

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Otonomi khusus adalah menjalankan otonomi secara khusus berarti menjalankan otonomi secara khas dan istimewa, yaitu hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan kekhususan atau keistimewaan daerah yang khusus itu.¹ Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua dengan wewenang yang banyak atau luas dalam pengaturan dan pengurusan daerah secara mandiri dalam lingkup NKRI. Dengan pemberian kewenangan yang lebih luas membuat tanggung jawab pemerintah provinsi Papua menjadi lebih besar dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan dan pengaturan manfaat kekayaan alam yang dimiliki untuk kesejahteraan masyarakat Papua sebagai bagian dari Negara Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tidak hanya pada kekayaan alam, kewenangan yang diberikan juga mencakup pada pemberdayaan potensi sosial budaya, dan perekonomian masyarakat Papua, dengan cara pemberian kontribusi peran dari penduduk asli Papua itu sendiri melalui para wakil adat, agama, serta kaum perempuan.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang diundangkan pada tanggal 21 November 2001 dalam

¹ H. M Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hal. 222

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151, hadir karena adanya kesadaran bahwa otonomi daerah yang diberikan kepada Provinsi Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat dinilai belum memadai untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Papua.² Kebutuhan yang belum terpenuhi tersebut antara lain, masih belum terpenuhinya rasa keadilan masyarakat Papua, belum sepenuhnya tercapai kemakmuran bagi masyarakat Papua, sebagian yang lain belum mendukung terlaksananya penegakan hukum yang memperlihatkan sikap hormat kepada penegakan HAM.³

Penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi Papua untuk melaksanakan otonomi khusus yang yang diberikan berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001, disebutkan bahwa dalam implementasi kebijakan khusus dimaksud dan didasari atas nilai-nilai dasar yang melingkupi perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk terutama penduduk asli Papua, HAM, penegakan supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, dan juga persamaan kedudukan, hak dan kewajiban sebagai warga negara. Jadi, otonomi khusus Papua diberikan untuk memastikan dua hal yang sangat pokok, yaitu memastikan bahwa kesejahteraan orang asli Papua (OAP) akan meningkat secara signifikan dalam rentan waktu yang cepat, dan memantapkan persatuan

² Riris Katharina, *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019), hal. 2

³ Ibid

dan kesatuan nasional di Papua sekaligus memperkuat keutuhan dan integritas NKRI. Kedua hal pokok tersebut dituangkan ke dalam beberapa aspek substansi UU No. 21 Tahun 2001 yang menggambarkan kekhususan otonomi di Provinsi Papua.⁴

Berdasarkan implementasi UU No. 21 Tahun 2001, lembaga pemerintah di tingkat provinsi dirancang berbeda dengan provinsi lain yang ada di Indonesia. Lembaga khusus tersebut adalah Majelis Rakyat Papua (MRP). Keberadaan lembaga ini dimaksudkan untuk memberikan peran yang memadai bagi masyarakat Papua untuk ikut serta dalam merumuskan kebijakan dan juga kebijakan daerah. Lebih lanjut disebutkan bahwa keberadaan MRP sebagai lembaga daerah mempunyai kewenangan yang besar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua, dapat dikatakan bahwa keberhasilan pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001 sangat bergantung pada tugas dan kewenangan MRP.

Pemberlakuan UU No. 21 Tahun 2001 membuat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua mengalami perubahan nomenklatur dari DPRD Provinsi Papua menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Papua. Perubahan tersebut melalui Keputusan DPRD Provinsi Papua Nomor 4/DPRD/2005 tentang Perubahan Nomenklatur Lembaga DPRD Provinsi Papua menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Papua. Perubahan tersebut juga diperkuat dengan adanya dukungan dari Pemerintah Republik Indonesia melalui Surat Menteri Dalam Negeri dengan

⁴ Ibid, hal 5

Nomor 161.81./1034/SJ mengenai Penggantian Nama DPRD Provinsi Papua menjadi DPRP.⁵

Dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat Papua terlebih khusus masyarakat asli Papua, berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001 bahwa penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otsus besarnya setara 2% (dua persen) dari Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional dan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) dalam rangka pelaksanaan otsus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan usulan Provinsi yang ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur. Dana otsus difokuskan pada program prioritas yaitu pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan ekonomi kerakyatan. Pemberian dana otsus berlaku sampai 20 (dua puluh) tahun sejak diberlakukannya otsus Papua.⁶

Penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi Papua dilakukan oleh pemerintah daerah Provinsi Papua. Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur dan Wakil Gubernur dipilih melalui pemilihan Kepala Daerah. Dalam pemilihan Kepala Daerah di beberapa daerah pegunungan di Provinsi Papua menggunakan sistem Noken. Noken merupakan tas yang terbuat dari kulit kayu untuk membawa barang kebutuhan sehari-hari⁷ yang digunakan untuk mengganti media kotak suara.

⁵ “Sejarah DPR Papua”. < <https://dpr-papua.go.id/profil/sejarah-dpr-papua/>>, diakses 26 Oktober 2020

⁶ Fajri Ramadhan, dkk, “Akuntabilitas Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat”, Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI Tahun 2020, <<http://berkas.dpr.go.id/puskajiakn/kajian-akuntabilitas/public-file/kajian-akuntabilitas-public-9.pdf>>, diakses 26 Oktober 2020

⁷ Oly Viana Agustine, “Implementasi Noken Sebagai Hukum Tidak Tertulis Dalam Sistem Hukum Nasional”, Jurnal Rechtsvinding, Volume 8, Nomor 1 Tahun 2019, hal. 71

Sasaran utama diberikannya otsus kepada Provinsi Papua, yaitu orang asli Papua yang berasal dari kelompok etnis Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli Papua oleh masyarakat adat Papua. Kedua, penduduk Provinsi Papua yang terdaftar dan bertempat tinggal di Provinsi Papua sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁸ Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua, Pemerintah Provinsi Papua mempunyai kewajiban⁹, yaitu:

1. Melindungi hak kekayaan intelektual OAP;
2. Melakukan pengakuan bahwa peradilan adat merupakan peradilan sebagai bentuk perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat;
3. Memiliki hak untuk mendapatkan pendidikan yang berkualitas hingga tingkat sekolah menengah dengan biaya serendah mungkin;
4. Melakukan perlindungan, membina, dan mengembangkan kebudayaan asli Papua;
5. Membina, mengembangkan, dan melestarikan keragaman bahasa dan sastra daerah guna mempertahankan dan memantapkan jati diri orang Papua;
6. Kebijakan kependudukan bagi penduduk asli Papua oleh Pemerintah Provinsi Papua, termasuk dalam keimigrasian, dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuannya dan lebih berpartisipasi dalam seluruh sektor pembangunan.

⁸ Altianua Uamang, Cakti Indra Gunawan, Cahyo Sasmito, "Implementasi Otonomi Khusus Provinsi Papua Dalam Ketahanan Wilayah NKRI di Pemerintah Kabupaten Mimika", *Jurnal Ilmiah Sosial dan Ilmu Politik*. Volume 8, Nomor 1. 2018, hal. 52

⁹ Ibid

Hingga saat ini tujuan dari otonomi daerah¹⁰ dalam hal ini otonomi khusus pada Provinsi Papua belum sepenuhnya tercapai, mengingat dinamika perkembangan dan tuntutan kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat. Dinamika tersebut perlu didukung oleh pemerintah yang tangguh agar kendala penyelenggaraan pemerintahan teratasi agar berdampak pada kesejahteraan masyarakat¹¹ terutama masyarakat asli Papua.

Dalam pemerintahan daerah di Provinsi Papua terdiri dari tiga pilar utama dalam penyelenggaraan otonomi khusus yaitu Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal ini Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai badan eksekutif beserta perangkatnya, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebagai badan legislatif, dan Majelis Rakyat Papua (MRP) merupakan lembaga daerah di Provinsi Papua sebagai representasi orang asli Papua.

Berdasarkan pemaparan di atas, Penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut mengenai implementasi otsus Papua terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kesejahteraan masyarakat Papua. Oleh karena itu, penelitian ini mengambil judul **“IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI PROVINSI PAPUA”**.

1.2 Rumusan Masalah

¹⁰ Edgar Rangkasa, “Penyelenggaraan Otonomi Daerah Guna Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat”, Jurnal Lex Librum, Volume 4, Nomor 1, Desember 2017, hal. 624

¹¹ Ibid

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan, rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana pengaruh implementasi otonomi khusus Papua terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Provinsi Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi otonomi khusus pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Provinsi Papua untuk mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat Papua?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menemukan dan menjelaskan pengaruh otonomi khusus pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Provinsi Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi otonomi khusus pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Provinsi Papua untuk mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat Papua.

1.4 Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat praktis dilakukannya penelitian ini yaitu untuk memenuhi persyaratan akademik program studi Ilmu Hukum Universitas Pelita Harapan dan bahan masukan bagi akademisi terkait penelitian ini serta

lebih khusus pada Pemerintah agar menjadi bahan masukan terkait permasalahan yang diteliti.

2. Manfaat teoritis dilakukannya penelitian ini agar dapat berguna sebagai bahan masukan bagi ilmu pengetahuan khususnya pada Hukum Pemerintahan Daerah terkait dengan pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua lebih lanjut.

1.5 Sistematika Penulisan

I. PENDAHULUAN

Pada bab ini berisikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan

II. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini, Penulis membahas mengenai tinjauan umum Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Asas-asas Otonomi Daerah, serta Desentralisasi Asimetri (*Assymetrical Decentralization*).

III. METODE PENELITIAN

Dalam bab ini, dipaparkan tentang jenis penelitian, jenis data, teknik pengumpulan data, pendekatan penelitian, serta teknik analisis data yang digunakan Penulis dalam penelitian ini.

IV. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pada bab ini akan menjawab rumusan masalah secara mendalam sebagai hasil penelitian dengan menganalisa dan membahas mengenai

pengaruh implementasi otonomi khusus Papua dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Provinsi Papua yang terdiri atas gambaran umum Provinsi Papua, kewenangan pemerintah daerah Provinsi Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, alokasi dana otonomi khusus, dan juga pemilihan Kepala Daerah yang bercirikan kekhususan. Selain itu, Penulis mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi otonomi khusus pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Provinsi Papua untuk mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat Papua.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini akan diuraikan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah Penulis bahas mulai dari bab 1, selain itu Penulis juga akan memberikan saran yang relevan dari permasalahan yang telah Penulis teliti dalam penelitian ini.