

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai suatu cara mempercepat pertumbuhan dan pembangunan nasional, pemerintah Indonesia mengeluarkan berbagai kebijakan. Salah satu kebijakannya adalah otonomi khusus. Salah satu daerah yang diberikan otonomi khusus oleh Pemerintah Indonesia yakni Papua. Selain untuk mempercepat pertumbuhan di daerah Provinsi Papua, pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua dipandang sebagai upaya penyelesaian masalah di Provinsi Papua secara partisipatif. Kebijakan partisipatif ini juga berarti menghadirkan perspektif baru dalam penanganan Papua yang selama ini dinilai cenderung *top down* dan juga menghadirkan perubahan pendekatan penanganan masalah di Papua dari pendekatan keamanan/stabilitas pada era pemerintahan Soeharto menjadi pendekatan sosial/kesejahteraan dengan melibatkan masyarakat.¹

Otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas berupa penyerahan tanggung jawab yang lebih besar bagi provinsi dan rakyat Papua untuk melaksanakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua dengan tujuannya yakni untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua. Penyerahan urusan pemerintah pusat kepada Provinsi Papua ini berdasarkan asas desentralisasi, yang mana dalam penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Papua diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri.²

Kewenangan ini juga berarti kewenangan untuk memperkuat potensi sosial budaya dan ekonomi masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang layak bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keanekaragaman kehidupan masyarakat Papua, pelestarian budaya serta lingkungan alam Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat dan hukum adat.³

¹ Riris Katharina, *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018), 3.

² H.A.W. Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), 5.

³ Agung Djojosoekarto, dkk. *Kebijakan otonomi Khusus di Indonesia* (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2008), 33.

Otonomi khusus yang diberikan kepada Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak dasar masyarakat Papua. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua. Undang-Undang ini dibentuk berdasarkan ketentuan pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.⁴

Kenyataannya, terdapat masyarakat Papua dalam hal ini dirugikan oleh Pasal 6, 6A, 6B, 75 dan 76 yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua. Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: bahwa “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. Perorangan warga Negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. Badan hukum publik atau privat; atau
- d. Lembaga Negara”.⁵

Bahwa dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, dinyatakan bahwa: “Yang dimaksud dengan ‘hak konstitusional’ adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Sementara dalam penjelasan huruf a menyatakan bahwa “Yang dimaksud dengan “perorangan” termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama”.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka E. Ramos Petege dan Yanurius Mote mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi, karena ketentuan dalam Pasal 6, 6A, 6B, 75 dan 76 Undang-Undang Otonomi Khusus Papua yang telah menimbulkan kerugian kepada keduanya. E. Ramos Petege dan Yanurius Mote merupakan masyarakat Papua yang memberikan kuasanya kepada Zico Leonard Djagardo Simanjuntak, S.H., Dixon Sanjaya, S.H.,

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Hans Poliman, S.H., Ni Komang Tari Padmawati, Ramadhini Silfi Adisty, S.H., Sherly Angelina Chandra, S.H., Alya Fakhira, Asima Romian Angelina dan Avena Ardillia Henry, yang kesemuanya merupakan tim pada kantor hukum Leo and partners.

Berikut beberapa Pasal yang diajukan untuk ditinjau kembali dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022 oleh pemohon untuk diuji kembali:

Pasal 6

(1) DPRP terdiri atas anggota yang:

b. diangkat dari unsur Orang Asli Papua

Pasal 6A

(1) DPRK terdiri atas anggota yang:

b. diangkat dari unsur Orang Asli Papua

pasal 68A

(1) Dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus dan pembangunan di wilayah Papua, dibentuk suatu badan khusus yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.

(2) Badan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ketua dan beberapa anggota dengan susunan sebagai berikut:

a. Wakil Presiden sebagai Ketua;

b. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional dan menteri yang menyelenggarakan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota; dan

c. 1 (satu) orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua sebagai anggota

Pasal 75

(4) dalam hal Perdasus dan Perdasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dapat diundangkan dalam waktu 1(satu) tahun, Pemerintah dapat mengambil alih pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3)

Pasal 76 dijelaskan bahwa:

(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 sosial, budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.

(3) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat 2 (dua) tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah.⁶

Pemberlakuan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus di atas telah menimbulkan kerugian konstitusional bagi para pemohon termasuk bagi masyarakat yang ada di Provinsi Papua karena 2 (dua) hal, yaitu:

- a. Adanya ketidakpastian dan ketidakjelasan hukum baik secara normative maupun implementatif sehingga menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaan pemilu DPRP dan DPRK yang bertentangan dengan asas pemilihan umum langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, melahirkan masalah diskriminasi dan nepotisme dalam proses pemilihan dan sebagai masyarakat asli Papua penormaannya tersebut juga telah menghilangkan kesempatan para pemohon untuk memiliki pekerjaan dan hak persamaan di hadapan hukum yang adil.
- b. Terjadinya pertentangan dengan sistem desentralisasi dan prinsip otonomi daerah karena besarnya campur tangan Pemerintah Pusat yang mengambil wewenang Pemerintah Daerah (Provinsi Papua) untuk mengurus dan mengatur daerah otonomnya, sehingga rakyat Papua doberikan Otonomi khusus padahal dengan penormaannya tersebut justru control pemerintah pusat terhadap pelaksanaan otonomi daerah khususnya di Provinsi Papua justru semakin kuat.

Pemohon mendalilkan bahwa ketentuan dalam Pasal 76 merupakan suatu pengambilalihan kewenangan daerah secara paksa oleh pemerintah pusat dengan mengenyampingkan tahapan daerah persiapan pada hakikatnya merupakan perampasan pada aspek partisipasi rakyat dalam pemerintahan dikarenakan pada tahapan daerah persiapan terdapat proses berjenjang melalui musyawarah desa, pembahasan dan persetujuan bersama kepala daerah kabupaten/kota dan DPRK, pembahasan dan persetujuan bersama kepala daerah provinsi dan DPRP sebagaimana diatur dalam Pasal 33 – Pasal 37 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Setiap tahapan tersebut tentunya harus melibatkan partisipasi dan masukan dari rakyat, dalam hal ini para pemohon telah kehilangan hak konstitusionalitasnya untuk menyalurkan aspirasi apabila terjadi pemekaran wilayah di Provinsi Papua.

⁶ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Hak mengemukakan pendapat dan menyalurkan aspirasi dilindungi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan juga terkandung dalam sila keempat Pancasila “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*” dalam sila keempat ini mengandung makna bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan kedaulatan itu terwujud dalam hak asasi manusia, salah satu hak yang dilindungi dalam hak asasi manusia adalah hak mengemukakan pendapat.⁷ Berkaitan dengan hal ini pemohon merasa haknya dirugikan dengan adanya penormaan Pasal 76 dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021.

Menanggapi permohonan dari pemohon, Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor: 43/PUU-XX/2022 menyebutkan bahwa dalam Pasal 6 yang menjelaskan bahwa mekanisme “pengangkatan” sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Otonomi Khusus merupakan bagian dari upaya memberikan peran dan pengakuan yang lebih besar kepada Orang Asli Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam perumusan kebijakan di lembaga perwakilan. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa dalam Pasal 68A ayat (1) telah ternyata justru memberi dorongan percepatan pembahasan otonomi khusus Papua untuk peningkatan efektifitas dan efisiensi pembangunan di Papua, sehingga perlu dilakukan sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus agar sejalan dengan tujuan diberikannya otonomi khusus bagi Papua. Oleh karena itu, tidak terdapat eliminasi prinsip otonomi daerah, serta tidak terdapat pula pertentangan dengan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.

Selanjutnya mengenai pengajuan Pasal 75 ayat (4) mahkamah menjelaskan bahwa adalah hal yang semu jika pemohon mendalilkan bahwa perihal perdasus dan perdasi yang dapat diambil alih oleh pemerintah telah mengabaikan semangat dari pembentukan Undang-Undang dan Pasal 76 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 adalah ketentuan yang mengatur tentang pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota di Papua, di mana persetujuan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak hanya diberikan oleh MRP saja melainkan disepakati bersama dengan DPRP. Oleh karena itu, para pemohon mengajukan permohonan pengujian Pasal 76 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 maka para pemohon harus merupakan anggota MRP bersama-sama dengan DPRP. Selain itu, para pemohon juga tidak dapat menjelaskan anggapan kerugian hak konstitusional tersebut baik secara aktual, spesifik atau bersifat potensial serta hubungan sebab-akibat (*causal*

⁷ Moch. Sudi, *Implementasi Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945* (Bandung: Rasi Terbit, 2016), 7.

verband) antara anggapan kerugian konstitusional para pemohon dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022 terdapat pandangan yang berbeda (*dissenting opinion*), hakim Saldi Isra berpendapat bahwa setelah mencermati dan mengkaji uraian berkenaan dengan kerugian konstitusional para pemohon, baik yang diuraikan kerugian secara nyata maupun kerugian secara potensial, para pemohon telah menguraikan secara spesifik sehingga menggambarkan adanya hubungan kausalitas berlakunya norma pasal-pasal yang dimohonkan pengujian konstitusionalitas semua norma dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021. Dalam batas pertimbangan yang wajar, kesemua norma yang diajukan pengujian tersebut sangat terkait dan berkaitan dengan masalah kultural OAP. Pendapat hukum tersebut tidak dapat dipisahkan dari politik hukum yang melatarbelakangi pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021. Dalam hal ini, konsiderans “menimbang” huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 secara eksplisit dimaksudkan dalam rangka melindungi dan menjunjung harkat martabat, memberi afirmasi, dan melindungi hak dasar OAP, baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun sosial-budaya. Karena itu, tersebut norma yang diajukan permohonan berkaitan dengan kepentingan kultural OAP, seharusnya Mahkamah memberikan kedudukan hukum kepada para pemohon untuk semua norma yang dimaksud.

Setelah dipaparkan mengenai permasalahan yang terdapat dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022. Maka dari itu penulis tertarik untuk mengkaji masalah lebih lanjut dalam penelitian tesis yang berjudul “**Analisis Pertimbangan Penolakan Hakim Terhadap Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022**”.

B. Rumusan Masalah

Agar penelitian ini lebih terfokus, maka penulis merumuskannya dalam masalah penelitian dengan mengajukan beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon dalam permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022?

2. Bagaimana pertimbangan hakim terhadap pengajuan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022?
3. Bagaimana dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022 terhadap penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Papua?

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah yang akan diteliti, maka penulis memiliki tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022.
2. Untuk menganalisis pertimbangan hakim terhadap pengajuan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022.
3. Untuk menganalisis dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022 terhadap penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Papua.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini sebagai upaya pengembangan ilmu pengetahuan yang diharapkan dapat berguna, baik secara teoritis maupun praktis.

1. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gagasan untuk pengembangan dan peningkatan pengetahuan serta wawasan keilmuan mengenai otonomi khusus bagi Papua.

2. Kegunaan praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pembuat kebijakan dan/atau lembaga-lembaga negara yang berwenang dalam penyusunan regulasi dalam bidang otonomi khusus Papua.

