

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.¹ Keputusan politik penyatuan Papua (semula disebut Irian Barat kemudian berganti menjadi Irian Jaya) menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya mengandung cita-cita luhur. Namun kenyataannya berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik 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 (HAM) di Provinsi Papua, khususnya masyarakat papua.²

Momentum reformasi di Indonesia memberi peluang bagi timbulnya pemikiran dan kesadaran baru untuk menyelesaikan berbagai permasalahan besar bangsa Indonesia dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Sehubungan dengan itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tahun 1999 dan 2000 menetapkan perlunya

¹ <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=234489>, 16 february 2010 (17:22)

² http://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_khusus_Papua, 18 february 2010, (18:22)

pemberian status Otonomi Khusus kepada Provinsi Irian Jaya. Hal ini merupakan suatu langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di provinsi Papua.

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. Otonomi Khusus sendiri adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua, termasuk provinsi-provinsi hasil pemekaran Provinsi Papua, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

Pada tanggal 21 November 2001, Presiden Megawati Soekarnoputri menandatangani Undang-undang RI No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Undang-Undang ini memiliki tujuan yang sangat mulia yaitu mempercepat pembangunan di Papua. Hal ini menunjukkan bahwa perhatian pemerintah pusat cukup besar terhadap masyarakat Papua. Dan ini menunjukkan bahwa daerah diberi kebebasan untuk mengembangkan daerahnya sesuai potensi dari daerah tersebut. Perhatian pemerintah pusat terhadap masyarakat Papua itu selama ini cukup besar dan hal ini dibuktikan dengan kucuran dana pembangunan ke daerah ini dalam jumlah yang cukup

besar. Apalagi kucuran dana melalui kebijakan Otsus dimana tahun 2008 Papua mendapat Rp 17 triliun, namun pertanyaan kritis adalah mengapa uang sebanyak itu belum benar-benar dirasakan manfaatnya bagi masyarakat yang masih hidup miskin dan terbelakang.³

Namun, pada kenyataannya dewasa ini yang terlihat justru sebaliknya. Pemerintah justru mengambil keuntungan dari berbagai sumber daya dari tanah Papua. Membuat perjanjian-perjanjian bisnis yang merugikan masyarakat Papua dan masyarakat tidak pernah merasakan hasil kekayaan bumi mereka sendiri. Ketidakpercayaan masyarakat Papua bertambah ketika pelanggaran HAM, penindasan, intimidasi dan diskriminasi semakin berkembang. Penduduk Papua juga merasa berbeda dengan penduduk Indonesia yang lainnya, sehingga secara fisik dan batin masyarakat Papua merasa terpisah.⁴

Kendati rakyat asli Papua bangga atas kehadiran Otonomi khusus sebagai solusi terbaik, ternyata Pemerintah Pusat terkesan mengabaikan produk undang-undangnya. Bahkan kurang mendukung pelaksanaan Otonomi khusus untuk penyelesaian masalah di Tanah Papua yang disebut Tanah Damai. Seharusnya pemerintah melaksanakan hukum secara tepat dan adil. Termasuk menyelesaikan masalah-masalah Papua melalui dialog nasional

³ Ramse Wally S.H., Peran Pemerintah Cukup Besar Ke Papua, Kamis, 14 Agustus 2008, <http://www.papuapos.com>, (18:32)

⁴ Terianus Aronggear S.E., Organisasi Papua Merdeka, Sabtu, 29 November 2008, <http://www.suarapapua.com>, (20:31)

secara adil dan bermartabat demi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Istilah Otonomi Khusus terdiri dari dua kata yaitu kata "otonomi" dan "khusus." Istilah "otonomi" dalam Otonomi Khusus haruslah diartikan sebagai kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri atau rumah tangganya sendiri.⁶ Hal itu berarti pula bahwa rakyat Papua telah mendapatkan kekuasaan dan kewenangan yang lebih besar untuk berpemerintahan sendiri, mengatur penegakan hukum dan ketertiban masyarakat, mengatur dan mengelola segenap sumber daya yang dimilikinya, termasuk sumber daya alam untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua, tetapi dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk ikut serta memberikan kontribusinya kepada kepentingan nasional.⁷

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua adalah suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (*service*), dan akselerasi pembangunan (*acceleration development*), serta pemberdayaan (*empowerment*) seluruh rakyat di provinsi Papua, terutama orang asli Papua. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar provinsi Papua dengan propinsi-propinsi lain dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta akan memberikan peluang bagi orang asli Papua

⁵ SP Morin, Otonomi Khusus, Sabtu, 29 November 2008, [http : // www.cendrawasihpos.com](http://www.cendrawasihpos.com), (19:49)

⁶ [http://wikipediaindonesia.co.id/.](http://wikipediaindonesia.co.id/) (9:40 PM)

⁷ Barnabas Suebu, Otonomi Khusus Papua, Masalah dan Prospek, Selasa, 09 September 2003, [http: // www.cendrawasihpos.com/.](http://www.cendrawasihpos.com/), (06:44 AM)

untuk berkiprah di wilayahnya sebagai pelaku sekaligus sasaran pembangunan.⁸

Otonomi khusus yang merupakan langkah awal positif dalam membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah, sekaligus langkah strategis untuk menyelesaikan masalah Papua, seharusnya dilaksanakan dengan baik. Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Pemerintah Provinsi/ Kabupaten/Kota dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹

Kewenangan yang lebih luas tersebut berarti pula mencakup kewenangan untuk mengatur pemanfaatan kekayaan alam di wilayah provinsi Papua, sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua, memberdayakan potensi perekonomian, sosial, dan budaya yang dimiliki, termasuk di dalamnya memberikan peranan yang signifikan bagi orang asli Papua melalui wakil-wakilnya untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keberagaman kehidupan masyarakat di provinsi Papua. Sebagai akibat dari penetapan Otonomi Khusus ini, maka ada perlakuan berbeda yang diberikan Pemerintah kepada provinsi Papua. Dengan kata lain terdapat hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Provinsi Papua dan tidak berlaku di provinsi

⁸ RI, Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

⁹ *Ibid.*

lain di Indonesia, seiring dengan itu terdapat pula hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak diberlakukan di Provinsi Papua.¹⁰

Apabila dilihat dari banyaknya sumber daya yang terkandung di tanah Papua, maka sudah pasti bisa ditebak masyarakat "bumi Cendrawasih" ini sudah hidup makmur, bukan seperti sekarang ini. Logikanya, masyarakat Papua merasa bahwa kekayaan alam yang terkandung di tanah Papua mampu membuat mereka melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menipisnya semangat kebangsaan dapat pula disebabkan oleh kesalahan pengelolaan negara sehingga mengakibatkan munculnya tuntutan merdeka, timbulnya rasa ketidakadilan, penyelesaian masalah bangsa yang refresif di luar koridor hukum dan kepentingan nasional, ketidakterbukaan dan ketidakjujuran, yang semua itu bermuara kepada tindakan yang menyimpang dari amanat rakyat.¹¹

Berbagai kasus sporadis di beberapa daerah berupa penembakan atas aparat, pengibaran bendera OPM(Organisasi Papua Merdeka), bahkan ada informasi akurat tentang makin solidnya gerakan para aktivis Papua Merdeka

¹⁰ Fredy Numberi, 2009, "Melalui Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM), Membangun Papua Masa Depan", (Kongres Ikatan Mahasiswa Papua tidak diterbitkan) hlm. 7.

¹¹ Jenderal TNI Ryamizard Ryacudu, 2005, "Memantapkan Wawasan Kebangsaan dalam Menghadapi Perkembangan Global dan Disintegrasi Bangsa" (Paper Pembekalan Anggota Pasukan Pengibar Bendera Kota Yogyakarta tidak diterbitkan), hlm. 8.

yang punya markas berlantai 15 di ibukota Negara Fiji, merupakan hal-hal yang patut ditanggapi serius oleh pemerintah.¹²

Seharusnya Otonomi khusus dikedepankan sebagai solusi terbaik dalam penyelesaian masalah Papua secara menyeluruh, mendasar, dan bermartabat, seperti yang selalu diucapkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, karena rasa cintanya kepada rakyat asli Papua.

