

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENAMBAHAN PROVINSI BARU DI PAPUA BERDASARKAN HUKUM OTONOMI DAERAH

Arbi Nurcahyanto, Moh. Saleh

Magister Hukum, Fakultas Hukum,
Universitas Narotama Surabaya, Indonesia

*Corresponding Author:
Email: arbi.nurcahyanto94@gmail.com

Abstract.

The government passed laws (UU) related to the formation of a new province in Papua, namely Law Number 14 of 2022 concerning the Establishment of the South Papua Province, Law Number 15 of 2022 concerning the Establishment of the Central Papua Province, Law Number 16 of 2022 concerning the Establishment of the Papua Mountains Province on 25 July 2022 and Law Number 29 of 2022 concerning the Formation of the Southwest Papua Province. The formation of the new province in Papua created a polemic in society, especially the Papuan people because it did not involve the Papuan People's Council (MRP) in its formation. The author examines the legal politics of creating a new province in Papua and the position of forming a new province in Papua without involving the Papuan People's Council in the perspective of special autonomy. Based on the problems discussed in this scientific research, the research method used is normative juridical with the Statute Approach. The result of the discussion is that the formation of a new province in Papua is legal according to the law even without the approval of the MRP. Because in accordance with Article 76 of Law Number 2 of 2021 concerning the Second Amendment to Law Number 21 of 2001 concerning Special Autonomy for the Province of Papua. The government uses a regional management approach using the top down principle while still prioritizing the principles of democracy and efficiency in reducing disparities between regions in Papua.

Key words : special autonomy, expansion, Papua People's Council (MRP)

PENDAHULUAN

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. 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 pembangunan dan pemerintahan yang sentralistik belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, belum

sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat dan belum sepenuhnya menampilkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua.

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 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.

Pemerintah mengesahkan Undang-Undang (UU) terkait pembentukan provinsi baru di Papua, yaitu UU Nomor 14 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Selatan, UU Nomor 15 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah, UU Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Pegunungan pada tanggal 25 Juli 2022 dan UU Nomor 29 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya. Dengan disahkannya 4 (empat) Undang-undang tersebut, maka Papua saat ini terdiri dari 6 (enam) provinsi, yaitu Provinsi Papua dengan ibu kota Jayapura, Provinsi Papua Barat dengan ibu kota Manokwari, Provinsi Papua Selatan dengan ibu kota Merauke, Provinsi Papua Tengah dengan ibu kota Nabire, Provinsi Papua Pegunungan dengan ibu kota Jayawijaya dan Provinsi Papua Barat Daya dengan ibu kota Sorong.

Meskipun sejumlah penolakan akan pemekaran ini terjadi, namun Pemerintah dan DPR tetap pada akhirnya mengesahkan pemekaran di wilayah Papua. Polemic yang muncul di masyarakat dikarenakan terkait dengan minimnya aspirasi terkait pemekaran provinsi papua dan Pemerintah tidak melibatkan Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam perumusan keempat undang-undang pemekaran provinsi baru tersebut.

Public Virtue Research Institute (PVRI) dalam seminar menyatakan, sejumlah perwakilan masyarakat sipil dan akademisi sepakat bahwa langkah pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) atau pemekaran bukan solusi bagi penanganan konflik Papua yang semakin kompleks. Strategi dalam menyelesaikan persoalan Papua melalui DOB selama ini juga tidak berjalan maksimal dan bahkan jauh dari kebutuhan orang asli Papua (OAP).¹

¹ Berita Online. (2022). Diakses dalam <https://mrp.papua.go.id/2022/04/28/mrp-pembentukan-tiga-provinsi-baru-bukan-solusi-menangani-krisis-di-papua/> dilihat pada 2 Mei 2023

Majelis Rakyat Papua (MRP) menyatakan masyarakat Papua pada umumnya tak menginginkan adanya pemekaran wilayah. Menurut MRP, keempat Undang-undang Daerah Otonom Baru (DOB) yang didorong oleh Menteri Dalam Negeri dan Komisi II DPR RI melalui mekanisme yang salah dan illegal karena merujuk asosiasi bupati yang mana tidak pernah di Undang-undang Otonomi khusus. MRP juga tak lagi dimintai persetujuan oleh pemerintah dan DPR dalam proses pembahasan RUU tentang Provinsi Papua Selatan, RUU tentang Provinsi Papua Tengah, dan RUU tentang Provinsi Papua Pegunungan serta RUU Provinsi Papua Barat Daya.

Akademisi Universitas Cendrawasih mengatakan jika dua puluh tahun tahun Otonomi Khusus di Papua belum membawa banyak perubahan signifikan bagi OAP. Pembangunan di tanah Papua cenderung berpola nasional dan mengabaikan pola lokal, kurang menyentuh kebutuhan dan hak-hak asasi rakyat, dan pemerintah meredam perlawanan dengan memekarkan provinsi.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, penulis akan mengkaji tentang politik hukum pembuatan provinsi baru di Papua dan kedudukan pembentukan provinsi baru di Papua tanpa melibatkan Majelis Rakyat Papua dalam perspektif otonomi khusus.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengkaji hukum dengan norma dengan kata lain penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian dengan pendekatan masalah perundang-undangan (*Statute Approach*). Bahan sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini merupakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Politik Hukum Pembentukan Provinsi Baru di Papua

Politik Hukum sendiri menurut Prof. Mahfud MD adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara Nasional oleh pemerintahan Indonesia yang meliputi: pertama pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari penjabaran tersebut pengertian politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan

ditegakkan.”² Prof. Mahfud M.D. juga mengemukakan bahwa antara hukum dan politik merupakan dua hal yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Karakteristik produk hukum akan bergantung pada konfigurasi sistem politik yang ada pada masa produk hukum itu dibuat. Ilmu Politik Hukum bukan hanya menyangkut *policy* atau arah resmi tentang hukum yang akan diberlakukan melainkan menyangkut juga tentang berbagai hal yang terkait dengan arah resmi itu, misalnya politik apa yang melingkupi, melatarbelakangi, budaya hukum apa yang melingkupi dan problema macam apa yang dihadapi.³

Sejarah Panjang tanah Papua dari wilayah jajahan Belanda sampai merdeka menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setelah penyerahan Belanda atas otoritas administrasi Papua kepada UNTEA, pada tanggal 31 Desember 1962 Indonesia memulai kekuasaan *de jure* atas tanah Papua dalam pengawasan PBB. Kedudukan Papua Barat semakin pasti pada tahun 1969 setelah diadakan Pepera atau *referendum act of free choice*. Hasil Pepera membuktikan bahwa sebanyak 1.025 rakyat Papua atau Irian Barat memilih untuk tetap menjadi bagian dari Indonesia. Sidang Umum PBB pada tanggal 19 Desember 1969 menerima dan menyetujui hasil Pepera. Pada zaman orde baru, presiden Soeharto mengganti nama Papua dari Irian Barat menjadi Irian Jaya. Kemudian, pada tahun 2001 lahirlah Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, diganti menjadi Provinsi Papua. Lalu pada tahun 2004, Papua dibagi lagi menjadi dua provinsi, yaitu bagian timur dengan tetap disebut Papua, sedangkan bagian Barat diganti menjadi Provinsi Papua Barat.

Indonesia menerapkan prinsip desentralisasi sejak pertama kali berdiri, namun penerapan secara penuh sejak tahun 2001, ketika Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diterbitkan. Hal ini didorong oleh fakta bahwa desentralisasi diterapkan di berbagai negara sebagai respon atas tidak efektifnya sistem sentralisasi dalam melaksanakan kebijakan dan program programnya.⁴ Asumsi yang dibangun dari penerapan desentralisasi adalah untuk meningkatkan efektivitas pelayanan publik karena pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakat dan lebih mengerti keinginan masyarakat dibandingkan pemerintah pusat.⁵

² Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Edisi Revisi. Depok: Rajawali Pers, 2019, hal. 1

³ Ibid, hal. 2

⁴ Bowman, M and Hampton, W *Local Democracies: A Study in Comparative. Local Government*. Longman. Melbourne, 1983.