E. Hasil Penelitian Terdahulu

Artikel yang ditulis oleh Marius Air, John Piers, Nelson Simanjuntak mahasiswa magister hukum, Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, Indonesia yang diterbitkan pada jurnal To-Ra (Hukum untuk Mengatur dan Melindungi Masyarakat). Dengan judul jurnal "Kajian Hukum Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Barat (Studi Kasus UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat). Dalam jurnal tersebut memaparkan bahwa proses pembuatan perdasus di Provinsi Papua Barat baru berjumlah tujuh perdasus dari total tiga belas (minimal) perdasus yang diamanatkan dalam UU

Otsus. Dari sisi kuantitas dan kualitas perdasus itu tidak seluruhnya menjamin kebutuhan OAP. Selain itu, belum adanya pedoman hukum dalam pembuatan perdasus di Provinsi Papua Barat, mengakibatkan tidak jelasnya proses penyusunan perdasus dan pada akhirnya dapat berpengaruh pada kuantitas dan kualitas perdasus. Perdasus tersebut hanya tentang politik yaitu empat perdasus tentang MRP, dan tiga perdasus lainnya tidak, sedangkan perdasus yang lain bicara soal pembagian uang. Seharusnya perdasus mengatur bidang-bidang sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 66 UU Otsus tentang penanganan khusus bagi pengembangan suku-suku terpencil, terisolir, dan Pasal 67 tentang pengawasan sosial sampai sekarang belum berhasil dibentuk.

Hal yang membedakan dengan hasil penelitian dari penulis ialah bahwa dalam penelitian penulis yang dijadikan sebagai objek penelitian berupa Putusan Mahkamah Konstitusi, tidak hanya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 penelitian penulis menggunakan Undang-Undang yang terbaru yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Sedangkan dalam penelitian di atas lebih focus terhadap penelitian salah satu hal yang terdapat dalam Undang-Undang Otonomi Khusus yakni mengenai Perdasus.

Artikel yang ditulis oleh Syofyan Hadi yang diterbitkan oleh Jurnal Ilmu Hukum (Mimbar Keadilan) dengan judul “Kedudukan Daerah Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia” yang menjelaskan tentang pengakuan dan penghormatan terhadap daerah yang bersifat khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam konstitusi, yaitu ketentuan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Pemberian otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan pengakuan dan pengakomodasian setiap perbedaan karakteristik, potensi, dan latar belakang sejarah wilayah Papua dan Papua Barat kedalam sistem kebijakan nasional. Meskipun daerah otonomi khusus memiliki kewenangan yang lebih dan berbeda dengan otonomi lainnya, tidak berarti bahwa daerah otonomi khusus memiliki kedaulatan seperti halnya daerah otonomi lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 memberikan kewenangan berbeda kepada Provinsi Papua dan Papua Barat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kewenangan tersebut meliputi kebolehan menggunakan bendera dan lambang daerah sebagai jati diri, pengaturan Dewan Perwakilan Daerah yang berbeda dengan daerah Indonesia lainnya, pengaturan gubernur di Provinsi Papua dan Papua Barat, adanya Majelis Rakyat Papua (MRP), penggunaan nomenklatur distrik

sebagai nama diganti kecamatan, adanya partai politik lokal, penggunaan sistem noken dalam penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu), pengadilan hukum adat, adanya peraturan daerah khusus (perdasus), pengaturan mengenai perekonomian daerah. Kewenangan tersebut di atas adalah untuk menjamin pemenuhan kesejahteraan masyarakat dibidang pendidikan dan kesehatan, perlindungan hukum, penegakan hukum, serta partisipasi masyarakat Papua dan Papua Barat dalam pemerintahan, sehingga Provinsi Papua dan Papua Barat dapat mengejar ketertinggalan dari daerah lain di Indonesia.⁸

Perbedaan penelitian yang dilakukan Syofyan Hadi dengan penulis ialah bahwa dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis ialah bahwa dalam penelitian penulis lebih spesifik mengkaji tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua seperti melakukan kajian yang lebih komprehensif mengenai pelaksanaan desentralisasi di Papua dalam Pasal 75 yang menjelaskan bahwa dalam hal perdasus dan perdasus jika tidak dapat diundangkan dalam waktu 1 (tahun), Pemerintah dapat mengambil alih pelaksanaan kewenangan pembentukan perdasus dan perdasu tersebut. Dalam penelitian penulis mengkaji juga bahwa apakah hal tersebut mencederai esensi dari desentralisasi maupun tidak.