Berangkat dari beberapa permasalahan mendasar di atas, penelitian ini hendak mengkaji Undang-undang otonomi khusus bagi masyarakat Papua sebagai rujukan pemerintah daerah setempat untuk membentuk regulasi atau peraturan di daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

Apakah Peraturan daerah yang dikeluarkan Pemerintah Provinsi Papua sudah memenuhi hakikat Otonomi Khusus bagi masyarakat Papua yang terdiri dari :

- 1) Pengaturan dan penerapan kewenangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Provinsi Papua;

¹² Yuzak Yaluwo, Otonomi Khusus: Papua Diharapkan Ditangani Lebih Serius, edisi Monday, 31 August 2009, di unduh 17 februari 2010 (18:24), <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=234489>

- 2) Pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar;
- 3) Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang melibatkan masyarakat, memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua, dan pertanggung jawaban yang transparan kepada masyarakat;
- 4) Pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua.

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan obyektif

Mengetahui kontribusi kelembagaan baik lembaga eksekutif dan legislatif dan juga lembaga representatif kultural yaitu Majelis Rakyat Papua dalam pembentukan Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi Papua sudah sesuai dan mewujudkan hakikat Otonomi Khusus bagi masyarakat Papua.

2. Tujuan subyektif

Tujuan dari penelitian ini adalah persyaratan untuk meraih gelar Sarjana Strata – 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk membangun pemahaman tentang konsep hukum dan implementasinya dalam hal pelaksanaan otonomi khusus propinsi Papua dalam pembentukan peraturan daerah.

2. Manfaat Praktis

Memberi masukan dan informasi kepada badan pembuat peraturan perundang-undangan dalam menetapkan kebijakan terkait dengan implikasi yuridis apa yang timbul dalam implementasi otonomi khusus propinsi Papua dalam pembentukan peraturan daerah.

E. Tinjauan Pustaka

1. Teori Konstitusi

Pembahasan konstitusi tidak terlepas dari sejarah konstitusi itu sendiri. Konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Membentuk dalam hal ini adalah pembentukan suatu negara atau penyusunan dan menyatakan suatu negara. Secara etimologis antara kata konstitusi, konstitusional intinya sama, namun penggunaan dan penerapannya berbeda. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan ketatanegaraan atau Undang-undang suatu negara. Sedangkan konstitusional adalah suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi. Menurut

Jimly Asshiddiqie, konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.¹³

E.C.S Wade yang kemudian dikutip Ellydar mengartikan Konstitusi sebagai *a document having a special legal sancity sets out the framework and the principle functions of the organ of government of the state and declares the principles governing the operation of those organ.* (Suatu dokumen yang merupakan kerangka dasar yang menampilkan sanksi hukum khusus dan prinsip-prinsip dari fungsi-fungsi lembaga pemerintahan negara yang menyatakan pula prinsip-prinsip yang mengatur cara kerja lembaga lain).¹⁴

2. Teori Negara Hukum

Konsep Negara Hukum menurut Aristoteles (384-322 S.M) adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Dan bagi Aristoteles (384-322 S.M) yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya,

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2006, hlm. 35

¹⁴ E.C.S. Wade & G. Godfray Philips, *Constitutional Law*, London, Logman, Green and Co, hlm 1, dikutip oleh Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, kreasi Total Media. Ctk pertama, Yogyakarta, hlm. 33

melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.¹⁵

Menurut Paul Scholten dalam bukunya *Verzamel Geschriften, deel I*, tahun 1949, hlm. 383, dalam pembicaraan *Over den Rechtsstaat*, istilah Negara Hukum itu berasal dari abad XIX, tetapi gagasan tentang Negara Hukum itu tumbuh di Eropa sudah hidup dalam abad tujuh belas. Gagasan itu tumbuh di Inggris dan merupakan latar belakang dari *Glorious Revolution* 1688 M. Gagasan itu timbul sebagai reaksi terhadap kerajaan yang absolut, dan dirumuskan dalam piagam yang terkenal sebagai *Bill of Right 1689* (Great Britain), yang berisi hak dan kebebasan daripada negara serta peraturan pengganti raja di Inggris.¹⁶

Konsepsi Negara Hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya *Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat.¹⁷

¹⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988, hlm. 153.

¹⁶ Terpetik dalam O. Notohamidjojo, Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia, Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm. 21.

¹⁷ M. Tahir Azhary, Negara Hukum, Jakarta, Bulan Bintang, 1992, hlm. 73-74

3. Teori Demokrasi

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi, hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi Negara dijamin. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya termasuk kebijaksanaan Negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.¹⁸ Demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai tujuan keputusan politik, dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.¹⁹ Menurut pendapat Robert Dahl, demokrasi adalah sebuah sistem politik, menekankan pada responsifitas pemerintah terhadap preferensi warga negaranya, yang secara politis, sebagai sifat dasar demokrasi.²⁰

Dari beberapa teori demokrasi yang telah diuraikan diatas, penulis mengambil sebuah kesimpulan bahwa demokrasi sebagai dasar bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyat yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai

¹⁸ Nanik Prasetyoningsih & Septi Nurwijayanti, Politik Ketatanegaraan, Yogyakarta, Lab Hukum UMY, 2007, hlm. 41.

¹⁹ Joseph A. Schmeter, *Patterns of Democracy*, [http : // www.google.com](http://www.google.com), // senin, 22 desember 2008 (15:25)

²⁰ Nanik Prasetyoningsih & Septi Nurwijayanti, Politik Ketatanegaraan, op. cit. hlm. 42

kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan Negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.

4. Teori Pembagian Kekuasaan

Pada hakekatnya pembagian kekuasaan dapat dibagi ke dalam dua cara, yaitu :²¹

- 1) Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya. Maksudnya pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan, misalnya antara pemerintah pusat dengan dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam suatu negara federal;
- 2) Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dalam pembagian ini lebih menitikberatkan pada perbedaan antara fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian (legislatif, eksekutif dan yudikatif), tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa diantara bagian-bagian itu dimungkinkan ada koordinasi atau kerjasama.²²

²¹ Zul Afdi Ardian, Hukum Tata Negara, Jakarta, Pradnya Paramita, 1994, hlm. 62

²² Kusnardi dan Harmaily, Pemisahan Kekuasaan, [http : //www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), Sabtu, 27 Desember 2008, (20:30)

5. Teori Pemisahan Kekuasaan

Kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisahkan-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain, namun keduanya ada kesamaan, yaitu memungkinkan adanya koordinasi atau kerjasama. Selain itu pembagian kekuasaan baik dalam arti pembagian atau pemisahan yang diungkapkan dari keduanya juga mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk membatasi kekuasaan sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.²³

Kekuasaan di dalam negara itu dibagi dalam organ-organ negara yang mempunyai fungsi yang berbeda-beda. Agar pemerintah tidak sewenang-wenang, maka harus ada perbedaan pemegang kekuasaan-kekuasaan ke dalam tiga macam kekuasaan, yaitu Kekuasaan Legislatif yang membuat undang-undang, Kekuasaan Eksekutif yang melaksanakan undang-undang, dan Kekuasaan Federatif yang melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain.²⁴

Menurut Montesquieu seorang pemikir berkebangsaan Perancis mengemukakan teorinya yang disebut *trias politica*. Dalam

²³ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie S.H., Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca reformasi, Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 12.

²⁴ John Locke, Two Treaties of Government, <http://wikipediaindonesia.co.id//teori/pemisahan/kekuasaan//>, Minggu 28 Desember 2008, (21:30)

bukunya yang berjudul *L'esprit des Lois* menawarkan alternatif yang agak berbeda dari pendapat John Locke. Menurut Montesquieu untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam 3 organ, yaitu :²⁵

- 1) Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang);
- 2) Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang);
- 3) Kekuasaan yudikatif (mengadili bila terjadi pelanggaran atas undang-undang).

Dalam ketatanegaraan Indonesia sendiri, istilah “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan dari konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala *trias politica* Montesquieu.

Setelah adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 selama empat kali, dapat dikatakan sistem konstitusi Republik Indonesia telah menganut doktrin pemisahan itu secara nyata. Beberapa yang mendukung hal itu antara lain adalah :²⁶

²⁵ Montesquieu, “L'esprit des Lois”, 1748, <http://www.wikipediaindonesia.co.id/teori/pemisahan/kekuasaan/> Minggu 28 Desember 2008, (21:33)

²⁶ Jimly Asshiddiqie, 2008, Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 151

- 1) Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR;
- 2) Diadopsinya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Dimana sebelumnya undang-undang tidak dapat diganggu gugat, hakim hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang;
- 3) Diakui bahwa lembaga pelaksana kedaulatan rakyat itu tidak hanya MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat;
- 4) MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, namun sebagai lembaga negara yang sederajat dengan lembaga negara lainnya;
- 5) Hubungan-hubungan antar lembaga negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Jadi berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka Undang-Undang Dasar 1945 tidak lagi dapat dikatakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal maupun menganut ajaran *trias politica* Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara mutlak dan tanpa diiringi oleh hubungan

yang saling mengendalikan satu sama lain. Dengan perkataan lain, sistem baru yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances*, sehingga masih ada koordinasi antar lembaga negara.

6. Peraturan Perundangan Yang Berkaitan Dengan Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

1) Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Undang-Undang ini dibentuk dengan latar belakang bahwa 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, dimana penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri. Selain itu, bahwa 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. 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. Sehingga, 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 yang 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. Masyarakat Papua merasa perlu untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional pengakuan terhadap hak-hak dasar serta adanya tuntutan penyelesaian masalah yang berkaitan dengan pelanggaran dan perlindungan Hak Asasi Manusia penduduk asli Papua. Dan perkembangan situasi dan

kondisi daerah Irian Jaya, khususnya menyangkut aspirasi masyarakat menghendaki pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua sebagaimana tertuang dalam Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya Menjadi Papua.

Undang-undang ini secara garis besar mengatur tentang lambang-lambang daerah, pembagian daerah yang meliputi distrik-distrik, kewenangan daerah, bentuk dan susunan pemerintahan daerah, Majelis Rakyat Papua, perangkat dan kepegawaian, partai politik, peraturan daerah khusus (perdasus), peraturan daerah propinsi (perdasi), keputusan gubernur, keuangan daerah, perekonomian daerah, perlindungan hak-hak masyarakat adat, Hak Asasi Manusia, kepolisian daerah, kekuasaan peradilan, pengakuan peradilan adat dalam masyarakat hukum adat tertentu, keagamaan, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan, pembangunan berkelanjutan dan lingkungan hidup, masalah sosial berkaitan dengan perhatian khusus terhadap suku-suku di propinsi Papua yang terisolasi, terpencil dan terabaikan, pengawasan, kerjasama dan penyelesaian perselisihan.

2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Latar belakang terbentuknya undang-undang ini adalah bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, 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, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Selain itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dirasa

sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.

Secara garis besar, undang-undang ini mengatur tentang pembentukan daerah dan kawasan khusus, pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah, penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari pemerintah daerah dan DPRD, hak dan kewajiban daerah dalam menyelenggarakan otonomi, tugas, wewenang, larangan, pemberhentian, tindakan penyidikan kepala daerah dan wakil kepala daerah, kedudukan, fungsi, wewenang, hak, kewajiban, larangan, pemberhentian, penggantian antar waktu anggota DPRD, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, perangkat daerah, kepegawaian daerah, peraturan daerah, perencanaan pembangunan daerah, keuangan daerah meliputi pendapatan, belanja dan pembiayaan, BUMD, APBD, kawasan kota dan desa, pertimbangan dalam kebijakan otonomi daerah.

3) Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Latar belakang pembentukan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 adalah bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya adalah

pemerintah pusat dan daerah, dan antar pemerintah daerah perlu diatur secara selaras.

Selain itu, untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan pemerintah pusat, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasar pembagian kewenangan, tugas, dan tanggungjawab yang jelas antar susunan pemerintahan. Disamping itu, undang-undang nomor 25 tahun 1999 sudah tidak sesuai dan perlu diganti.

4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini dibentuk berdasarkan pertimbangan bahwa dalam rangka mengantisipasi keadaan genting yang disebabkan oleh bencana alam, kerusakan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya yang terjadi diseluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mengakibatkan pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai jadwal, sehingga perlu dilakukan pengaturan

tentang penundaan pelaksanaan pemilihan. Selain itu, dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus menerapkan prinsip efisiensi dan efektivitas karena berkaitan dengan pemanfaatan dana, perlengkapan, personil dan keadaan di wilayah pemilihan.

Hal tersebut di atas belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sehingga perlu menetapkan Peraturan Pengganti Undang-Undang untuk merubah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

5) Undang-Undang Nomor 8 tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Berdasarkan pertimbangan yang tersebut dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa peristiwa bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan dan/atau gangguan lainnya diseluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat mengakibatkan tidak dapat dilaksanakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan jadwal yang belum

diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, sehingga pemerintah membentuk peraturan untuk mengatur hal tersebut dan menetapkan merasa perlu untuk menetapkan peraturan tersebut yang merupakan landasan hukum yang kuat sehingga menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 tahun 2005 sebagai Undang-Undang.

6) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Latar belakang dibentuknya undang-undang ini adalah dirasa perlu bahwa untuk mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis yang memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara yang memenuhi persyaratan sehingga dalam penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah terjadi perubahan, terutama setelah putusan Mahkamah Konstitusi tentang calon perseorangan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum diatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala

daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya. Selain itu, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum diatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang meninggal dunia, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya. Sehingga, dalam rangka mewujudkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, perlu adanya pengaturan untuk mengintegrasikan jadwal penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sehingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah perlu diubah.

7) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Dilatarbelakangi oleh masalah yang timbul di provinsi Irian Jaya Barat yang kemudian berganti nama menjadi provinsi Papua Barat yang pada kenyataannya telah menjalankan urusan pemerintahan dan pembangunan dan memberikan pelayanan masyarakat sejak tahun 2003, namun belum diberlakukan otonomi

khusus berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sehingga dirasa pemberlakuan otonomi khusus bagi provinsi Papua Barat memerlukan kepastian hukum yang sifatnya mendesak dan segera agar tidak menimbulkan hambatan percepatan pembangunan khususnya dibidang sosial, ekonomi, dan politik serta infrastruktur di provinsi Papua Barat.

8) Undang-Undang Nomor 35 tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang didasari mengingat bahwa Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang kemudian menjadi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dimana seperti yang telah diketahui bahwa di Provinsi Papua Barat belum diberlakukan otonomi khusus berdasarkan

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang kemudian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua merupakan suatu kebijakan khusus dalam rangka peningkatan pelayanan, akselerasi pembangunan, dan pemberdayaan seluruh rakyat di Provinsi Papua agar dapat setara dengan daerah lain. Sehingga karena pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat memerlukan kepastian hukum yang sifatnya mendesak dan segera agar tidak menimbulkan hambatan percepatan pembangunan khususnya bidang sosial, ekonomi, dan politik serta infrastruktur di Provinsi Papua Barat, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Maka berdasarkan pertimbangan diatas, pemerintah merasa perlu menetapkan 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.