

Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Aldi Amirullah

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

E-mail: aldiamirullah05@gmail.com

Abstract: *When we refer to the implementation of special autonomy in Papua based on law number 21 of 2001 concerning Special Autonomy for Papua Province, so there is one serious problem, namely the period for granting special autonomy funds based on law number 21 of 2001 ends in 2021. So that law number 2 of 2021 regarding the second amendment to law number 21 of 2001 concerning Special Autonomy for Papua Province, is the answer to this problem. However, changes to the substance of the Papua Special Autonomy Law are not only limited to increasing the period for granting Special Autonomy funds, but also related to the pattern of regional expansion in Papua. The change in the pattern of expansion was then considered non-participatory, in fact the hearings that were used as the sociological basis were only a formality from the Government to fulfill the requirements for forming a law.*

Keywords: *Legal Politics; Special Autonomy; Papua*

Abstrak: Ketika kita mengacu pada pelaksanaan otonomi khusus di Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, maka terdapat satu permasalahan yang begitu serius, yaitu jangka waktu pemberian dana otonomi khusus berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 berakhir di tahun 2021. Sehingga Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, merupakan jawaban atas permasalahan ini. Namun demikian, perubahan substansi Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua tidak hanya terbatas pada penambahan jangka waktu pemberian dana otonomi khusus, tetapi juga terkait pola pemekaran daerah di Papua. Perubahan pola pemekaran ini kemudian dinilai tidak partisipatif, bahkan audiensi yang dijadikan landasan sosiologisnya hanya sebatas formalitas dari

Pemerintah untuk memenuhi persyaratan pembentukan undang-undang.

Kata kunci: *Politik hukum; Otonomi Khusus; Papua*

Pendahuluan

Realitas empiris di Papua menunjukkan bahwasanya pemberian otonomi yang bersifat khusus adalah untuk mengatasi konflik yang telah berlangsung lama dan menelan korban yang tidak sedikit karena tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setelah sebelumnya Pemerintah melakukan berbagai pendekatan pembangunan dan keamanan dalam menyelesaikan permasalahan di Papua, otonomi khusus diberikan pada tahun 2001 dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 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 2001.¹

Pemberian otonomi khusus bagi Papua tentunya dimaksudkan untuk mengejawantahkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan Provinsi lain. Senada dengan penjelasan ini, Muhammad Ali Safa'at mengatakan berdasarkan latar belakang pembentukan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Papua dapat diketahui bahwa tujuan dari pemberian otonomi khusus adalah untuk menyelesaikan akar problematika Papua sesuai dengan aspirasi masyarakat Papua.²

Namun demikian, sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang menyebutkan bahwa dana otonomi khusus sebesar 2% hanya berlaku selama 20 tahun dan akan berakhir pada tahun 2021. Perihal itu berarti setelah tahun 2021, pemberian dana otonomi khusus ke Provinsi Papua dan Papua Barat

¹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, hlm. 2.

² Muhammad Ridwansyah, *Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, "Jurnal Konstitusi" Volume 14 Nomor 4 tahun 2017, hlm. 854.

tidak mempunyai dasar hukum sehingga jika tidak dilakukan perubahan norma, maka dana otonomi khusus akan dihentikan. Ihwal ini juga sekaligus berkonsekuensi pada pola pembangunan di Papua dan Papua Barat, sehingga perlu disusun pengkajian terkait dengan kesinambungan dana otonomi khusus di Papua dan Papua Barat.³

Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 sesungguhnya merupakan jawaban terhadap problematika di atas. Kendati begitu, perubahan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Papua ini ternyata tidak terbatas pada penambahan jangka waktu dana otonomi khusus, karena juga terdapat perubahan pola penataan daerah di Papua melalui penggunaan mekanisme *top down*.⁴ Meskipun dikatakan bahwasanya Mekanisme *top down* adalah penataan daerah yang dilakukan melalui prakarsa Pemerintah untuk melakukan pemekaran daerah Provinsi menjadi daerah otonom, berdasarkan pertimbangan percepatan pemerataan pembangunan, serta dengan memperhatikan kesatuan sosial budaya, kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.⁵ Namun, penelitian ini justru menunjukkan bahwa gagasan Pemerintah tentang mekanisme *top down* jauh dari aspirasi dan partisipasi masyarakat Papua sehingga berpotensi memecah belah masyarakat Papua.

Hal ini disebabkan lantaran semenjak awal konsolidasi terkait penataan daerah di Papua terkesan dilaksanakan secara tertutup, bahkan legitimasi beberapa pihak yang ikut serta dalam konsolidasi tersebut masih harus dipertanyakan. Akhirnya substansi Undang-Undang *a quo* yang mengatur tentang pemekaran daerah sangat menonjolkan unsur politik, para elite politik baik pusat dan lokal terus mendorong pemekaran di tanah Papua dengan menjanjikan kesejahteraan. Dengan melihat luasnya wilayah Papua maka pemekaran akan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Namun, pada aras kenyataannya pemekaran hanya membawa angin segar berupa

³ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, hlm. 6.

⁴https://openparliament.id/2021/09/09/uu-Otonomi_Khusus-Papua/, diakses pada tanggal 18 mei 2023.

⁵ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, hlm. 107.

keuntungan sosial dan ekonomi para elite, kemudian kepentingan masyarakat menjadi terabaikan.⁶

Dengan adanya persoalan ini maka menarik untuk memahami bagaimana latar belakang pembentukan norma baru yang ada dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua. Dengan mengkaji politik hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Dari uraian di atas terdapat persoalan yang relevan untuk diformulasikan dalam penelitian ini, yaitu: Bagaimana politik hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, dan bagaimana aspirasi dan partisipasi masyarakat Papua sebagai politik hukum warga negara dalam pemekaran daerah di Provinsi Papua?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Dalam kaitannya dengan penelitian hukum normatif tersebut, Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan penelitian hukum normatif sebagai suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk merespon permasalahan hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁷ Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif, serta pendekatan studi kasus. Adapun sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan menggunakan bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder yang diperoleh melalui media resmi Pemerintah, maupun media bereputasi, serta dokumen-dokumen berupa jurnal.

Akan lebih mudah mencerna penelitian ini dengan memahami dasar-dasar politik hukum terlebih dahulu. Menurut pandangan Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian

⁶ Dafrin Muksin, dkk. *Motif Politik Rencana Pemekaran Daerah Otonomi Baru di Tanah Papua*, “Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan” Volume 6 Nomor 2 tahun 2021, hlm. 268-269.

⁷ Muhammin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm. 47.

hukum lama.⁸ Dalam tulisannya yang lain, Mahfud MD juga mengatakan bahwasanya politik hukum sekurang-kurangnya mencakup tiga hal: *Pertama*, kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara; *kedua*, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya, atas lahirnya produk hukum; *ketiga*, penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.⁹

Hasil dan Pembahasan

Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Dalam Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang karya dari Zainal Arifin Mochtar sehubungan dengan proses pembentukan undang-undang, beberapa perihal maupun dimensi yang menjadi sumber dasar politik hukum di antaranya adalah: *pertama*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai dasar politik hukum. *Kedua*, rencana pembangunan nasional. *Ketiga*, visi dan misi presiden dalam sistem presidensial. *Keempat*, naskah akademik sebagai cetak biru undang-undang.¹⁰ Berikut penjelasan beberapa sumber dan dasar politik hukum perubahan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Papua:

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional

Dalam politik hukum terdapat suatu desain, wadah, dan orientasi pembangunan nasional yang kita maknai sebagai rencana pembangunan nasional. Apa yang mau dicapai oleh negara membutuhkan produk hukum untuk mencapainya. Karenanya, rencana pembangunan tersebut harus memiliki keselarasan dengan politik hukum pembentukan undang-undang.¹¹ Rencana pembangunan nasional kemudian ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun

⁸ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 5.

⁹ Mahfud MD, *politik hukum di indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,2017), hlm. 4.

¹⁰Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Sleman: EA Books, 2022), hlm. 35-71.

¹¹ *Ibid*,hlm. 58-59.

2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan, yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) I tahun 2005–2009, RPJMN II tahun 2010–2014, RPJMN III tahun 2015–2019, dan RPJMN IV tahun 2020–2024.¹²

Pentahapan rencana pembangunan nasional disusun dalam masing-masing periode RPJMN sesuai dengan visi, misi, dan program Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. RPJMN memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program kementerian/lembaga dan lintas kementerian/lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.¹³

Tujuan yang ingin dicapai dengan ditetapkannya Undang-Undang tentang RPJPN Tahun 2005–2025 adalah untuk: (a) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan dalam pencapaian tujuan nasional, (b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi Pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah, (c) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, (d) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan, dan (e) mengoptimalkan partisipasi masyarakat.¹⁴

Dalam kaitannya dengan politik hukum perubahan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Papua, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 menegaskan bahwasanya visi pembangunan nasional tahun 2005–2025 adalah “Indonesia yang Mandiri, Maju, Adil dan Makmur”. Adapun salah satu misi yang ditempuh untuk mengejawantahkan visi tersebut adalah “Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan”. Dalam artian, meningkatkan pembangunan daerah;

¹² Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, hlm. 2.

¹³ *Ibid.*, hlm. 2-3.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 3-4.

mengurangi kesenjangan sosial secara menyeluruh, keberpihakan kepada masyarakat, kelompok dan wilayah/daerah yang masih lemah; menanggulangi kemiskinan dan pengangguran secara drastis; menyediakan akses yang sama bagi masyarakat terhadap berbagai pelayanan sosial serta sarana dan prasarana ekonomi; serta menghilangkan diskriminasi dalam berbagai aspek termasuk gender.¹⁵

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

Tindak lanjut dari misi “Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan” salah satunya terlihat dalam RPJMN 2020-2024 yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020. Dalam agenda pembangunan RPJMN 2020-2024 ditegaskan bahwa revisi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua termasuk salah satu kebutuhan regulasi di tingkat undang-undang, tepatnya dalam agenda pembangunan mengembangkan wilayah untuk mengurangi kesenjangan.¹⁶

Pada tahun 2020-2024, pembangunan Wilayah Papua mencakup beberapa kegiatan prioritas: (1) Pengembangan sektor unggulan; (2) Pengembangan kawasan strategis; (3) Pengembangan kawasan perkotaan; (4) Pengembangan daerah tertinggal, kawasan perbatasan, perdesaan, dan transmigrasi; (5) Penataan kelembagaan dan keuangan daerah.¹⁷ Adapun revisi Undang-Undang Nomor 35 tahun 2008 tentang Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat termasuk salah satu proyek prioritas Penataan Kelembagaan dan Keuangan Daerah.¹⁸

Arah dari politik hukum perubahan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua terlihat semakin jelas dengan mencermati arah pembangunan wilayah dalam RPJMN tahun 2020-2024 sebagaimana tercantum dalam lampiran IV Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020. Bahwa pembangunan wilayah Papua selain menggunakan pendekatan budaya dan kontekstual Papua, pembangunan juga akan

¹⁵ Lampiran Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, hlm. 40.

¹⁶ Lampiran II Perpres 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024, hlm. IX.7.

¹⁷ Lampiran IV Perpres 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024, hlm. 2.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 8.

dilakukan pada koridor pertumbuhan dan pemerataan wilayah di Papua.¹⁹ Beberapa wilayah yang masuk dalam koridor pertumbuhan kemudian menjadi ibu kota dari Provinsi yang dimekarkan di Papua pada tahun tahun 2022. Masing-masing di antaranya adalah Kabupaten Nabire (Ibu Kota Provinsi Papua Tengah), Kabupaten Merauke (Ibu Kota Provinsi Papua Selatan), Kabupaten Jayawijaya (Ibu Kota Provinsi Papua Pegunungan), dan Kota Sorong (Ibu Kota Provinsi Papua Barat Daya).

Dengan melihat desain, wadah, dan orientasi pembangunan nasional yang ada dalam RPJMN 2020-2024. Maka politik hukum perubahan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Papua memang diarahkan untuk konstan mendorong pembangunan dan mengurangi kesenjangan sosial di Papua. Sehingga sebelum RPJMN 2020-2024 berakhir di tahun 2024, wilayah di Papua yang masuk dalam koridor pertumbuhan telah kapabel menjadi ibu kota bagi Provinsi yang dimekarkan di Papua pada tahun 2022.

Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Pentingnya naskah akademik dalam proses pembentukan atau penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan antara lain, yaitu bahwa naskah akademik merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan bahkan inisiatif penyusunan atau pembentukan naskah akademik dapat berasal dari masyarakat. Dengan demikian, naskah akademik akan memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang masalah atau urusan yang mendesak diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.²⁰ Selain itu, naskah akademik juga menjelaskan berbagai kajian dan tinjauan dari landasan maupun segi: filosofis, sosiologis, yuridis, bahkan jika memungkinkan sampai ke aspek politis.²¹

¹⁹ *Ibid.*, hlm.2.

²⁰ Ananta Hamas Metana dan Lusy Liany, Urgensi Naskah Akademik Dalam Menghasilkan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, “Lex Jurnalica”, Volume 17 Nomor 1 tahun 2020, hlm.112.

²¹ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Sleman: EA Books, 2022), hlm. 78.

Dari pendekatan teori pembentukan peraturan perundang-undangan, misalnya dengan menggunakan *theories on the law making itself*, kita dapat mengetahui faktor yang relevan dan berpengaruh terhadap mutu hukum dan substansi hukum. Dengan demikian, naskah akademik dapat dijadikan sebagai dasar kajian untuk menentukan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan. Melalui kajian dan penyusunan naskah akademik, diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat memenuhi tujuan pembentukan dan dapat dilaksanakan.²² Sebagaimana seyogiyanya, pembentukan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 telah diawali dengan kajian ilmiah dalam naskah akademik. Di bawah ini akan dibahas lebih lanjut ketentuan dan kondisi yang dijadikan landasan filosofis, sosiologis, serta landasan yuridis.

Landasan Filosofis

Para pendiri bangsa (*the founding fathers and mothers*) menyadari bahwa variabilitas yang tinggi antar daerah, dan kondisi geografis menjadi salah satu tantangan yang besar dan berat untuk mengejawantahkan tujuan negara, terutama jika Pemerintahan dikelola secara sentralistik. Oleh karena itu, Pemerintah merekognisi satuan-satuan Pemerintahan yang bersifat khusus, yang mendapatkan desentralisasi yang bersifat asimetris atau berbeda dengan daerah pada umumnya.²³ Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Dalam pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Pemerintah memberikan insentif melalui dana Otonomi Khusus yang digunakan untuk mempercepat pembangunan daerah di Papua, Otonomi Khusus Papua juga memberikan keberpihakan bagi Orang Asli Papua untuk memformulasikan kebijakan yang sesuai dengan

²² Ananta Hamas Metana dan Lusy Liany, Urgensi Naskah Akademik Dalam Menghasilkan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, “Lex Jurnalica”, Volume 17 Nomor 1 tahun 2020, hlm.113.

²³ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, hlm. 95.

kearifan lokal dan karakteristik masyarakat di Papua.²⁴ Salah satu contohnya, yaitu pemekaran daerah di Papua dilakukan dengan mekanisme *bottom up* berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001.

Kebijakan ini didesain agar Orang Asli Papua tidak termarginalkan dan dapat berpartisipasi di dalam pembangunan di Papua. Berbagai kebijakan Otonomi Khusus Papua tersebut semata-mata ditujukan untuk mencapai cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, termasuk dalam hal ini yaitu pembangunan masyarakat Papua.²⁵

Landasan Sosiologis

Meskipun dana Otonomi Khusus telah diberikan ke Papua semenjak tahun 2001 dan Papua Barat sejak tahun 2008 yang ditujukan untuk program akselerasi pembangunan ekonomi serta peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua. Namun demikian, Provinsi Papua dan Papua Barat masih relatif tertinggal dibandingkan dengan daerah lain. Dengan demikian, dana Otonomi Khusus yang sedianya berakhir pada tahun 2021 berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 perlu diperpanjang untuk kembali mendorong percepatan pembangunan.²⁶

Terkait dengan dana insentif untuk pembangunan di Papua, Pemerintah tidak hanya melakukan perpanjangan dana insentif, tetapi juga melakukan perubahan mekanisme penyaluran, pengelolaan, dan pembagian dana Otonomi Khusus. Sebagaimana terlihat dalam perubahan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001. Perubahan-perubahan dan penambahan ayat baru di dalam Pasal 34 Undang-Undang *a quo* merupakan pilihan kebijakan yang diambil sebagai solusi dalam menyelesaikan permasalahan terkait masa berlaku dana Otonomi Khusus dan tata kelola penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus.²⁷

²⁴ *Ibid.*, hlm. 96.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 96.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 96-97.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 104.

Penyelenggaraan Otonomi Khusus Papua juga dilakukan perubahan terkait mekanisme pemekaran dan pembentukan daerah baru di Provinsi Papua dan Papua Barat dengan menambahkan pola penataan daerah melalui mekanisme *top down*. Sebagaimana ketentuan pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa “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 sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua”. Dalam naskah akademik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dikatakan bahwa landasan sosiologis munculnya ketentuan ini adalah “Saat ini, terdapat aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat Papua kepada Pemerintah melalui Presiden untuk membentuk Provinsi baru di wilayah Papua dalam rangka percepatan pembangunan serta memperhatikan keunikan budaya/adat yang beraneka ragam yang terbagi dalam 7 (tujuh) wilayah adat”.²⁸

Berdasarkan ketentuan pasal 76 ayat (2) Undang-Undang *a quo* Pemerintah kemudian memiliki dasar hukum dalam melakukan empat pemekaran daerah Provinsi di Papua pada tahun 2022. Lewat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2022 tentang Pembentukan Papua Selatan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2022 tentang Pembentukan Papua Tengah, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pembentukan Papua Pegunungan, dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya.

Perlu diketahui bahwa Majelis Rakyat Papua (MRP)²⁹ selaku lembaga yang juga memiliki hak dalam memberikan persetujuan

²⁸ *Ibid.*, hlm. 97.

²⁹ MRP adalah representasi kultural Orang Asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka pelindungan hak-hak Orang Asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.

terhadap pemekaran Provinsi Papua melalui mekanisme *bottom up* kemudian menolak 4 (empat) pemekaran yang dilakukan di Provinsi Papua tahun 2022. Setelah sebelumnya dilakukan uji materil Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 yang diajukan oleh MRP dengan nomor perkara 47/PUU-XIX/2021.³⁰

Dalam sidang perdana yang diadakan pada tanggal 22 september 2021 salah-satu permohonan yang diajukan pemohon dalam perkara ini adalah menyatakan Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang *a quo* melanggar hak konstitusional mereka sebagai Orang Asli Papua. Karena ketentuan ayat ini merupakan dasar hukum bagi Pemerintah dan DPR untuk melakukan pemekaran Provinsi di Papua dengan sifat *top down*. Dalam sidang lanjutan perkara ini, mantan ketua komisi Nasional (Komnas) HAM, Ifdhal Kasim mengatakan “Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Papua sebetulnya dapat diletakkan dalam konteks re-negoisasi dengan mengatur kembali tatanan Pemerintah, politik, hukum, dan ekonomi dalam susunan negara. Namun, proses re-negoisasi tidak berjalan dengan baik, adil, dan partisipatif. Perubahan Undang-Undang Papua mengabaikan elemen yang paling penting, yaitu tidak mengakomodasi sepenuhnya proses dengar pendapat, konsultasi, dan dialog yang difasilitasi oleh MRP. Padahal partisipasi proses pengambilan kebijakan yang berdampak pada hak dan kepentingan Orang Asli Papua itu sangat mutlak.”³¹

Landasan Yuridis

Dalam perihal jangka waktu pemberian dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana termaktub dalam pasal 34 Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 menyebutkan bahwa Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan

³⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Berita Sidang: Majelis Rakyat Papua Gugat Revisi Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Papua*, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17609&menu=2>, diakses pada tanggal 26 Mei 2023.

³¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Berita Sidang: Perubahan UU Otonomi Khusus Papua Abaikan Hak OAP*, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17929&menu=2>, diakses pada tanggal 26 Mei 2023.

kesehatan dan berlaku selama 20 (dua puluh) tahun. Saat ini penerimaan khusus masih diperlukan dalam pelaksanaan Otonomi Khusus, untuk itu diperlukan dasar hukum guna mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) terkait hal tersebut.³²

Kemudian dalam perubahan pola penataan daerah di Papua, beberapa ketentuan yang dijadikan landasan yuridis dalam naskah akademik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 di antaranya adalah: Pasal 4 UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia merupakan satu-satunya lembaga yang memegang kekuasaan Pemerintah. Kemudian Presiden adalah Penyelenggara atau pemegang kekuasaan Pemerintahan Negara (pusat dan daerah). Sejalan dengan itu, ketentuan Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pembentukan daerah dapat dilakukan berdasarkan kepentingan strategis nasional, hal ini merupakan kekuasaan Presiden atau Pemerintah pusat untuk membentuk suatu daerah dengan pertimbangan yang matang dan baik.³³ Sehingga ketentuan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 perlu dilakukan penyempurnaan dengan memperhatikan Pasal 4 UUD 1945 dan kebijakan Pemerintah dalam ikhtiar untuk akselerasi pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat.³⁴

Dengan memperhatikan landasan yuridis di atas yang terkait dengan pola pembentukan daerah terlihat jelas bahwa Pemerintah mengesampingkan salah satu asas penafsiran hukum, yaitu *lex specialis derogat legi generali* yang bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang khusus meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/aturan hukum) yang umum. Berdasarkan pendapat Bagir Manan yang mengemukakan bahwa ada beberapa hal yang dapat dijadikan pedoman dalam menerapkan asas *lex specialis derogat legi generali*, yaitu sebagai berikut: *pertama*, ketentuan yang didapat dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut; *kedua*, ketentuan *lex specialis* harus sederajat

³² Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, hlm. 98.

³³ *Ibid*, hlm. 98.

³⁴ *Ibid*, hlm.99.

dengan ketentuan *lex generalis* (misalnya, undang-undang dengan undang-undang); dan *ketiga*, ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*, misalnya: Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUH Dagang) merupakan *lex specialis* dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) karena berada dalam lingkungan hukum yang sama, yaitu lingkungan hukum keperdataan.³⁵

Berdasarkan pendapat Bagir Manan di atas maka tidak seharusnya perubahan pola pemekaran daerah di Papua didasarkan atas ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, karena Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 merupakan *lex specialis* dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam ihwal penyelenggaraan Pemerintahan daerah di Papua. Terlebih lagi keduanya juga berada pada hierarki yang sama, yaitu undang-undang. Artinya asas *lex specialis derogat legi generali* yang seharusnya diperhatikan dalam konteks pemekaran Provinsi di Papua justru diabaikan oleh Pemerintah.

Aspirasi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemekaran Daerah di Provinsi Papua Sebagai Politik Hukum Warga Negara

Aspirasi dan partisipasi adalah dua hal yang sangat memegang peranan signifikan di dalam pembentukan undang-undang, karena logika dasar dalam sistem konstitusionalisme kita dibangun dengan menempatkan presiden dan DPR sebagai pemegang titipan kedaulatan rakyat, dari rakyat melalui proses yang disebut dengan Pemilihan Umum. Pemilihan Umum adalah sarana guna memilih siapa yang akan menjadi wakil rakyat untuk menjalankan kekuasaannya. Makanya, aspirasi dan partisipasi warga dapat ditempatkan sebagai bagian dari politik hukum warga, konsep kebijakan hukum yang diharapkan dan diimpikan oleh masyarakat.³⁶

Perubahan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Papua yang memberikan ruang bagi pemekaran Provinsi di Papua melalui mekanisme *top down* perlu dipahami dalam konteks politik hukum warga

³⁵ Nurfaqih Irfani, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya Dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum, "Jurnal Legislasi Indonesia"* Volume 16 Nomor 3 Tahun 2020, hlm. 314.

³⁶ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Sleman: EA Books, 2022), hlm. 175.

negara, atau bagaimana aspirasi dan partisipasi masyarakat Papua dalam hal tersebut.

Secara politik, tuntutan pemekaran merupakan aspirasi dari 61 tokoh Papua yang hadir dalam audiensi dengan Presiden Republik Indonesia tanggal 10 September 2019 di Istana Negara, yang menjadi ajang konsolidasi agar pembangunan dapat berjalan semaksimal mungkin.³⁷ Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Budi Gunawan dalam laporannya mengatakan, tokoh masyarakat Papua dan Papua Barat yang hadir itu berjumlah 61 orang, yang mewakili komponen tokoh adat, gereja, organisasi, akademisi, mahasiswa, wanita, dan pemuda.³⁸

Salah satu esensi dari suatu legislasi adalah partisipasi, tentu saja yang harus dilihat adalah esensi dari partisipasi itu, dan bukan hanya formalitas dari suatu partisipasi. Mengapa? karena sering kali, seperti yang dituliskan oleh Sherry R. Arnstein (1969) dengan kata-kata level partisipasi “*tokenism*” yang mana level partisipasinya adalah partisipasi publik hanya dipakai sekadar untuk memenuhi persyaratan pembentukan peraturan.³⁹ Audiensi yang menjadi landasan sosiologis dimasukkannya mekanisme *top down* dalam pemekaran daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat tentu saja perlu dilihat dari sudut pandang ini. Karena selain terkesan dilakukan secara diam-diam, legitimasi 61 orang yang ikut dalam audiensi tersebut juga masih bisa dipertanyakan. Apakah mereka benar-benar representasi dari masyarakat Papua yang membawa aspirasi masyarakat ke istana negara pada tanggal 10 September 2019, atau hanya sekedar formalitas dari Pemerintah untuk mendapatkan pemberian secara sosiologis.

Dalam audiensi yang dilakukan pada tanggal 10 September 2019 itu, perlu kita ketahui bagaimana tanggapan dari beberapa pemangku kebijakan di Papua pada saat itu. Menurut Lukas Enembe selaku gubernur Provinsi Papua pada tahun 2019, beliau mengatakan bahwa seharusnya Pemerintah Pusat bisa meminta Pemerintah daerah untuk memfasilitasi tokoh-tokoh Papua bertemu Presiden, agar

³⁷ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, hlm. 77.

³⁸ <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/dari-istana/bertemu-presiden-jokowi-tokoh-Papua-dan-Papua-barat-sampaikan-10-permintaan>, diakses pada tanggal 28 Mei 2023.

³⁹ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Sleman: EA Books, 2022), hlm. 177.

persiapannya lebih matang dan apa yang dibicarakan dengan Presiden benar-benar menyentuh akar persoalan. “Di sini ada Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkompimda). Ada Gubernur, Panglima Komando Daerah Militer (Pangdam), Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah (Kapolda), Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Papua Barat, juga ada Ketua-Ketua Sinode Gereja. Bukan ambil orang sembarangan tanpa kapasitas yang jelas”.⁴⁰ Artinya, 61 orang yang hadir dalam audiensi tersebut, tidak memiliki legitimasi yang kuat. Karena tidak ada yang merupakan perwakilan dari Gubernur dan MRP serta DPRP Papua dan Papua Barat, Pangdam, Kapolda, Forkompimda, dan Ketua-Ketua Sinode Gereja. Jangankan untuk memberikan perwakilan, Lukas Enembe dan Gubernur Papua Barat Dominggus Mandacan bahkan mengaku tidak mengetahui pertemuan tersebut.⁴¹

Mengingat perubahan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Papua lebih menguntungkan Pemerintah pusat, maka realitas-realitas di atas semakin diperjelas dengan melihat kehadiran Abisai Rollo yang merupakan mantan ketua tim kampanye daerah Jokowi-Ma'ruf Amin di Jayapura dalam Pilpres 2019, tidak menutup kemungkinan jika relasi kuasa ini yang membuatnya menjadi ketua rombongan bahkan menjadi satu-satunya tokoh Papua yang diberikan kesempatan berbicara dalam audiensi tersebut.

Dengan ini dapat dikatakan bahwa audiensi yang dilakukan 61 tokoh Papua dengan Presiden Republik Indonesia tanggal 10 September 2019 di Istana Negara, hanya partisipasi “*tokenism*” yang merupakan partisipasi publik yang dipakai sekadar untuk memenuhi persyaratan pembentukan peraturan. Akhirnya formalisasi Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sifatnya menjadi sepihak saja (negara) dan cenderung bersifat *top-*

⁴⁰<https://nasional.tempo.co/read/1247989/lukas-enembe-ragukan-kapasitas-61-tokoh-Papua-yang-bertemu-jokowi>, diakses pada tanggal 28 Mei 2023.

⁴¹<https://www.suara.com/news/2019/09/13/210102/kontras-pertemuan-jokowi-dengan-61-tokoh-Papua-di-istana-hanya-pencitraan>, diakses pada tanggal 28 Mei 2023.

down (dari atas ke bawah). Jika suatu hukum ataupun undang-undang sifatnya *top-down*, maka unsur “politiknya” akan sangat menonjol.⁴²

Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, setidaknya dapat ditarik kesimpulan bahwasanya politik hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua memang diarahkan untuk tetap mendorong pembangunan dan mengurangi kesenjangan sosial di Papua. Di antaranya, yaitu dengan perpanjangan jangka waktu pemberian dana Otonomi Khusus selama 20 tahun, dihitung semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Sesuai dengan orientasi pembangunan nasional yang ada dalam RPJMN 2020-2024. Sehingga sebelum RPJMN 2020-2024 berakhir di tahun 2024, wilayah di Papua yang masuk dalam koridor pertumbuhan telah mampu menjadi ibu kota bagi Provinsi yang dimekarkan di Papua pada tahun 2022.

Namun, terdapat tindakan sepihak dari negara dalam perubahan mekanisme pemekaran daerah di Papua. Di antaranya dengan penggunaan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai landasan yuridis, di mana hal tersebut bertentangan dengan asas *lex specialis derogat legi generali*. Selain itu, audiensi yang merupakan landasan sosiologis pemekaran daerah di Papua dengan mekanisme *top down* juga hanya sekedar formalitas dari Pemerintah untuk memenuhi prosedur pembentukan undang-undang. Ihwal ini terlihat dari tidak adanya wakil dari lembaga dan organisasi yang merepresentasikan kehendak rakyat Papua secara keseluruhan, yaitu Gubernur dan MRP serta DPRP Papua dan Papua Barat, Pangdam, Kapolda, Forkompimda, dan Ketua-ketua Sinode Gereja dalam audiensi tersebut. Minimnya aspirasi dan partisipasi rakyat dalam perihal ini, dapat dianggap sebagai penolakan negara terhadap politik hukum rakyat Papua.

⁴²Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Sleman: EA Books, 2022), hlm. 82.

Daftar Pustaka

- Ananta Hamas Metana dan Lusy Liandy, Urgensi Naskah Akademik Dalam Menghasilkan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, "Lex Jurnalica", Volume 17 Nomor 1 tahun 2020.
- Dafrin Muksin, dkk, *Motif Politik Rencana Pemekaran Daerah Otonomi Baru di Tanah Papua*, "Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan" Volume 6 Nomor 2 tahun 2021.
- Muhammad Ridwansyah, *Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, "Jurnal Konstitusi" Volume 14 Nomor 4 tahun 2017.
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012).
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2017).
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020).
- Nurfaqih Irfani, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya Dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum*, "Jurnal Legislasi Indonesia" Volume 16 Nomor 3 Tahun 2020.
- Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Sleman: EA Books, 2022).
- <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/dari-istana/bertemu-presiden-jokowi-tokoh-Papua-dan-Papua-barat-sampaikan-10-permintaan>.
- <https://nasional.tempo.co/read/1247989/lukas-enembe-ragukan-kapasitas-61-tokoh-Papua-yang-bertemu-jokowi>.
- https://openparliament.id/2021/09/09/uu-Otonomi_Khusus-Papua/.
- Lampiran II Perpres 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.
- Lampiran IV Perpres 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.

Lampiran UU nomor nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Berita Sidang: Majelis Rakyat Papua Gugat Revisi UU Otonomi Khusus Papua*, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17609&menu=2>.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Berita Sidang: Perubahan UU Otonomi Khusus Papua Abaikan Hak OAP*, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17929&menu=2>.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.