Artikel yang ditulis oleh Jonathan, I Putu Dharma dan I Made yang dimuat oleh Jurnal Sawala dengan judul “Problematika Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus kepada Daerah Papua dan Papua Barat dengan perspektif Kebijakan Publik”. Dalam artikel ini menjelaskan bahwa kebijakan otonomi khusus di Papua justru meningkatkan kecurigaan dan ketidakpercayaan masyarakat. Implementasi otonomi khusus dirasa tidak membumi dan kurang dipahami oleh masyarakat secara umum. Sebab, pemerintah sendiri membuat kebijakan yang kontra produktif yang justru menghambat dari pelaksanaan otonomi khusus. Pihak kelompok pro-kemerdekaan dan sebagian masyarakat.

Untuk mengatasi masalah ini diperlukan penyelesaian yang terjadi dan membentuk *re-desain* model penyelenggaraan otonomi khusus dimasa depan yang ideal. Langkah pertama perlu mengatasi masalah otonomi khusus, yaitu, (1) dengan melakukan pemantauan terhadap dana otonomi khusus guna meminimalisir penyalahgunaan; (2) penyelesaian kasus HAM; dan (3) meningkatkan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas para pemangku jabatan pengelola otonomi khusus. Langkah kedua dengan mengusulkan konsep pelaksanaan otonomi khusus ke depan, dengan menjalani beberapa model, yaitu, (1) model kewenangan otonomi khusus; (2) model kelembagaan khusus otonomi khusus; (3) model penyelenggaraan politik pemerintah;

⁸ Syofyan, Hadi dan Yafid Septian Bernada. “Kedudukan Daerah Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia” *Mimbar Keadilan, Jurnal Ilmu Hukum*. (Juli-November 2015): 185-204.

(4) model penyelenggaraan keuangan; dan (5) model pelaksanaan koordinasi, pembinaan, pengawasan daerah otonomi khusus. setelah pemberlakuan otonomi khusus sebenarnya bukan menjadi akhir dari perhatian pemerintah kepada Papua. Fokus yang diberikan selayaknya memberikan evaluasi dan perbaikan praktek otonomi khusus di Papua.⁹

Perbedaan penelitian di atas dengan penulis bahwa dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis ialah dalam penelitian penulis lebih mengkaji kepada hasil dari perubahan mengenai otonomi khusus yang diberikan kepada Papua yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sedangkan dalam penelitian di atas lebih menitikberatkan kepada saran sebelum dilakukannya perubahan otonomi khusus bagi Provinsi Papua

Tesis yang ditulis oleh Salomi Borami mahasiswa program studi magister Ilmu Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta pada tahun 2011 yang berjudul “Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua Terhadap Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Berdasarkan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua”. Dalam tesis tersebut dijelaskan bahwa secara normatif kebijakan hukum pemerintah daerah Papua tentang upaya perlindungan hak ulayat bagi masyarakat hukum adat Papua sudah ada. Problematika yang memengaruhi upaya hukum perlindungan bagi hak ulayat masyarakat hukum adat adalah: adanya peraturan hukum yang kurang memberi perlindungan; ketidakpastian, kelambanan, ketidakseriusan, upaya yang tidak maksimal, kekurangkonsistenan pemerintah daerah dalam imlementasi masyarakat hukum adatnya sendiri, yang tidak dapat memastikan keberadaan, batas-batas dan kepemilikan hak ulayatnya.

Perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis, bahwa dalam penelitian penulis dijelaskan tidak hanya mengenai hak ulayat masyarakat hukum adat, namun juga mengkaji lebih dalam mengenai hak-hak masyarakat Papua dalam bidang lain. Dalam hal ini hak yang diperjuangkan oleh masyarakat Papua yang menginginkan agar penormaan dalam Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 68A, Pasal 75 dan Pasal 76 diuji kembali karena bertentangan dengan hak dasar masyarakat Papua sendiri.

F. Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini *grand theory* yang digunakan oleh Penulis yakni teori negara hukum dari A. Hamid S. Attamimi. Ia berpendapat bahwa unsur-unsur negara hukum

⁹ Jonathan, dkk. “Problematika Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus kepada Daerah Papua dan Papua Barat dengan Perspektif Kebijakan Publik.” *Jurnal Administrasi Negara* Vol. 9 no. 2 (Desember 2021): 168-178.

berdasarkan atas hukum ialah adanya: (a) hak asasi manusia; (b) pembagian kekuasaan; (c) komitmen semua organ negara terhadap konstitusi dan hukum; (d) prinsip *proporsionalitas*; (e) pengawasan peradilan terhadap keputusan-keputusan dan (penetapan-penetapan) kekuasaan umum; (f) jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan; (g) pembatasan terhadap berlaku surutnya undang-undang.¹⁰

Friedrich Julius Stahl dalam karyanya *staat and rechtslehre II*, menjelaskan konsep negara hukum sebagai berikut: negara harus menjadi dasar negara hukum. Itulah semboyan dan daya pendorong bagi perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan cara dan batasan aktivitasnya setepat mungkin dan kebebasan tidak boleh dilanggar. Negara harus mempertahankan atau memaksakan gagasan dari sudut pandang negara yang tidak melampaui dari apa yang seharusnya menurut hukum. Lebih lanjut Friedrich Julius Stahl mengemukakan empat unsur *rechstaats* dalam arti klasik, yaitu:

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di Negara Eropa Kontinental biasanya disebut *trias politica*;
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan;
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.¹¹

Di Indonesia, istilah negara hukum, sering diterjemahkan dengan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Menurut Abdul Latief, negara hukum pada dasarnya terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut: (a) pemerintah dilakukan berdasarkan undang-undang (asas legalitas) dimana kekuasaan dan kewenangan pemerintah hanya ditentukan oleh konstitusi atau undang-undang; (b) di negara tersebut, otoritas yang berwenang mengakui dan menghormati hak asasi manusia; (c) kekuasaan pemerintahan dalam negara itu tidak dipusatkan pada satu tangan, tetapi harus dilimpahkan kepada lembaga-lembaga negara dimana yang satu melakukan pengawasan terhadap yang lain sehingga tercipta keseimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara tersebut; dan (d) perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh aparatur kekuasaan pemerintah dimungkinkan untuk dapat diajukan kepada pengadilan yang tidak memihak yang diberi wewenang menilai apakah tindakan pemerintahan tersebut melawan hukum atau tidak.¹²

¹⁰ A. Hamid S. Attamimi, Penerapan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi pada Fakultas Pascasarjana UI Jakarta, 1990, 312.

¹¹ Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014), 138.

¹² Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: UII Press, 2005), 20.

Selanjutnya, *middle theory* yang digunakan oleh penulis yaitu teori putusan. Salah satu hal yang diinginkan dalam suatu proses di pengadilan adalah untuk memperoleh putusan hakim.¹³ Putusan hakim atau yang lazim disebut dengan istilah putusan pengadilan merupakan sesuatu yang diinginkan atau dinantikan oleh pihak-pihak yang berperkara guna menyelesaikan sengketa diantara mereka dengan sebaik-baiknya. Sebab dengan putusan hakim tersebut pihak-pihak yang bersengketa mengharapkan adanya kepastian hukum dan keadilan dalam perkara yang mereka hadapi.¹⁴

Untuk dapat memberikan putusan yang benar-benar menciptakan kepastian hukum dan mencerminkan keadilan, hakim sebagai aparatur Negara yang melaksanakan peradilan harus benar-benar mengetahui duduk perkara yang sebenarnya, serta peraturan hukum yang mengaturnya yang akan diterapkan, baik peraturan hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan maupun hukum yang tidak tertulis seperti kebiasaan.¹⁵ Karenanya dalam undang-undang tentang kekuasaan kehakiman dinyatakan bahwa hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Sudikno Mertokusumo memberikan definisi mengenai putusan hakim sebagai suatu pernyataan yang diberikan oleh hakim sebagai pejabat yang diberi wewenang itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau suatu sengketa antara para pihak.¹⁶

Hakim dalam menjatuhkan suatu putusan, pada hakikatnya dapat dipengaruhi oleh 2 (dua) aliran sebagai berikut:

- 1) Aliran konservatif yaitu putusan hakim yang didasarkan semata-mata ada ketentuan hukum tertulis yakni peraturan perundang-undangan. Adapun karakter dari aliran ini dipengaruhi oleh aliran legisme yaitu aliran dalam ilmu hukum dan peradilan yang tidak mengakui hukum diluar yang tertulis/undang-undang, sedangkan kebiasaan atau ilmu pengetahuan hukum lainnya dapat diakui sebagai hukum apabila undang-undang menunjuknya.
- 2) Aliran progresif yaitu putusan hakim yang tidak semata-mata didasarkan pada ketentuan hukum tertulis tetapi hakim harus pula mendasarkan pada pengetahuan dan pengalaman empiris yang dialaminya.

¹³ M. Nur. Rasaid, *Hukum Acara Perdata, cet III* (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2003), 48.

¹⁴ Moh. Taufik Makarao, *Pokok-pokok Hukum Acara Perdata, cet. I* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2004), 124.

¹⁵ Riduan Syahrani, *Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum, cet I* (Jakarta: Pustaka Kartini, 1998), 83.

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, cet III* (Yogyakarta: Liberty, 1981), 158.

Untuk *applied theory* yang digunakan dalam penelitian ini ialah teori *Legal Standing*. Harjono mengemukakan bahwa *legal standing* adalah keadaan di mana seseorang atau suatu pihak ditentukan untuk memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa atau perkara di depan Mahkamah Konstitusi. Pemohon yang tidak memiliki kedudukan hukum akan menerima putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan permohonannya tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).¹⁷

Kedudukan hukum (*legal standing*) mencakup persyaratan formal sebagaimana ditentukan dalam UU, dan syarat materii yang kerugian hak dan/atau kewenangan konstiusional dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujiannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

1. Perorangan warga Negara Indonesia;
2. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
3. Badan hukum publik atau privat; atau
4. Lembaga Negara.

G. Metodologi Penelitian

Untuk menghasilkan penelitian ini dengan baik dan sesuai dengan standar keilmiah, maka penulis menggunakan metode untuk menjelaskan, menjawab dan menganalisa pokok permasalahan, adapun metode yang penulis gunakan adalah sebagai berikut:

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam pokok permasalahan ini adalah penelitian normatif, tujuannya agar peneliti semaksimal mungkin dapat mengetahui apa yang menjadi alat ukur dalam membahas penelitian ini, sehingga dapat mencari titik kebenaran tujuan dalam penelitian ini. Menurut Bagir Manan, penelitian normatif adalah kajian tentang

¹⁷ Maruarar Siahaan, 98-99.

kaidah dan asas hukum yang ada.¹⁸ Menurut Haryono, suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral penelitian.¹⁹

Jika diperhatikan dari sisi sifatnya, penulisan ini bersifat deskriptif analitis, yang berarti bahwa penelitian yang dimaksud untuk memberikan gambaran yang rinci, jelas dan sistematis tentang permasalahan utama penelitian. Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang bermaksud untuk memberikan informasi seakurat mungkin tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan Pertimbangan Penolakan Hakim Terhadap Permohonan Tahapan Persiapan Pemekaran Daerah dalam Pasal 76 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini berkaitan dengan pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022 tentang pengujian materiil Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

3. Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah berupa data primer dan sekunder yang terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer adalah semua peraturan tertulis yang ditetapkan oleh negara, semua itu bisa ditemukan dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, undang-undang yang disahkan oleh parlemen, keputusan dan peraturan eksekutif, dan putusan agen-agen administrasi. Dikatakan bahan hukum primer adalah pernyataan yang memiliki otoritas hukum yang ditetapkan oleh suatu cabang kekuasaan pemerintahan yang meliputi; undang-undang yang dibuat parlemen, putusan-putusan pengadilan, dan peraturan eksekutif/administratif.²⁰ Bahan yang menjadi sumber hukum dalam penelitian ini terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo, 1994), 13.

¹⁹ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2010), 302.

²⁰ I Made Pasek, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Kencana, 2016), 144.

Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XX/2022, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 466/PUU-VII/2010, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 5/PUU-X/2012.

2. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk melengkapi/menegaskan dan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa Tesis (Penelitian-penelitian terdahulu), jurnal ilmiah, makalah, buku-buku literatur yang berkaitan dengan objek penelitian.
3. Bahan Hukum Tertier yaitu bahan hukum yang digunakan untuk memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, dan media internet sebagai penunjang informasi yang membantu melengkapi data dalam penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya mengenai sumber data yang penulis gunakan, maka metode pengumpulan data yang digunakan penulis adalah melalui studi kepustakaan dengan menghimpun bahan-bahan kepustakaan, yaitu perundang-undangan terkait, buku ilmiah, jurnal dan media elektronik yang penulis dapatkan.

5. Pengelolaan Data

Data-data yang telah diperoleh kemudian akan dikerjakan dengan beberapa langkah sebagai berikut:

- a. Seleksi data, yakni peninjauan terhadap data-data yang telah diperoleh untuk mengetahui apakah data tersebut sudah benar dan lengkap sesuai dengan kebutuhan dan keperluan penelitian serta kemudian dilanjutkan dengan pengaturan data dengan menyusun data sehingga data-data tersebut menjadi kerangka kesatuan yang teratur.
- b. Klasifikasi data, yakni dengan memilih dan menempatkan data sesuai dengan bidang pokok pembahasan demi mempermudah pelaksanaan analisis data.
- c. Sistematika data, adalah suatu proses kegiatan penelitian yang dilakukan dengan cara menyusun data sesuai dengan sistematika yang ditetapkan dalam penelitian sehingga akan mempermudah penulis dalam melaksanakan analisis data.

6. Analisis Data

Penelitian hukum dengan menggunakan metode penelitian normatif yaitu dengan menganalisis data secara kualitatif dengan cara menganalisis bahan-bahan hukum yang telah terkumpul kemudian mengolahnya secara sistematis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut dengan menggunakan analisis kualitatif. Analisis secara kualitatif dimaksudkan dengan menganalisis data berdasarkan pandangan teori dan bahan hukum yang ada maka dapat ditarik kesimpulan sehingga dapat dikemukakan yang perlu dalam penelitian ini. Kemudian penulis mengambil kesimpulan dengan metode deduktif yaitu mengambil kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum terhadap hal-hal yang bersifat khusus.

7. Lokasi Penelitian

- a. Perpustakaan Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Jl. Soekarno-Hatta, Kel. Cimencrang, Kec. Gedebage, Kota Bandung, Jawa Barat.
- b. Perpustakaan Rachmat Djatnika, Jl. A.H. Nasution No. 105, Cipadung, Kec. Cibiru, Kota Bandung, Jawa Barat.
- c. Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah, Jl. Kawalayaan Indah II No. 4 Sukapura Kiaracandong, Kota Bandung, Jawa Barat.
- d. Perpustakaan UIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten, Jl. Jendral Sudirman No. 30 Panancangan Cipocok Jaya, Sumurpecung, Kec. Serang, Kota Serang, Banten.
- e. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, Jl. Medan Merdeka Selatan, No. 11, Gambir, Kec. Gambir, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta.