara<sup>30</sup>. Namun jika dilihat secara utuh dalam pasal-pasal pelaksana, semangat dan latar belakang tersebut tidak dirumuskan dalam pelaksanaan pasal-pasal dalam undang-undang otonomi khusus tersebut. Bahkan dalam konsideran sebelum perubahan dijelaskan bahwa “sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang<sup>31</sup>”. Sementara, kekhususan yang diatur dalam undang-undang bersifat multitafsir, misalnya aspek hak asasi manusia, jika merujuk pada pasal 45 dijelaskan bahwa: (1) Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan penduduk Provinsi Papua wajib menegakkan, memajukan, melindungi, dan menghormati hak asasi manusia di Provinsi Papua; dan (2) Untuk melaksanakan hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah membentuk perwakilan komisi nasional hak asasi manusia, pengadilan hak asasi manusia, dan komisi kebenaran dan rekonsiliasi di Provinsi Papua sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>32</sup>. Sementara, masalah terbesar di Papua adalah masalah hak asasi manusia, dan isi pasal ini lebih pada aturan umum. Komisi HAM daerah pun lebih pada syarat administratif. Tidak ada pasal yang menegaskan proteksi terhadap penduduk asli Papua dari kejahatan terhadap kemanusiaan. Atau, dapat dilihat juga dengan adanya partai politik, dimana dalam pasal 28 dijelaskan: (1) Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik. (2) Tata cara pembentukan partai politik dan

---

<sup>30</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, menimbang.

<sup>31</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 21 tahun 2001, Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua, Konsideran poin (c)

<sup>32</sup> Ibid pasal 45

keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (3) Rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua. (4) Partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing<sup>33</sup>. Dalam ayat (1) dijelaskan dapat mendirikan partai, yang artinya sama dengan penduduk lain di Indonesia. Dan tata cara pembentukan didasarkan pada tatacara nasional dalam pembentukan partai politik. Artinya bahwa pasal partai politik dimasukan dalam undang-undang ototomi khusus sesungguhnya hanya lebih pada mempertebal halaman undang-undang semata.

Walau demikian, ada juga hal khusus lain yang dapat dilihat yakni pada pasal 5 tentang pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai lembaga representatif orang asli Papua; pasal 12 ayat (1) dimana dijelaskan yang menjadi gubernur dan wakil gubernur adalah orang asli Papua; penambahan anggaran 2% yang dalam perubahan anggarannya ditambah 0,25%, namun jika dilihat, pasal-pasal tersebut tidak ada hubungannya dengan semangat proteksi atau semangat menyelesaikan masalah di Papua. Tidak ada kewenangan yang berhubungan dengan kebijakan yang bisa memproteksi orang asli Papua selama diberlakukannya undang-undang yang semangatnya adalah desentralisasi asimetris. Semua daerah desentralisasi asimetris tentu memiliki penambahan anggaran, tidak hanya propinsi di Papua.

Karenanya, tentu harus diketahui bahwa semangat diberlakukannya desentralisasi asimetris mestinya dirujuk pada semangat proteksi yang dirumuskan dari adanya masalah-masalah di daerah yang akan diberlakukannya otonomi khusus tersebut. Salah satunya adalah aspek pelanggaran hak asasi manusia. Dalam undang-undang otonomi khusus tersebut tidak jelas merumuskan pasal tersebut. Hal lain adalah soal pengelolaan sumber daya alam (SDA) juga tidak dirumuskan di dalam undang-undang khusus tersebut dalam perspektif masyarakat adat, karena nilai yang sudah hidup begitu lama apalagi yang berhubungan dengan nilai keseimbangan antara manusia, alam, dan kebudayaan. Hal lain adalah soal tanah adat pun tidak dirumuskan secara jelas dan terukur.

---

<sup>33</sup> Ibud Pasal 38

Bahkan hal berikutnya juga adalah soal partisipasi orang Papua di dalam pemerintahan, baik sebagai pegawai negeri sipil maupun politik lokal di DPR propinsi, DPR kabupaten/kota, bupati dan wakil bupati. Sementara kaum migran yang membanjiri Papua tidak hanya menguasai aspek ekonomi, tapi juga pemerintahan dan politik yang turut memarjinalkan penduduk asli. Semangat lahirnya desentralisasi tidak dicerminkan dan malah memupuk masalah kebangsaan di Papua.

Hal lain juga yang lahir dari adanya otonomi khusus di Papua adalah proses yang tidak melibatkan masyarakat di Papua dalam pembentukan otonomi khusus tersebut. Otonomi dibuat hanya didasarkan pada kepentingan politik belaka, tapi tiga aspek utama yakni (1) Yuridis; (2) Sosiologi dan (3) Filosofis tidak menjadi kekuatan dibentuknya undang-undang desentralisasi asimetris tersebut. Bahkan, rakyat Papua terus melakukan penolakan terhadap undang-undang tersebut. Baik pada pembentukan undang-undang otonomi khusus pada tahun 2001 maupun perubahan pada tahun 2011. Rakyat di Papua masih terus menolak undang-undang tersebut. Profesionalisme dalam pembuatan sebuah produk hukum baru tidak dijalankan, misalnya aspek partisipasi publik seperti yang dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khusus pada pasal 96 tentang partisipasi masyarakat<sup>34</sup>, belum lagi perumusan masalah-masalah yang ada di daerah tersebut secara objektif untuk dirumuskan menjadi produk hukum dalam semangat menyelesaikan masalah.

Melihat pentingnya kajian tersebut, walaupun ada kajian lain yang pernah ditulis oleh penulis lain atau penulis sebelumnya, namun penulisannya, lebih pada “Kajian Hukum Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Khusus Propinsi Papua Barat (*Studi Kasus UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus di Propinsi Papua Barat*)”, lebih menjelaskan peraturan daerah khusus atau perdasus, penulis merasa kajian ini harus didalami karena rananya lebih besar, yakni menyoroti masalah fundamental yakni apakah masuk desentralisasi asimetris dan

---

<sup>34</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 98 Tentang Partisipasi Masyarakat.

konstitusional atau tidak, karena penulis melihat lebih pada otonomi yang tidak desentralisasi asimetris dan tidak memenuhi prinsip konstitusi, dan itu menjadi faktor utama tidak berjalannya penerapan otonomi khusus di Papua.

Melihat adanya masalah yang cukup serius terkait dibuatnya undang-undang desentralisasi asimetris bagi propinsi Papua, penulis melihat penting untuk mendalami masalah tersebut dari sudut kajian hukum tata negara, karenanya judul dari penulisan ini diberi judul “PROBLEMATIKA OTONOMI KHUSUS PAPUA INDESENTRALISASI ASIMETRIS DAN INKONSTITUSIONAL”.

## **1.2 Perumusan Masalah**

1. Apakah otonomi khusus Papua yang dalam rumusan perundang-undangannya disebut sebagai Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 dan Perubahannya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua memenuhi ketentuan desentralisasi asimetris didasarkan pada problematika daerah?
2. Bagaimana proses pembentukan (syarat formil dan materil) lahirnya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 dan perubahannya yakni Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua, apa memenuhi ketentuan konstitusional ?

## **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah :

1. Sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi program Magister Ilmu Hukum, yang berhubungan dengan mengkaji dan mendalami desentralisasi asimetris didasarkan pada terbentuknya undang-undang otonomi khusus di Papua;

2. Untuk memberikan kontribusi pemikiran sesuai dengan bidang yang dipermasalahkan yakni mengkaji dan mendalami aspek konstitusi dari pembentukan otonomi khusus di Papua.

### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ada dua, yakni tujuan didasarkan pada aspek teoritis dan tujuan didasarkan pada aspek praktis, yakni adalah:

1. Tujuan dari aspek teoritis adalah memahami dan mendalami teori desentralisasi asimetris baik pengertian, asas, tujuan dan hal-hal prinsip serta memahami hal pemenuhan ketentuan konstitusional, baik dalam hal pemenuhan ketentuan perundang-undang yakni partisipasi rakyat, terpenuhinya naskah akademik serta tujuan nasional;
2. Tujuan Praktisnya adalah sebagai masukan kepada pembuat undang-undang, baik eksekutif dan legislatif agar memperhatikan hal-hal yang bersifat prinsipil baik pemenuhan desentralisasi asimetris maupun semangat konstitusi dalam bernegara, dengan ketentuan yang bersifat terukur dan tidak melanggar semangat perundang-undangan dan konstitusi dalam bernegara dalam setiap merumuskan produk hukum baru seperti desentralisasi asimetris didasarkan pada problematika daerah yang semangatnya adalah mewujudkan tujuan nasional dengan adanya partisipasi rakyat, naskah akademik dan pemenuhan aspek hak asasi manusia dan kebhinekaan. Sehingga permasalahan baik yang dirumuskan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dan Jaringan Damai Papua (JDP) dapat diselesaikan.

## 1.4 Kerangka Teoritis dan Konsep

### 1.4.1 Kerangka Teoritis

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik<sup>35</sup>. Walau demikian, desentralisasi dan desentralisasi asimetris menjadi pendekatan yang dianggap baik untuk dilakukan agar tidak menuai kecemburuan sosial di antara anak bangsa. Penerapan federasi di Indonesia belum dilihat penting, dan karenanya masih dibatasi dengan kewenangan pusat dan daerah.

Batasan tersebut adalah batasan pada kewenangan, dimana kewenangan absolut adalah kewenangan pusat, sementara kewenangan kongruen adalah kewenangan daerah yang memiliki sistem hukum dalam pemerintahan yang desentralistik dan desentralistik asimetris. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut, karena Indonesia menggunakan *Civil Law* atau yang kemudian dikenal dengan hukum positif, maka, setiap undang-undang harus bersifat tertulis seperti otonomi daerah maupun otonomi khusus. Walaupun, dalam pengertian konstitusi di Indonesia masih banyak norma dan nilai yang hidup di tengah masyarakat dan itu tidak bersifat tertulis.

#### 1.4.1.1. Teori Kepastian Hukum

Menurut Eri Satirana, kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis, maka tidak akan menimbulkan keraguan karena adanya multitafsir sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma<sup>36</sup>.

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut: (1) Asas kepastian

---

<sup>35</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1)

<sup>36</sup>Eri Satriana, S.H., M.H., "Analisa Konsep keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Pertambangan, <https://www.kejari-bone.go.id/artikel/detail/1/analisa-konsep-keadilan-kepastian-dan-kemanfaatan-dalam-penegakan-hukum-tindak-pidana-pertambangan.html> ,diakses 15 Oktober 2021 Pkl 06:20.

hukum (*rechtmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis; (2) Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan; dan (3) Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid atau doelmatigheid atau utility*)<sup>37</sup>.

Desentralisasi asimetris atau otonomi daerah merupakan pendekatan untuk menipisi kecemburuan antara pusat dan daerah, dimana dilakukan agar daerah bisa membangun dirinya sendiri dalam rana kepastian hukum, sebagai hukum positif.

Prinsip-prinsip dalam desentralisasi dapat kita lihat sebagai berikut (1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan<sup>38</sup>; (2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya<sup>39</sup>; (3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah<sup>40</sup>; (4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya<sup>41</sup>; (5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa<sup>42</sup>; (6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum<sup>43</sup>, dan (7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil<sup>44</sup>.

Dalam semangat desentralisasi asimetris tersebut dibuat Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang otonomi daerah. Semangatnya adalah setiap daerah bisa menentukan semuanya sendiri dalam membangun daerahnya berdasarkan kemampuan daerah sesuai dengan perundang-undangan.

---

<sup>37</sup> Op. Cit

<sup>38</sup> Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, *Otonomi Daerah Filosofis, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan-IV, 2017, Hal 20

<sup>39</sup> Ibid Hal 21

<sup>40</sup> Ibid

<sup>41</sup> Ibid

<sup>42</sup> Ibid Hal 22

<sup>43</sup> Ibid

<sup>44</sup> Ibid

Sementara, desentralisasi asimetris adalah kewenangan yang diberikan lebih tinggi dari desentralisasi agar daerah benar-benar bisa membangun daerahnya dengan lebih cepat. Kewenangan tersebut dilihat dari persoalan daerah. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang<sup>45</sup>.

Di Indonesia, ada lima daerah yang diberlakukan otonomi khusus dengan kekhususan yang berbeda-beda. Kelima daerah tersebut adalah Banda Aceh, DKI Jakarta, Yogyakarta, Papua dan Papua barat. Kekhususan masing-masing dapat dilihat dari:

<b>Propinsi</b>	<b>Kekhususan</b>
Banda Aceh	Sariah (Agama)
DKI Jakarta	(1) Penambahan Jumlah anggota DPR; (2) Bupati/Walikota diangkat langsung oleh Gubernur
Yogyakarta	(1) Gubernur dan Wakil Gubernur dari kalangan kerajaan; (2) Tanah milik kekuasaan kerajaan
Papua	(1) Adanya MRP (2) Dana (3) Gubernur/Wakil Gubernur adalah orang Papua
Papua Barat	(1) Adanya MRP (2) Dana (3) Gubernur dan wakil gubernur adalah orang Papua

*Table. 1.1.*

Jika merujuk pada table di atas tersebut, maka, ada kewenangan yang bersifat absolut yang tidak perlu ada di desentralisasi asimetris namun tetap diberlakukan. Bahkan ada hal yang substansial menyangkut proteksi, ada juga hal yang sesungguhnya bukan substansial dikarenakan belum terlihat hal-hal

<sup>45</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945, Pasal 18B ayat (1)

yang berhubungan dengan proteksi penduduk asli di daerah tersebut, dan hal itu bisa dilihat untuk di Papua.

Bambang Purwoko (*Dosen Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada*) menjabarkan penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia dilaksanakan atas beberapa urgensi<sup>46</sup>. Misalnya untuk mengatasi konflik seperti yang dipilih terhadap D.I. Aceh, untuk alasan ibu kota negara seperti yang diputuskan untuk daerah khusus ibukota Jakarta, ada pula untuk alasan budaya bagi daerah istimewa Yogyakarta, serta ada pula akibat kekhususan daerah perbatasan dan lainnya. Sedangkan di Papua dilaksanakan karena masalah yang sangat khusus. Diperlukan desain desentralisasi asimetris khusus yang diberikan pada Papua karena masalah yang ada di sana pun sifatnya khusus. Penanganannya tidak cukup dengan proteksi tetapi lebih dari itu, yakni adanya akselerasi<sup>47</sup>.

Desentralisasi asimetris khusus tersebut harus dilihat didasarkan masalah yang ada di Papua, karena semangat desentralisasi asimetris adalah untuk menyelesaikan masalah-masalah khusus tersebut.

#### 1.4.1.2. Teori Negara Hukum

Plato adalah orang pertama yang memperkenalkan istilah negara hukum. Sejak lama sebelum berbagai macam istilah yang disebut-sebut sebagai konsep negara hukum lahir, embrio munculnya gagasan negara hukum dimulai semenjak Plato<sup>48</sup>. Plato memperkenalkan konsep *nomoi*. Di dalam *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa

---

<sup>46</sup> Bambang Purwoko, "Diperlukan Desentralisasi Asimetris Khusus Bagi Papua", <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16199>, artikel, diupload februari 2020, diakses 10 oktober 2021 pk1 10.10

<sup>47</sup> Op. Cit

<sup>48</sup> Sarja, *Negara Hukum: Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, Cetakan-I, 2016, Hal 14

penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berdasarkan atas hukum (pola pengaturan) yang baik<sup>49</sup>. Gagasan ini kemudian didukung dan dikembangkan oleh Aristoteles<sup>50</sup>.

Teori tersebut kemudian berkembang pesat di dunia. Salah satu pakar seperti Jeremy Bentham juga kemudian memberikan pandangan terhadap teori negara hukum tersebut. Menurut Jeremy Bentham, sebagai pendukung teori kegunaan, bahwa tujuan hukum harus berguna bagi masyarakat untuk mencapai kebahagiaan sebesar-besarnya<sup>51</sup>.

Hal lain juga dikemukakan oleh Didi Nasmi. Menurut Didi, bahwa negara hukum adalah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya<sup>52</sup>.

Sehingga negara hukum tersebut selain untuk ketertiban dan rekayasa sosial, negara hukum juga untuk mewujudkan kesejahteraan warga negara.

#### *1.4.1.3. Teori Desentralisasi Asimetris*

Menurut Djohermansyah Djohan, desentralisasi asimetris dapat diartikan sebagai transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah tertentu dalam

---

<sup>49</sup> Ibid

<sup>50</sup> Ibid

<sup>51</sup> Otje, *Filsafat Hukum: Perkembangan dan Dinamika Masalah*, Refika Aditama, Bandung, Cetakan Ketiga, 2012, Hal 10

<sup>52</sup> Sarja, *Negara Hukum Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, Cetakan-I, 2016, Hal 15

rangka menjaga eksistensi daerah dalam sebuah Negara<sup>53</sup>. Djohermansyah melihat kepada tujuan eksistensi negara, bukan pada menyelesaikan problematika daerah.

Desentralisasi asimetris mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiskal, dan administrasi, namun tidak harus seragam untuk semua wilayah negara, dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah. Penerapan kebijakan desentralisasi asimetris merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan.

Kareannya dalam negara kesatuan sistim pengolahan negara dikenal dua hal yakni (1) negara yang sistim pengolahan pemerintahannya bersifat sentralistik atau negara yang sistim pengolahan pemerintahannya bersifat desentralisasi. Indonesia pasca reformasi lebih mengedepankan desentralisasi dengan dilahirkannya undang-undang desentralisasi Nomor 23 Tahun 2014 dari beberapa kali perubahan, dan kemudian, untuk daerah-daerah tertentu dikembangkan tonomi yang bersifat khusus.

#### *1.4.1.4. Teori Konstitusi*

Konstitusi dikenal dengan hal-hal yang bersifat tertulis dan hal-hal yang bersifat tidak tertulis. Karenanya, konstitusi juga merupakan hak konstitusional warga negara dari kebiasaan yang sudah menjadi norma dalam kehidupan kerukunan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan yang harus dihormati, apalagi kehidupan norma yang memiliki nilai sebagai cerminan Pancasila.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian konstitusi itu sendiri harus pula dibedakan dari naskah Undang-

---

<sup>53</sup> Sjohermansyah Djohan, Desentralisasi Simetris dan dan Asimetris dan Pengertiannya Menurut Ahlinya, lihat <http://www.ilmuadmpublik.com/2021/07/desentralisasi-simetris-dan-asimetris.html>, Diakses 3 Januari 2022, Pkl 20:50

undang Dasar (UUD) yang mempunyai pengertian yang lebih sempit. UUD adalah konstitusi dalam arti sempit, yaitu konstitusi tertulis. Di samping itu ada pula pengertian tentang konstitusi yang tidak tertulis dan bahkan nilai-nilai fundamental dan filosofis yang terdapat dalam kandungan substantif naskah UUD sebagai konstitusi tertulis itu. Karena itu, yang kita artikan sebagai konstitusi negara republik Indonesia adalah pengertian yang tercakup dan terkandung dalam keseluruhan sistem rujukan Pancasila dan UUD 1945 sebagai satu kesatuan sistem konstitusional yang tidak terpisahkan. Naskah UUD 1945 hanyalah wujud atau jasadnya, sedangkan Pancasila dan nilai-nilai yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 beserta nilai-nilai fundamental yang hidup dalam masyarakat sebagai kebudayaan konstitusi (*constitutional culture*) dalam praktik merupakan roh atau jiwa bangsa yang harus pula dipahami sebagai bagian dari pengertian konstitusi yang tidak tertulis<sup>54</sup>.

Karenanya, setiap Dewan Perwakilan Rakyat, harus mampu mendengar aspirasi rakyat apalagi prinsip politik *review* tidak berjalan efektif, sementara *judicial review* cukup efektif, walau kita kenal kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar<sup>55</sup>.

#### 1.4.1.5. Teori Kekuasaan

Teori kekuasaan didasarkan pada teori Montesquieu. Dimana menurut teorinya dikenal dengan istilah *trias politica* yaitu pemisahan tiga kekuasaan Montesquieu menyebutkan kekuasaan

---

<sup>54</sup> Jimmly Asshiddiqie, S.H. "Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia", [https://pusdik.mkri.id/materi/materi\\_24\\_KONSTITUSI%20DAN%20KONSTITUSIONALISME%20INDONESIA%20-%20Prof.%20Jimly.pdf](https://pusdik.mkri.id/materi/materi_24_KONSTITUSI%20DAN%20KONSTITUSIONALISME%20INDONESIA%20-%20Prof.%20Jimly.pdf), artikel, diupload oktober 2001, diakses 10 Oktober 2021, pkl 10:10WIB.

<sup>55</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat (2)

terdiri dari kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Montesquieu menjelaskan kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan atau menjalankan undang-undang. Sedangkan, kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang mengawasi jalannya pelaksanaan peraturan perundang-undangan<sup>56</sup>.

Walau diketahui bahwa Teori kekuasaan lebih dulu disampaikan oleh John Locke, namun Locke hanya melihat pada kekuasaan eksekutif, Legislatif dan Federatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili. Sedangkan, kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain<sup>57</sup>. Sehingga, teori Montesquieu yang sangat tepat di Indonesia walau di Indonesia dikenal dengan pembagian kekuasaan.

#### **1.4.2 Kerangka Konsep**

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik<sup>58</sup>. Atas semangat itu, kemudian negara dibangun didasarkan pada tujuan nasional yakni (1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) Memajukan kesejahteraan umum; (3) Mencederdakan kehidupan bangsa; dan (4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Monica Ayu, Pembagian Kekuasaan Menurut John Locke dan Montesquieu <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/10/04000041/pembagian-kekuasaan-menurut-john-locke-dan-montesquieu?page=all>, Diakses pukul 22 Maret 2022, Pkl 14:00 WIB

<sup>57</sup> Op Cit

<sup>58</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat (1), Republik Indonesia

<sup>59</sup> Ibid, Pembukaan

### ***Negara Hukum***

Negara hukum selain menjadi teori, di Indonesia negara hukum juga menjadi konsep. Semangat konsep negara hukum tersebut dapat dilihat dalam pasal 1 ayat (3) yakni: negara Indonesia adalah negara hukum<sup>60</sup>. Negara hukum juga dikenal sebagai negara yang didasarkan pada hukum. Tata kelola negara didasarkan pada hukum, atau hukum sebagai sumber utama dalam pengelolaan negara.

Semangat negara hukum di Indonesia adalah aspek kepastiaan. Karenanya hal-hal di luar kepastian hukum dianggap norma dan norma kerap kali dianggap tidak memiliki dasar hukum sebagai kepastian hukum untuk dilaksanakan.

### ***Kewenangan***

Kewenangan adalah kekuasaan yang dimiliki oleh penguasaan. Sehingga, kewenangan sendiri di Indonesia dibagi menjadi (1) Kewenangan absolut; (2) Kewenangan kongruen dan (3) Kewenangan umum<sup>61</sup>.

Sementara, kewenangan absolut adalah urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat<sup>62</sup>. Kewenangan kongruen adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota<sup>63</sup>. Kewenangan umum adalah urusan pemerintah yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat (3) Tentang Negara Hukum

<sup>61</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 9 ayat (1) Tentang Urusan Pemerintahan

<sup>62</sup> Ibid ayat (2)

<sup>63</sup> Ibid Ayat (3)

<sup>64</sup> Ibid Ayat (5)

Karenanya, kewenangan yang dilimpahkan ke daerah adalah kewenangan yang bersifat kongruen, dan kewenangan tersebut adalah kewenangan yang bertugas menjalankan otonomi daerah dan otonomi khusus selain kewenangan absolut yang diatur melalui perundang-undangan.

### ***Probelatika Sentralisasi***

Dalam pelaksanaan mewujudkan tujuan nasional, kemudian, kewenangan bersifat sentralisasi menjadi pilihan dalam semangat membangun nasional. Sayangnya, dalam perjalanan kemudian kewenangan sentralisasi hanya melahirkan pembangunan yang sentralistik mengakibatkan masalah serius dimana terjadi *dis-trust* antara pusat dan daerah atau Jawa dan luar Jawa dan berpotensi melahirkan dis-integrasi bangsa. Dan pasca reformasi, kewenangan yang bersifat sentralisasi tersebut diubah dengan desentralisasi dan desentralisasi asimetris, dan pendekatan tersebut dianggap menjadi solusi perekat bangsa. Daerah diberikan kewenangan untuk membangun daerah. Atas dasar dan semangat itulah kemudian dalam pasal 18A ayat (2) dijelaskan, pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sementara dalam ayat (5) dijelaskan, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Selain desentralisasi yang dijelaskan dalam pasal 18A, desentralisasi asimetris juga kemudian dijelaskan dalam pasal 18B sebagai bentuk membangun kepercayaan melalui pendekatan dan pembagian kewenangan secara seluas-luasnya yakni: pada ayat (1) dijelaskan, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa

yang diatur dengan undang-undang. Sementara pada ayat (2) dijelaskan negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Sementara pada ayat (2) tersebut lebih pada semangat kebhinekaan yang harus dirumuskan secara khusus dalam upaya penyelamatan masyarakat adat di Indonesia.

### ***Desentralisasi***

Desentralisasi menjadi pilihan dalam pembangunan nasional semenjak lahirnya reformasi atau pasca tumbanganya orde baru. Hal itu dilakukan untuk menipisi ancaman *dis-integrasi* serta kecemburuan sosial yang bisa merusak kebhinekaan.

Desentralisasi adalah sistim pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintahan daerah atau penyerahan sebagian wewenang pemimpin kepada bawahan (atau pusat kepada cabang dan sebagainya)<sup>65</sup>.

Semangat desentralisasi dapat dilihat dengan tujuannya yakni: agar (1) penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah<sup>66</sup>; (2) efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan

---

<sup>65</sup> KBB

<sup>66</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Menimbang Poin (b)

global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara<sup>67</sup>. Semangat diberlakukannya desentralisasi tersebut agar ketertinggalan daerah bisa dikejar dalam pembangunan berbagai bidang. Namun demikian, faktanya di daerah seperti Papua dan Aceh masih terus bergejolak. Problematika yang tidak pernah selesai tersebut kemudian untuk di Aceh, dibawa dalam sebuah meja perundingan untuk menyelesaikan berbagai masalah, sementara untuk di Papua, masih menjadi masalah tersendiri karena dalam berbagai pendekatan masih memakai perspektif pemerintah, seperti mendorong lahirnya otonomi khusus yang masih menjadi persoalan sampai saat ini.

### ***Desentralisasi Asimetris***

Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralisation*) adalah pemberlakuan/transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah-daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam konteks Indonesia dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI<sup>68</sup>. Desentralisasi asimetris mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiskal, dan administrasi, namun tidak harus seragam untuk semua wilayah negara, dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah. Penerapan kebijakan desentralisasi asimetris merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan.

---

<sup>67</sup> Ibid, Poin (c)

<sup>68</sup> Gunawan A. Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Lihat Jurnal file:///Users/mac/Downloads/3864-11524-1-SM.pdf, Diakses 3 Januari 2022, Pkl 21:30

Tentu tujuan diberlakukan desentralisasi asimetris tidak jauh dari tujuan nasional, dan terkait hal tersebut, dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 dijelaskan bahwa<sup>69</sup>:

(1) cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; (2) masyarakat Papua sebagai insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar; (3) integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, melalui penetapan daerah Otonomi Khusus; (4) penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua; (5) pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua; (6) pemberlakuan kebijakan khusus dimaksud didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara.

Kemudian di dalam perubahan yakni Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 dijelaskan<sup>70</sup>:

---

<sup>69</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua, Menimbang Alasan Diberlakukan Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua.

<sup>70</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua dan Papua Barat, Menimbang Alasan Diberlakukannya Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua dan Papua Barat

(1) dalam rangka 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 (2) dalam rangka 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 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.

Yang kemudian, terkait pelaksanaan otonomi khusus tersebut masih belum berjalan semaksimal mungkin, bahkan pada perubahan, aspek sentralistik dimasukkan kembali yakni pada pasal 76 ayat (2) dijelaskan bahwa “Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat orang asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial- budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua<sup>71</sup>”. Sementara sebelumnya dijelaskan bahwa “pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa

---

<sup>71</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua, Pasal 76 Ayat (2) Tentang Syarat Pemekaran Propinsi Papua menjadi Propinsi-propinsi lain

datang<sup>72</sup>”. Dan adanya pembentukan badan baru, yakni pada pasal 68A, dimana dijelaskan bahwa “dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus dan pembangunan di wilayah Papua, dibentuk suatu badan khusus yang bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden<sup>73</sup>”.

serta kewenangan Majelis Rakyat Papua yang diperlemah yang sebelumnya dijelaskan sebagai lembaga kultur yang memberikan persetujuan untuk pemekaran propinsi, namun perubahan undang-undang tersebut mencabut kewenangan terkait persetujuan tersebut.

### ***Syarat Pembentukan Undang-undang***

Untuk membentuk sebuah undang-undang, dirumuskan aturan khusus pembentukan perundang-undang sebagai dasar hukum, yang dikenal dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dan di dalam peraturan pembentukan undang-undang tersebut, hal yang harus diperhatikan adalah (1) Partisipasi masyarakat, dan (2) Naskah akademik.

Partisipasi publik menurut pasal 96, dijelaskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>74</sup>. Karena didasarkan pada problematika yang dihadapi rakyat itulah kemudian dirumuskan perundang-undangan, apalagi setiap undang-undang mengikat rakyat. Sementara untuk naskah akademik harus menggali dan mendalami aspek-aspek filosofis, yuridis dan sosiologis.

---

<sup>72</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua, Pasal 76 Tentang Syarat Pemekaran Propinsi Menjadi Propinsi-propinsi lain.

<sup>73</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua, Pasal 68A Ayat (1) Tentang Pembentukan Badan Baru

<sup>74</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang, Pasal 96 Ayat (1)

Jika dilihat pelaksanaan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, tentu tidak memberikan asas manfaat. Bahkan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) menyebutnya ada 4 masalah di Papua yakni: (1) Sejarah integrasi Papua ke wilayah negara kesatuan republik Indonesia dan identitas politik orang papua; (2) Kekerasan politik dan pelanggaran hak asasi manusia; (3) Gagalnya pembangunan di Papua dan inkonsistensi pemerintah dalam mengimplementasi otonomi khusus; serta (4) Marjinalisasi orang asli Papua<sup>75</sup>. hal yang sama juga Jaringan Damai Papua merumuskan probolematikan di Papua, yakni (1) Politik; (2) Hukum dan hak asasi manusia; (3) Keamanan; (4) Penyelenggaraan pemerintahan; (5) Ekonomi dan lingkungan; (6) Kesehatan; (7) Pendidikan dan (8) Kebudayaan<sup>76</sup>. Bahkan dalam perubahan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 menuju Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021, aspek desentralisasi asimetris tidak terlihat, apalagi adanya sentralisasi dimasukan dalam perubahan undang-undang tersebut.

### ***Partisipasi Publik***

Pasal 1 ayat (2) disebutkan, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar<sup>77</sup>. Karenanya, dalam perumusan setiap undang-undang yang dilakukan oleh DPR harus mendengar dan mendapatkan persetujuan rakyat. Serap aspirasi dan partisipasi publik kemudian sangat penting, karena setiap undang-undang bersifat (1) mengikat publik setelah diundangkan; (2) tujuan diundangkan sebuah

---

<sup>75</sup> LIPI, *Updating Papua Road Map: Proses Perdamaian, Politik Kaum Muda dan Diaspora Papua*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, Edisi Pertama, 2017, Hal 2 dan 3

<sup>76</sup> Buku Saku Jaringan Damai Papua, Indikator Papua Tanah Damai Versus Masyarakat Adat, yang dirumuskan dari tiga kegiatan yakni Konferensi Perdamaian Papua; Hasil lokakarya bagi para paguyuban; dan hasil lokakarya Gereja Katolik.

<sup>77</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945 pasal 1 ayat (2)

undang-undang untuk menyelesaikan masalah di dalam masyarakat; (3) prinsip utama desentralisasi asimetris adalah mengurai dan menjawab problematika khusus di daerah yang diberlakukan otonomi khusus tersebut.

Tujuan dari partisipasi publik adalah agar (1) Rumusan pasal berkesesuaian dengan problematika pada rakyat; (2) Implementasi berjalan sesuai harapan dan tujuan menyelesaikan problematika tersebut.

*a. Rumusan Pasal*

Dalam perumusan pasal di Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, banyak sekali pasal-pasal yang dirumuskan bersifat abstrak sehingga membuat multitafsir yang melahirkan ketidakpercayaan daerah kepada pusat. Hal yang bisa dilihat secara kongkrit adalah soal partai politik dalam Pasal 28 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 sebelum perubahan. Setelah perubahan, pasal tersebut kemudian dihilangkan.

Pasal-pasal yang masih bersifat abstrak tersebut membuat pengelolaan pemerintahan di Papua masih merujuk pada Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 soal desentralisasi. Aspek desentralisasi asimetris hanya dilihat dalam konteks keuangan, bukan dalam hal kebijakan atau hal substantial di Papua, seperti aspek pelanggaran HAM, tanah adat dan hutan adat yang hilang, depopulasi atau pendudukan, marginalisasi, dan pendekatan keamanan tanpa henti.

Dalam pasal 18B Undang-undang Dasar 1945 disebutkan, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau

bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang<sup>78</sup>. Sehingga, hal-hal yang bersifat khusus atau istimewa harus dirumuskan didasarkan pada problematika dan keunikan masalah yang ada di daerah tersebut.

*b. Implementasi*

Dalam semangat otonomi khusus di Papua, masalah terbesar adalah implementasi. Dimana, masalah-masalah yang terus terjadi adalah (1) Inkonsistensi dalam implementasi dan tidak adanya korelasi antara semangat Undang-undang Dasar 1945 dan keberadaan rayat sebagai spirit konstitusi dan undang-undang; (2) faktor pelanggaran Ham yang masih tinggi; (3) tidak dilaksanakannya atau dirumuskannya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, misalnya salahsatunya.

Pasal yang masih multitafsir dan abstrak terhadap pentingnya proteksi dan pentingnya aspek kekhususan kemudian membuat implementasi atas undang-undang menjadi masalah, walau diberlakukan otonomi khusus (*nama dan substansi dari desentralisasi asimetris berbanding jauh*). Salahsatunya juga adalah keberadaan Majelis Rakyat Papua yang hanya sebagai simbolis karena kewenangan hanya sebatas memberikan rekomendasi semata tanpa ada kewenangan kebijakan proteksi yang dimiliki seperti kewenangan melindungi rakyat Papua.

---

<sup>78</sup> Ibid, pasal 18B.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Jenis atau Tipe Penelitian

Jenis penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif. cara penulisan yang didasarkan pada analisis terhadap beberapa asas hukum dan teori hukum serta peraturan perundang-undangan yang sesuai dan berkaitan dengan permasalahan dalam penulisan penelitian hukum. Penelitian hukum normatif ini adalah suatu prosedur untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya, didasarkan pada kajian yang bersifat normatif pula.

Menurut Bahder, ilmu hukum normatif adalah ilmu hukum yang bersifat *sui generis*, maksudnya ialah ia tidak dapat dibandingkan dengan ilmu-ilmu lain. Fokus kajiannya adalah hukum positif<sup>79</sup>. Sehingga, selalu dilihat dalam ruang hukum positif.

Hal lain juga disampaikan oleh Soerjono Soekanto. Menurutnya, pembahasannya mengenai penelitian hukum normatif adalah dari sifat dan ruang lingkup disiplin hukum, dimana disiplin diartikan sebagai suatu sistem ajaran tentang kenyataan, yang biasanya mencakup disiplin analitis dan disiplin preskriptif, dan disiplin hukum lazimnya termasuk kedalam disiplin preskriptif jika hukum dipandang hanya mencakup segi normatifnya saja<sup>80</sup>. Pengertian Soerjono lebih pada fokus disiplin agar tidak melebar jauh dari ruang normatif.

Dengan demikian, jenis penelitian ini adalah penelitian normatif, dikarenakan yang hendak diteliti adalah prinsip-prinsip

---

<sup>79</sup> Bahder Johan Nasition, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2016, Cetakan Ke-Dua, Hal Hal 80

<sup>80</sup> Jurnal, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Penelitian Hukum*, Baca <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/283/349>, Diakses 12 Maret 2022, Pkl 12:00

desentralisasi dalam perundang-undang khusus, serta pemenuhan terhadap semangat berkonstitusi yang diatur dalam perundang-undangan dalam negara Indonesia yang berkesesuaian dari satu undang-undang terhadap undang-undang lainnya.

### **1.5.2 Jenis Data dan Sumber Data Dalam Penelitian**

#### **a. Jenis Data**

Jenis data dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder dikarenakan jenis penelitiannya adalah penelitian normatif.

#### **b. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini didasarkan pada bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

##### *Bahan Hukum Primer*

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, terdiri dari Undang-undang Dasar; Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 dan perubahannya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua; Undang-undang 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

##### *Bahan Hukum Sekunder*

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berupa tulisan-tulisan ilmiah di bidang hukum dan dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau

memberikan pembobotan pada bahan hukum primer, dan bahan-bahan tersebut terdiri dari buku-buku ilmiah tentang hukum desentralisasi, desentralisasi asimetris dan konstitusi, serta media online yang memuat pendapat pakar atau lembaga yang berwenang, dan jurnal ilmiah dari beberapa penulis lainnya.

#### *Bahan Hukum Tersier*

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan atau tulisan-tulisan yang dapat menambah penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang terdiri dari kamus bahasa Indonesia atau pengertian secara online untuk memperjelas arti dan makna yang sesungguhnya, untuk menerangkan arti atau makna dari satu keterangan terhadap penjelasan untuk keterangan lainnya.

### **1.5.3 Strategi Penelitian, Teknik dan Cara Mengumpulkan Data**

#### **a. Strategi Penelitian**

Strategi dalam penelitian ini adalah dengan melakukan (1) pengkajian; dan (2) penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penulisan pada penelitian ini.

#### **b. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data pada penulisan ini didasarkan pada studi kepustakaan, yakni dengan cara (1) membaca, (2) mengkaji maupun (3) menyusun catatan dari peraturan perundang-undang, buku-buku, dokumen serta tulisan-tulisan yang berhubungan dengan masalah-masalah yang menjadi objek penelitian.

**c. Cara Mengumpulkan Data**

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan demikian untuk memperoleh guna mendukung penelitian ini, maka data dalam penelitian ini adalah dengan cara pengumpulan data sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan menyusun data yang berhubungan masalah yang diteliti.

**1.5.4 Metode Dalam Analisa Data**

**a. Tahapan Analisis Data**

Karena penelitian ini adalah penelitian kepustakaan, maka, tahapannya adalah dengan mempelajari literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, serta tulisan-tulisan para sarjana yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti. Kepustakaan tersebut karena didasarkan pada penelitian normatif.

**b. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan dalam penelitian yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Penelitian dengan menggunakan *statute approach* merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) biasanya digunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang dalam rumusan pasal yang bersifat desentralisasi asimetris masih memiliki kekurangan atau masalah dimana terlihat adanya praktek penyimpangan baik dalam praktek

penyusunan sebuah perundang-undangan maupun dalam pemenuhan terhadap semangat pembangunan nasional yang berkonstitusional.

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan-paut dengan permasalahan yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara Undang-undang Dasar dengan Undang-undang. Penelitian dengan menggunakan *case approach* dilakukan dengan menelaah masalah-masalah atau problematika yang berkaitan dengan prinsip desentralisasi asimetris yang semestinya dirumuskan agar menjadi solusi dalam semangat pelaksanaan desentralisasi asimetris agar persoalan daerah yang diberlakukan khusus bisa memenuhi ketentuan tujuan nasional. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus berhubungan dengan permasalahan pokok yang harus dijawab dengan lahirnya desentralisasi asimetris. Sehingga, harapannya adalah dengan lahirnya desentralisasi asimetris untuk menyelesaikan problematika atau menyelesaikan kasus-kasus pokok yang dihadapi sebagai prinsip dari tujuan desentralisasi asimetris tersebut.

### **c. Metode Analisis Data**

Teknik analisis data pada penulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif. Setelah rangkaian data terkumpul, selanjutnya dilakukan analisis data dengan prosedur dan teknis pengelolaan analisis data sesuai dengan konstruksi pembahasan hasil penelitian.

Selain menggunakan pendekatan kualitatif penulis menggunakan pendekatan deduktif yang berarti suatu metode berpikir yang menerapkan hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk selanjutnya dihubungkan dalam bagian-bagian yang khusus.

Hal ini adalah suatu sistem penyusunan fakta yang telah diketahui sebelumnya guna mencapai suatu kesimpulan yang logis tidak tumpang tindih, sehingga memudahkan interpretasi data dan analisis.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Sistematika Penulisan dalam penelitian ini adalah :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam Bab ini diuraikan mengenai pendahuluan, latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritis dan konsep, metode penelitian, sistematika penulisan.

### **BAB II TEORI DESENTRALISASI ASIMETRIS**

Bab ini menjelaskan tentang pengertian; sejarah desentralisasi dan desentralisasi asimetris di Indonesia; prinsip-prinsip dasar lahirnya desentralisasi asimetris; manfaat desentralisasi asimetris; ketentuan lahirnya kewenangan desentralisasi asimetris; dan indikator desentralisasi asimetris.

### **BAB III PRINSIP KONSTITUSI DALAM DESENTRALISASI ASIMETRIS**

Bab ini menjelaskan tentang konstitusi; tujuan berkonstitusi; dasar hukum desentralisasi asimetris dalam konstitusi; partisipasi publik; dan unsur legalitas.

### **BAB IV IMPLEMENTASI DESENTRALISASI ASIMETRIS DAN PELAKSANAAN KONSTITUSI DI PAPUA**

Bagian ini mengurai dan menganalisis tentang negara hukum; dasar lahirnya desentralisasi asimetris; kewenangan dan proteksi papua dalam semangat desentralisasi asimetris; dan perbandingan desentralisasi asimetris di Indonesia

## BAB V PENUTUP

Bab V atau bab penutup merupakan bab bagian akhir dari seluruh rangkaian kegiatan penulisan ilmiah, yang berisi kesimpulan dan saran yang diberikan oleh penulis.