⁵ G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007, pp.326

Indonesia juga mengakui satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus berupa desentralisasi yang bersifat asimetris atau berbeda dengan daerah pada umumnya, selain desentralisasi secara umum. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, yang mengamatkan bahwa: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yg bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”. UUD NRI 1945 mengakui kenyataan historis daerah-daerah istimewa sebagai sub sistem negara, karena kenyataannya ada hak yang sudah dimiliki sejak semula (*hak autochtoon*), yaitu hak yang dimiliki sebelum terbentuknya negara. Kekhususan tersebut diberikan kepada Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Daerah Istimewa Yogyakarta, Aceh kepada Provinsi Papua dan Papua Barat,

Otonomi khusus pada Papua diberikan pada tahun 2001 dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan 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 (UU Otsus Papua) dan pada akhirnya diubah dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Papua. Otonomi khusus Papua guna mengatasi konflik yang berkepanjangan dan menelan korban yang banyak, baik dari kalangan militer maupun sipil karena keinginan sebagian rakyat Papua untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara umum terdapat peningkatan kesejahteraan di Papua dan Papua Barat sebagai dampak adanya kebijakan otonomi khusus, setelah berjalan otonomi khusus selama dua puluh tahun. Namun perbaikan tersebut dirasa belum cukup memuaskan, sehingga perlu untuk dilakukan perubahan pendekatan dalam pembangunan. Di Provinsi Papua dan Papua Barat, pembangunan sangat terkendala oleh kondisi geografis dan gangguan keamanan dan ketertiban oleh masyarakat, sehingga perlu terobosan dalam penataan daerah di Papua

Secara umum kebijakan otonomi khusus telah membawa perbaikan kesejahteraan di Papua dan Papua Barat. Namun demikian, perbaikan tersebut dianggap masih belum cukup memuaskan karena Provinsi Papua dan Papua Barat relatif masih tertinggal dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Untuk mendapatkan gambaran tentang pengaruh kebijakan otonomi khusus bagi Papua dan Papua Barat, akan diuraikan dari data sebagai berikut:

1) Pembangunan Daerah Tertinggal.

Berdasarkan Perpres Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020 – 2024, sebanyak 22 dari 28 kabupaten dan 1 kota di Papua ditetapkan sebagai daerah tertinggal, dan sebanyak 8 dari 12 kabupaten dan 1 kota di Papua Barat sebagai daerah tertinggal. Penetapan daerah tertinggal mempertimbangkan aspek, sumber daya manusia, sarana

dan prasarana, kemampuan keuangan daerah, perekonomian masyarakat, aksesibilitas dan karakteristik daerah. Secara umum ketertinggalan disebabkan salah satunya karena faktor geografis. Papua dan Papua Barat memiliki masalah geografis yang menyebabkan biaya pembangunan yang cukup tinggi serta proses pembangunan tidak dapat berjalan secara optimal.

2) Indeks Pembangunan Manusia

Di Papua dan Papua Barat dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia mengalami peningkatan yang cukup signifikan, dari 54,45 pada tahun 2010 menjadi 60,84 di tahun 2019 untuk Papua (meningkat 6,4) dan dari 59,6 di tahun 2010 menjadi 64,7 di tahun 2019 untuk Papua Barat (meningkat 4,9). Dibandingkan dengan peningkatan nasional yang 0,53 per tahun, peningkatan rata-rata sebesar 0,64 per tahun untuk Papua, dan 0,49 per tahun untuk Papua Barat. Rata-rata IPM di Papua dan Papua Barat relatif lebih rendah jika dibandingkan dengan rata-rata nasional. Selain itu, ketimpangan sangat nyata dari sisi kesejahteraan antar kabupaten/kota di Papua dan Papua Barat. Ketimpangan tersebut menjadi isu utama yang harusnya mendapatkan perhatian dimana dari sisi geografis sangat kontras mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat di Papua dan Papua Barat.

3) Tingkat Kemiskinan di Papua dan Papua Barat

Tingkat kemiskinan di Papua mengalami menurun secara signifikan dari 40,7 % di tahun 2007 menjadi 26,55 % di tahun 2020. Sedangkan di Papua Barat kemiskinan menurun dari 39,31% di tahun 2007 menjadi 21,51% di tahun 2020. Penurunan tersebut lebih banyak dari rata-rata nasional, namun dari sisi angka, jumlah penduduk miskin di Papua dan Papua Barat relatif masih sangat tinggi.

4) Pendidikan

Data statistik menunjukkan bahwa ada peningkatan kualitas Pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat meskipun tidak signifikan. Angka Harapan Lama Sekolah (HLS) di Provinsi Papua terdapat peningkatan dari 9,94 tahun pada tahun 2014 menjadi 11,05 tahun pada 2019 (1,11 tahun) sedangkan HLS meningkat dari 11,87 tahun menjadi 12,53 tahun dari tahun 2014 ke 2019 (0,66 tahun) di Papua Barat. Sedangkan untuk Angka Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) di Provinsi Papua meningkat 0,89 dari 5,76 tahun 2014 menjadi 6,65 tahun 2019 dan untuk Provinsi Papua Barat meningkat 0,31 dari 6,96 tahun 2014 menjadi 7,27 tahun 2019. Meskipun demikian, HLS dan RLS Papua dan Papua Barat masih dibawah rata-rata nasional. (Sumber: BPS 2020)

5) Kesehatan

Pelayanan kesehatan relatif masih rendah di Provinsi Papua dan Papua Barat. Kondisi Angka Harapan Hidup (AHH) adalah 65 tahun serta lebih rendah dari pada angka rata-rata nasional yaitu 70 tahun, juga masih lebih rendah

dibandingkan Aceh, Kalimantan Timur, Maluku dan Nusa Tenggara Timur. Peningkatan AHH penduduk di Provinsi Papua dan Papua Barat juga relative rendah dibandingkan rata-rata nasional yaitu 0,15 per tahun dibandingkan nasional 0,17 per tahun. (Sumber: BPS 2020)

6) Infrastruktur

Dilihat dari statistik persentase akses air minum yang layak, ada peningkatan yang signifikan di Provinsi Papua Barat namun kurang di Provinsi Papua. Rata-rata peningkatan akses terhadap air minum layak di Provinsi Papua sebesar 1,73 persen pertahun dan di Provinsi Papua Barat 4,07 persen per tahun. Peningkatan akses terhadap sanitasi yang layak memiliki peningkatan sebesar 1,55 persen pertahun di Provinsi Papua dengan dan persentase 4,13 persen pertahun di Provinsi Papua Barat sedangkan untuk skala nasional sebesar 2,42 persen pertahun. Jika dibandingkan dengan Provinsi lain, Provinsi Papua masih sangat tertinggal, tetapi untuk Provinsi Papua Barat relatif dapat mengejar Provinsi lain. (Sumber: BPS 2020)

Papua dan Papua Barat mempunyai masalah kendala geografis yang mana menyebabkan biaya pembangunan yang tinggi dan proses pembangunan tidak dapat berjalan dengan optimal. Kondisi geografis yang berat di Papua (yang ditandai IKK yang sangat tinggi), terutama di daerah pegunungan sehingga menyebabkan *unit cost* yang tinggi sehingga menyebabkan *high cost* ekonomi.

Provinsi Papua dan Papua Barat juga merupakan daerah yang rawan gangguan dari segi keamanan. Data UGM (2020) dari tahun 2010 sampai 2020 terdapat gangguan keamanan sebanyak 204 kasus yang melibatkan Aparat Keamanan dan Kelompok Kriminal Bersenjata serta OAP dan non OAP. Jumlah korban yang terhitung adalah mencapai 1869 jiwa dan 356 diantaranya meninggal dunia. Motif gangguan keamanan disebabkan 64% karena gerakan separatis, 11% karena politik, 10% karena balas dendam, 2% karena perkosaan dan 2% faktor ekonomi. Karakteristik gangguan keamanan dengan menggunakan kekerasan banyak dilakukan di Kabupaten Mimika, Puncak Jaya dan Nduga. Daerah dengan jumlah gangguan sedang adalah Kota Jayapura dan Kabupaten Jayapura. Gangguan keamanan di Provinsi Papua tentu saja menghambat pembangunan.

Tim Ahli UGM (2020) mengemukakan bahwa dengan perspektif developmentalis, pendekatan asimetris dalam menangani Papua harus dilakukan sebagai salah satu strategi untuk mengatasi permasalahan gangguan keamanan. Hal ini dapat dilakukan dengan asumsi bahwa gangguan keamanan di Papua adalah akibat belum optimalnya pembangunan di Papua, baik karena intervensi keliru maupun distribusi dari hasil pembangunan tidak merata. Banyak ahli mengemukakan bagaimana OAP cenderung termarginalkan diakibatkan

pendekatan pembangunan modern yang diterapkan di Papua (Barter dan Conte, 2016, Angraini, Maksum dan Halidin, 2019).

