

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bergulirnya era reformasi di Indonesia yang membuka timbulnya pemikiran-pemikiran baru, yang sebelumnya dibatasi oleh pemerintahan sebelumnya dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan besar bangsa Indonesia. Begitu pula dengan rakyat Papua, sejak Provinsi Papua menjadi bagian dari Negara Kesatuan RI, apa yang dirasakan masyarakat Papua selama ini masih belum menghasilkan kesejahteraan, kemakmuran dan pengakuan negara terhadap hak-hak dasar rakyat Papua.¹

Kondisi masyarakat Papua dibidang ekonomi, pendidikan, kebudayaan, sosial, politik masih sangat memprihatinkan, dibanding dengan kesejahteraan yang dinikmati oleh sebagian besar Provinsi lain di wilayah Republik Indonesia. Hal ini sungguh merupakan suatu ironi, karena seperti diketahui bahwa Provinsi Papua memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah, diantaranya yakni bahan tambang yang kini dikelola oleh PT. Freeport Indonesia.

Keadaan seperti ini mengakibatkan muncul ketidakpuasan dari sebagian besar masyarakat Papua yang diekspresikannya dengan ingin melepaskan diri

¹ Agus Sumule, *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm 47

dari Negara kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu cara untuk memperbaiki kesejahteraan rakyat Papua.

Suksepsi kepemimpinan nasional yang ditandai dengan pengalihan pimpinan nasional dari H.M. Soeharto kepada B.J. Habibie sebagai presiden RI ke tiga (3) dipandang sebagai momentum bagi terjadinya reformasi disegala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam menanggapi tuntutan aspirasi rakyat Papua dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 45 tahun 1999 tentang Pemekaran wilayah Provinsi Papua.²

Hal ini dilakukan oleh Pemerintah pusat untuk meredam tuntutan oleh rakyat Papua. Namun kenyataannya tak sejalan dengan apa yang diharapkan oleh rakyat Papua, yang kemudian melakukan aksi penolakan dari berbagai kalangan masyarakat Papua yang ditandai dengan aksi demo Besar-besaran termasuk menduduki kantor Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Papua dan kantor Gubernur Dok II Jayapura pada tanggal 14-15 Oktober 1999, yang kemudian direspon oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Irian jaya (sekarang Papua) yang dilegitimasi melalui keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua Nomor 11/DPRD/1999 tentang pernyataan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Papua kepada pemerintah Pusat untuk menolak pemekaran wilayah Papua serta mengusulkan pencabutan surat keputusan Presiden Nomor 327/M tahun 1999 tanggal 5 Oktober 1999. Ada tiga (3) dasar alasan penolakan

² Konstitusi Mahkamah konstitusi Republik Indonesia, *Jurnal Konstitusi Otonomi Khusus Provinsi*

atas pemekaran wilayah Provinsi Irian Jaya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 45 tahun 1999 yaitu :

1. Kebijakan pemekaran dilakukan tanpa meminta konsultasi rakyat
2. Kebijakan pemekaran tidak sesuai dengan rekomendasi yang disampaikan oleh Pemerintah Provinsi Irian Jaya
3. Kebijakan pemekaran lebih berorientasi sebagai strategi untuk memperkokoh integritas wilayah Negara kesatuan republik indonesia

Setelah itu pada masa kepemimpinan presiden K.H. Abdurrahman Wahid Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2000. Seiring dengan berjalannya waktu muncul keinginan dari Rakyat Papua untuk mengajukan Draf Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua Dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri kepada Presiden Republik Indonesia dan DPR RI yang kemudian pada Tanggal 21 November 2001. Presiden Megawati Soekarnoputri menandatangani Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Pada tanggal 1 Januari 2001 Undang-Undang tersebut secara formal berlaku di Provinsi Papua.³

Namun pemberian status "Otonomi Khusus" Terhadap provinsi Papua yang diatur dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 apakah telah diimplementasikan dengan baik sehingga keinginan rakyat Papua untuk hidup

³ Agus Sumule, *Mencari Jalan Tengah otonomi Khusus Provinsi Papua*, PT Gramedia Pustaka, Jakarta, 2003, hlm 40.

lebih sejahtera dapat terwujud atau bahkan malah rakyat Papua dibuat makin sengsara.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya maka penulis dapat merumuskan masalah-masalah yang perlu diperhatikan yaitu : Bagaimana Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua di Kota Jayapura ?

C. Tinjauan Pustaka

Istilah otonomi dalam tinjauan etimologis berasal dari bahasa Yunani “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti aturan.

Otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence.*

Pengertian otonomi menurut Pasal 1 Undang-Undang No 32 tahun 2004 adalah hak, kewenangan, kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan Daerah Otonom menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang

berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Harsono, dalam mengurus rumah tangganya sendiri, pemerintah lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijakannya sendiri.⁴

Ciri-ciri pemerintahan lokal otonom yaitu:

1. Urusan-urusan pemerintah yang diselenggarakan adalah urusan yang telah menjadi urusan rumah tangganya sendiri.
2. Penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan oleh pejabat-pejabat yang merupakan pegawai pemerintahan daerah.
3. Penyelenggaraan urusan-urusan pemerintah dijalankan atas inisiatif dan prakarsa sendiri.
4. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tingkat atasnya dengan pemerintah daerah adalah hubungan yang sifatnya pengendalian dan pengawasan saja.
5. Penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin dibiayai oleh dari sumber-sumber keuangan sendiri.⁵

⁴ Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm 8

⁵ B. Hestu Cipto Handoyo. Y Theresianti S. *Dasar-Dasar Huku Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2000, hlm 85-86

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah di tingkat daerah dikenal adanya tiga (3) bentuk asas penyelenggaraan, yakni:

1. Desentralisasi

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

2. Asas Dekonsentrasi

Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah untuk membantu urusan pusat yang ada di daerah.

3. Medebewind

Tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah tingkat atasnya.

Visi Otonomi Daerah dapat dirumuskan dalam tiga (3) ruang lingkup interaksinya yang utama, di bidang Politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokrasi, maka harus dipahami sebagai proses bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung jawaban publik. Di bidang ekonomi, otonomi daerah disatu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan dipihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi

Di bidang Sosial dan Budaya otonomi daerah harus dikelola

sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang yang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.⁶

Otonomi yang diberikan kepada daerah bersifat administratif dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam Negara kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah pusat selalu berupaya untuk mengarahkan, memberikan bimbingan, memonitoring dan mengevaluasi jalannya otonomi daerah sebagaimana yang diharapkan dalam makna pemberian otonomi daerah itu sendiri, demi kemajuan daerah. Pemerintah telah menyerahkannya, maka tidak boleh adanya campur tangan yang lebih jauh dalam pelaksanaan otonomi tersebut, mengingat telah ditetapkannya rambu-rambu yang harus dipatuhi secara bersama.

Istilah "Otonomi" dalam Otonomi Khusus haruslah diartikan sebagai kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus juga berarti kebebasan untuk berpemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk ikut serta mendukung penyelenggaraan pemerintah pusat⁷

Dalam Pasal 1 huruf b Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua yang dimaksud dengan Otonomi Khusus adalah

⁶ Syaukani HR, Affan Gaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 175

⁷ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua, PT Gramedia Pustaka Utama

kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

Ke "Khususannya Papua" dapat pula ditinjau dari beberapa aspek⁸, yaitu :

- (1) aspek Geografis, yaitu bahwa Papua memiliki daerah yang seluas tiga setengah kali pulau Jawa dengan topografi yang bervariasi, dimana ada yang di bawah permukaan air laut, beberapa meter di atas permukaan air laut, bahkan pegunungan yang senantiasa di selimuti salju.
- (2) aspek Fisiologis, bahwa orang Papua berasal dari ras Negroid rumpun Melanesia.
- (3) aspek Politik, yaitu bahwa Papua bagian dari Republik Indonesia melalui proses Politik tersendiri yang dilegitimasi melalui kesepakatan New York dan Pepera.
- (4) aspek Sosial Budaya, yaitu kondisi masyarakat Papua masih terbatas kuantitas dan kualitas sekitar 75% penduduk tidak memperoleh pendidikan yang layak, gizi yang rendah serta pelayanan kesehatan yang terbatas, memiliki ragam budaya yang unik (254 suku dan bahasa).

Pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah Provinsi Papua dalam bentuk Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001

Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, memiliki 4 (empat) hal yang mendasar yang menjadi isi undang-undang ini adalah :

1. Pengaturan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan;
2. Pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar;
3. Mewujudkan penyelenggaraan pemerintah yang baik yang berciri :
 - a. Partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pelaksanaan pembangunan melalui keikut sertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan;
 - b. Pelaksanaan pembangunan yang di arahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan
 - c. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.
4. Pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif serta Majelis Rakyat Papua sebagai

D. Tujuan Penelitian

Penulisan skripsi ini mempunyai tujuan antara lain :
Untuk mengetahui dan mengkaji Pelaksanaan Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua di Jayapura

E. Manfaat Penelitian

Sebagai sarana untuk mengembangkan ilmu, sebab dari hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi ilmu pengetahuan dan memberikan fakta pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Otonomi Khusus Provinsi Papua.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian Kepustakaan, penelitian yang dilakukan dengan mencari literatur, dokumen, peraturan perundang-undangan dan sebagainya.
- b. Penelitian Lapangan, dilakukan dengan melakukan penelitian secara langsung kepada responden yaitu ke instansi-instansi yang ada relevansinya di Pemerintah Daerah Provinsi Papua.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan Provinsi Papua, kota Jayapura

Responden :

1. Kepala Biro Hukum Pemerintah Provinsi Papua
2. Kepala Distrik Jayapura Utara

3. Tokoh masyarakat.

3. Tehnik dan Alat Pengumpulan Data

a. Data Primer

Wawancara yaitu mengadakan pertanyaan secara langsung terhadap narasumber berdasarkan daftar pertanyaan yang telah dibuat.

b. Data Sekunder

Studi kepustakaan yaitu mempelajari literatur, peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder terdiri dari:

- a) Bahan Hukum Primer yaitu terdiri dari Peraturan Perundang-Undangan termasuk norma dasar, peraturan dasar, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- b) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer.
- c) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer walaupun bahan hukum sekunder.

4. Tehnik Pengolahan Data

Data yang diperoleh disusun secara sistematis, logis, dan yuridis untuk mendapatkan gambaran Pelaksanaan Undang-undang Otonomi Khusus Provinsi Papua.

5. Analisis Data

Data yang dikumpulkan dari hasil penelitian, akan dianalisis secara yuridis kualitatif, yaitu suatu metode analisis data dengan mengelompokkan

1. Analisis data yang diperoleh dari penelitian dan kebenarannya

Kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan dan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas