

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi politik yang dilancarkan pada tahun 1998 telah berhasil menumbangkan kekuasaan rezim orde baru yang sentralistik digantikan dengan pemerintahan yang desentralistik. Kebebasan dan demokrasi dalam arti yang sebenarnya yang dikungkung dan dipasung sekian lama mulai dihidupkan kembali. Demokratisasi dan debirokratisasi mendorong semangat pembangunan terasa lebih bergairah di berbagai daerah. Pemerintahan yang desentralistik menerapkan asas demokrasi diikuti oleh pemberian otonomi daerah oleh Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah. Otonomi daerah dilancarkan sejak 1 Januari 2001. Daerah-daerah otonomi (kabupaten/kota) diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai aspirasi masyarakat dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹

Papua saat masih bernama Irian Jaya merupakan satu dari tiga wilayah yang memperoleh perhatian khusus dari gerakan reformasi melawan Pemerintahan Soeharto. Seiring dengan lengsernya Soeharto, gerakan sipil Papua berkonsolidasi melalui serangkaian pertemuan dan perwakilannya menemui pemerintahan pusat yang saat itu di bawah kepemimpinan Presiden B.J Habibie. Mereka tidak hanya menuntut keadilan, tetapi juga menuntut pemisahan diri secara damai. Dinamika tersebut berakhir dengan pemberlakuan Otonomi Khusus pada tahun 2001, hal ini sekalian menandai perubahan dari yang semula pemerintahan terpusat di Jakarta ke tata pemerintahan yang otonom dalam banyak hal.²

Pada era demokrasi reformasi, kita mengalami perkembangan politik hukum yang cukup signifikan. Perubahan peraturan perundang-undangan pun terjadi bukan hanya di tingkat peraturan perundang-undangan tetapi juga pada tingkat Undang-

¹ Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hal. 1.

² Usman Hamid, *Siklus Kekerasan, Korupsi, dan Ketidakpastian Papua Pasca-Soeharto*, Jurnal Prisma Vol.36 No.3 (Depok, LP3ES, 2016), hal. 123.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang telah diamandemen sebanyak empat kali. Salah satunya adalah ketika elite politik di daerah yang meminta agar diberikan kewenangan lebih dalam menjalankan pemerintahan di daerah. Untuk merespon itu Pemerintah dan DPR menetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999³ Tentang Pemerintahan Daerah (UU No.22 Tahun 1999) yang akan menjadi cikal bakal lahirnya daerah otonom baru di Indonesia.

Perkembangan dan perubahan politik hukum nasional yang lebih demokratis diharapkan dapat mampu menjawab tantangan-tantangan atau dapat menyelesaikan persoalan-persoalan dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya di tengah-tengah masyarakat. Hal ini juga terlihat dengan bagaimana pemerintah pusat dengan cepat merespon keinginan masyarakat Papua yang diwakili oleh Tim 100 menghadap ke Presiden B.J. Habibie untuk meminta referendum dan menentukan nasibnya sendiri seperti yang dilakukan pemerintah terhadap Timor Leste yang akhirnya memilih untuk memisahkan diri dari Indonesia melalui mekanisme referendum yang dilaksanakan pada tahun 1999. Pada saat itu pemerintah langsung menawarkan satu paket kebijakan yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001⁴ Tentang Otonomi Khusus Papua (UU No.21 Tahun 2001).

Reformasi tahun 1998 juga membawa keterbukaan politik, baik ditingkat nasional maupun di Papua. Optimisme atas suasana keterbukaan itu digambarkan

³ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3811. UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah ini kemudian diganti dengan UU No.32 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah. UU No.32 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah ini diganti dengan UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. UU Ini kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian ditetapkan menjadi UU No.2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU. Kemudian UU ini diubah lagi dengan UU No.9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151. UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua diubah dengan Perppu No.1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua kemudian ditetapkan menjadi UU No.35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi UU. Kemudian UU No.35 Tahun 2008 ini diubah lagi dengan UU No.2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

oleh para sarjana sebagai “Musim Semi Papua” selama tahun 1999-2001. Optimisme itu diawali oleh langkah Pemerintahan Abdurrahman Wahid yang membebaskan tahanan politik Papua dan membuka ruang dialog dengan kelompok pro kemerdekaan, membolehkan mereka memakai bendera dan lambang bintang kejora serta lagu kebangsaan Papua. Berbagai organisasi sipil secara terbuka memperjuangkan kebebasan, demokratisasi lokal, rekonsiliasi dan pengakhiran represi militer hingga pemetaan ulang pengelolaan hasil kekayaan alam, termasuk kaum nasionalis Papua yang menuntut kemerdekaan dan pemisahan secara damai.⁵

Seluruh dinamika tersebut menghasilkan pemberlakuan sebuah otonomi untuk Papua melalui sebuah undang-undang yang disahkan pada 21 November 2001. Dalam otonomi tersebut terdapat empat hal mendasar berubah adalah pengaturan kewenangan Pemerintah Pusat (Jakarta) dan Pemerintah Provinsi (Papua), pengakuan dan penghormatan orang asli Papua, partisipasi rakyat Papua yang seluas-luasnya dan prinsip-prinsip penting tentang pelestarian lingkungan, pembangunan yang berkelanjutan, berkeadilan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, serta pembagian tugas pemerintahan.

Untuk menghormati dan melindungi hak-hak orang asli Papua, otonomi memandatkan pendirian sebuah lembaga baru bernama Majelis Rakyat Papua (MRP) yang berfungsi sebagai representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka melindungi hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama.⁶

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dianggap oleh sebagian masyarakat Papua sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang dipaksakan oleh Jakarta akibat dari keinginan orang Papua untuk merdeka dan berdiri sendiri. Bahkan menurut hasil Penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), selama Papua masih berada di dalam situasi tahapan konflik pada satu sisi fondasi politiknya lemah rapuh dan pemerintah tetap tidak mendapatkan legitimasi moral dan politik dari

⁵ Usman Hamid, *Op.Cit.*, hal. 124.

⁶ *Ibid*, hal. 125.

penduduk asli Papua kebanyakan. Pada sisi lain, masyarakat dan pemimpin Papua selalu dicurigai menyimpan aspirasi separatistis sebesar apapun pengabdianya pada Republik Indonesia. LIPI juga menyoroiti bahwa UU No.21 Tahun 2001 meskipun isinya sangat progresif dan mengakomodasi aspirasi orang Papua tetapi tetap tidak dapat dijalankan karena lemahnya legitimasi moral dan politik. Pemerintah Pusat tidak merasa memiliki UU No.21 Tahun 2001 dan lebih mengutamakan kebijakan pemekaran Kabupaten dan Provinsi.⁷

Setiap negara tentu memiliki tujuannya masing-masing. Tujuan negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan negara. Setiap negara pasti mempunyai tujuan yang hendak dicapai sesuai dengan undang-undang dasarnya. Tujuan suatu negara sesungguhnya adalah cita-cita ideal suatu negara yang ingin diwujudkan negara tersebut melalui tata cara ataupun sistematika instrumen hukum yang ada di negara tersebut. Menurut Roger Soltau “*tujuan negara ialah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebaskan mungkin*”.⁸

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan atas dasar kekuasaan (*machtstaat*), Indonesia menuangkan cita-cita ataupun tujuan negara melalui hukum sebagai sarannya dengan kata lain hukum adalah sarana yang digunakan dalam mencapai tujuan negara yang sudah dicita-citakan. Politik dan hukum saling berkaitan satu sama lain karena politik bersifat kepentingan yang seringkali menimbulkan konflik harus diarahkan atau dikendalikan oleh hukum yang berlaku agar dapat mewujudkan tujuan suatu negara.

Politik selalu berbicara kepentingan entah itu dalam hal satu tujuan maupun saling bertolak belakang, maka dari itulah politik harus dikaitkan dengan hukum karena konflik yang ditimbulkan keras. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa jika melihat hubungan antara politik dan hukum, politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah. Politik sangat menentukan bekerjanya hukum. Maka dari itu

⁷ LIPI, *Papua Road Map* (Jakarta : Serpico, 2009), hal. xix

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 54-55.

politik dan hukum berkesinambungan karena hukum merupakan produk politik, hukum sebagai salah satu alat politik, dimana penguasa dapat mewujudkan kebijakannya, jika sudah menjadi hukum maka politik tunduk pada hukum.

Hukum sebagai sarana atau alat dalam mewujudkan tujuan negara, Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.⁹

Padmo Wahyono dalam bukunya “Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum” mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.¹⁰ Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul “Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan”, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.¹¹

Persoalan politik hukum yang diberlakukan di Papua melalui undang-undang otonomi khusus walaupun progresif tetapi pada kenyataan di lapangan banyak terjadi ambiguitas dalam pelaksanaannya sehingga memunculkan kebingungan bagi

⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hal. 352.

¹⁰ Padmo Wahyono 1, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hal. 160.

¹¹ Padmo Wahyono 2, Menyelidik Terbentuknya Perundang-Undangan, dalam *Forum Keadilan*, No.29 April 1991, hal. 65.

pemerintah dan masyarakat Papua itu sendiri. Hal ini misalnya, dalam Pasal 28 UU No.21 Tahun 2001 disebut; (1) Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik; (2) Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹² Ketentuan ini telah melahirkan dua penafsiran yang berbeda. Pertama, apakah pasal ini membolehkan pembentukan partai politik lokal di Provinsi Papua, yang berbeda dengan partai politik pada tingkat nasional, dengan dalih bahwa ketentuan Pasal 28 ayat (1) tidak boleh berdiri sendiri. Kedua, bunyi Pasal 28 ayat (2) seakan-akan hanya membentuk partai politik sesuai dengan peraturan perundangan ini. Artinya, ketentuan Pasal 28 ayat (2) dinilai kabur, karena tidak merumuskannya secara jelas.¹³

Lebih rumit lagi, bahwa Kementerian Dalam Negeri ternyata telah memasukan ketentuan Pasal 28 ayat (2) ke dalam daftar 39 peraturan yang dianggap menjadi hak kementerian untuk sepenuhnya melaksanakan otsus. Oleh karena itu menjadi tidak jelas apakah peraturan perundang-undangan yang dirujuk dalam Pasal 28 ayat (2) adalah peraturan yang spesifik untuk Papua (yang masih harus dibuat) ataukah peraturan itu merujuk kepada semua peraturan-peraturan yang berlaku di seluruh Indonesia tentang pemilihan umum. Pasal 28 juga mengungkapkan perbedaan antara pembentukan partai politik dan keikutsertaan partai tersebut dalam pemilihan umum. Berdasarkan pasal ini, dapat dikemukakan bahwa partai politik lokal dapat dibentuk tetapi tidak diijinkan ikut serta dalam pemilihan umum¹⁴. Oleh karena ketentuan Pasal 28 ayat (1), hanya mengatur soal Papua, maka sangat wajar kalau rakyat Papua memiliki hak untuk membentuk partai politik lokal untuk ikut serta dalam pemilu. Interpretasi terhadap Pasal 28 ayat (1) yang paling logis adalah mengizinkan pembentukan partai politik lokal dan secara yuridis formal, Pasal 28 (1) dipandang lebih tinggi kedudukannya dari pada peraturan-peraturan lain yang

¹² Pasal 28 ayat (1) “Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik” dan ayat (2) Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundangan. Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) di dalam UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua ini kemudian dihapuskan dengan dibentuknya UU No.2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua atas UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

¹³ Yusra Habib Abdul Ghani, *Self Government: Studi Perbandingan Tentang Desain Administrasi Negara* (Jakarta: Paramedia Press, 2009), hal. 44.

¹⁴ *Ibid.*

bertentangan dengannya, termasuk Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002¹⁵ Tentang Partai Politik (UU No.31 Tahun 2002). Dalam konteks ini, argument *lex specialis* merupakan instrumen politik dan hukum (politik hukum) yang paling tepat diterapkan.

Membangun Papua merupakan jargon untuk mendorong pembangunan di tanah Papua sebagai salah satu prioritas yang diamanatkan dalam UU No.21 Tahun 2001. Pembangunan dalam kerangka otonomi khusus menjadi bagian dari upaya penyelesaian konflik di tanah Papua.¹⁶ Sehingga otonomi khusus Papua, yang diimplementasikan di wilayah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat seiring dengan diberlakukannya UU No.21 Tahun 2001, telah berjalan lebih dari satu dekade. Otonomi khusus sendiri merupakan sebuah terobosan yang ditawarkan oleh pemerintah dan *milestone* penting bagi dialog yang konstruktif dan berkelanjutan untuk menyelesaikan berbagai masalah politik dan kesejahteraan sosial yang mewarnai wilayah paling Timur Indonesia tersebut.¹⁷

Sebagaimana kita ketahui pilihan strategis otonomi khusus Papua yang dilahirkan melalui UU No.21 Tahun 2001 tersebut lahir dari refleksi panjang yang berujung pada kesimpulan bahwa persoalan politik dan sosial muncul di Papua karena absennya kemampuan untuk memerintah/keterpemerintahan (*ungovernability*) dan pembangunan yang stagnan dan bahkan involutif selalu menjadi persoalan yang sangat serius dalam tata pemerintahan di wilayah Papua. Studi yang dilakukan Purwoko dan Rahmawati¹⁸ (2010:44-46) menunjukkan beberapa masalah di Papua yang mengemuka merupakan ekspresi nyata dari tidak adanya keterpemerintahan.

¹⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251. UU No.31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik ini kemudian diperbaharui dengan dibentuknya UU No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801). Kemudian DPR dan Pemerintah melakukan perubahan dengan menetapkan UU No.2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5189).

¹⁶ Adriana Elisabeth 1, *Mosaik Cendrawasih, Pembangunan dan Kesejahteraan di Tanah Papua* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2020), hal. 1.

¹⁷ Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, *Pelaksanaan Evaluasi Otsus Papua dan Papua Barat Kinerja Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat Tahun 2013*, hal. 1.

¹⁸*Ibid*, hal. 2.

Pertama, Ironi ketertinggalan dan keterbelakangan di tengah kekayaan yang melimpah (*problem of plenty*). Papua merupakan tanah yang memiliki kekayaan yang melimpah dari hutan hingga pertambangan, data yang ada menunjukkan ada sekitar 10 perusahaan besar yang beroperasi dengan pendapatan yang bisa diperoleh sebesar US\$ 5,68 juta per tahun. Sedangkan di sektor kehutanan, Papua memiliki kurang lebih 540 juta M3 kayu komersial dan memiliki 9 juta hektar hutan yang telah dikonversi ke perkebunan. Hal ini berbanding terbalik dengan kondisi pembangunan ekonomi dan manusia di wilayah Papua.¹⁹

Kedua, kuatnya komunal kesukuan yang sangat heterogen. Papua merupakan salah satu wilayah di Indonesia yang memiliki heterogenitas yang sangat tinggi karena jumlah sub etnis yang tinggal di pulau Papua sangat banyak. Dalam catatan antropologis, setidaknya diidentifikasi ada 200 suku yang berbeda dan terdiri dari 200-240 bahasa yang berbeda satu sama lainnya. Keragaman ini semakin kompleks disaat karakter topografi tempat tinggal masyarakat Papua juga menentukan pola struktur ekonomi, sosial dan budaya mereka. Setidaknya masyarakat Papua terbagi ke dalam tiga topografi utama, yaitu: wilayah pegunungan tengah; daerah dataran pantai di sebelah Selatan mulai dari Merauke di sisi Timur hingga Kaimana dan Fakfak di sisi Barat; dan daerah kaki gunung yang merupakan wilayah kota-kota pantai di sebelah Utara mulai dari Jayapura, Nabire, Manokwari hingga Sorong dan Sorong Selatan. Kondisi ini menunjukkan watak masyarakat plural yang sangat terfragmentasi sehingga bukanlah perkara yang mudah untuk mengelolanya.²⁰

Di samping itu untuk memperkuat pelaksanaan otonomi khusus di Papua, diamanatkan di dalam UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Irian Jaya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008²¹ Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008²² Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, hal. 3.

²¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4884.

²² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4842.

Papua Menjadi Undang-Undang jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021²³ (UU No.2 Tahun 2021) Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua di dalam Pasal 19-25 yang mengatur tentang MRP. MRP merupakan representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.²⁴ Dalam kaitannya dengan perjalanan pemerintahan di Papua tentunya MRP memiliki beberapa kewenangan yang hampir sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebagai perwakilan rakyat. Hal ini tentunya menimbulkan banyak pertanyaan tentang kedudukan MRP di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Perubahan dan pembentukan institusi atau lembaga baru dalam sistem dan struktur kekuasaan negara baik di tingkat Pemerintahan Pusat maupun di tingkat Pemerintahan Daerah merupakan koreksi terhadap cara sistem kekuasaan negara sebagai akibat tuntutan reformasi serta aspirasi keadilan yang mendorong terwujudnya cita-cita negara demokratis, tegaknya hak asasi manusia, dan hukum yang berkeadilan, serta pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab.²⁵ Di sisi lain perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi dan institusi-institusi kenegaraan, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme dan lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.²⁶

Dalam konteks yuridis konstitusional, diawali dengan perubahan UUD NRI 1945, telah menghasilkan perubahan-perubahan substansial bagi penyelenggaraan

²³ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697.

²⁴ Pasal 1 angka (8) UU No.2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

²⁵ Hakim Lukman, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia*, (Jakarta: Setara Press, 2010), hal. 1.

²⁶ Jimly Asshiddiqie 1, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal 1.

kehidupan bernegara. Corak dan struktur organisasi negara di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Misalnya dengan perubahan Pasal 18 UUD NRI 1945 pada perubahan kedua UUD NRI 1945 yang ditambah dengan Pasal 18B ayat (1) dan (2) yang menyatakan: Ayat (1) "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur di dalam undang-undang*" dan ayat (2) "*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*".²⁷

Secara filosofis telah terjadi pergeseran untuk terbentuknya satuan-satuan yang bersifat khusus di tingkat pemerintahan daerah, berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945 yang berlaku. Implikasinya adalah terdapat kebutuhan untuk menata kembali satuan-satuan pemerintahan daerah dengan merevisi cabang kekuasaan organ-organ pemerintahan daerah berdasarkan teori klasik *separation of power*. Institusi-institusi pemerintahan daerah sebagai mekanisme ketatanegaraan harus mampu untuk membuat dan melaksanakan hukum dan kebijakan yang relevan dalam masyarakat yang berubah.²⁸ Pemisahan kekuasaan secara tegas menjadi suatu gagasan yang menarik dan penting dan sekaligus diperlukan formulasi kembali hubungan-hubungan antara kekuasaan yang ada di pemerintahan daerah. Terutama dengan dibentuknya lembaga negara baru baik di tingkat pusat atau nasional dan tingkat daerah atau lokal, akan mengakibatkan posisi, struktur, dan hubungan politik hukum di antara lembaga negara yang ada dengan yang baru juga akan berubah secara signifikan.

Bentuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu, dinyatakan diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh UUD NRI 1945, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional. Oleh sebab itu, keberadaan unit satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu harus pula

²⁷ Pasal 18B UUD NRI 1945 Amandemen Kedua 18 Agustus 2000.

²⁸ Hakim Lukman, *Op.Cit.* hal. 2.

dipahami sebagai bagian dari pengertian lembaga daerah dalam arti yang lebih luas²⁹. Sehubungan dengan tuntutan di atas telah diharmonisasi oleh perubahan kehidupan bangsa Indonesia, oleh karena pada saat perubahan pasal 18B ayat (1) dan (2) pada perubahan kedua UUD NRI 1945, sebagaimana telah dijabarkan di atas, secara konstitusional Pemerintah Indonesia telah mengakui dan menghormati keberadaan Majelis Rakyat Papua di Provinsi Papua.

Dasar hukum pembentukan Majelis Rakyat Papua adalah Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004³⁰ Tentang Majelis Rakyat Papua,³¹ (PP No.54 Tahun 2004) adalah “*MRP dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah ini dan berkedudukan di Ibukota Provinsi*”. Sementara itu yang dimaksud dengan 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 Papua³², sedangkan 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 Papua³³.

Selain di Papua, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Perppu No.1 Tahun 2008) yang kemudian ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 (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

²⁹ Jimly Asshiddiqie 1, *Op.Cit*, hal. 94.

³⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4461. PP No.54 Tahun 2004 ini kemudian diubah dengan PP No.64 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4900) Tentang Perubahan Atas PP No.54 Tahun 2004 Tentang MRP.

³¹ Pasal 2 Peraturan Pemerintah No.54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

³² Pasal 1 angka (2) UU No.2 Tahun 2021.

³³ Pasal 1 angka (22) UU No.2 Tahun 2021. Yang dimaksud dengan masyarakat adat dalam Pasal 1 angka (18) UU No.2 Tahun 2021 “Masyarakat adat adalah warga masyarakat asli Papua yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya.

Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang, menetapkan dalam Pasal 1 huruf (a) “Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang kemudian menjadi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)”.³⁴ MRP, dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus di Provinsi Papua dan Papua Barat. Amanat pembentukan ini disebutkan dengan tegas dalam Pasal 5 ayat (2) UU No.21 Tahun 2001 jo UU No.35 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa “Dalam Rangka Penyelenggaraan otonomi khusus di Provinsi Papua dibentuk MRP yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.”³⁵ Selain itu, pembentukan MRP juga sudah ditegaskan di dalam Pasal 74 PP No.54 Tahun 2004, di mana telah ditetapkan dalam ayat (1) “Dalam hal pemekaran Provinsi Papua menjadi Provinsi-Provinsi baru dibentuk MRP, yang berkedudukan di masing-masing Ibukota Provinsi”. Ayat (2) “Tata cara pembentukan, susunan, kedudukan, keanggotaan, pelaksanaan tugas dan wewenang MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini”. Sehingga berdasarkan Pasal 1 huruf (a) dan Pasal 5 ayat (2) UU No.21 Tahun 2001 jo UU No. 35 Tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2021 serta Pasal 74 PP No.54 Tahun 2004 tersebut di atas kemudian menjadikan MRP terdiri atau berada di dua Provinsi yaitu Provinsi Papua dengan nama Majelis Rakyat Papua dan di Provinsi Papua Barat dengan nama Majelis Rakyat Papua Barat (MRPB).

Sebagai representasi kultural, MRP merupakan pemenuhan terhadap tuntutan masyarakat Papua akan pengakuan terhadap keadaannya ditengah-tengah bangsa dan

³⁴ Ni*Matul Huda 1, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2015), hal. 297. Pasal 1 huruf (a) ini kemudian diubah dalam Pasal 1 angka (1) UU No.21 Tahun 2021 yang menetapkan bahwa “Provinsi Papua adalah provinsi-provinsi yang berada di wilayah Papua yang diberikan otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

³⁵ Sumarsono, *Penataan Daerah dan Desentralisasi Asimetris*, (Jakarta : Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, 2017), hal. 80.

negara Indonesia. Selain itu MRP juga dapat dilihat sebagai bentuk partisipasi masyarakat Papua secara langsung dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Masyarakat Papua dilibatkan berdasarkan representasi kultural seperti agama, adat, dan perempuan dalam menentukan keputusan-keputusan strategis bagi kemajuan masyarakat Papua.

Kedudukan MRP dengan hak dan kewenangannya diharapkan dapat memberikan suatu arah perubahan serta diharapkan dapat memberikan manfaat atas terlaksananya otonomi khusus dimana MRP diharapkan bisa melakukan akselerasi berupa masukan-masukan strategis baik itu dalam bidang hukum, sosial, ekonomi dan budaya yang menyangkut kepentingan dan kehidupan orang asli Papua. Sebab memang seperti itulah dasar MRP dibentuk yaitu untuk memberlakukan *affirmative action*³⁶ kepada orang asli Papua. Terbentuknya MRP juga adalah sebagai “benteng” untuk melindungi hak-hak sosial, budaya, ekonomi dan politik masyarakat asli Papua.

Pembentukan MRP dianggap sebagai sebuah keputusan yang tepat, jika dilihat dari segi implementasi otonomi khusus di Papua. Namun apabila dilihat dari kedudukan MRP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu dalam tata Pemerintahan Provinsi, maka ada banyak hal yang dilihat lebih jauh. Sebab dengan adanya MRP, secara otomatis bahwa di Papua terdapat setidaknya ada empat (4) lembaga pemerintahan yang berada di daerah. Di mana tiga diantaranya adalah; *Pertama*, yaitu lembaga eksekutif atau Pemerintahan Provinsi yang berada di bawah pimpinan Gubernur yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan dipilih secara langsung oleh masyarakat; *Kedua*, adalah legislatif yang mana anggota dipilih melalui partai politik dan dipilih secara langsung oleh masyarakat dan; *Ketiga*, adalah yudikatif atau lembaga peradilan; *Keempat*, adalah MRP yang hadir melalui UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

³⁶*Affirmative action* (tindakan afirmatif) adalah kebijakan yang diambil yang bertujuan agar kelompok/golongan tertentu (gender ataupun profesi) memperoleh peluang yang setara dengan kelompok/golongan lain dalam bidang yang sama. Bisa juga diartikan sebagai kebijakan yang memberi keistimewaan pada kelompok tertentu. Dikutip dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/affirmative-action-cl6904> yang diakses pada 2 Juli 2022.

sebagai lembaga representasi kultural orang asli Papua yang diberikan tugas dan kewenangan terbatas.

Sehingga dapat dikatakan bahwa salah satu persoalan dengan hadirnya lembaga MRP ini adalah akan adanya ketimpangan dalam kedudukan dan kewenangannya di dalam sistem Pemerintahan Provinsi Papua. Sehingga dengan adanya potensi ketimpangan dari kedudukan MRP di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bisa menimbulkan adanya ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Maka dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat asli Papua dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pembangunan yang dapat meningkatkan kemampuan serta diharapkan dapat memberikan perlindungan terhadap kepentingan dalam bidang ekonomis, sosial, budaya dan politik, pendidikan, kesehatan serta kepentingan yang lainnya bagi masyarakat asli Papua, maka dipandang perlu melakukan penelitian tesis ini yang diberikan judul : **“Kedudukan dan Kewenangan Majelis Rakyat Papua Dalam Sistem Desentralisasi Asimetris Di Indonesia.”**

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang di atas, maka yang akan menjadi pokok masalah dalam tesis ini, sebagaimana berikut.

1. Mengapa sistem desentralisasi asimetris tidak mengoptimalkan peranan Majelis Rakyat Papua dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia?
2. Bagaimana kedudukan dan kewenangan Majelis Rakyat Papua dalam sistem desentralisasi asimetris yang berlaku di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui dan memahami tentang mengapa sistem desentralisasi asimetris tidak mengoptimalkan peranan Majelis Rakyat Papua.
2. Mengetahui dan memahami kedudukan dan kewenangan Majelis Rakyat Papua dalam sistem desentralisasi asimetris di Indonesia.

Kegunaan yang ingin dicapai penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran, ide gagasan bagi perbaikan peraturan hukum terutama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terkait dengan hadirnya MRP sebagai lembaga representasi kultural orang asli Papua;
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan informasi bagi berbagai pihak yang menaruh minat dan perhatiannya pada studi hukum tata negara, khususnya tentang lembaga negara (Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif) dan lembaga representasi kultural masyarakat asli.

D. Metodologi Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Metode penelitian yang sesuai dengan permasalahan dalam penelitian tesis ini adalah menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dengan sifat penelitian deskriptif. Penelitian yuridis normatif merupakan suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan meneliti data sekunder.³⁷ Penelitian dilakukan dengan meneliti ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan dan literatur terkait.

2. Teknik Pengumpulan Data dan Sumber Data

Penelitian yuridis normatif menggunakan alat pengumpul data dengan melakukan studi dokumen. Studi dokumen yang berarti mempelajari teori-teori kepustakaan dan peraturan-peraturan yang ada relevansinya dengan Majelis Rakyat Papua, ini dilakukan guna memperoleh data sekunder. Data sekunder terdiri atas :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan nasional terkait dengan pokok penelitian, yaitu yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat pada :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁷ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hal. 10.

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 09 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- Undang-Undang Republik Indonesia 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.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.
- Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua
- Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 04 Tahun 2008 Tentang Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan hukum sekunder yaitu bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan hukum primer, seperti: tulisan para ahli, buku-buku yang berkaitan, surat kabar, majalah, media *online* dan lain sebagainya;

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, buku pegangan, almanak dan sebagainya, yang semuanya dapat disebut bahan referensi atau bahan acuan atau rujukan.³⁸

3. Teknik Penyajian dan Analisis Data

Hasil penelitian akan disampaikan secara deskriptif analitis. Analitis deskriptif, yaitu mendeskripsikan fakta-fakta yang ada, kemudian dilakukan analisis berdasarkan hukum positif maupun teori-teori yang ada. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah yang ada. Pelaksanaan metode deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai tahap pengumpulan data dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri.³⁹

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan tiga teori yakni:

- 1.1 Teori Negara Hukum
- 1.2 Teori Bentuk Susunan Negara
- 1.3 Teori Desentralisasi

³⁸ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), hal. 68.

³⁹ Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1999), hal. 55.

2. Kerangka Konsep

Kerangka konsep merupakan pedoman yang lebih konkrit dari teori berisi operasional yang menjadi pegangan dalam proses penelitian. Berdasarkan identifikasi permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini dan juga menghindarkan perbedaan pengertian tentang istilah-istilah yang dipakai dalam penelitian tesis ini, berikut diuraikan operasional dari istilah-istilah tersebut :

2.1 Kedudukan Lembaga Negara

Kedudukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai keadaan yang sebenarnya di dalam sebuah perkara dan sebagainya, atau status tentang keadaan atau tingkatan orang, badan atau negara dan sebagainya.⁴⁰ Istilah organ negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau organisasi Non Pemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non Government Organization* atau *Non Governmental Organization* (NGO's). Lembaga itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.⁴¹

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "lembaga" diartikan sebagai: (1) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (2) bentuk asli (rupa, wujud); (3) acuan, ikatan; (4) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; (5) pola perilaku yang mapan yang terdiri atau interaksi sosial yang berstruktur.⁴² Dalam Kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan.⁴³

Berbicara tentang kedudukan lembaga negara sebenarnya, adalah juga berbicara tentang bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat

⁴⁰ <https://kbbi.web.id/kedudukan> di akses 9 Oktober 2021.

⁴¹ Jimly Asshiddiqie 2, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, (Jakarta: The Biografy Institute, 2007), hal. 60.

⁴² Jimly Asshiddiqie 1, *Op.Cit*, hal. 27.

⁴³ *Ibid*, hal. 28.

pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin trias politika yang dikemukakan oleh Montesquieu di Perancis pada abad XVI, pada umumnya diakui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (1) fungsi *diplomatic*; (2) fungsi *defencie*; (3) fungsi *nancie*; (4) fungsi *justicie*, dan (5) fungsi *policie*. Sementara itu oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi tiga, yaitu (1) fungsi *legislatif*; (2) eksekutif; (3) fungsi *federated*. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi *federative* dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Oleh sebab itu, dalam trias politika Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu sendiri terdiri atas (1) fungsi legislatif; (2) fungsi eksekutif, dan (3) fungsi yudisial.⁴⁴

Di dalam ketentuan umum Pasal 1 ayat (6) PP No.54 Tahun 2004,⁴⁵ disebutkan bahwa “*Majelis Rakyat Papua yang selanjutnya disebut MRP adalah lembaga representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang dalam rangka perlindungan hak-hak asli orang Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama*”. Hal ini sama seperti yang tertuang di dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka (8) UU No.2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dikatakan bahwa “*Majelis Rakyat Papua yang selanjutnya disingkat MRP adalah representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam undang-undang ini*”.⁴⁶ Sehingga dapat dikatakan bahwa MRP adalah lembaga daerah yang diberikan

⁴⁴ *Ibid*, hal. 29.

⁴⁵ Pasal 1 Ayat (6) PP No.54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

⁴⁶ Pasal 1 angka (8) UU No.2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

kedudukan hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku khusus di dalam sistem Pemerintahan Indonesia sebagai representasi kultural orang asli Papua.

2.2 Kewenangan Hukum

Kata kewenangan berasal dari dari kata wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislate (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.⁴⁷

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).⁴⁸

Ateng Syarifudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtshe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah, tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁹ Secara yuridis, pengertian

⁴⁷ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2014), hal. 78.

⁴⁸ Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hal. 35-36.

⁴⁹ Prajudi Atmosudirdjo, *Loc.Cit*.

wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Bagir Manan, mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelf regelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁵⁰

2.3 Majelis

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, majelis diartikan sebagai dewan yang mengemban tugas tertentu mengenai kenegaraan dan sebagainya secara terbatas atau dapat juga dikatakan sebagai pertemuan (kumpul) orang banyak, rapat, kerapatan, sidang.⁵¹

Pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20, di negara-negara demokrasi yang telah mapan seperti Amerika Serikat dan Perancis, berkembang lembaga-lembaga baru yang disebut dengan *state auxiliary organs*, sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Lembaga tersebut di Amerika Serikat misalnya dikenal dengan; *Federal Trade Commission (FTC)*, *Federal Communication Commission (FCC)*. Lembaga-lembaga tersebut bukan NGO's (*non governmental organizations*). Namun keberadaannya tidak dalam ranah cabang kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Ada yang bersifat independen dan *quasi independent*. Namun demikian sebagian ahli lain memasukkan independen agensi ini ke dalam ranah kekuasaan eksekutif.⁵²

Lembaga-lembaga independen yang menjalankan fungsi regulasi dan pemantauan biasanya ada di tingkat federal (pusat). Di Amerika Serikat disebut

⁵⁰ Bagir Manan 1, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2000), hal. 1-2.

⁵¹ <https://kbbi.web.id/majelis> di akses 9 Oktober 2021.

⁵² Bagir Manan 1, *Op.Cit*, hal. 9.

dengan *the headless fourth branch of the government*. Selain itu juga ada komisi-komisi/komite yang menjalankan fungsi pelayanan umum (*management of public service*), yang berada tidak hanya di pusat tetapi juga di daerah.

Berkembangnya lembaga-lembaga tersebut mengakibatkan fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat pada cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dialihkan menjadi fungsi-fungsi tersendiri yang bersifat independen. Di Indonesia lembaga-lembaga semacam itu misalnya; Komnas HAM, KPK, Komisi Ombudsman, KY, dan sebagainya. Cara yang sederhana untuk menentukan apakah suatu organ atau suatu institusi itu lembaga negara atau bukan adalah dengan melihat domain keberadaannya sebagai subjek hukum kelembagaan. Suatu organ dikatakan tergolong berada dalam domain kehidupan masyarakat (*civil society*) apabila organisasi itu mencerminkan keperluan untuk melembagakan subjek hak dan kewajiban dalam dinamika kehidupan bermasyarakat.⁵³

Di dalam kamus istilah hukum Fockema Andreae, menerangkan bahwa kata organ berarti “alat perlengkapan”. Sedangkan alat perlengkapan berarti “orang” atau “majelis” yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya diterangkan bahwa negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat kelengkapan, yaitu mulai dari Raja (Presiden) sampai pada pegawai yang terendah. Para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat perlengkapan. Tetapi, perkataan ini lebih banyak digunakan untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.⁵⁴

Dengan demikian, Fockema Andreae menerangkan pengertian alat perlengkapan negara secara luas dan sempit. Pengertian secara luas maksudnya bahwa alat perlengkapan negara meliputi semua pegawai yang ada dalam negara, dari Presiden sampai dengan Kepala Desa (Lurah), baik yang bersifat tunggal maupun kolegal (merupakan suatu badan atau majelis). Alat perlengkapan negara yang bersifat tunggal, misalnya kepala negara, kepala pemerintahan, kepala daerah, dan

⁵³ Jimly Asshiddiqie 1, *Op.Cit.* hal. 26.

⁵⁴ https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_pendidikan_1_dir/201b1a0b9257bc5a1584853b7810bf1b.pdf di akses 9 Oktober 2021.

kepala desa. Sedangkan yang bersifat kolegial, misalnya MPR, DPR, DPD, MA, MK, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, DPRD, dan lain-lain.⁵⁵

Dalam arti sempit, karena terminologi alat kelengkapan negara pada umumnya digunakan untuk badan-badan negara di tingkat pusat dan badan perwakilan (permusyawaratan) rakyat maupun daerah. Jadi terdapat limitasi penggunaan terminologi alat perlengkapan negara, yaitu khusus bagi badan-badan negara di tingkat pusat. Tetapi, suatu kriteria yang jelas dikemukakan oleh Fockema Andreae, bahwa alat perlengkapan negara tersebut .dibentuk berdasarkan hukum (undang-undang dan anggaran dasar) dan memiliki kewenangan untuk merealisasikan fungsi-fungsinya.⁵⁶

Di Indonesia sendiri, setelah adanya amandemen UUD NRI 1945, dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, disebut pula adanya satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Bentuk satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu, dinyatakan diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh UUD NRI 1945, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional. oleh sebab itu keberadaan unit atau satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu harus pula dipahami sebagai bagian dari pengertian lembaga daerah dalam arti yang lebih luas.⁵⁷

Untuk itu dapat dikatakan bahwa MRP adalah sebuah lembaga daerah atau organ daerah yang dibentuk berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang untuk mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Dalam hal ini MRP memiliki kekuatan hukum yang diatur di dalam Undang-UU No.21 Tahun 2001 jo UU No.35 Tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2021 di mana ditetapkan bahwa MRP memiliki tugas dan wewenang tertentu di dalam menjalankan pemerintahan di Provinsi Papua yang kemudian diatur lebih lanjut di dalam PP No.54 Tahun 2004 jo Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 (PP No.64 Tahun 2004) Tentang Perubahan Atas PP No.54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie 1, *Op.Cit.* hal. 94.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penelitian ini akan terbagi dalam lima bab, dengan maksud dan mempermudah uraian dan pembahasan masalah sehingga dapat tersusun secara sistematis dan mudah dipahami.

Bab I – Pendahuluan

Dalam bab ini menjelaskan tentang latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, metodologi penelitian, kerangka teori dan kerangka konsep serta sistematika penulisan.

Bab II – Kajian Teoritis

Dalam bab ini memuat tentang teori-teori apa yang dipakai untuk membahas rumusan masalah dalam bab I. Sebagai grand teori penulis menggunakan teori negara hukum, sebagai middle teori, penulis menggunakan teori bentuk negara dan implementasi teori penulis menggunakan teori desentralisasi.

Bab III – Desentralisasi Asimetris Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Optimalisasi Peran Majelis Rakyat Papua.

Bab ini membahas tentang sistem desentralisasi asimetris yang telah diterapkan di Indonesia sebelum perubahan Pasal 18 UUD NRI 1945 dan bagaimana pola penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia setelah perubahan Pasal 18 UUD NRI 1945, serta bagaimana melihat apakah Majelis Rakyat Papua dapat bekerja secara optimal dalam sistem desentralisasi asimetris tersebut.

Bab IV – Kedudukan dan Kewenangan Majelis Rakyat Papua Dalam Sistem Desentralisasi Asimetris Di Indonesia.

Bab ini akan membahas dan mengurai tentang Kedudukan dan Kewenangan Majelis Rakyat Papua didalam sistem Desentralisasi Asimetris Di Indonesia berdasarkan peraturan-perundangan yang berlaku.

Bab V - Penutup

Bab ini adalah bagian penutup dari penelitian ini. Dalam bab ini akan disimpulkan apa saja yang menjadi hasil penelitian. Selanjutnya berdasarkan kesimpulan tersebut penulis akan memberikan saran mengenai perbaikan peraturan-peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan tentang pembentukan lembaga negara yang diatur secara khusus untuk menjalankan roda pemerintahan di daerah.