Sebagai langkah untuk mereduksi gangguan keamanan, menjadikan pemekaran daerah provinsi sebagai salah satu strategi untuk pembangunan lebih inklusif. Pemekaran yang telah dilakukan oleh pemerintah berhasil membuka daerah-daerah baru di Papua yang sebelumnya tertinggal dan terisolasi. Pemekaran daerah di Papua juga dapat membuat titik tumbuh ekonomi baru, diharapkan untuk percepatan pemerataan pembangunan karena berjalannya redistribusi anggaran pembangunan. Selain itu dengan memperpendek jarak fisik antara pemerintah dan masyarakat di daerah diharapkan jangkauan layanan lebih maksimal serta penyusunan kebijakan dapat lebih aspiratif terkait kebutuhan masyarakat. Adapun beberapa faktor yang mempengaruhi diantaranya:

- a. Memperpendek Rentang Kendali Pelayanan Pemerintahan. Diharapkan pemerintah lebih tanggap dan respon terhadap persoalan serta kebutuhan rakyat dalam rangka efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan untuk mempercepat pembangunan dan percepatan pelayanan kepada masyarakat.
- b. Memacu Pemerataan dan Percepatan Pembangunan. Percepatan pertumbuhan ekonomi di daerah guna peningkatan kesejahteraan rakyat, infrastruktur, layanan public, dan pertumbuhan perekonomian untuk memperkecil kesenjangan kesejahteraan baik individual maupun anatar daerah.
- c. Meningkatkan Keserasian Pembangunan Wilayah. Pembangunan yang terpadu dengan baik antarsektor menciptakan pijakan perencanaan pembangunan yang lebih terarah serta laju pertumbuhan antar wilayah perkotaan dengan wilayah perkampungan, antar Kabupaten/Kota, dan membuka daerah yang masih terisolasi.
- d. Meningkatkan Pendayagunaan Potensi Daerah Secara Optimal. Melalui pengelolaan dana otonomi khusus yang lebih baik, diharapkan dapat menstimulan pembangunan di Papua dengan optimalisasi potensi daerah, khususnya di bidang kesehatan, pendidikan dan infrastruktur.

Selain itu, UGM (2020) juga menyerukan pentingnya sebuah pemekaran sebagai strategi untuk transformasi konflik. Dasar pertimbangan pemekaran wilayah sesuai adat agar masing-masing tokoh adat akan menjaga wilayah adat mereka dan bertanggungjawab atas warga di wilayahnya. Kebijakan pemekaran daerah di Papua diharapkan dapat menciptakan suasana yang kondusif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Secara politik, 61 tokoh Papua yang menuntut aspirasi pemekaran hadir dalam audiensi dengan Presiden RI tanggal 10 September 2019 di Istana Negara. Di sisi lain, pemekaran Papua secara dasar hukum telah menjadi agenda nasional

dalam Perpres Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020 – 2024.

Dengan memperhatikan otonomi khusus di Papua, maka perlu instrumentasi kebijakan penataan daerah yang bisa mengurangi kesenjangan pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat serta dapat mereduksi konflik yang terjadi di tanah Papua. Konsep penataan daerah ini harus bersifat khusus dan juga asimetris dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia, sehingga perlu dirumuskan secara khusus terkait desentralisasi asimetris di Papua.

Menurut *Decentralization Support Facility* (2007) ada dua klasifikasi faktor yang memunculkan pemekaran daerah, yaitu faktor pendorong dan faktor penarik. Berbagai faktor yang mendorong munculnya pemekaran yaitu faktor kesejahteraan, ketimpangan pembangunan, luasnya rentang kendali pelayanan publik dan tidak terakomodasinya representasi politik.⁶ Sementara itu faktor penyebab pemekaran yang berupa penarik adalah limpahan fiskal yang berasal dari APBN berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dalam hal ini, faktor pendorong lebih merupakan aspek sosial dan politik, sedangkan faktor penarik lebih merupakan faktor ekonomi. Tidak dapat dipungkiri, kekuasaan, politik dan ekonomi juga memiliki saling keterkaitan satu sama lain. Salah satu faktor pendorong antara lain untuk memperpendek rentang kendali pelayanan publik antara daerah induk dengan daerah baru⁷

Pemerintah dan DPR berpandangan terdapat beberapa urgensi pembentukan ketiga provinsi baru di Papua, yaitu: alternatif percepatan pelayanan kepada masyarakat di wilayah tiap-tiap calon provinsi, pembangunan dapat lebih terfokus dengan rentang kendali lebih dekat; upaya menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien; memperkuat eksistensi serta peran wilayah adat dan budaya sebagai modal sosial; memperhatikan luas wilayah setiap calon provinsi dibanding dengan tingkat pelayanan belum optimal sehingga masih terjadi kesenjangan dan ketimpangan pembangunan; serta keberadaan daerah otonom baru untuk menjawab tantangan pembangunan dan tingkat kesejahteraan masyarakat.⁸

Dengan ketertinggalan pembangunan dengan provinsi lainnya dan luas wilayahnya, Pemerintah melakukan langkah-langkah strategis melalui pemekaran provinsi di wilayah Papua. Sejalan dengan itu, terdapat aspirasi

⁶ Titis Anindyajati, "POLITIK HUKUM PEMEKARAN DAERAH BERDASARKAN UUD 1945: ANALISIS PUTUSAN-PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERKAIT PEMEKARAN DAERAH". 15 September 2013.

⁷ Putusan MK No.016/PUU-III/2005 dan Putusan MK No.19/PUU-X/2013 tentang pengujian UU No.1212001 tentang Pembentukan Kota Singkawang

⁸ <https://setkab.go.id/> dilihat pada 22 Mei 2023.

masyarakat Papua yang disampaikan kepada pemerintah melalui Presiden R.I untuk membentuk provinsi-provinsi baru di wilayah Papua dalam rangka percepatan pembangunan serta memperhatikan budaya/adat yang beranekaragam di Papua yang terbagai dalam 7 (tujuh) wilayah adat.

Kedudukan Pembentukan Provinsi Baru di Papua tanpa melibatkan Majelis Rakyat Papua dalam perspektif Otonomi Khusus

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengakui menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah yang masih dipengaruhi oleh semangat reformasi menyebabkan munculnya fenomena pemekaran daerah yang semakin menjamur dengan alasan guna mengembangkan diri dan mengambil peluang menjadi daerah yang mandiri. Proses pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.

Pasal 32 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa pembentukan daerah dapat dilakukan dengan pembentukan daerah melalui pemekaran daerah, dan pembentukan daerah melalui penggabungan daerah. Berkaitan dengan pemekaran daerah, Pasal 33 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pemekaran daerah berupa pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi 2 (dua) daerah atau lebih daerah baru atau penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersandingan dalam 1 (satu) daerah provinsi menjadi satu daerah.

Pemekaran daerah hakikatnya merupakan upaya pemerintah untuk peningkatan kemampuan pemerintah daerah melalui memperpendek rentang kendali pemerintah. Secara filosofis tujuan pemberian otonomi daerah termasuk di dalamnya pemekaran daerah dimengerti sebagai langkah penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945. Dalam hal ini, pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Secara sosiologis, pemekaran daerah seyogyanya diharapkan dapat mendorong peningkatan pelayanan publik, partisipasi rakyat serta pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah.

Otonomi khusus bagi provinsi papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan

mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹ Kewenangan lebih luas, berarti pula tanggungjawab yang lebih besar bagi provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Undang-undang ini mengandung semangat penyelesaian masalah dan rekonsiliasi dengan antara lain pembentukan komisi pembedaan dan rekonsiliasi. Pembentukan komisi ini dimaksudkan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi dimasa lalu dengan tujuan pemantapan persatuan dan kesatuan nasional Indonesia di provinsi Papua.

Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak dasar masyarakat Papua. Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua merupakan perwujudan pengakuan negara atas kekhususan Papua sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang. Undang-undang tersebut mengatur seluruh aspek penyelenggaraan politik pemerintahan di Provinsi Papua, antara lain terkait dengan lambang daerah, pembagian daerah, kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua, bentuk dan susunan pemerintahan di Papua, kelembagaan dan kepegawaian di Papua, partai politik, Peraturan Daerah, keuangan, perekonomian, perlindungan hak masyarakat adat, hak asasi manusia, kepolisian daerah, peradilan, keagamaan, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan, pembangunan berkelanjutan dan lingkungan hidup, sosial, pengawasan, dan kerja sama penyelesaian perselisihan.

Dalam pembuatan keempat Undang-undang baru terkait dengan pemekaran wilayah provinsi Papua diketahui berdasarkan konfirmasi dari pimpinan Majelis Rakyat Papua (MRP), Pemerintah dan DPR tidak melibatkan Lembaga MRP. Majelis Rakyat Papua yang selanjutnya disingkat MRP adalah 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. MRP merupakan tempat yang disediakan oleh Undang-undang bagi Orang Asli Papua untuk menyampaikan aspirasi-aspirasi spesifiknya.

⁹ Nikmatul Huda, *Otonomi Daerah*, Filosofi, Sejarah, Perkembangan dan Problematika. Yogyakarta: Cet. V, 2022. Hal. 70.

Penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ditegaskan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sejak itu, wacana pembangunan dan pemekaran wilayah mulai berkembang di berbagai daerah Indonesia, misalnya pemekaran wilayah di Papua. Pemekaran dapat mempermudah pengelolaan sumber daya di daerah secara optimal untuk kemajuan kehidupan masyarakat daerah serta meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan. Dalam Pasal 33 UU Pemd, mengatur mengenai Pemekaran Daerah sebagaimana berupa:

- a. Pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru;
- b. Penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam 1 (satu) daerah provinsi menjadi satu daerah baru.

Mekanisme penataan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada pokoknya menganut 2 (dua) model pemekaran yaitu:

- a. Model *bottom up*/regular yaitu aspirasi/usulan berjenjang, dari tingkat desa/kelurahan, sampai tingkat pusat (beban pembiayaan APBN, APBD Provinsi Induk dan APBD kabupaten/kota cakupan wilayah), dan
- b. Model *top down*, dasar pertimbangan kepentingan strategis nasional, dilakukan oleh pemerintah pusat, setelah berkonsultasi dengan DPR RI dan DPD RI (beban pembiayaan selama masa persiapan murni APBN).

Berdasarkan Pasal 76 (1) dan (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021, ketentuan pemekaran sebagai berikut:

(1) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang.

(2) Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosialbudaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.

Di dalam konteks kekhususan Papua, mekanisme untuk pemekaran daerah telah diatur dalam Pasal 76 UU Otonomi khusus Papua, yang menyebutkan bahwa “Pemekaran provinsi papua menjadi provinsi-provinsi dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumberdaya manusia

dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang”. Sebagai sebuah *lex specialis* khusus di Provinsi Papua hanya mengenal pemekaran melalui pola *bottom up*, ditambah kekhususan syarat yang tidak dimiliki daerah lain, yaitu adanya persetujuan MRP dan DPRP. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah menggunakan terobosan hukum yakni dengan menggunakan pendekatan *top-down* dalam rangka pemerataan dan percepatan pembangunan di wilayah Papua. Untuk memastikan percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di Papua, sebagai solusi penyelesaian masalah tersebut diatur kewenangan Pemerintah Pusat untuk melakukan penataan daerah di Papua dalam kerangka kebijakan strategis nasional melalui mekanisme *top down* selain mekanisme *bottom up* yang sudah diatur di dalam UU Nomor 21 Tahun 2001. Selain itu, untuk memastikan peningkatan kesejahteraan dan percepatan pembangunan di wilayah Papua melalui penataan daerah, pemerintah melakukan penataan daerah provinsi dengan pertimbangan Pasal 4 UUD’45, maka perlu membedakan norma persyaratan pembentukan daerah antara *bottom up* dengan *top down*, dengan menambah operator norma pengaturan di dalam rumusan Pasal 76 UU Otsus Papua sehingga pemekaran provinsi dapat dilakukan atas prakarsa Pemerintah. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga berperan dalam dalam pembentukan provinsi baru melalui pemekaran di Papua. Hal ini sesuai dengan pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945 yakni DPD dapat mengajukan, ikut membahas rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang tersebut.

Di lain pihak, Mahkamah Konstitusi (MK) pada Putusan Nomor 47/PUU-XIX/2021 memutuskan tidak dapat menerima dan menolak permohonan pengujian materiil Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua) yang diajukan oleh Majelis Rakyat Papua (MRP). “Amar putusan mengadili, menyatakan permohonan Pemohon sepanjang pengujian Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua serta Pasal 77 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tidak dapat diterima; Menolak permohonan Pemohon selain dan selebihnya,”

Mahkamah Konstitusi (MK) juga melakukan pengujian formil Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Selatan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah, dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pembentukan

Provinsi Papua Pegunungan dengan nomor perkara 92/PUU-XX/2022. Pemohon merasa proses pembentukan UU *a quo* tidak dilaksanakan secara adil, aspiratif, bertanggung jawab dan transparan. Selain tidak melibatkan Pemohon sebagai warga masyarakat asli Papua untuk memberikan saran, ide, dan pendapat bagi pembangunan dan kemajuan pemerintahan daerah di provinsi Papua, termasuk dalam rangka adanya upaya untuk melakukan pemekaran di beberapa wilayah di provinsi Papua.¹⁰ Pembentukan UU *a quo* juga tidak dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam UU 12/2011 sebagaimana telah diubah dengan UU 13/2022, sehingga UU *a quo* cacat prosedural atau cacat formil. Pembentukan UU *a quo* dinilai telah bertentangan dengan prinsip otonomi khusus bagi provinsi Papua, diman kenyataannya dominasi pemerintah pusat yang otoriter dan sentralistik dalam melaksanakan pemekaran wilayah yang nihil partisipasi dari orang asli Papua. Dalam sidang dengan agenda Pemeriksaan Pendahuluan, baik Pemohon serta Kuasa Hukum Pemohon tidak hadir. Sehingga majelis panel hakim menyatakan Permohonan Formil UU Pemekaran Papua telah selesai dan ditutup.

KESIMPULAN DAN SARAN

Politik hukum pemekaran provinsi Papua yaitu beberapa urgensi pembentukan 4 (empat) provinsi baru di Papua, yaitu: alternatif percepatan pelayanan kepada masyarakat di wilayah tiap-tiap calon provinsi, pembangunan dapat lebih terfokus dengan rentang kendali lebih dekat; upaya menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien; memperkuat eksistensi serta peran wilayah adat dan budaya sebagai modal sosial; memperhatikan luas wilayah setiap calon provinsi dibanding dengan tingkat pelayanan belum optimal sehingga masih terjadi kesenjangan dan ketimpangan pembangunan; serta keberadaan daerah otonom baru untuk menjawab tantangan pembangunan dan tingkat kesejahteraan masyarakat. Pembentukan provinsi baru di Papua sah menurut Undang-Undang meskipun tanpa persetujuan dari MRP karena sesuai dengan Pasal 76 Undang-undang Nomor 2 tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dalam mengurangi kesenjangan antar wilayah di Papua, pemerintah menggunakan pendekatan penataan daerah dengan prinsip *top down* dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dan efisiensi.

Pemerintah seharusnya lebih mendengarkan lagi aspirasi rakyat Papua mengenai pemekaran wilayahnya sehingga tidak menimbulkan polemic di masyarakat. Pemerintah dan DPR seharusnya memperhatikan persetujuan Majelis Rakyat Papua (MRP) terkait pembentukan provinsi baru di Papua dan

¹⁰ Siaran pers MK RI

membuka ruang dialog dengan Lembaga MRP sehingga antara Pusat dan daerah dapat bergerak Bersama demi kemajuan tanah Papua.

REFERENSI

- Padmo Wahjono, “Menyelisik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan”, dalam majalah Forum Keadilan, 1991.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Edisi Revisi. Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung Citra Aditya Bakti, 1991.
- Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986..
- Bowman, M and Hampton, W., *Local Democracies: A Study in Comparative. Local Government*. Longman. Melbourne, 1983.
- G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007.
- Ni'matul Huda, “Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika.” Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2022.
- Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1994) hlm. 161-167.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- Titis Anindyajati, “Politik Hukum Pemekaran Daerah berdasarkan UUD 1945: Analisis Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Pemekaran Daerah”. 15 September 2013.
- Putusan MK Nomor 016/PUU-III/2005 dan Putusan MK No.19/ PUU-X/2013 tentang pengujian UU No.1212001 tentang Pembentukan Kota Singkawang
- Putusan MK Nomor 47/PUU-XIX/2021
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
- <https://setkab.go.id/> dilihat pada 22 Mei 2023.
- [https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18474&menu=2#:~:text=JAKARTA%2C%20HUMAS%20MKRI%20%E2%80%93%20Mahkamah%20Konstitusi,Papua%20\(UU%20Otsus%20Papua\),dilihat%20pada%2027%20Mei%202023](https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18474&menu=2#:~:text=JAKARTA%2C%20HUMAS%20MKRI%20%E2%80%93%20Mahkamah%20Konstitusi,Papua%20(UU%20Otsus%20Papua),dilihat%20pada%2027%20Mei%202023), dilihat pada 27 Mei 2023.
- <https://mrp.papua.go.id/2022/04/28/mrp-pembentukan-tiga-provinsi-baru-bukan-solusi-menangani-krisis-di-papua/> dilihat pada 2 Mei 2023