

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Identifikasi Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Kerangka Teori
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Penelitian

BAB II SEJARAH PEMERINTAHAN DI PROVINSI PAPUA DAN REGULASI PENTING TERHADAP PEMERINTAHAN PROVINSI PAPUA

- A. Sejarah Singkat Pemerintahan Provinsi Papua
- B. Riwayat Regulasi Pemekaran dan Otonomi Terhadap Provinsi Papua
- C. Putusan Mahkamah Konstitusi
 - 1. Pemohon dan Permohonan
 - 2. Isi Putusan Mahkamah Konstitusi
 - a. Kewenangan Mahkamah Konstitusi
 - b. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)
 - c. Pokok Perkara
 - d. *Concurring Opinion*

BAB III PERSEPSI DAN ANALISA PANDANGAN MASYARAKAT ATAS PUTUSAN MK

- A. Pandangan Masyarakat Papua dan Irian Jaya Barat Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi
 - 1. Persepsi Otoritas Politik dan Masyarakat Provinsi Papua atas Putusan MK
 - 2. Tanggapan Otoritas Politik dan Masyarakat Provinsi Irian Jaya Barat atas Putusan MK
- B. Analisa Persepsi Masyarakat
 - 1. Mengenai Putusan MK
 - 2. Keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat
 - 3. Pelaksanaan Otonomi Khusus
 - 4. Keberadaan Majelis Rakyat Papua

BAB IV KESIMPULAN

LAMPIRAN

- Lampiran I Transkripsi wawancara dengan Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidyia Salossa, di Kantor Gubernur Kepala Daerah Provinsi Papua, Jayapura, Senin, 20 Juni 2005.

- Lampiran II Transkripsi wawancara dengan Ketua Dewan Adat Papua, Jayapura, Selasa, 21 Juni 2005.
- Lampiran III Transkripsi wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Irian Jaya Barat Jimmy Ijje, di Kantor Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat, Manokwari, Jumat, 24 Juni 2005.
- Lampiran IV Transkripsi wawancara dengan Pejabat Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi, di Kantor Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat, Manokwari, Jumat, 24 Juni 2005.
- Lampiran V Transkripsi wawancara dengan Rektor Universitas Cendrawasih, di Gedung Rektorat Universitas Cendrawasih, Jayapura, Selasa, 21 Juni 2005.
- Lampiran VI Transkripsi wawancara dengan Rektor Universitas Papua Frans Wanggai, Kabupaten Manokwari, Provinsi Irian Jaya Barat, di Gedung Rektorat Universitas Papua, Jumat, 24 Juni 2005.
- Lampiran VII Transkripsi wawancara dengan Sekretaris Perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia di Papua, yang berkedudukan di Jayapura, Selasa, 21 Juni 2005.
- Lampiran VIII Transkripsi wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua Paskalis Kosay, di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Papua, Jayapura, Senin, 20 Juni 2005.

PENGANTAR

Pemekaran wilayah ternyata menjadi sebuah permasalahan yang cukup pelik. Tercatat di Mahkamah Konstitusi telah beberapa kali menguji UU yang berkaitan dengan pemekaran wilayah baik ditingkat provinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota. Salah satu pemekaran wilayah yang bermasalah adalah pemekaran provinsi Irian Jaya dengan diundangkannya UU nomor 45 tahun 1999.

Permasalahan pemekaran wilayah Irian Jaya (Papua) ini terasa berbeda dengan masalah pemekaran wilayah lainnya yang pernah ditangani di Mahkamah Konstitusi. Perbedaan ini adalah disebabkan permasalahan Irian Jaya merupakan permasalahan “laten” yang telah lama mendekam dan ada upaya untuk “memendam” permasalahan Irian Jaya ini dan bukan untuk mencari jalan keluar penyelesaian masalah secara tuntas. Irian Jaya adalah wilayah terakhir yang dikukuhkan sebagai provinsi dan merupakan bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Masuknya wilayah Irian Jaya ke pangkuan Indonesia pun sarat dengan kontroversi yang tetap menjadi perdebatan hingga saat ini. Salah satunya adalah masalah Penentuan Pendapat Rakyat (pepera) yang dilangsungkan pada tahun 1969. Hasil akhir pepera saat itu menjadi penentu bahwa mayoritas rakyat Irian Jaya yang ingin bergabung dengan Indonesia. Hasil akhir pepera itu pun diakui oleh dunia internasional, dimana dalam Sidang Umum PBB tanggal 19 November 1969, hasil akhir tersebut dinyatakan sah sehingga Irian Jaya menjadi provinsi baru Indonesia. Namun terdapat hasil studi baru yang diterbitkan oleh Pieter Drooglever dari *Institute of Netherlands History* pada tahun 2005 yang meneliti pepera tersebut. Dalam laporan penelitian yang disusun dalam buku yang berjudul *Een Daad von Vrije Keuze* itu menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan pepera banyak terjadi kecurangan-kecurangan sehingga hasil akhirnya menguntungkan pemerintah Indonesia. Kajian yang dilakukan oleh Drooglever adalah kajian akademis, meski berimplikasi politis yang cukup besar. Gunjang-ganjing masalah Irian Jaya yang menjadi sorotan internasional juga terjadi belakangan ini, ketika kongres Amerika memasukkan permasalahan Papua dalam Rancangan Undang-undang-nya. Komentar berbagai kalangan di dalam negeri kemudian menyeruak, mengingatkan masalah kedaulatan negara serta intervensi kebijakan luar negeri. Namun kemudian, pada perkembangannya saat ini permasalahan Papua dicabut dalam RUU tersebut.

Kontroversi masuknya Irian Jaya sebagai bagian dari wilayah Indonesia menjadi pemicu munculnya pemikiran-pemikiran serta gerakan-gerakan separatisme, disamping juga ada sebab-sebab kesenjangan ekonomi dan kesejahteraan antara Irian Jaya dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Telah menjadi sebuah rahasia yang kemudian terkuak pada era reformasi dimana penyelesaian permasalahan papua dimasa lalu senantiasa menggunakan pendekatan represif atau militeristik, seperti menetapkan Irian Jaya sebagai Daerah Operasi Militer untuk meredam gerakan OPM (Organisasi Papua Merdeka). Di era reformasi pendekatan represif tersebut dihentikan dan dimulailah upaya-upaya dialog. Aspirasi rakyat Irian Jaya mulai didengar dan diakomodir oleh pemerintah. Permasalahannya kemudian adalah, di Irian Jaya dan juga di pusat telah banyak kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan di Irian Jaya sehingga komplikasi permasalahan Irian Jaya makin kompleks karena ditambah dengan keruwetan politik.

Beragam cara coba diimplementasikan sebagai jejak jalan keluar dari permasalahan papua. Dari mulai pemekaran wilayah hingga pemberian otonomi khusus. Sayangnya, solusi-solusi yang ditawarkan tersebut diterapkan dilapangan tanpa ada proses kesinambungan atau konsistensi sehingga proses penyelesaian masalah Irian Jaya menjadi tumbal sulam dan bahkan tak ayal menimbulkan permasalahan baru.

Salah satunya adalah upaya solusi yang ditawarkan dengan melakukan pemekaran wilayah Irian Jaya menjadi tiga provinsi, yaitu Irian Jaya (Timur), Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat dengan diberlakukannya UU nomor 45 tahun 1999. Belumlah selesai proses pemekaran wilayah Irian Jaya tersebut hingga terbentuknya provinsi-provinsi baru yang memiliki administrasi pemerintahan yang layak, tiba-tiba pemerintah mengeluarkan UU nomor 21 tahun 2001 yang memberikan otonomi khusus kepada provinsi Irian Jaya serta mengubah nama Irian Jaya menjadi Papua. Kemudian merebak permasalahan bagaimana dengan kebijakan sebelumnya yaitu pemekaran wilayah. Sebab, UU nomor 21 tahun 2001 tidak menyebut secara eksplisit bagaimana kedudukan UU nomor 45 tahun 1999 pasca diberlakukannya UU nomor 21 tahun 2001. Meskipun secara sekilas sepertinya tidak ada permasalahan, sebab UU yang sebelumnya memekarkan wilayah provinsi dan UU sesudahnya memberikan otonomi khusus. Namun justru muncul kebingungan ketika mendefinisikan daerah Irian Jaya yang diubah namanya menjadi Papua. Apakah Irian Jaya itu hanya merupakan Irian Jaya (timur) ataukah wilayah Irian Jaya secara keseluruhan sebelum dimekarkan? Karena tidak disebutkan secara eksplisit dalam UU nomor 21 tahun 2001 maka

dilapangan penerapan otonomi khusus tersebut diimplementasikan untuk keseluruhan wilayah Irian Jaya (sebelum dimekarkan) mengingat juga bahwa pelaksanaan pemerintahan di wilayah provinsi hasil pemekaran belum sepenuhnya berjalan secara efektif. Namun kemudian pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden nomor 1 tahun 2003 tentang percepatan pelaksanaan UU nomor 45 tahun 1999, yang berarti bahwa pemekaran wilayah provinsi adalah sebuah keharusan. Yang juga berarti timbul kebingungan ditingkat bawah mengenai daerah mana yang disebut sebagai "Papua" yang memiliki otonomi khusus berdasarkan UU nomor 21 tahun 2001. Inkonsistensi kebijakan penyelesaian masalah Irian Jaya ini menjadi persoalan baru. Persoalan yang berkaitan dengan pelaksanaan sebuah UU.

Seiring dengan adanya Perubahan UUD 1945 yang mengamanatkan pembentukan Mahkamah Konstitusi, MK diberi wewenang salah satunya adalah untuk menguji UU terhadap UUD. Persoalan pelaksanaan UU nomor 45 tahun 1999 yang sedianya menjadi solusi atas permasalahan Irian Jaya itu kemudian dihadapkan ke Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan permohonan tersebut, MK kemudian menguji konstitusionalitas UU nomor 45 tahun 1999.

Tak terasa kini, setahun sudah sejak putusan MK atas pengujian UU nomor 45 tahun 1999 tersebut dibacakan dalam sidang pembacaan putusan (tanggal 11 november 2004). Secara singkat, isi putusan MK adalah mengabulkan permohonan pemohon yang berarti bahwa MK menyatakan UU nomor 45 tahun 1999 bertentangan dengan UUD dan tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Namun demikian MK juga mengakui keberadaan provinsi Irian Jaya Barat karena Irian Jaya Barat telah menjalankan administrasi pemerintah yang dinilai layak untuk berdiri sebagai sebuah provinsi.

Penelitian ini adalah untuk melihat persepsi dan penafsiran dari tokoh-tokoh masyarakat Papua atas putusan MK serta sejauhmana putusan MK ini diimplementasikan oleh pemerintah baik di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Permasalahan Papua sarat dengan dinamika politik yang dapat berubah dan berkembang setiap saat. Putusan MK adalah putusan hukum yang bersifat final dan mengikat yang harus ditaati. Kekuatan hukum putusan MK terletak pada adagium tersebut, namun dalam sisi eksekutorial atau pelaksanaan putusannya maka MK tidak memiliki "tangan" yang berfungsi untuk menerapkan putusan. Tangan itu berada di pemerintah dan DPR, sehingga pasca putusan, bola kebijakan digulirkan pada

pemerintah dan DPR untuk menjalankan sesuai dengan putusan yang telah dijatuhkan MK. Putusan MK dalam perkara pengujian UU adalah setara dengan UU sehingga adalah kembali kepada pihak eksekutif serta legislatif untuk menerjemahkan putusan MK tersebut di lapangan.

Penelitian ini juga bermaksud untuk menangkap aspirasi dan pendapat masyarakat pasca putusan MK. Namun mengingat dinamika politik penyelesaian Papua maka penelitian mencoba membuat kurun waktu pemikiran ini diungkapkan oleh para narasumber. Batas kurun waktu tersebut adalah hingga terbentuknya MRP (Majelis Rakyat Papua). Karena pasca pembentukan MRP model penyelesaian permasalahan Papua bisa dikatakan berbeda dengan arah dari putusan MK. Hal ini terkait pula dengan pelaksanaan kebijakan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung. Pilkada ini tentu juga menyangkut teritorial provinsi yang diakui keberadaannya di Indonesia. Semakin pelik saja permasalahan Papua ini. Yang penting menjadi catatan bagi MK adalah bahwa sebagai sebuah lembaga baru di Indonesia MK harus senantiasa belajar dari pengalaman-pengalamannya menguji UU serta bagaimana implementasi putusan MK pasca pengujian. Perkara pengujian UU yang terkait dengan permasalahan Papua ini menjadi satu awalan serta pengalaman yang baik untuk mengkaji pelaksanaan putusan-putusan MK dimasa yang akan datang.

MARUARAR SIAHAAN, S.H.

Hakim Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Melalui putusan yang diucapkan dalam Sidang Pleno yang terbuka untuk umum pada Kamis, 11 November 2004, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon dengan membatalkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong (selanjutnya disingkat UU No. 45/1999).¹ Dengan demikian, UU tersebut tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (selanjutnya disingkat UU No. 21/2001),² pemberlakuan UU No. 45/1999 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³ Secara teoretis, putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan UU No. 45/1999 tersebut potensial menimbulkan konsekuensi berupa komplikasi yuridis, khususnya berkaitan

¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong*, UU No. 45 Tahun 1999, Lembaran Negara Nomor 173 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3894.

² Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, UU No. 21 Tahun 2001, Lembaran Negara Nomor 135 Tahun 2001, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4151.

³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003, hal. 136.

dengan keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat yang sudah terbentuk dengan bukti telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hasil Pemilihan Umum Tahun 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat. Sementara itu, pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah hingga saat ini belum terealisasikan.

Keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat, sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi, adalah sah adanya. Hal ini karena Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 menyatakan bahwa

“Menimbang bahwa pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif, yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya anggota DPD yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat....”⁴

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi juga menyatakan, “Menimbang bahwa dengan demikian Mahkamah berpendapat, keberadaan provinsi dan kabupaten/kota yang telah dimekarkan berdasarkan UU No. 45 Tahun 1999 adalah sah adanya kecuali Mahkamah menyatakan lain.”⁵

Komplikasi yuridis sebagaimana dimaksud di atas bahkan dimulai sejak diundangkannya UU No. 21/2001 yang mengidap beberapa kelemahan

⁴ *Ibid.*, hal. 135.

⁵ *Ibid.*

mendasar. Pertama, UU No. 21/2001 tidak taat asas (inkonsisten) dan mendua (ambivalen). Inkonsistensi tersebut terlihat antara lain *pertama*, dalam Penjelasan Umum yang mengakui wilayah Provinsi Papua terdiri atas 12 (dua belas) kabupaten⁶ dan 2 (dua) kota,⁷ termasuk Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong yang dibentuk dengan UU No. 45/1999. Di sisi lain, UU No. 21/2001 tidak menyinggung sedikit pun keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat dan Provinsi Irian Jaya Tengah yang juga dibentuk dengan UU No. 45/1999.

Kedua, UU No. 21/2001 tidak memberikan kepastian tentang status UU No. 45/1999 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong, setelah diundangkannya UU No. 21/2001. Pasal 74 UU No. 21/2001 hanya menyatakan bahwa “Semua peraturan perundang-undangan yang ada dinyatakan tetap berlaku di Provinsi Papua sepanjang tidak diatur dalam Undang-undang ini.” Dengan demikian, keberadaan UU No. 21/2001 tidak secara tegas mencabut atau tidak mencabut keberadaan UU No. 45/1999 dan UU No. 5 Tahun 2002. Inilah yang dalam pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi disebut sebagai menimbulkan adanya perbedaan

⁶ Kedua belas kabupaten tersebut adalah Kabupaten Jayapura, Kabupaten Merauke, Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Mimika, Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Paniai, Kabupaten Nabire, Kabupaten Sorong, Kabupaten Fakfak, Kabupaten Yapen Waropen, Kabupaten Manokwari.

⁷ Kedua kota tersebut adalah Kota Jayapura dan Kota Sorong.

penafsiran (multiinterpretasi) dalam pelaksanaannya. Perbedaan penafsiran ini secara yuridis akan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum, dan secara sosial-politis dapat menimbulkan konflik dalam masyarakat.

Padahal, UU No. 45/1999 hadir karena dilandasi semangat adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sejak tahun 1982, yang selanjutnya dituangkan secara formal dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Irian Jaya tanggal 10 Juli 1999, Nomor 10/DPRD/1999 tentang Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya Terhadap Pemekaran Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya dan untuk lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat serta untuk lebih meningkatkan peran aktif masyarakat, dan sesuai aspirasi masyarakat, sejalan dengan kebutuhan pembangunan dan pemerintahan di Propinsi Irian Jaya, maka Propinsi Irian Jaya perlu dimekarkan menjadi tiga Propinsi, yaitu dengan membentuk Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat. Sedangkan Kabupaten Administratif Paniai, Kabupaten Administratif Mimika, dan Kabupaten Administrasi Puncak Jaya perlu dibentuk menjadi Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, dan Kabupaten Puncak Jaya, serta Kota Administratif Sorong dibentuk menjadi Kota Sorong.

Beberapa waktu yang lalu, Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) Paskalis Kosay mengatakan bahwa Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat Abraham Octavianus Atururi dan Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya

Solossa bersepakat untuk melaksanakan UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua secara murni dan konsekuen di seluruh wilayah yang disebut Provinsi Papua. Kesepakatan ini merupakan langkah baru untuk mengakhiri konflik di tingkat elit politik dan pejabat daerah. Semua persoalan Papua secara konsisten diselesaikan di bawah UU No. 21/2001 dan Majelis Rakyat Papua (MRP). Dengan kesepakatan yang diprakarsai Sekretaris Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Laksamana Madya Djoko Suamaryono itu, berarti Provinsi Irian Jaya Barat akan digabung ke Provinsi Papua, sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 (selanjutnya disingkat PP No. 54/2004) tentang Majelis Rakyat Papua.⁸

Dengan demikian, sesuai dengan ketentuan Pasal 73 PP No. 54/2004, MRP bersama Pemerintah Provinsi Papua dan DPRP sebagai Provinsi induk bertugas dan bertanggung jawab untuk membantu Pemerintah menyelesaikan masalah pemekaran wilayah yang dilakukan sebelum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah ini dengan memperhatikan realitas dan sesuai peraturan perundang-undangan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah pelantikan anggota MRP.⁹

Kesepakatan ini tentu saja menimbulkan konsekuensi yang cukup besar, yaitu pembubaran sejumlah perangkat pemerintahan di Irian Jaya Barat,

⁸ KOR, "Kisruh Provinsi Irija-Bar-Provinsi Papua, Dua Gubernur Sepakat Kembali ke UU Otsus", <<http://kompas.com/kompas-cetak/0504/25/daerah/1705937.htm>>, diakses 25 April 2005.

⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua*, PP No. 54 Tahun 2004, Lembaran Negara Nomor 165 Tahun 2004.

misalnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hasil Pemilihan Umum Tahun 2004 dan pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat, serta pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) gubernur di daerah itu.

Secara teoretis, kesepakatan Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat Abraham Octavianus Atururi dan Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Solossa untuk melaksanakan UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua secara murni dan konsekuen di seluruh wilayah yang disebut Provinsi Papua ini belum mendapatkan penjelasan memadai dari sudut hukum. Pertanyaan yang dapat dimunculkan adalah apakah kesepakatan tersebut bisa dibenarkan secara yuridis. Selain itu, apakah bisa nasib suatu daerah, dalam hal ini provinsi, hanya ditentukan oleh kesepakatan orang perorang.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang masalah di atas, penelitian ini dibingkai dalam identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah keberadaan UU No. 45/1999 pascaputusan Mahkamah Konstitusi?
2. Apa dampak putusan Mahkamah Konstitusi bagi Provinsi Irian Jaya Barat?
3. Apakah yang menjadi dasar keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat setelah UU No. 45/1999 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi?
4. Apakah perlu dibentuk UU yang mengukuhkan keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat?

5. Bagaimanakah keberadaan peraturan perundang-undangan di bawah UU yang merupakan turunan dari UU No. 45/1999?
6. Apakah Provinsi Irian Jaya Barat juga memperoleh Otonomi Khusus?
7. Bilamana Provinsi Irian Jaya Barat juga melaksanakan otonomi khusus, apa dasar hukumnya?
8. Apakah ada pengaruh yang signifikan dari putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pelaksanaan otonomi khusus di Papua?
9. Bagaimana kekuasaan Majelis Rakyat Papua (MRP) pascaputusan Mahkamah Konstitusi terutama berkenaan dengan pemerkan wilayah?

c. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam identifikasi masalah di atas, penelitian dengan tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui bagaimanakah keberadaan UU No. 45/1999 pascaputusan Mahkamah Konstitusi;
2. Mengetahui apa dampak putusan Mahkamah Konstitusi bagi Provinsi Irian Jaya Barat ;
3. Mengetahui apakah yang menjadi dasar keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat setelah UU No. 45/1999 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi ;

4. Mengetahui apakah perlu dibentuk UU yang mengukuhkan keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat;
5. Mengetahui bagaimanakah keberadaan peraturan perundang-undangan di bawah UU yang merupakan turunan dari UU No. 45/1999;
6. Mengetahui apakah Provinsi Irian Jaya Barat juga memperoleh Otonomi Khusus;
7. Mengetahui bilamana Provinsi Irian Jaya Barat juga melaksanakan otonomi khusus, apa dasar hukumnya;
8. Mengetahui apakah ada pengaruh yang signifikan dari putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pelaksanaan otonomi khusus di Papua;
9. Mengetahui bagaimana kekuasaan Majelis Rakyat Papua (MRP) pascaputusan Mahkamah Konstitusi terutama berkenaan dengan pemerkanan wilayah.

D. Kerangka Teori

Dalam gagasan otonomi daerah, terkandung adanya gagasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status otonomi tanpa adanya kontrol secara langsung oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, secara konseptual, otonomi daerah memiliki kecenderungan menjadi sama dengan kebebasan daerah dalam menentukan

nasibnya sendiri atau sama dengan demokrasi daerah.¹⁰ Pada tingkat selanjutnya, bahkan otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi juga sekaligus mendorong berkembangnya prakarsa sendiri untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri, maka tercapailah apa yang dimaksud demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga terutama memperbaiki nasibnya sendiri. Di negara-negara berkembang, otonomi daerah juga dipahami sebagai bagian integral dari aspirasi kebebasan, dasar pencarian demokrasi, unsur penting bagi stabilitas nasional, dan unsur penting bagi pertahanan yang kuat dalam melawan musuh dari luar.¹¹ Dengan demikian, otonomi daerah dianggap sebagai implementasi dari semangat demokrasi. Oleh karena itu, Robert Rienow mengemukakan sebagai berikut:

*“Handling their local affairs is regarded as good training for people charged with the central of democracy. It is more than training. It the very essence of the popular system”.*¹²

Jadi, menurut Rienow, satuan pemerintahan otonom merupakan ajang latihan demokrasi, bahkan lebih dari itu merupakan esensi demokrasi.

¹⁰ M.A. Muthalib dan Mohd. Akbar Ali Khan, *Theory of Local Government*, (New Delhi: Starling Publisher Private Limited, 1982), hal. 5.

¹¹ Uraian tentang hal ini, lihat Bhenyamin Hoessein, “Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan sebagai Tanggap terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi”, (Jurnal *Usahawan*, No. 04 Tahun XXIX, April 2000), hal. 11.

¹² Robert Rienow, *Introduction to Government*, (New York: Alfred A. Knopf, 1966), hal. 573.

Kehadiran suatu daerah otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampakkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) secara umum, satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi;
- 2) satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi;
- 3) satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan; dan
- 4) satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.¹³

Otonomi daerah sebagai terjemahan *local autonomy* pada hakikatnya adalah otonomi masyarakat setempat. Melalui lembaga-lembaga pemerintahan, masyarakat madani dan sektor swasta, otonomi daerah dikelola secara sinergis untuk kesejahteraan bersama. Melalui otonomi masyarakat setempat memiliki kemampuan, keleluasaan berprakarsa dan kemandirian membangun dirinya sendiri.¹⁴ Selain itu, keberadaan *local government* berkaitan erat dengan

¹³ Bagir Manan, "Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah", dalam Martin Hutabarat, *et. al.*, (eds.), *Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Cet. I, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hal. 142.

¹⁴ Bhenyamin Hoessein, "Transparansi Pemerintah: Mencari Format dan Konsep Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik," artikel dalam *Forum Inovasi*, edisi November 2001, hal. 37 dan seterusnya.

pandangan terdapatnya kekuatan dalam keanekaragaman tanggap dan perbedaan kebutuhan antarlokalitas untuk diakomodasikan.¹⁵

Pandangan di atas sebenarnya merupakan gejala umum bagi *nation state* yang di dalamnya terdapat tuntutan untuk menghidupkan partisipasi masyarakat dengan cara yang disebut *participatory democracy* dan *representative democracy*.¹⁶ Otonomi daerah dianggap sebagai instrumen utama untuk menopang kedua cara tersebut, karena bagaimanapun juga dalam suatu *nation state* banyak sekali kepentingan-kepentingan yang bersifat lokal dan kedaerahan yang tidak boleh begitu saja diabaikan. Berkaitan dengan hal ini, B.C. Smith mengatakan sebagai berikut:

*“Decentralization to culturally distinctive subgroups is regarded by many as necessary for the survival of socially heterogeneous states. Decentralization is seen as countervailing force to the centrifugal forces that threaten political stability”.*¹⁷

Dengan demikian, desentralisasi bagi suatu kelompok yang mempunyai perbedaan secara kultural memang sangat perlu untuk menjaga *survival* dari negara yang mempunyai heterogenitas yang tinggi. Desentralisasi juga dianggap sebagai suatu kekuatan penyeimbang untuk kekuatan sentrifugal yang dapat mengancam stabilitas politik.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Michael Goldsmith, *Politics, Planning, and City*, (London: Hutchinson & Co. Publisher Ltd., 1980), hal. 16.

¹⁷ B.C. Smith, *Decentralization*, (London: George Allen & Unwin, 1983), hal. 49.

Pemahaman otonomi daerah sebagai otonomi masyarakat dalam kepentingan dan urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas sangat kondusif bagi konsep pembangunan lokalitas (*locality development*). Pembangunan lokalitas menuntut partisipasi masyarakat luas dalam penentuan tujuan dan langkah-langkah konkrit untuk mewujudkannya. Pembangunan lokalitas mengusahakan pemberdayaan masyarakat untuk memperoleh kemampuan guna memecahkan permasalahan dan menghadapi lembaga-lembaga pemerintahan dan intstitusi-institusi yang mempengaruhi kehidupannya.¹⁸

Otonomi atau desentralisasi mengandung berbagai segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial-budaya, bahkan kebutuhan pertahanan dan keamanan. Apabila dilihat dari sudut pelaksanaan fungsi pemerintahan, maka otonomi atau desentralisasi itu menunjukkan beberapa hal yang sangat penting.

- 1) Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- 2) Satuan-satuan desentralisasi (otonom) dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien;
- 3) Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih inovatif; dan

¹⁸ Hoessein, "Transparansi Pemerintah...", *loc. cit.*

- 4) Satuan-satuan desentralisasi (otonom) mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.¹⁹

Salah satu dimensi politik dari demokrasi adalah kebebasan dan persamaan untuk berperan serta baik sebagai pelaksana (*governing*) maupun sebagai pengawas dan pengendali (*controlling, directing*) penyelenggaraan negara atau pemerintahan. Dari sudut ekonomi, sosial dan budaya, demokrasi mengandung hak bagi rakyat untuk mendapatkan kemakmuran dan keadilan sosial yang seluas-luasnya. Pemerintah daerah dapat menjadi instrumen penting untuk mewujudkan gagasan demokrasi tersebut. Alexis de Tocqeville mengatakan bahwa kehadiran pemerintahan tingkat daerah tidak dapat dipisahkan dari semangat kebebasan.²⁰ Kebebasan merupakan salah esensi demokrasi. Suatu pemerintahan merdeka yang tidak disertai semangat untuk membangun satuan-satuan pemerintahan otonom dipandang oleh Tocqeville sebagai tidak dapat menunjukkan semangat demokrasi. Otonomi atau desentralisasi memang terasa lebih dekat dengan semangat demokrasi. Oleh

¹⁹Yang paling berpengaruh tentu saja adalah David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Interpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, (New York: A Plume Book, 1992).

²⁰ Menurut Alexis de Tocqeville, "A nation may establish a system of free government but without a spirit municipal institutions it cannot have the spirit of liberty". Rienow, *op. cit.*

karena itu, Hans Kelsen mengatakan, *“Decentralization allow closer approach to the idea of democracy than centralization”*.²¹

Sebagaimana telah disebutkan, karena dari sudut ekonomi, sosial dan budaya, demokrasi mengandung hak bagi rakyat untuk mendapatkan kemakmuran dan keadilan sosial yang seluas-luasnya, maka pemerintah daerah dapat menjadi instrumen penting untuk mewujudkan gagasan demokrasi tersebut.

Hampir semua negara memiliki satu atau lebih kelompok minoritas dalam wilayah nasional mereka dan kelompok-kelompok ini memiliki identitas etnik, bahasa, atau agama yang berbeda dengan identitas penduduk mayoritas. Hubungan yang serasi antar kelompok minoritas dan antara minoritas dengan mayoritas dan penghargaan kepada identitas masing-masing kelompok merupakan aset yang besar bagi keanekaragaman multietnik dan multibudaya dari masyarakat global. Memenuhi aspirasi kelompok nasional, etnik, agama dan bahasa dan menjamin hak penduduk yang menjadi bagian dari kelompok minoritas, menghargai martabat dan kesetaraan semua individu, mengembangkan pembangunan dan partipipasi demokrasi, akan membantu mengurangi ketegangan antarkelompok-kelompok ini.²²

²¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1973), hal. 312.

²² Laurence Sullivan, “Hak-hak Kelompok Minoritas Menurut Hukum Internasional dan Otsus”, <<http://www.papuaweb.org/dlib/lap/sullivan/id/hak-minoritas.rtf>>, diakses 28 Maret 2005.

Pada titik ini, sering kali terjadi adanya ketegangan antara kelompok mayoritas dan kelompok minoritas. Langkah-langkah lebih lanjut diperlukan untuk lebih melindungi orang yang tergolong kelompok minoritas dari diskriminasi dan meningkatkan jatidiri mereka. Untuk mencapai tujuan ini, hak-hak khusus untuk kelompok minoritas harus dijabarkan dan harus diambil langkah-langkah untuk melengkapi ketentuan-ketentuan non-diskriminasi yang terdapat dalam instrumen hak asasi internasional.²³

Sampai sekarang ini, perlindungan terhadap kelompok minoritas belum menarik perhatian yang sama besarnya dengan perhatian terhadap hak asasi individu. Sesudah Perang Dunia II perhatian internasional diberikan kepada perlindungan hak asasi dan kebebasan individu dan prinsip-prinsip non-diskriminasi dan kesetaraan. Pendekatan yang digunakan adalah bahwa jika ketentuan mengenai nondiskriminasi secara efektif dilaksanakan, ketentuan khusus mengenai hak-hak kelompok minoritas tidak lagi diperlukan.²⁴

Adanya hak-hak khusus bagi kelompok minoritas pada dasarnya bukanlah merupakan keistimewaan, melainkan hak itu diberikan agar kelompok minoritas dapat melestarikan jatidiri, ciri-ciri khas, dan tradisi mereka. Hak khusus juga penting untuk mencapai kesetaraan perlakuan non-diskriminasi. Hanya apabila kelompok minoritas dapat menggunakan bahasa mereka sendiri, mendapat keuntungan dari layanan yang diatur mereka sendiri, dan juga ikut serta dalam kehidupan politik dan ekonomi dari negara, kelompok minoritas dapat

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

mencapai status seperti yang secara otomatis dinikmati oleh kelompok mayoritas. Perbedaan perlakuan kepada kelompok minoritas dibenarkan apabila hal itu dilakukan untuk meningkatkan kesetaraan yang efektif dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Bentuk tindakan afirmatif ini mungkin perlu dipertahankan selama jangka waktu yang panjang agar kelompok minoritas dapat memperoleh manfaat yang setara sebagaimana dinikmati oleh kelompok mayoritas.²⁵

Pada titik inilah beberapa ketentuan di tingkat internasional menghapuskan bentuk diskriminasi berdasarkan ekonomi, sosial dan budaya. Pasal 27 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*The International Covenant on Civil and Political Rights*) menyatakan sebagai berikut:

“Di negara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku bangsa, agama atau bahasa, orang-orang yang tergolong dalam kelompok minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat, bersama-sama anggota kelompoknya yang lain, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.”

Komite Hak Asasi Manusia di Perserikatan Bangsa-Bangsa yang bekerja berdasarkan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*The International Covenant on Civil and Political Rights*) menyebutkan langkah afirmatif dalam Uraian Umumnya No. 18 tahun 1989 sebagai berikut:

²⁵ *Ibid.*

“Komite Hak Asasi Manusia di Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemukakan bahwa prinsip kesetaraan kadang-kadang mengharuskan Negara untuk mengambil langkah afirmatif untuk memperkecil atau menghapuskan keadaan yang menyebabkan atau membantu menghidupkan diskriminasi yang dilarang oleh Konvensi. Misalnya, di Negara di mana keadaan umum sebagian penduduknya tidak dapat menikmati atau hak asasi manusianya terganggu, maka Negara harus mengambil langkah-langkah khusus untuk memperbaiki keadaan tersebut. Tindakan-tindakan yang diambil bisa termasuk memberikan waktu kepada sebagian penduduk dimaksud beberapa perlakuan istimewa dalam hal-hal tertentu dibandingkan dengan penduduk lainnya. Namun, selama tindakan seperti itu diperlukan untuk memperbaiki diskriminasi yang ada, maka di bawah Konvensi ini merupakan pengecualian yang diperbolehkan.”

Pasal 4 ayat (1) Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*) menyatakan sebagai berikut:

“Langkah-langkah khusus yang semata-mata diambil untuk menjamin pemajuan kelompok ras atau etnik atau perorangan atau kelompok perorangan yang memerlukan perlindungan agar mereka dapat menikmati atau melaksanakan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan mendasar secara sederajat, tidak dapat dianggap suatu diskriminasi rasial, sepanjang langkah-langkah tersebut tidak mempunyai konsekuensi yang mengarah kepada berlanjutnya hak-hak terpisah bagi kelompok rasial yang berbeda dan bahwa langkah-langkah tersebut tidak dilanjutkan setelah tujuannya tercapai.”

Pasal 4 Deklarasi Hak-Hak Manusia bagi yang berasal dari Bangsa atau Etnis, Agama dan Bahasa Minoritas menyatakan sebagai berikut:

“Negara-negara harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan bahwa orang-orang yang termasuk dalam kelompok minoritas dapat menjalankan dengan penuh dan efektif hak-hak asasi manusia dan kebebasan mendasar tanpa diskriminasi dan mendapat kesetaraan dalam hukum.”

E. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji pokok permasalahan sesuai dengan ruang lingkup dan identifikasi masalah sebagaimana yang telah disebutkan di atas melalui pendekatan yuridis-normatif.²⁶ Selain itu, peneliti juga akan melengkapinya dengan yuridis-historis dan yuridis-politis berdasarkan ruang lingkup dan identifikasi masalah yang ada.

Mengingat bahwa permasalahan yang dibahas juga sangat erat kaitannya dengan politik sehingga dinamika perkembangan penyelesaian permasalahan dapat saja berubah setiap saat. Oleh karena itu, peneliti membuat batasan kurun waktu bagaimana pendapat, paradigma yang berkembang di masyarakat papua (melalui tokoh-tokohnya) serta upaya implementasi putusan Mahkamah Konstitusi coba diterapkan. Kurun waktu yang diambil oleh peneliti adalah pada saat dibacakannya putusan Mahkamah Konstitusi hingga saat terbentuknya Majelis Rakyat Papua. Alasan diambilnya batasan waktu hingga terbentuknya Majelis Rakyat Papua adalah karena dengan terbentuknya Majelis Rakyat Papua kemungkinan besar konstelasi politik dan arah penyelesaian permasalahan Papua berbeda dengan arah penyelesaian yang coba digariskan oleh MK melalui putusannya. Potensi atau kemungkinan perbedaan arah penyelesaian

²⁶Dalam penelitian hukum normatif ini, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hal. 10.

permasalahan politik di Papua setelah terbentuknya MRP dengan putusan MK adalah atas pertimbangan bahwa pembentukan MRP membutuhkan representasi dari seluruh masyarakat adat di Papua (termasuk Irian Jaya Barat), sedangkan putusan MK telah memekarkan wilayah Papua dengan mengakui keberadaan provinsi Irian Jaya Barat.

Untuk mengkaji pokok permasalahan dalam penelitian ini, peneliti mempergunakan metode penelitian hukum normatif²⁷ dan metode penelitian hukum empiris²⁸ sekaligus. Akan tetapi, peneliti akan lebih menitikberatkan penelitian ini pada penelitian hukum normatif, sedangkan penelitian hukum empiris berfungsi sebagai informasi pendukung. Dengan menyesuaikan diri pada ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, pendekatan yang bersifat yuridis-normatif tersebut akan dilakukan dengan mempergunakan bahan hukum primer,²⁹ bahan hukum sekunder,³⁰ dan bahan

²⁷Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif ini mencakup: (1) penelitian terhadap asas-asas hukum; (2) penelitian terhadap sistematis hukum; (3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal; (4) perbandingan hukum; dan (5) sejarah hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet. V, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001), hal. 13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979), hal. 15.

²⁸Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data-data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Penelitian hukum empiris ini disebut juga dengan penelitian hukum sosiologis. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian..., op. cit.*, hal. 12 dan 14.

²⁹Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (ide). Bahan ini mencakup: (a) buku; (b) kertas kerja konperensi, lokakarya, seminar, simposium, dan seterusnya; (c) laporan penelitian; (d) laporan teknis; (e) majalah; (f) disertasi atau tesis; dan (g) paten. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian..., op. cit.*, hal. 29.

hukum tersier.³¹ Sementara itu, penelitian empiris dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui wawancara dan melakukan berbagai diskusi dengan pihak-pihak yang peneliti anggap memiliki kompetensi dan pengetahuan yang mendalam di bidang hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

Dalam penelitian ini, peneliti akan mempergunakan jenis data yang meliputi data sekunder dan data primer yang berkaitan dengan hukum tata negara, khususnya di bidang kekuasaan kehakiman. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama melalui penelitian lapangan. Sedangkan data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan lain-lain.³²

F. Sistematika Penelitian

Data yang berkaitan dengan pokok permasalahan, ruang lingkup, dan identifikasi masalah sebagaimana yang telah disebutkan di atas yang telah

³⁰Bahan hukum sekunder adalah bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, yang antara lain mencakup: (a) abstrak; (b) indeks; (c) bibliografi; (d) penerbitan pemerintah; dan (e) bahan acuan lainnya. *Ibid.*

³¹Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup: (1) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Contohnya adalah abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya; dan (2) bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) di luar bidang hukum, misalnya, yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya, yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya. *Ibid.*, hal. 33.

³²Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hal. 12.

diperoleh akan disajikan dengan pendekatan deskriptif-analitis dan preskriptif-analitis. Penelitian akan diuraikan dengan sistematika sebagai berikut:

- a. Bab I Pendahuluan menguraikan latar belakang penelitian yang menyangkut putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003, beberapa permasalahan, urgensi penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penelitian.
- b. Bab II Kebijakan Pemekaran dan Otonomi Khusus Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi akan menguraikan beberapa aspek kronologis dikeluarkannya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemecahan permasalahan Papua sebelum putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003. Selain itu, bab ini juga akan memberikan ulasan atas putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003.
- c. Bab III Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi akan menguraikan implikasi putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 terhadap peraturan perundang-undangan, terhadap kebijakan otonomi khusus, dan terhadap batas-batas wilayah dan pemekaran wilayah. Selain itu, bab ini juga akan mengetengahkan peranan Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam menentukan pemekaran wilayah.
- d. Bab IV Penutup akan menyimpulkan hasil-hasil penelitian yang telah dituangkan dalam bab-bab sebelumnya dan mengajukan saran sebagai implikasi teoretis maupun praktis penelitian ini.

BAB II

SEJARAH PEMERINTAHAN DI PROVINSI PAPUA DAN REGULASI PENTING TERHADAP PEMERINTAHAN PROVINSI PAPUA

A. Sejarah Singkat Pemerintahan Provinsi Papua

Sejarah konflik yang terjadi di Provinsi Papua khususnya pemerintahan daerahnya, dimulai sejak Pemerintah Belanda secara resmi melepaskan daerah jajahannya kepada pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 27 Desember 1948 melalui Perundingan Konferensi Meja Bundar (KMB), namun tetap mempertahankan jajahannya terhadap New Guinea Barat.³³ Daerah New Guinea Barat yang dimaksudkan dalam perjanjian itulah yang kemudian dinamakan Irian Jaya dan sekarang disebut Papua. Dalam perjanjian itu, tercantum klausula bahwa; *“Menegenai status New Guinea akan ditentukan melalui negoisasi”* antara Indonesia dan Belanda dalam jangka 1 tahun masa transisi kepemilikan wilayah. Artinya, status Papua yang masih menunggu negosiasi selanjutnya ini menempatkan Papua dalam kondisi yang masih kurang menentu.

³³ Meskipun di dalam permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi dituliskan bahwa sejarah konflik di Papua berlangsung jauh sebelumnya, termasuk dengan konflik yang terjadi antara Pemerintah Indonesia dan Belanda. Lihat: *Permohonan Perkara Nomor Registrasi 018/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU No. 45 Tahun 1999*, Kuasa Hukum Tim Pembela Otonomi Khusus, 2003, hal: 7. Lihat juga berbagai penelitian yang mencantumkan sejarah Papua. Kebanyakan diantaranya menghubungkan jejak sejarah konflik Papua hingga ke masa kolonial Belanda. Lihat juga: *Papua Dalam Konflik Berkepanjangan: Mencari Akar Penyelesaian Masalah Konflik Papua*, Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia, Januari 2004

Pihak Belanda tidak tinggal diam pada situasi seperti ini. Mereka menggagas pembentukan Dewan Nieuw Guinea dalam upaya memanfaatkan suara rakyat Papua. Termasuk kemudian pada Oktober 1961, membentuk Komite Nasional Papua yang mempunyai tugas untuk :

Mengeluarkan manifesto yang berkaitan dengan masalah; Pertama, Bendera Papua; Kedua, lagu kebangsaan Papua; Ketiga, Pernyataan West Nieuw Guinea diubah menjadi Papua Barat; Keempat, nama bangsa menjadi Papua; dan Kelima, mengusulkan pengibaran Bendera Papua pada tanggal 1 November 1961.³⁴

Hal yang menjadikan pemerintahan di Papua menjadi tidak menentu ini dipermasalahan oleh pemerintah Indonesia yang mengajukan permasalahan tersebut kepada pihak internasional. Selain itu, pihak pemerintah Indonesia juga mengupayakan mobilisasi dalam negeri dalam upaya memasukkan Papua menjadi wilayah Republik Indonesia, dengan gagasan Soekarno yang lebih dikenal dengan TRIKORA (Tri Komando Rakyat), seiring tindakan Belanda yang mengadakan Agresi Militer II ke Yogyakarta.³⁵

Status ini menjadi semakin tidak menentu setelah pihak Amerika Serikat mendesak pengalihan Papua dengan jalan memfasilitasi perjanjian pengalihan

³⁴ Pengibaran inilah yang dianggap sebagai tonggak proklamasi Papua Merdeka, yakni pada tanggal 1 November 1961. Lihat: *Papua Dalam Konflik Berkepanjangan: Mencari Akar Penyelesaian Masalah Konflik Papua*, Laporan Penelitian Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia, Januari 2004, hlm: 10.

³⁵ Isi Trikora adalah: (1). gagalkan pembentukan negara boneka Papua bentukan Belanda. (2). Kibarkan sang merah-putih di Irian Jaya tanah Republik Indonesia. (3). Mempersiapkan diri untuk mobilisasi umum untuk mempertahankan kemerdekaan Indonesia.

otoritas secara administratif Papua, dari Belanda ke PBB. Di dalam Pasal 18 yang tertera di Perjanjian New York (New York Agreement) pada tanggal 15 Agustus 1962, tertulis "Indonesia akan mengatur segala hal dengan bantuan dan partisipasi PBB memberikan kesempatan kepada Papua untuk memilih apakah menginginkan menjadi negara bagian Indonesia atau tidak". Dengan kata lain, yang dicantumkan dalam dokumen itu adalah bagaimana melaksanakan penentuan pendapat bagi rakyat Papua yang disebut dengan *The Act of Free Choice* atau Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera).³⁶

Metode yang dilaksanakan pada Pepera ini adalah melalui bentuk pengambilan suara dengan sistem delegasi yang telah ditentukan. Hasilnya, para delegasi terpilih memutuskan secara aklamasi untuk bergabung dengan Republik pada tanggal 15 Agustus 1969. *The Act of Free Choice* diterima oleh Sidang Umum PBB dan Papua yang diubah namanya sebagai Irian Barat, serta secara resmi menjadi provinsi ke-27 dari Indonesia pada tanggal 19 November 1969.³⁷

³⁶ Secara umum, isinya memuat beberapa hal, yaitu: Pertama, Belanda menyerahkan kekuasaan atas Irian Jaya kepada UNTEA; Kedua, Terhitung tanggal 1 Mei 1963, UNTEA sebagai yang memikul tanggungjawab administrasi di Papua menyerahkan pada Indonesia; Ketiga, Untuk akhir tahun 1969, di bawah pengawasan Sekjend PBB dilakukan *The Act of Free Choice*; Keempat, Dalam tenggang waktu antara 1963-1969 akan mengembangkan dan membangun wilayah Papua.

³⁷ Lihat Laporan Komisi Independen yang disponsori oleh Council on Foreign Relations & Center for Preventive Action, *Komisi Untuk Indonesia: Perdamaian dan Perkembangannya di Papua*, The Council on Foreign Relation. Inc, New York, 2003, hal: 20. Bandingkan dengan *Een Daad van Vrije Keuze* (An Act of Free Choice), Karangan Professor Pieter Drooglever dari the Institute of Netherlands History yang menyebutkan bahwa penentuan pendapat rakyat yang dilakukan pada saat itu penuh dengan kecurangan oleh pemerintah Indonesia. *Jakarta Post*, Sabtu 19 November 2005

Tidak dapat dipungkiri, hasil ini menjadi sumber yang mendukung terjadinya konflik dengan wajah lain, yakni konflik yang merupakan manifestasi dari protes banyak kelompok yang menganggap bahwa pelaksanaan Pepera tersebut telah cacat secara hukum. Sistem yang dibangun sebagai mekanisme pelaksanaan Pepera sangat tidak *fair*, dan bertentangan dengan prinsip internasional yang menerapkan *one man one vote*.³⁸

Sejak penerimaan resmi melalui pengesahan Resolusi PBB tersebut, maka secara resmi pula pemerintahan provinsi di Irian Barat berpindah tangan kepada Pemerintah Indonesia yang segera mengadakan beberapa regulasi awal yang ditentukan oleh pemerintah pusat terhadap provinsi tersebut. Secara langsung, melalui UU No. 12 tahun 1969, dilakukan pembentukan provinsi otonom Irian Barat dan kabupaten-kabupaten otonom di Provinsi Irian Barat. Melalui UU ini, dimaksudkan untuk memberikan hak otonomi kepada Pemda Irian Jaya untuk mengurus rumah tangga sendiri.

Namun regulasi-regulasi ini tidak dapat menjadikan Papua sepi dari konflik. Keinginan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia masih terus-menerus terdapat di sana. Akibatnya adalah pemerintah pusat melakukan dominasi politik yang mengakibatkan makin termarjinalkannya

³⁸ Pelanggaran terhadap prinsip utama demokrasi yang dianut secara universal tersebut mengakibatkan meskipun secara resmi PBB telah menyatakan Papua sebagai wilayah Indonesia melalui resolusinya. Anggapan masyarakat tentang ilegalnya hasil Pepera tersebut masih terus menguat. Bahkan jauh setelahnya, saat ini mulai ada yang menggagas untuk melakukan Pepera ulang terhadap rakyat Papua, karena dalam anggapannya, Pepera yang lama tidak fair dan memutarbalikkan sejarah Papua sebagai sebuah entitas. Lihat: *Papua dalam konflik Berkepanjangan: Mencari Akar Penyelesaian Masalah Konflik Papua*, Laporan Penelitian Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia, Januari 2004, hlm: 1.

rakyat Papua, termasuk untuk hal-hal mendasar seperti perencanaan dan formulasi kebijakan untuk pembangunan, minimnya peran serta masyarakat asli Papua, bahkan terdapatnya intervensi kultural. Hal-hal tersebut makin memupuk keresahan masyarakat lokal dan makin membangkitkan apa yang dinamakan nasionalisme Papua.³⁹

Bangkitnya perasaan nasionalisme Papua dan pola pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, makin memperuncing konflik yang terjadi disana. Termasuk diantaranya bagaimana pemerintah pusat melakukan kontrak karya dengan PT. Freeport. Kontrak karya yang digagas pada tahun 1967 itu ikut memupuk kecemburuan sosial yang terjadi karena proses-proses pemberian sumber daya alam Papua kepada PT. Freeport Indonesia. Hal yang alih-alih memberdayakan masyarakat Papua, tetapi makin meramaikan peta konflik dengan hadirnya wajah baru.⁴⁰

³⁹ Lihat: *Papua Dalam Konflik Berkepanjangan: Mencari Akar Penyelesaian Masalah Konflik Papua*, Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia, Januari 2004, hlm: 2.

⁴⁰ Dalam catatan Ir. Alibasjah Inggriantara, SE, MMBAT ia mengutip beberapa persoalan mendasar yang ia nilai amat mengecewakan penduduk asli Papua mengenai keberadaan PT. Freeport Indonesia, yaitu: **Pertama**, Tidak legalnya penyerahan kepada Freeport, karena seharusnya menunggu pelaksanaan *pleebisit* 1969, karena pada saat itu Papua belum diputuskan untuk menjadi wilayah integral dari Indonesia. Hal ini diduga sebagai 'hadiah' kepada Amerika Serikat yang punya peran besar melengserkan orde lama di Indonesia. **Kedua**, dari segi kultural, penandatanganan itu sama sekali tidak melibatkan penduduk asli Papua. Oleh karenanya, banyak adat-adat penduduk setempat yang dilanggar melalui pengerukan isi perut bumi Papua, misalnya bagi Suku Amungme yang percaya bahwa di beberapa gunung di wilayah Papua merupakan tempat bersemayam arwah Jomun-Nerek, nenek moyang bagi orang Amungme. **Ketiga**, dari aspek ekonomi, kontrak itu dinilai sangat merugikan penduduk Papua. Melalui pola penguasaan saham, hasil yang didapatkan oleh [enduduk asli maupun Pemerintah Indonesia sangatlah minim. **Keempat**, secara geologis areal kontrak karya itu terlalu besar sehingga untuk harga yang diberikan kepada PT Freeport, sangatlah murah, padahal PT. Freeport menjadi perusahaan tambang terbesar ketiga di seluruh dunia melalui penambangan di Papua tersebut. **Kelima**, aspek kesejahteraan yang diberikan oleh PT. Freeport, terlalu kecil. Dengan penghasilan yang luar biasa besarnya, selama 21 tahun produksi (1973-1994), PT.

Akumulasi dari eskalasi konflik, pola pendekatan sentralistik dan menjaga kepentingan ekonomi pemodal di Papua, menjadikan pemerintah pusat melakukan pola represif dengan menjadikan Papua sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Salah satu alasan terbesar melakukan ini juga karena makin menguatnya kekuatan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Hasilnya, pada tahun 1970 sejumlah tokoh militer kelompok Papua Merdeka mulai menyerah dan praktis makin melemahkan kekuatan OPM.

Di satu sisi, melemahnya OPM ini adalah hal yang baik, namun di sisi yang lain malah menjadi alat justifikasi untuk menstigma masyarakat yang menolak melepaskan tanah untuk keperluan proyek pembangunan pemerintah maupun swasta.⁴¹

Akan tetapi, permasalahan OPM ini sama sekali tidak pernah terselesaikan dengan tuntas. Padahal dari sisi lain, separatisme non-OPM dari hari ke hari juga makin menunjukkan peningkatan aktivitas dan kegiatan.

Freeport hanya menyisihkan anggaran sebesar 5,56% saja untuk program sosial. Walau setelah tahun 1994 meningkat, namun jumlahnya tetap saja tidak lebih dari 10%. Keenam, PT. Freeport masih kurang menunjukkan perhatian yang baik terhadap lingkungan hidup, sehingga sampah (*tailings*) yang ia buang menyebabkan musnahnya 3.300 vegetasi hutan tropis, terjadinya penyumbatan mulut sungai dan endapan mulut sungai yang menyebabkan musnahnya banyak spesies ikan. Selain itu, terdapat juga aliran air asam tambang akibat proses oksidasi tailings dan batuan limbah. Lihat: *Papua Dalam Konflik Berkepanjangan: Mencari Akar Penyelesaian Masalah Konflik Papua*, Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia, Januari 2004, hal: 15-16.

⁴¹ Hal ini makin menciptakan kebencian terhadap aparat-aparat pemerintah pusat dan aparat militer yang mengkoordinir makin sistematisnya stigma OPM terhadap orang yang melawan. Masyarakat Papua juga sangat takut untuk disebut OPM, oleh karenanya kekerasan struktural makin kuat terjadi di Papua. Jika di perbandingan di daerah lain, maka stigmatisasi dengan sebutan PKI adalah hal yang sama dengan pola yang dilakukan untuk stigmatisasi dengan istilah OPM. Lihat: Ignatius Haryanto, *Kejahatan Negara Telaah tentang Penerapan Delik Keamanan Negara*, ELSAM, Jakarta, September 1999, hal: 73.

Termasuk ketika kekuasaan Orde Baru telah padam dan digantikan dengan pemerintahan baru yang mengusung permintaan menjadi orde reformasi. Meski berbagai kekerasan dengan gaya militerisme telah dijanjikan akan dikurangi di wilayah Provinsi Papua.

Peristiwa unjuk rasa, penaikan bendera Papua, serta tuntutan keluar dari Republik Indonesia yang terjadi secara serentak pada tanggal 1-2 Juli 1998 di beberapa kota di Irian seperti Jayapura, Biak, Sorong, Wamena dan beberapa fenomena lainnya ikut memperkuat bukti-bukti gejolak yang kuat terus terjadi di Papua tersebut. Dalam laporan *Amnesty Internasional* pada Tahun 1998, ditenggarai bahwa sedikitnya 100.000 orang yang telah menjadi korban akibat konflik yang penyebab utamanya adalah konflik kepentingan, baik politis maupun ekonomi.

Setelah tahun 1998, konflik di Papua, belum juga mereda. Konflik tata pemerintahan maupun kepentingan memetakan konflik menjadi lebih beragam penyebab, ekspresi dan dampak publik yang ditimbulkannya. Tim Pembela Otonomi Papua, memetakannya sebagai berikut:

Penyebab	Ekspresi	Dampak Publik
Fanatisme etnis atau kelompok terhadap calonnya pada pemilihan bupati atau gubernur.	Bentrok fisik antar kelompok etnis dari masing-masing penduduk.	Relasi sosial dan sarana publik yang rusak dan suasana tidak aman.
Ketimpangan penguasaan sumber dan akses ekonomi publik antar	Kriminalitas dan bentrok fisik antar warga.	Relasi sosial dan sarana publik yang

masyarakat migran dan asli Papua.		rusak dan tidak aman.
Manipulasi hak-hak dasar masyarakat adat dan lemahnya penghargaan terhadap hak adat dan nilai budaya lokal.	Pemalangan bangunan milik pemerintah dan pengambilan secara paksa atas sarana fisik perorangan dan publik oleh masyarakat adat.	Krisis kepercayaan terhadap pemerintah dan aparat penegak hukum serta munculnya hukum jalanan.
Arogansi aparat keamanan dalam bentuk menjalankan tugas melebihi wewenang.	Intimidasi, pemukulan, dan penganiayaan warga diluar prosedur hukum yang sah oleh aparat keamanan.	Sikap penolakan masyarakat terhadap kehadiran aparat keamanan dan munculnya dendam terselubung oleh kelompok korban.
Diskriminasi pelayanan dan penegakan hukum pada kekuatan sosial dan ekonomi tertentu	Kekerasan sosial antar warga masyarakat.	Krisis kepercayaan pada pemerintah, aparat penegak hukum dan munculnya hukum jalanan.
Kebijakan pemerintah bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya yang membingungkan, tidak jelas, dan memihak pada salah satu kelompok sosial masyarakat tertentu.	Bentrok fisik antar warga masyarakat serta tindakan rep-resif militer oleh aparat TNI, Polri pada warga masyarakat.	Sikap penolakan warga terhadap kehadiran aparat keamanan dan ketertiban serta munculnya dendam terselubung oleh kelompok korban.
Birokrasi pemerintahan yang masih belum transparan dan banyak mengandung perilaku KKN.	Kekerasan sosial antar warga masyarakat untuk memperebutkan kedudukan dalam lembaga politik dan birokrasi	Kecemburuan dan kecurigaan antar warga yang diuntungkan dan dirugikan atas perilaku elite birokrasi.

Hal-hal tersebut di atas terus menggejala, bahkan terus berlanjut setelah terusnya orde baru. Meskipun pola-pola pendekatan yang dilakukan

oleh pemerintah pusat telah bergeser dari represif menjadi sedikit lebih akomodatif, belum dapat meredakan konflik secara permanen. Juga meskipun pemerintah pusat secara resmi telah menghapus kebijakan DOM di bulan Oktober 1998, namun efek *euphoria* reformasi telah terlebih dulu menggejala dan mempengaruhi cara pemikiran rakyat Papua, sehingga menolak pendekatan akomodatif tersebut dengan meminta kemerdekaan melalui "Tim 100" yang bertemu dengan Presiden Habibie.

Pendekatan akomodatif oleh pemerintah pusat ini makin digalakkan setelah naiknya Presiden Gus Dur. Tepat pada tanggal 1 Januari 2000, ia selaku kepala negara secara resmi meminta maaf secara terbuka kepada rakyat Papua atas pelanggaran HAM yang dilakukan oleh TNI di masa silam. Dalam kunjungan itu juga, Gus Dur secara resmi menyetujui perubahan nama Irian Jaya untuk menggunakan nama Papua.⁴²

Selain itu, Gus Dur juga mencoba mengambil hati orang-orang Papua dengan mengakomodir orang Papua pada kabinet yang ia bentuk. Ia mengangkat Freddy Numberi (pada waktu itu Gubernur Irian Jaya) menjadi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Akomodasi politis ini setidaknya mulai cukup berhasil.

⁴² Entah secara berkelakar atau tidak, Gus Dur menyebutkan nama Irian Jaya merupakan manipulasi dalam bahasa Arab yang artinya telanjang. Ia mengucapkan bahwa, "Mulai sekarang, nama Irian Jaya menjadi Papua. Mungkin waktu itu, penggembala-penggembala Arab melihat temen-temen disini masih telanjang dan menggunakan koteka". Lihat: *Papua Dalam Konflik Berkepanjangan: Mencari Akar Penyelesaian Masalah Konflik Papua*, Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia, Januari 2004, hal: 29.

Namun kemudian, Gus Dur melakukan tindakan berani dengan mengeluarkan kebijakan persetujuannya terhadap Kongres Rakyat Papua pada tanggal 29 Mei-3 Juni 2000 yang ia anggap sebagai sarana untuk mempersatukan aspirasi rakyat Papua. Bahkan, Gus Dur juga memberikan sumbangan dana secara resmi sebesar 1 Milyar rupiah kepada Dewan Presidium Papua (PDP) untuk membiayai penyelenggaraan Kongres Rakyat Papua tersebut. Tindakan berani lainnya adalah dengan memberikan keleluasaan lain, yaitu bendera "Bintang Kejora" yang boleh dikibarkan disamping "Merah Putih". Dalam pandangan Gus Dur, bendera "Bintang Kejora" lebih merupakan simbol kultural dibanding dengan simbol nasionalisme apalagi simbolisasi upaya untuk separatisme.

Kebijakan-kebijakan berani Gus Dur ini disatu sisi sangat didukung karena sebagai bentuk akomodasi yang dilakukan pemerintah terhadap aspirasi rakyat Papua, namun pada sisi yang lain juga dianggap memiliki efek negatif yang berwujud efek 'kebablasan', sehingga banyak rakyat Papua yang menganggapnya sebagai pemberian ruang yang lebih lapang kepada Rakyat Papua untuk melaksanakan hal-hal yang menjurus ke arah kemerdekaan. Bahkan, banyak diantara rakyat Papua yang mencontohkan proses pisahnya Timor-Timur dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai hal yang juga patut untuk ditiru dan diambil langkah-langkahnya bagi pemisahan Provinsi Papua.

Namun pada masa Pemerintahan Megawati Soekarnoputri, bentuk akomodasi yang dilakukan oleh Gus Dur, khususnya mengenai pengibaran “Bintang Kejora” mulai ditinjau ulang. Melalui seruan yang ditandatangani oleh secara bersama oleh J.P. Salossa, M.Si (Gubernur Provinsi Papua), Tarwo Hadi Sadjuri (A/N Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi Papua), Mayor Jenderal Nurdin Zainal M.M. (Pangdam XVII/Trikora) dan Drs. Budi Utomo (Kepala Kepolisian Daerah Papua) yang bertanggal 7 November 2003, telah menyerukan beberapa hal, yaitu:

1. Sejak tahun 1963, Provinsi Papua sudah sah sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena itu ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam NKRI berlaku pula di jajaran wilayah Provinsi Papua.
2. Kegiatan-kegiatan politik yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan perundang-undangan NKRI tidak dibenarkan di wilayah Provinsi Papua.
3. Kepada seluruh masyarakat dan komponen-komponen masyarakat Papua tidak dibenarkan melakukan; (a) memperingati 1 Desember sebagai hari kemerdekaan Papua; (b) mengibarkan bendera bintang kejora atau simbol-simbol lain yang bertentangan dengan simbol yang sah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Apabila seruan ini tidak ditaati, akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Tentu saja, berdasarkan seruan tersebut, konflik kembali terpicu. Peta konflik antara kelompok separatis yang menginginkan kemerdekaan dan pro integrasi kembali makin meruncing. Berbagai kekerasan tersebut terus melanda rakyat Papua hingga saat ini.

B. Riwayat Regulasi Pemekaran dan Otonomi Terhadap Provinsi Papua

Status yang menjadi turunan dari sejarah Papua tersebut menjadikan keadaan Papua tidak pernah sepi dari peraturan-peraturan yang tentunya juga mendapatkan apresiasi beragam dari Rakyat Papua. Hingga saat ini, setidaknya tercatat sekitar 17 peraturan yang berhubungan dengan pemerintahan di Papua. Peraturan-peraturan tersebut adalah;

- (1) Perjanjian Konferensi Meja Bundar di Den Hag 23 Agustus-2 November 1949;
- (2) Undang-Undang No. 15 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Irian Barat;
- (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang No. 20 Tahun 1957 tentang Penambahan Undang-Undang Pembentukan

- Daerah Swatantra Tingkat I Irian Barat (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 76) Sebagai undang-Undang;
- (4) Undang-Undang No. 17 tahun 1962 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 11 Tahun 1962 tentang Penerimaan dan Penggunaan Warga Negara Asing yang dengan Sukarela Turut Serta Dalam Perjuangan Pembebasan Irian Barat;
 - (5) Perjanjian Antara Republik Indonesia dengan Kerajaan Belanda Mengenai *New Guinea Barat* (Irian Barat) ditandatangani di New York 15 Agustus 1962;
 - (6) Pernyataan bersama Sebagai Perundingan Antara Menteri Luar Negeri Belanda (Mr. Luns), Menteri Urusan Kerjasama Pembangunan (Mr. Udink) dengan Menteri Luar Negeri Indonesia (Mr. Malik) di Roma, 20-21 Mei 1969;
 - (7) Resolusi Majelis Umum PBB No. 1752 (XVII) tentang Perjanjian antara Republik Indonesia dengan Kerajaan Belanda Mengenai New Guinea Barat (Irian Barat), 21 September 1962;
 - (8) Laporan Sekretaris Jenderal PBB tentang Pelaksanaan Hak Menentukan Nasib Sendiri di Irian Barat, 6 November 1969;
 - (9) Undang-Undang No. 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat;

- (10) Undang-Undang No. 6 Tahun 1973 tentang Perjanjian antara Indonesia dan Australia Mengenai Garis Batas Tertentu Antara Indonesia dan Papua New Guinea;
- (11) Undang-undang No. 2 Tahun 1987 tentang Pengesahan *“Treaty of Mutual Respect Friendship and Cooperation between the Republic of Indonesia and The Papua New Guinea.”*;
- (12) Undang-Undang No.6 Tahun 1993 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Jayapura;
- (13) Undang-undang No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Pinai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong;
- (14) Undang-undang No.5 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Pinai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong;
- (15) Undang-undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
- (16) Undang-undang No.26 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Sarmi, Kabupaten Keerom, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Yaluhimo, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Waropen, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Boven Digoel,

Kabupaten Mappi, Kabupaten Asmat, Kabupaten Teluk Bintuni dan Kabupaten Teluk Wondatama di Provinsi Papua; dan

(17) Instruksi Presiden No. 1 tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan UU No. 45 Tahun 1999.

Diantara sekian banyak peraturan-peraturan tersebut, maka yang paling mengundang banyak pro dan kontra adalah peraturan mengenai pemekaran provinsi Papua melalui Undang-undang No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Pinai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Kemudian juga adalah Undang-undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Kedua jenis regulasi ini memiliki keterkaitan yang sangat erat, bahkan memiliki kecenderungan saling bertentangan. Apalagi seiring dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 1 tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan UU No. 45 Tahun 1999.

Undang-Undang mengenai pemekaran provinsi Papua merupakan regulasi pertama yang diberikan kepada Papua, setelah dijatuhkannya Soeharto pada medio tahun 1998. Naiknya Habibie, dianggap sebagai awal dimulainya orde reformasi yang menggeser rezim orde baru. Dalam reformasi, dianggap sebagai perbaikan disegala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu isu yang paling dahsyat pada saat itu adalah kewajiban orde reformasi untuk mulai mengubah pendekatan pemerintah pusat kepada daerah, dari yang bertipe sentralistik menjadi lebih desentralistik. Dalam hal inilah, maka terjadi

perubahan agenda politik yang diberikan pemerintah pusat di awal kenaikan Habibie, termasuk terhadap Provinsi Papua.

Secara kronologis, pada tanggal 26 September 1999, Habibie menerima delegasi Papua yang berjumlah 100 orang, yang secara resmi meminta kemerdekaan bagi provinsi Papua dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴³ Permintaan ini direspon oleh Pemerintah dengan mencari strategi alternatif agar mengakomodasi keinginan tersebut, sembari tetap mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Strategi tersebut adalah kebijakan pemekaran yang menemukan bentuk legal formalnya melalui UU No.45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Pinai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong, dan secara resmi dikeluarkan pada tanggal 4 Oktober 1999.⁴⁴ Sehari setelahnya, juga diangkat pejabat-pejabat daerah untuk menugasi jabatan provinsi baru tersebut melalui Surat Keputusan Presiden No.327/M Tahun 1999.⁴⁵

⁴³ Tim ini lebih dikenal dengan julukan "Tim 100". Mulanya pertemuan ini dianggap sebagai mekanisme pencarian solusi terhadap masalah disintegrasi bangsa, namun ternyata malah dianggap oleh "Tim 100" sebagai titik tolak untuk merdeka. Oleh karenanya, tidak heran karena setelah tanggal 26 Februari 1999 tersebut, intensitas gerakan pro-kemerdekaan makin menggiat, bahkan kepulauan "Tim 100" disambut bagai pahlawan di beberapa kabupaten dan bendera Bintang Fajar mulai banyak dikibarkan di rumah-rumah.

⁴⁴ Walau tanggapan ini kelihatan agak lamban, namun alasan keadaan Pemilihan Umum 1999 adalah alasan terbesar kelambanan tanggapan Pemerintah. Ide pemekaran sebagai tanggapan ini, oleh sebagian besar pengamat dihubungkan dengan ide lama yang menemukan kembali semangatnya. Oleh karena sejak tahun 1984, telah dibuat suatu rencana kebijakan untuk memekarkan Provinsi Papua, atas dasar permintaan sekelompok kecil masyarakat Papua. Namun rencana ini dianggap sepi, hingga menemukan kembali momentumnya di tahun 1999.

⁴⁵ Dalam surat keputusan presiden tersebut, mengangkat Drs. Herman Monim sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Tengah dan Brigjen TNI Mar. (Purn) Abraham Atuturi sebagai

Namun, kebijakan baru ini mendapatkan reaksi penolakan yang cukup massif. Demonstrasi besar-besaran terjadi di berbagai kalangan masyarakat Papua. Aksi besar-besaran ini direspon oleh DPRD Provinsi Irian Jaya (kini Provinsi Papua) dengan mengeluarkan Keputusan DPRD No. 11/DPRD/1999 tentang Pernyataan Pendapat DPRD Provinsi Irian Jaya kepada Pemerintah Pusat untuk Menolak Pemekaran Provinsi Irian Jaya dan Usul Pencabutan Surat Keputusan Presiden RI No.327/M 1999 tertanggal 5 Oktober 1999.

Aksi Penolakan ini dipengaruhi beberapa hal, yakni *pertama*, Kebijakan pemekaran wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya tersebut, dianggap tidak melalui proses konsultasi rakyat. *Kedua*, Kebijakan pemekaran wilayah Provinsi Daerah Irian Jaya, tidak sesuai dengan rekomendasi yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Irian Jaya. Sedangkan hal lain, jika meneropong secara lebih sosiologis, format pembagian wilayah ini sangat tidak memperhatikan aspek kesatuan sosial budaya, kemampuan ekonomi dan kesiapan sumber daya manusia. Hal lain adalah adanya komentar politis, bahwa hal ini adalah bagian dari memecah belah dan menguasai seperti yang dalam anggapan banyak orang telah sering dilakukan oleh Pemerintah.

Pemerintah saat itu mencoba bersikap lebih arif dengan menanggukkan pelaksanaan UU No. 45 Tahun 1999, maupun Keputusan Presiden RI No. 327/M tentang Pengangkatan Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Timur.

Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat. Sebelumnya, kedua orang ini menjabat wakil gubernur pada Provinsi Irian Jaya.

Makin meningkatnya konflik dan kekerasan ini memicu tindakan yuridis-politis lainnya, yakni dikeluarkannya Tap MPR No. IV/MPR/1999, pada bab IV, huruf G, butir 2 memuat kebijakan pemberian otonomi khusus kepada Aceh dan Irian Jaya.⁴⁶ Hal ini makin memperbesar semangat para penolak pemekaran, karena dalam Tap MPR tersebut, sama sekali tidak menyebutkan Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Timur, tetapi hanya menyebutkan Irian Jaya.⁴⁷

Kemudian, kekuasaan eksekutif beralih dari Habibie ke Gus Dur (K.H. Abdurrahman Wahid). Pemerintahan Gus Dur secara eksplisit telah menjelaskan keinginan pemerintah untuk lebih memperhatikan secara sungguh-sungguh aspirasi rakyat Papua.⁴⁸ Komitmen ini kemudian direspon oleh berbagai kalangan dengan pengkajian yang lebih serius. Sehingga tercatat, berbagai

⁴⁶ Melalui Sidang Umum MPR, Paripurna ke-12 tanggal 19 Oktober 1999, hal itu ditetapkan melalui Tap MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004. Secara lebih lengkap, ketetapan tersebut berbunyi: *"Dalam rangka mengembangkan otonomi daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan sungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut: (a) mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang; (b) menyelesaikan kasus pelanggaran HAM di Irian Jaya melalui peradilan yang jujur dan bermartabat"*. Lihat: Tap MPR No. IV/MPR/1999.

⁴⁷ Lihat: *Permohonan Perkara Nomor Registrasi 018/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU No. 45 Tahun 1999*, Kuasa Hukum Tim Pembela Otonomi Khusus, 2003, hal: 7. Dalam permohonan tersebut, juga didalilkan tentang secara jelas Tap MPR ini telah mereduksi sebagian materi UU No.45 Tahun 1999, khususnya pasal-pasal pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat. Apalagi pada saat itu, hierarkhi perundang-undangan masih menempatkan Ketetapan MPR di atas undang-undang dan langsung di bawah Undang-Undang Dasar.

⁴⁸ Sedangkan pada saat yang sama, eskalasi politik makin meningkat di Papua, seiring dengan berlangsungnya beberapa peristiwa politik yang cukup penting di sana, yakni: Pengibaran bendera Bintang Fajar pada tanggal 1 Desember 1999, Musyawarah Besar Papua pada tanggal 26 Februari 2000, dan Kongres Rakyat Papua pada tanggal 29 Mei hingga 4 Juni 2000.

konsep (*draft*) tentang materi RUU Otonomi Khusus bagi Irian Jaya diajukan oleh berbagai kalangan di Irian Jaya.

Upaya yang lebih serius untuk menyusun RUU ini juga datang dari Pemerintah Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Irian Jaya, dengan membentuk Panitia Penyelenggara Forum Kajian, lalu Tim Penjaring Aspirasi, serta Tim Asistensi untuk menjaring aspirasi, wacana dan pandangan-pandangan ahli dari seluruh kalangan masyarakat Papua, untuk dikembangkan menjadi RUU Otonomi Khusus.⁴⁹ Namun ditingkat membangun kultur keinginan untuk otonomi dan bukan merdeka juga merupakan perjuangan penting yang dilakukan secara baik oleh konsolidasi pemerintah Provinsi Papua dan masyarakat Papua.

Setelah melalui penggodokan intensif di DPR, maka akhirnya tersusun UU Otonomi Khusus Untuk Papua yang merupakan sinkretik antar RUU Usulan Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi Papua, walau yang menjadi acuan utama adalah RUU usulan Pemda dan DPRD Papua. Pembahasan tersebut memakan waktu sekitar 5 bulan, sampai DPR memutuskan untuk menyetujui dan menetapkan RUU tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang pada tanggal 22 Oktober 2001. Presiden Republik Indonesia, Megawati Soekarnoputri mengesahkan UU tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

⁴⁹ Perjalanan penggodokan serius dan intensif RUU ini dapat dilihat secara lebih detail pada *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, Agus Sumule (Editor), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

pada tanggal 21 November 2001.⁵⁰ Sehingga, terhitung sejak tanggal 1 Januari 2002, UU ini resmi secara formal diberlakukan di Provinsi Papua.

Bahkan untuk beberapa hal yang ada di dalam UU Otonomi Khusus tersebut, secara partisipatif coba dilengkapi oleh beberapa segmen masyarakat di Provinsi Papua. Termasuk dengan usulan terhadap pembentukan Majelis Rakyat Papua yang akan dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah. Pada bulan Juli 2004, usulan tentang MRP ini dimasukkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Papua.

Namun konstelasi kembali berubah, setelah sekitar 1 tahun kemudian, Presiden Megawati Sukarnoputri mengeluarkan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan UU No.45 Tahun 1999.⁵¹ Hal ini mengembalikan Provinsi Papua pada regulasi pemekaran berdasarkan UU No.45 Tahun 1999 dengan memerintahkan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Gubernur Provinsi Papua, dan Bupati/Walikota se-Provinsi Papua untuk melakukan persiapan dan percepatan pemekaran.

Artinya, berdasarkan peraturan ini, maka proses pemekaran yang dulunya banyak menuai protes, kembali diadakan dan kembali mendapatkan tantangan dari beberapa lapisan masyarakat Provinsi Papua, oleh karena

⁵⁰ Dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 No.135 dan tambahan Lembaran Negara tahun 2001 No. 4151.

⁵¹ Peraturan ini dikeluarkan pada tanggal 27 Januari 2003.

beragamnya respon masyarakat yang secara paradoksal berlaku 'pro' dan 'kontra'.

A. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Pemohon dan Permohonan

Perkara pengujian Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan nomor perkara 018/PUU-II/2004. Menurut pemohon UU tersebut bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selaku pemohon perkara ini adalah Drs. John Ibo, MM dalam kapasitasnya selaku Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi Papua mewakili kepentingan DPRD Papua (*sesuai Hasil Rapat Pleno DPRD Propinsi Papua*).

Yang menjadi alasan utama pemohon dalam mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi adalah:

1. Pasal-pasal yang dimohonkan dianggap melanggar hak konstitusional rakyat yang hidup dipropinsi Papua, yaitu berupa pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah serta batas-batas wilayahnya dianggap tidak mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah

- daerah yang bersifat khusus atau istimewa; serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisional masyarakat Papua;
2. Berlakunya UU Nomor 45 tahun 1999 yang telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2000 dianggap melanggar ketentuan yang tersebut didalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua, dimana dalam Pasal 76 UU *a quo* disebutkan "Pemekaran Propinsi Papua menjadi propinsi-propinsi dilakukan atas dasar persetujuan MRP dan DPRD.....", dimana hal ini menegaskan bahwa pembentukan dan pemekaran dan segala bentuk pelaksanaannya harus mendapatkan persetujuan legislatif di daerah dengan memperhatikan syarat penting tertentu.

Hal tersebut didasarkan pada kesimpulan pemohon yang didasarkan pada asas kepastian hukum.⁵²

Pemohon juga memperkuat alasannya dengan menjelaskan secara detail dan elaboratif tentang latar belakang dan perkembangan dinamika sosial, politik, dan hukum di Papua. Dari penjelasan pemohon terhadap dinamika sosial, politik, dan hukum di Papua dijelaskan mengenai gambaran konflik di Papua yang bersumber dari:

1. Adanya perbedaan pandangan antara Pemerintah Indonesia dengan sebagian Masyarakat Asli Papua tentang Proses Intregasi Wilayah

⁵² Asas kepastian hukum dimaksud menurut pemohon yaitu: *lex superiori derogat legi inferiori* atau aturan yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang lebih rendah; *lex posteriori derogat legi priori* atau aturan kemudian mengesampingkan aturan yang terdahulu; dan *lex specialis derogat legi generali* atau aturan khusus mengesampingkan aturan umum. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003.

- Papua;⁵³ Adanya pandangan Masyarakat Asli Papua yang menganggap bukan dari Budaya Masyarakat Indonesia;
2. Konflik kekerasan di Papua yang umumnya disebabkan adanya kondisi sosial yang timpang antara masyarakat Papua dengan masyarakat migran yang datang dari luar Papua;⁵⁴
 3. Papua selalu menjadi ajang konflik kekerasan oleh berbagai kelompok kepentingan, dengan motif, pola dan tujuan yang beragam.

Selanjutnya dalam Petitemnya pemohon mengungkapkan bahwa untuk menghindarkan adanya dualisme hukum dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Propinsi Papua dan untuk menghindarkan terjadi konflik horizontal yang dapat menimbulkan korban jiwa karena adanya pro dan kontra masalah pemekaran Propinsi Papua yang mengacu pada UU No. 45/1999, maka mereka menganggap cukup beralasan untuk memohon kepada Hakim Majelis Konstitusi, agar mengabulkan seluruh permohonannya dengan menyatakan pasal-pasal di

⁵³ Dijelaskan bahwa menurut pandangan masyarakat asli Papua; Papua Barat seharusnya bukanlah bagian dari negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sedangkan menurut pandangan Pemerintah Republik Indonesia; bahwa sesudah RI dan Belanda meratifikasi Persetujuan New York pada akhir bulan April 1963 maka pada 1 Mei 1963 UNTEA yang menjalankan pemerintahan sementara di Irian Barat menyerahkan kekuasaannya kepada RI, dimana sejak itu secara *de facto* Irian Barat sudah berada dibawah kekuasaan Republik Indonesia, didukung dengan disahkannya PEPERA oleh sidang umum PBB ke-24 maka Indonesia menganggap bahwa masalah Irian Barat (Papua) telah selesai menjadi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak dapat diganggu gugat. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003. *Ibid.*

⁵⁴ Kondisi ini dijelaskan sebagai akibat adanya kekeliruan kebijakan pembangunan di Papua yang berlangsung lama meliputi; a. Terjadinya eksploitasi Sumber Daya Alam (SDA); b. Dominasi Migran di berbagai bidang kehidupan; c. Penyeragaman Identitas Budaya dan pemerintahan lokal; d. Tindakan represif militer. *Ibid.*

dalam UU No. 45/1999⁵⁵ bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, serta mohon putusan yang seadil-adilnya.

2. Isi Putusan Mahkamah Konstitusi

a. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyebutkan bahwa dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945;

Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa sesuai Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi beserta penjelasannya yang menyatakan bahwa undang-undang yang dapat diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan pertama UUD 1945 yaitu setelah tanggal 19 Oktober 1999. Namun, walaupun UU No. 45/1999

⁵⁵ baik sebagian atau keseluruhannya, yaitu: Pasal 1 huruf c, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 9 ayat (1) dan (2), Pasal 11, Pasal 12 ayat (1), (2), (7), dan (8) Pasal 13 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (1) dan (2), Pasal 15 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 17 ayat (1), Pasal 18 (1), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4) sebagaimana telah diubah di dalam Pasal 20 ayat (1), (3), (4) dan (5) di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2001, Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1) dan (2), Pasal 23 ayat (1), (2), (4) dan (5), Pasal 24, Pasal 25 ayat (1), Pasal 26 ayat (1) dan (2), yang mengatur tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten. Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong; Sepanjang yang mengatur pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat. *Ibid.*

diundangkan pada tanggal 4 Oktober 1999, yang berarti sebelum perubahan pertama UUD 1945, undang-undang itu telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2000 yang diundangkan pada tanggal 7 Juni 2000. Oleh karena itu terlepas dari adanya perbedaan pendapat di antara para hakim konstitusi terhadap ketentuan Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003, Mahkamah menganggap berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan Pemohon *a quo* tersebut.

b. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)

Dengan pertimbangan bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 menyatakan bahwa yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah pihak yang menganggap hak dan atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang tersebut, yang dapat berupa perorangan WNI, kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, badan hukum publik atau privat, atau lembaga negara. Disamping itu, menurut ketentuan Pasal 60 UU No. 22 Tahun 2003 yang selanjutnya disebut UU Susduk dimana dinyatakan "DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan provinsi", dan sesuai dengan ketentuan Pasal 58 ayat (1) huruf f UU Susduk tersebut bahwa Pimpinan DPRD Provinsi mewakili DPRD Provinsi dan/atau kelengkapan DPRD Provinsi di pengadilan.

Dengan demikian dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pemohon termasuk kategori lembaga negara, sedangkan hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dianggap merugikan Pemohon dengan berlakunya UU No. 45 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2000 ialah hak konstitusional yang tercantum dalam UUD 1945. Oleh karena itu Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan *a quo*.

c. Pokok Perkara

Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi yang didasarkan pada permohonan pemohon agar menyatakan pasal-pasal di dalam UU No. 45 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No.5 Tahun 2000, baik sebagian atau keseluruhannya,⁵⁶ sepanjang yang mengatur tentang pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dan oleh karena itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Setelah memeriksa pokok permohonan Pemohon dan mempertimbangkan kesahihan (*validitas*) dan menguji muatan yang terkandung UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No.5 Tahun 2000 terhadap Pasal 18 UUD 1945, maka Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya memandang bahwa tidak terbukti pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji tersebut bertentangan dengan UUD 1945.

⁵⁶ yaitu Pasal 1 huruf c, Pasal 2, Pasal 4, Pasal 9 ayat (1) dan (2), Pasal 11, Pasal 12 ayat (1), (2), (7), dan (8), Pasal 13 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (1) dan (2), Pasal 15 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 17 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), (2), (3), dan (4) yang telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2000 Pasal 20 ayat (1), (2), (3), dan (4) untuk Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1) dan (2), Pasal 23 ayat (1), (2), (4), dan (5), Pasal 24, Pasal 25 ayat (1), dan Pasal 26 ayat (1) dan (2). *Ibid*.

Namun dengan adanya perubahan UUD 1945 maka berarti terdapat suatu tertib hukum baru (*new legal order*) yang mengakibatkan tertib hukum yang lama (*old legal order*) kehilangan daya lakunya.⁵⁷

Mengenai argumentasi Pemohon yang menggunakan asas *lex superiori derogat legi inferiori*. Mahkamah berpendapat, asas dimaksud tidak tepat untuk diterapkan dalam kasus ini, karena UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 2000 diundangkan sebelum Perubahan Kedua UUD 1945 (18 Agustus 2000). Sedangkan UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dibentuk berdasarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Otonomi Daerah, Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004. Dengan demikian, Mahkamah menilai bahwa UU No. 45 Tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 2000 adalah sah dan tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi yang terkandung dalam UUD 1945, sehingga segala hal yang timbul sebagai akibat hukum diundangkannya kedua undang-undang *a quo* adalah sah pula.

Sedangkan untuk dalil pemohon yang menyatakan bahwa UU No. 45 tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 2000 menjadi batal untuk sebagian (sepanjang yang mengatur pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat) dengan berlakunya UU No. 21 tahun 2001 karena bertentangan

⁵⁷ Sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam bukunya "*General Theory of Law and State*" (versi bahasa Inggris, edisi 1961, hal. 118-119) "... *that the norms of the old order are regarded as devoid of validity because the old constitution end, therefore, the legal norms based on this constitution, the old legal order as a whole, has lost its efficacy; because the actual behavior of men does no longer conform to this old legal order. Every single norm loses its validity when the total legal order to which it belongs loses its efficacy as a whole*". *Ibid.*

dengan asas *lex specialis derogat legi generalis* dan asas *lex posteriori derogat legi priori*. Mahkamah berpendapat bahwa kedua asas tersebut tidak dapat diterapkan terhadap UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 2000 dikaitkan dengan diundangkannya UU No. 21 Tahun 2001, karena materi muatan yang diatur dalam Undang-undang No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 2000 *berbeda* dengan materi muatan yang diatur oleh UU No. 21 Tahun 2001.⁵⁸ Lagipula UU No. 21 Tahun 2001 tidak taat asas (*inkonsisten*) dan bersifat mendua (*ambivalen*).⁵⁹

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya terhadap pendapat Pemohon *a quo* maupun pendapat Pemerintah, masing-masing mempunyai argumentasi yang cukup beralasan, dan lahir sebagai akibat inkonsistensi dan ambivalensi UU No. 21 Tahun 2001 yang tidak secara tegas menentukan keberlakuan atau ketidakberlakuan UU No. 45 Tahun 1999 sebagaimana diuraikan dalam pertimbangannya. Namun walaupun materi muatan yang diatur oleh UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 21 Tahun 2001 berbeda, tetapi dalam beberapa hal bersinggungan, yang pada gilirannya menimbulkan perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya. Perbedaan

⁵⁸ UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 2000 mengatur tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong, sedangkan UU No. 21 Tahun 2001 berisi ketentuan tentang segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi khusus bagi Provinsi Papua. *Ibid.*

⁵⁹ Inkonsistensi dan ambivalensi tersebut terlihat antara lain dalam Penjelasan Umum undang-undang *a quo* yang mengakui wilayah Provinsi Papua terdiri atas 12 (dua belas) kabupaten dan 2 (dua) kota, termasuk Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong yang dibentuk dengan UU No. 45 Tahun 1999. Sementara itu UU No. 21 Tahun 2001 tidak menyinggung sedikitpun keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah, padahal kedua Provinsi itu pun dibentuk dengan UU No. 45 Tahun 1999. *Ibid.*

penafsiran itu secara yuridis akan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum, dan secara sosial politis dapat menimbulkan konflik dalam masyarakat. Untuk mengakhiri ketidakpastian hukum serta mencegah timbulnya konflik dalam masyarakat, Mahkamah berpendapat bahwa perbedaan penafsiran timbul karena terjadinya perubahan atas UUD 1945, yang mengakibatkan sebagian materi muatan UU No. 45 Tahun 1999 tidak sesuai lagi dengan UUD 1945, khususnya Pasal 18B ayat (1). Namun demikian, sebagaimana telah diutarakan di atas, Pasal 18B UUD 1945 yang menjadi dasar pembentukan UU No. 21 Tahun 2001 tidak dapat dipergunakan sebagai dasar konstitusional untuk menilai keberlakuan UU No. 45 Tahun 1999 yang telah diundangkan sebelum perubahan kedua UUD 1945.

Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi juga menilai bahwa pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif, yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya DPRD hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya Anggota DPD yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat. Sementara itu, pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah hingga saat ini belum terealisasi. Untuk hal tersebut Mahkamah berpendapat, keberadaan provinsi dan kabupaten/kota yang telah dimekarkan berdasarkan UU No. 45 Tahun 1999 adalah sah adanya kecuali Mahkamah menyatakan lain.

Berdasarkan pertimbangan yang diuraikan diatas maka Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan pemohon dalam amar putusan, sebagai berikut:

- Menyatakan Permohonan Pemohon **dikabulkan**.
- Menyatakan, dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135), pemberlakuan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 173 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 3894), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Menyatakan, **sejak diucapkannya Putusan ini**, Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

d. Concurring Opinion

Namun dalam putusan tersebut ada alasan yang berbeda (*Concurring Opinion*) oleh Hakim Konstitusi, Maruarar Siahaan S.H., yang menyatakan bahwa meskipun setuju dengann diktum putusan dalam perkara *a quo*, akan tetapi berbeda dengan pendapat mayoritas dalam pertimbangan hukum yang menyangkut akibat hukum dari diktum putusan yang menyatakan bahwa Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum, dengan alasan sebagai berikut :

- Pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999, secara faktual baru dilaksanakan

setelah adanya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 bertanggal 27 Januari 2003, yaitu setelah diundangkannya UU Nomor 21 Tahun 2001 pada tanggal 11 November Tahun 2001. Oleh karena itu sesungguhnya UU No. 45 Tahun 1999 tidak berlaku lagi, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 yang menghidupkan kembali Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 untuk mempercepat realisasi pembentukan propinsi baru di Irian Jaya Barat, merupakan pelanggaran konstitusi dan *Rule of Law* dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengakibatkan ketidakpastian hukum. Perbuatan hukum tersebut merupakan perbuatan yang demi hukum batal (*van rechtswege nietig*) dengan segala akibatnya, sehingga pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat dengan sendirinya demi hukum batal sejak awal (*ab initio*).

- Meskipun dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 tersebut eksistensi Propinsi Irian Jaya Barat oleh Pemerintah Pusat telah diakui dengan segala konsekuensinya, keadaan tersebut yang justru harusnya tidak ditolerir. Dan pembentukan propinsi Irian Jaya Barat seharusnya batal sebagai akibat hukum yang timbul karena UU No. 45 Tahun 1999 bertentangan dengan UUD 1945.

BAB III

PERSEPSI DAN ANALISA PANDANGAN MASYARAKAT ATAS

PUTUSAN MK

A. PANDANGAN MASYARAKAT PAPUA DAN IRIAN JAYA BARAT TERHADAP
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Secara umum, putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 memunculkan beberapa kontroversi di lapangan. Sebagaimana telah dikemukakan, melalui putusan yang diucapkan dalam Sidang Pleno yang terbuka untuk umum pada Kamis, 11 November 2004, Mahkamah Konstitusi membatalkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong.⁶⁰ Dengan demikian, undang-undang ini tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

⁶⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong*, UU No. 45 Tahun 1999, Lembaran Negara Nomor 173 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3894.

(selanjutnya disingkat UU No. 21/2001),⁶¹ pemberlakuan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 (selanjutnya disingkat UU No. 45/1999) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶² Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tersebut dipersepsi oleh beberapa kalangan potensial menimbulkan konsekuensi berupa komplikasi yuridis, khususnya berkaitan dengan keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat yang sudah terbentuk dengan bukti telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hasil Pemilihan Umum Tahun 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat. Sementara itu, pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah hingga saat ini belum terealisasi.

Apabila pandangan atau persepsi masyarakat Papua terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 dipetakan berdasarkan penelitian di lapangan, maka akan tampak adanya dua persepsi berbeda di kalangan masyarakat Provinsi Papua dan Provinsi Irian Jaya Barat. Setidaknya beberapa pernyataan dari narasumber menyiratkan hal tersebut. Persoalan pertama yang paling mengemuka berkaitan dengan eksistensi Provinsi

⁶¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, UU No. 21 Tahun 2001, Lembaran Negara Nomor 135 Tahun 2001, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4151.

⁶² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003, hal. 136.

Irian Jaya Barat pascaputusan Mahkamah Konstitusi adalah selalu muncul pertanyaan apa yang kemudian menjadi dasar hukum bagi keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat sebagai provinsi ke-31 di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1. Persepsi Otoritas Politik dan Masyarakat Provinsi Papua atas Putusan MK

Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Solossa dalam kesempatan wawancara mempertanyakan eksekusi atas putusan Mahkamah Konstitusi yang telah dijatuhkan. Menurutnya, paling tidak Mahkamah Konstitusi harus memberikan penjelasan seputar dasar hukum bagi keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat setelah putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dengan diundangkannya UU No. 21/2001,⁶³ maka pemberlakuan UU No. 45/1999⁶⁴ bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶⁵ Solossa menyarankan bahwa kalau telah disadari adanya persoalan berupa komplikasi yuridis, maka semestinya Provinsi Irian Jaya Barat meskipun sah adanya, tetapi dianggap berada dalam posisi *status quo*, di mana konsekuensinya akan ditata ulang semua persoalan yang terkait dengan keberadaannya. Yang terjadi pada saat ini adalah Provinsi Irian Jaya Barat dan Provinsi Papua dibiarkan berjalan sendiri-sendiri sesuai dengan penafsiran

⁶³ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, *op. cit.*

⁶⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong*, *op. cit.*

⁶⁵ Wawancara dengan Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Salossa, di Kantor Gubernur Kepala Daerah Provinsi Papua, Jayapura, Senin, 20 Juni 2005.

masing-masing tanpa adanya arahan yang jelas. Pihak yang paling memiliki peran signifikan dalam hal ini seharusnya adalah pihak pemerintah atau kekuasaan eksekutif.⁶⁶

Untuk keluar dari segala persoalan yang berkaitan dengan dasar hukum keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat pascaputusan Mahkamah Konstitusi adalah sebaiknya secara konsisten UU No. 21/2001 dijalankan. Dengan demikian, segala persoalan yang berkenaan dengan pemekaran Provinsi Papua mengharuskan adanya persetujuan dari Majelis Rakyat Papua (MRP).⁶⁷ Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 76 UU No. 21/2001 yang menyatakan sebagai berikut:

*“Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi 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.”*⁶⁸

Akan tetapi, yang terjadi adalah komplikasi yuridis berupa ketidakjelasan keberadaan dasar hukum Provinsi Irian Jaya Barat dibiarkan terus berlangsung tanpa adanya kejelasan, sehingga kepastian hukum juga menjadi semakin jauh. Hal ini diperparah dengan adanya proses politik berupa pemilihan kepala daerah (pilkada) yang tidak ada dasar hukumnya.⁶⁹ Solossa menafsirkan bahwa kalau mengacu pada amar putusan Mahkamah Konstitusi

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

atas Perkara Nomor 018/PUU-I/2003, maka seharusnya produk hukum yang berlaku di semua tanah Papua adalah UU No. 21/2001. Dengan demikian, meskipun realitas politik menunjukkan bahwa Provinsi Irian Jaya Barat telah terbentuk, tetapi sebaiknya semuanya mengacu pada UU No. 21/2001 setelah pemberlakuan UU No. 45/1999 diputuskan bertentangan dengan UUD 1945. Pada akhirnya, segala hal yang berhubungan dengan perbaikan tanah Papua ke depan dilandaskan pada mekanisme yang terdapat dalam UU No. 21/2001.⁷⁰

Dengan telah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua (selanjutnya disingkat PP No. 54/2004),⁷¹ semakin terlegitimasi adanya gagasan untuk menjadikan UU No. 21/2001 sebagai payung hukum untuk keluar dari persoalan komplikasi yuridis. Hal ini karena otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan khusus berarti memberikan tanggung jawab 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. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua*, PP Nomor 54 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4461.

masyarakat Papua termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan yang diwujudkan melalui Majelis Rakyat Papua. Majelis Rakyat Papua berperan serta dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan dalam perumusan kebijakan daerah, dalam rangka kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua. Sebagai lembaga representasi kultural, maka pemilihan anggota MRP dilakukan melalui proses yang demokratis dan transparan pada tingkat distrik, kabupaten/kota dan tingkat provinsi untuk memperoleh wakil-wakil dari masyarakat adat, masyarakat agama dan masyarakat perempuan. Untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya, MRP memiliki hak dan kewajiban yang perlu mendapatkan landasan operasional sebagaimana yang diamanatkan UU No. 21 Tahun 2001, serta diberikan hak keuangan dan administrasi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini. Dalam rangka pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman budaya berdasarkan etnis di Papua, maka dibentuk MRP pada provinsi-provinsi pemekaran yang dibentuk dengan memperhatikan perkembangan dan kemajuan serta kesiapan masyarakat di wilayah pemekaran.⁷² PP No. 54/2004 dalam Bagian Keempat tentang Pembentukan MRP di Wilayah Pemekaran mengatur peran MRP. Ketentuan Pasal 73 menyatakan sebagai berikut:

⁷² *Ibid.*, Penjelasan Umum.

“MRP bersama Pemerintah Provinsi Papua dan DPRD sebagai provinsi induk bertugas dan bertanggungjawab untuk membantu Pemerintah menyelesaikan masalah pemekaran wilayah yang dilakukan sebelum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah ini dengan memperhatikan realitas dan sesuai peraturan perundang-undangan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah pelantikan anggota MRP.”⁷³

Oleh karena itu, MRP harus segera terbentuk sebagai langkah-langkah yang harus dilakukan demi terciptanya sebuah penataan untuk kembali kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga apa yang terjadi di tanah Papua menjadi jelas ukuran-ukuran yuridisnya. Sekali lagi, itu berarti bahwa UU No. 21 Tahun 2001 harus menjadi peraturan utama di tanah Papua untuk kembali kepada proses-proses yang bisa dibenarkan secara hukum.⁷⁴

Selain persoalan dasar hukum, sebagaimana telah disinggung di atas, persoalan pilkada⁷⁵ yang dilakukan di Provinsi Irian Jaya Barat dan beberapa kabupaten/kota di dalamnya juga patut mendapatkan perhatian. Apabila UU No. 21 Tahun 2001 yang dijadikan rujukan utama dalam pengelolaan tanah Papua, maka seharusnya semua hal yang berkenaan dengan pengelolaan administratif berada di bawah pengendalian provinsi induk, dalam hal ini Provinsi Papua. Ini adalah mekanisme lazim yang ada di Indonesia dalam hal pembentukan provinsi. Di sisi lain, yang terjadi di Irian Jaya Barat adalah tidak

⁷³ *Ibid.*, Pasal 73.

⁷⁴ Wawancara dengan Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Salossa, *op. cit.*

⁷⁵ Dalam perkembangannya saat ini pilkada di Papua dan Irian Jaya akhirnya ditunda menunggu terbentuknya MRP. Sementara Pilkada Gubernur Irian Jaya telah ditetapkan KPUD pada 29 Juli 2005, harus ditunda karena menunggu MRP terbentuk yang menurut elit politik Papua paling lama MRP terbentuk 10 Oktober 2005. “Pelaksanaan Pilkada Irian Jaya Makin Tidak Menentu”, Penulis: Mirza Andreas, Senin, 19 September 2005 14:50 WIB, diakses dari <http://www.mediaindo.co.id/berita.asp?id=75699> tanggal 26 September 2005.

ada proses pengelolaan administratif yang berada di bawah pengendalian provinsi induk, dengan cara melakukan kordinasi dan konsultasi. Proses pengelolaan administratif tersebut memasukkan juga pelaksanaan pilkada yang dilakukan di wilayah pemekaran. Padahal, pilkada tersebut seharusnya hanya bisa dilakukan setelah pembentukan MRP.⁷⁶

Sampai saat ini, Provinsi Irian Jaya Barat yang telah terbentuk, belum pernah melakukan aktivitas-aktivitas tertentu guna melakukan penyerahan urusan-urusan kepangkatan dari provinsi induk. Akan tetapi, pemerintah pusat seperti mentolerir kejadian tersebut, sehingga peratiran perundang-undangan yang ada tidak berjalan sebagaimana mestinya. Meruncingnya persoalan yuridis antara provinsi induk, yaitu Provinsi Papua, dengan provinsi pemekaran, yaitu Provinsi Irian Jaya Barat, pada akhirnya membangkitkan munculnya sentimen primordialisme. Ada anggapan bahwa yang dapat mengabdikan di Provinsi Irian Jaya Barat adalah orang-orang Provinsi Irian Jaya Barat sendiri, sedangkan dari orang-orang dari Provinsi Papua tidak diperkenankan untuk mengabdikan di wilayah pemekaran tersebut. Persoalan lain adalah tidak meratanya sumber daya alam (SDA), sehingga pemekaran yang telah terjadi itu bisa menggagalkan maksud utama pemekaran wilayah, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁷⁷

Persoalan penting berkenaan dengan MRP dalam kaitannya dengan pilkada adalah pertama-tama harus terbentuk terlebih dahulu MRP induk yang

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.* Pasal 141 ayat (2).

ada di Provinsi Papua. Apabila MRP induk tersebut telah memberikan persetujuan terjadinya pemekaran provinsi, maka akan dibentuk MRP di provinsi hasil pemekaran tersebut. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 141 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah⁷⁸ menentukan sebagai berikut:

*“Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur hasil pemekaran di Provinsi Papua sebelum dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004, dilaksanakan selambat-lambatnya 4 (empat) bulan setelah diselesaikannya Pasal 73 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004.”*⁷⁹

Pasal 141 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah⁸⁰ menentukan sebagai berikut:

*“Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan setelah terbentuknya MRP sebagaimana dimaksud Pasal 74 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004.”*⁸¹

⁷⁸ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, PP Nomor 6 Tahun 2005, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4480.

⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 141 ayat (1).

⁸⁰ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, PP Nomor 6 Tahun 2005, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4480.

⁸¹ *Ibid.*, Pasal 141 ayat (2). Pasal 74 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua mengatakan bahwa “Dalam hal pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi baru dibentuk MRP, yang berkedudukan di masing-masing ibukota provinsi.”

Selanjutnya, Pasal 141 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menentukan sebagai berikut:

“Dalam hal MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) belum terbentuk, penetapan pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur pada pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh DPRD Provinsi yang bersangkutan.”⁸²

Dengan demikian, dalam pandangan Solossa, pembentukan MRP menjadi persoalan penting dan mutlak di Papua. Setelah MRP di Papua terbentuk, akan disusul dengan pembentukan MRP lain sesuai dengan pemekaran provinsi, termasuk di Irian Jaya Barat.⁸³ Penataan-penataan hukum yang diperlukan berkenaan dengan komplikasi yuridis yang terjadi di Irian Jaya Barat, khususnya yang berkaitan dengan pilkada seharusnya tetap merujuk pada ketentuan PP Nomor 54 Tahun 2004 tentang MRP dan PP Nomor 6 Tahun 2005.⁸⁴

Agar MRP benar-benar menjadi alat representasi yang efektif di tanah Papua, Solossa mengusulkan bahwa perwakilan sebaiknya dibangun atas dasar tiga unsur, yaitu adat, perempuan, dan agama yang dibagi ke dalam 14 (empat

⁸² *Ibid.*, Pasal 141 ayat (3).

⁸³ Wawancara dengan Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Salossa, *op. cit.*

⁸⁴ PP ini telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, PP Nomor 17 Tahun 2005, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4494.

belas) wilayah pemilihan di seluruh tanah Papua, mengingat MRP bukan lembaga politik, tetapi lembaga yang merepresentasikan kultural. 14 (empat belas) wilayah tersebut sebaiknya didasarkan pada tiga pertimbangan utama, yaitu pertimbangan kultural, pertimbangan geografis, dan pertimbangan antropologis.⁸⁵ Berkaitan dengan 14 (empat belas) wilayah yang didasarkan pertimbangan kultural, pertimbangan geografis, dan pertimbangan antropologis ini, selengkapnya Solossa mengatakan sebagai berikut:

"Pertama, Merauke itu akan dibagi tiga: Naphi, Merauke, dan Biak Numfor sebagai pusat daerah pemilihan. Disini ada dua suku besar; Suku Muyu, dan Suku Marin, dan tidak terlalu jauh. Kemudian Asmat kita jadikan satu daerah pemilihan yang merupakan masyarakat kultural yang terkenal di timur dan sulit digabungkan dengan suku yang lain, kemudian, Timika itu satu daerah pemilihan, terdiri dari beberapa suku, sebagian ada di pedalaman sebagian di pantai, yaitu Komoro. Kemudian, di Pegunungan Tengah, Jayawijaya, Aikara dan Puncak Jaya, satu daerah pemilihan. Disitu ada suku Dani. Kemudian, di Yakuimo dan Pegunungan Hutan ada suku Dani dan suku lain yang hampir mirip. Kemudian, Jayapura, Sentani itu satu wilayah pemilihan, kelompok ini terkenal kelompok Nanka yang kemiripannya sama. Kemudian Keerom dan Jayapura tergabung satu daerah pemilihan. Kemudian, Yapen dan Waropen, satu lagi walaupun ada beberapa suku, tapi wilayahnya sama dan ada kemiripan (2 kabupaten jadi satu). Kemudian, Nabire dan Paniai satu daerah. Ada suku di pedalaman dan ada suku di pantai. Kemudian Manokwari, Teluk Pondamae, Bintuni satu daerah pemilihan. Kemudian, Fak Fak dan Kaiwana satu daerah pemilihan. Kemudian Raja Ampat, Sorong Kota, dan Kota itu terdiri dua suku (Suku Raja Ampat dan Suku Moon). Kemudian, Sorong Selatan satu daerah pemilihan. Waktu daerah pemilihan DPRP kedua daerah itu memiliki dua perwakilan. Jadi, berbeda antara yang pedalaman dan pantai."⁸⁶

⁸⁵ Wawancara dengan Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Salossa, *op. cit.*

⁸⁶ *Ibid.*

Menanggapi mengenai terjadinya kesepakatan antara Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Solossa dan Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi yang diberitakan media,⁸⁷ Solossa mengatakan bahwa pertemuan tersebut diprakarsai oleh Sekretaris Menko Polhukam Laksda Djoko Sumaryono dengan tujuan untuk mencapai kesepakatan-kesepakatan, khususnya berkaitan dengan pembentukan MRP di seluruh tanah Papua termasuk di wilayah pemekaran; penyediaan dan pengalokasian dana sebesar Rp 4 miliar yang diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk pelaksanaan pilkada di beberapa kabupaten termasuk yang berada di wilayah Irian Jaya Barat; dan PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus menjadi acuan bersama penyelenggaraan pilkada. Kesepakatan-kesepakatan tersebut, menurut Solossa, telah disetujui oleh kedua belah pihak.⁸⁸

Senada dengan Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Solossa, Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) Paskalis Kosay menegaskan bahwa komplikasi yuridis di Provinsi Irian Jaya Barat tidak perlu terjadi seandainya putusan Mahkamah Konstitusi tegas memberangus keberadaannya.⁸⁹ Dalam salah satu pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa

⁸⁷ Lihat antara lain KOR, "Kisruh Provinsi Irijabar-Provinsi Papua: Dua Gubernur Sepakat Kembali ke UU Otsus", <<http://kompas.com/kompas-cetak/0504/25/daerah/1705937.htm>>, diakses pada Senin, 25 April 2005.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua Paskalis Kosay, di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Papua, Jayapura, Senin, 20 Juni 2005.

keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat dan kabupaten/kota yang telah dimekarkan berdasarkan UU No. 45/1999 adalah sah adanya. Hal ini didasarkan realitas bahwa pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif, yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya DPRD hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya anggota DPD yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat.⁹⁰ Kosay justru sangat mengapresiasi pendapat berbeda (*concurring opinion*) yang diajukan oleh Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan yang menjadi bagian integral putusan Mahkamah Konstitusi.⁹¹

Sebagaimana terbaca dalam Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003, Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan berpendapat bahwa meskipun dapat menyetujui diktum putusan dalam perkara *a quo*, tetapi berbeda dengan pendapat mayoritas dalam pertimbangan hukum yang menyangkut akibat hukum dari diktum putusan yang menyatakan bahwa UU No. 45/1999 bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum. Menurutnya, pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual baru dilaksanakan setelah adanya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 bertanggal 27 Januari 2003, yaitu setelah diundangkannya UU No. 21 Tahun 2001 pada tanggal 11 November 2001. Oleh karena itu, sesungguhnya

⁹⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003, hal. 135.

⁹¹ Wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua Paskalis Kosay, *op. cit.*

UU No. 45/1999 tidak berlaku lagi sejak 11 November 2001. Munculnya Inpres yang bertujuan untuk mempercepat realisasi pembentukan provinsi baru tersebut justru merupakan pelanggaran konstitusi dan *rule of law* dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengakibatkan terjadinya ketidakpastian hukum. Perbuatan hukum tersebut merupakan perbuatan yang demi hukum batal (*van rechtswege nietig*) dengan segala akibatnya. Dengan demikian, pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat yang didasarkan pada UU No. 45/1999 dan direalisasikan dengan Inpres No. 1/2003 dengan sendirinya demi hukum batal sejak awal (*ab initio*).⁹² Meskipun dengan Inpres No. 1/2003 tersebut eksistensi Provinsi Irian Jaya Barat telah diakui pemerintah pusat, baik melalui anggaran belanja yang telah tersedia maupun terbentuknya daerah pemilihan tersendiri dalam Pemilu 2004 yang melahirkan DPRD Provinsi Irian Jaya Barat, keadaan itu seharusnya tidak bisa ditolerir. Akibat hukum yang timbul dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa UU No. 45/1999 bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, seharusnya dengan sendirinya mengakibatkan batalnya pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat dengan segala ikutan struktur yang terlanjur terbentuk atas dasar UU No. 45/1999 yang dinyatakan inkonstitusional, karena proses pembentukan provinsi baru adalah merupakan satu awal yang tidak serta merta merupakan perbuatan yang telah selesai dengan dikeluarkannya UU No. 45/1999 tersebut, melainkan baru selesai dengan terbentuknya organ yang

⁹² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003, hal. 137-138.

melaksanakan kewenangan pemerintah di provinsi yang baru dibentuk. Apabila kemudian terjadi perubahan hukum dan perundang-undangan berbeda dengan undang-undang yang membentuk provinsi baru, harus ditafsirkan sebagai perubahan pendirian dari pembuat undang-undang yang menyebabkan proses pemebentukan provinsi yang belum selesai secara yuridis tersebut dengan sendirinya juga berpengaruh dan harus dilakukan melalui mekanisme baru dalam undang-undang baru. Seharusnya pemekaran lebih lanjut Provinsi Papua akan dilakukan melalui prosedur dan mekanisme yang ditentukan dalam UU No. 21/2001, sehingga UU No. 45/1999 tidak berlaku lagi dan akibat hukum yang timbul pun, yaitu terbentuknya Provinsi Irian Jaya Barat, seharusnya dinyatakan batal.⁹³ *Concurring opinion* yang diajukan oleh Maruarar Siahaan dalam putusan Mahkamah Konstitusi inilah yang menurut Kosay lebih tepat.⁹⁴

Kondisi ketiadaan dasar hukum bagi keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat karena pemberlakuan UU No. 45/1999 telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 harus sesegera mungkin diselesaikan, dan penyelesaian yang paling efektif adalah seharusnya memakai UU No. 21/2001 sebagai peraturan perundang-undangan yang mengatur segala persoalan, termasuk pemekaran, di tanah Papua. Dengan demikian, proses pemekaran tidak bisa tidak harus menunggu terbentuknya MRP. Hal ini karena Pasal 76 UU No. 21/2001 menyatakan bahwa pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua Paskalis Kosay, *op. cit.*

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.⁹⁵

Kosay menjelaskan bahwa pada tingkat *grass root* sebenarnya ada keinginan untuk menyelesaikan persoalan Provinsi Irian Jaya Barat itu dengan baik dan menghormati putusan Mahkamah Konstitusi. Hanya saja para elit politik di Provinsi Irian Jaya Barat, (lebih khusus lagi Ketua DPRD dan Pejabat Gubernurnya dan bahkan pemerintah pusat) justru tidak menghormati putusan Mahkamah Konstitusi. Pemerintah justru secara kontinyu memberikan dana dan melantik pimpinan DPRD. Padahal, seharusnya pascaputusan Mahkamah Konstitusi, keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat adalah *status quo* yang berarti bahwa pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat tetap dianggap ada, tetapi kegiatan-kegiatannya dibatasi terlebih dahulu seraya menunggu terbentuknya MRP yang nantinya akan memberikan legalitas atas keberadaannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 73 PP No. 54/2004 tentang MRP yang menyatakan bahwa MRP bersama Pemerintah Provinsi Papua dan DPRP sebagai provinsi induk bertugas dan bertanggungjawab untuk membantu Pemerintah menyelesaikan masalah pemekaran wilayah yang dilakukan sebelum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah ini dengan memperhatikan realitas dan sesuai peraturan perundang-undangan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan

⁹⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, *op. cit.*

setelah pelantikan anggota MRP.”⁹⁶ Salah satu persoalan penting dalam persoalan ini adalah Provinsi Irian Jaya Barat itu sebenarnya tidak lagi mempunyai wilayah, karena yang diakui oleh Mahkamah Konstitusi hanya provinsinya saja. Apalagi realitas menunjukkan bahwa kabupaten-kabupaten dan kota yang ada masih berada dalam pembinaan dan dengan cara terus menerus secara intensif tetap membangun komunikasi dengan provinsi induk, yaitu Provinsi Papua.⁹⁷

Langkah pertama yang diambil oleh pemerintah pusat seharusnya adalah mengeksekusi putusan Mahkamah Konstitusi. Bahwa Provinsi Irian Jaya Barat tetap ada, itu adalah suatu hal yang sudah menjadi putusan Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, UU No. 21/2001 menjadi satu-satunya mekanisme penyelesaian terhadap komplikasi yuridis tersebut. Yang dilakukan oleh pemerintah pusat justru adalah tidak menggunakan UU No. 21/2001 menjadi satu-satunya mekanisme penyelesaian, tetapi malah mendorong keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat dengan terus-menerus mengucurkan dana dan melantik pimpinan DPRD. Padahal, pada saat putusan Mahkamah Konstitusi diucapkan pada Kamis, 11 November 2004, pimpinan DPRD belum terbentuk.⁹⁸

Persoalan menjadi semakin pelik ketika proses pemilihan kepala daerah (pilkada) untuk pemilihan Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat dilakukan.

⁹⁶ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua*, *op. cit.*

⁹⁷ Wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua Paskalis Kosay, *op. cit.*

⁹⁸ *Ibid.*

Padahal, Pasal 141 ayat (1) PP No. 6/2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menentukan bahwa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur hasil pemekaran di Provinsi Papua sebelum dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004, dilaksanakan selambat-lambatnya 4 (empat) bulan setelah diselesaikannya Pasal 73 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 yang mengatur keberadaan MRP.” Selain itu, Pasal 141 ayat (2) PP No.6/2005 menentukan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur hasil pemekaran di Provinsi Papua dilaksanakan setelah terbentuknya MRP.⁹⁹

Yang menjadi persoalan, menurut Kosay, Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat tidak memiliki maksud positif untuk membentuk MRP.¹⁰⁰ Padahal, telah ada kesepakatan antara Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Solossa dan Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi pada Jumat, 22 April 2005, di Hotel Sheraton, Timika. Sebagaimana telah dikemukakan, pertemuan tersebut diprakarsai oleh Sekretaris Menko Polhukam Laksda Djoko Sumaryono dengan tujuan untuk mencapai kesepakatan-kesepakatan, khususnya berkaitan dengan pembentukan MRP di seluruh tanah Papua termasuk di wilayah pemekaran; penyediaan dan pengalokasian dana sebesar Rp 4 miliar yang diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk pelaksanaan pilkada di beberapa kabupaten termasuk yang berada di

⁹⁹ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, op. cit.*

¹⁰⁰ Wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua Paskalis Kosay, *op. cit.*

wilayah Irian Jaya Barat; dan PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus menjadi acuan bersama penyelenggaraan pilkada. Kesepakatan-kesepakatan tersebut telah disetujui oleh kedua belah pihak.¹⁰¹

Persoalan-persoalan yang menyangkut keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat itu sebenarnya bisa selesai sekiranya MRP secepatnya dibentuk dan keberadaannya diakui meliputi seluruh wilayah Papua, termasuk Provinsi Irian Jaya Barat dan kemudian MRP memberikan jalan keluar penyelesaian status hukumnya. Hal ini dilandasi realitas sosiologis bahwa masyarakat Papua hanya mengenal Papua, tidak mengenal Irian Jaya Barat. Yang perlu disadari adalah pergantian nama dari Irian Jaya menjadi Papua merupakan perjuangan tersendiri. Lalu, yang menjadi pertanyaan adalah mengapa nama Irian Jaya Barat itu hidup lagi. Provinsi Papua sama sekali tidak menolak Provinsi Irian Jaya Barat, tetapi setiap pemekaran itu seharusnya selalu didasarkan pada mekanisme hukum yang berlaku, yaitu menggunakan mekanisme yang telah tersedia dalam UU No. 21/2001. Dengan demikian, yang sebenarnya terjadi adalah masyarakat Papua sama sekali tidak antipemekaran wilayah sebagaimana *image* yang telah terbangun selama ini. Akan tetapi, yang terpenting adalah berapa pun pemekaran itu akan dilakukan seharusnya sesuai dengan mekanisme peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kalau sekarang ini untuk melegitimasi keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat sedang

¹⁰¹ KOR, "Kisruh Provinsi Irijabar-Provinsi Papua: Dua Gubernur Sepakat Kembali ke UU Otsus", *op. cit.*

diupayakan terciptanya payung hukum, maka payung hukum itu seharusnya tidak ada lain kecuali adalah UU No. 21/2001.¹⁰²

Pada sisi lain, pihak dari Kantor Perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) di Papua yang berkedudukan di Jayapura menjelaskan bahwa sebenarnya putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 tidak memiliki implikasi signifikan kepada kalangan masyarakat bawah. Polemik atas putusan tersebut terjadi justru pada elit politik di Provinsi Papua dan Provinsi Irian Jaya Barat. Sedikitnya ada tiga hal yang patut diwaspadai pascaputusan Mahkamah Konstitusi tersebut yang potensial menimbulkan terjadinya pelanggaran HAM. Pertama, persoalan yang berkaitan dengan kelanjutan isu pemekaran wilayah. Kedua, persoalan yang berkaitan dengan pembentukan MRP yang berkaitan dengan pemetaan wilayah yang nantinya memiliki perwakilan di lembaga tersebut. Ketiga, persoalan yang berkaitan dengan pilkada yang beberapa pihak masih meragukan legalitasnya di Provinsi Irian Jaya Barat.¹⁰³

Komnas HAM melihat bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bisa ditafsirkan sebagai sikap yang tidak tegas dalam membuat putusan, sehingga menimbulkan kerawanan terjadinya pelanggaran HAM. Ketidaktegasan tersebut adalah di sisi lain Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dengan diundangkannya UU No. 21/2001, maka pemberlakuan UU No. 45/1999

¹⁰² Wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua Paskalis Kosay, *op. cit.*

¹⁰³ Wawancara dengan Sekretaris Perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia di Papua, yang berkedudukan di Jayapura, Selasa, 21 Juni 2005.

bertentangan dengan UUD 1945, namun di sisi lain Mahkamah Konstitusi tetap mensahkan keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat yang telah dimekarkan berdasarkan UU No. 45/1999 dengan alasan bahwa pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hasil Pemilihan Umum Tahun 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat. Sementara itu, pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah hingga saat ini belum terealisasi. Sikap ambivalen putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 ini disesalkan Komnas HAM. Sikap inilah yang dimanfaatkan elit politik lokal dan pusat untuk melakukan *move* politik di tanah Papua, sehingga gagasan pemekaran yang tujuan sebenarnya adalah mensejahterakan rakyat justru tidak terjadi. Persoalan tersebut sejatinya tidak perlu terjadi apabila putusan Mahkamah Konstitusi, misalnya, secara tegas mengatakan bahwa setelah pemberlakuan UU No. 45/1999 bertentangan dengan UUD 1945, semua mekanisme terkait dengan Provinsi Irian Jaya Barat dikembalikan pada mekanisme yang ada di dalam UU No. 21/2001.¹⁰⁴

Khusus berkaitan dengan potensi konflik yang terjadi di tanah Papua misalnya bisa dilihat mulai adanya fragmentasi politik antara otoritas politik

¹⁰⁴ *Ibid.*

yang berada di Provinsi Papua dan Provinsi Irian Jaya Barat. Kedua belah pihak selalu melihat persoalan secara dikotomis antara Papua dan Irian Jaya Barat, bahkan untuk persoalan yang tidak ada kaitannya sekalipun. Sebagai contoh adalah lembaga yang netral seperti Kantor Perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) di Papua yang berkedudukan di Jayapura ini selalu dilihat oleh pihak Provinsi Irian Jaya Barat sebagai bagian dari Provinsi Papua yang dianggap seterusnya.¹⁰⁵

Selain persoalan legalitas pilkada yang dilakukan di Provinsi Irian Jaya Barat, persoalan lain yang masih terkait dengan pilkada adalah adanya isu menguatnya sentimen primordialisme yang berupa penolakan terhadap orang-orang yang bukan putra daerah. Persoalan ini tentu sangat memprihatinkan apabila dilihat dari segi HAM. Pada akhirnya, tanah Papua ini hanya dilihat dalam kotak-kotak yang sempit di mana satu kotak menafikan kotak lainnya. Selain itu, juga adanya isu yang berkenaan dengan keinginan orang Kota Sorong untuk mengembalikan Ibukota Provinsi Irian Jaya Barat ke kota tersebut.¹⁰⁶

Komnas HAM juga melihat realitas politik yang memberikan konfirmasi bahwa kehadiran Provinsi Irian Jaya Barat itu justru menjadi beban berat bagi Kabupaten Manokwari dalam hal penyediaan aparat pemerintahan dan infrastruktur atau perangkat keras lainnya. Hal ini karena dari perspektif sumber daya manusia, Irian Jaya Barat belum memadai untuk bisa menjadi provinsi. Oleh karena itu, fenomena yang cukup meresahkan adalah di Provinsi

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

Irian Jaya Barat banyak sekali jabatan publik yang diisi secara *ex officio*. Pada titik tertentu, persoalan ini tentu akan menimbulkan kerawanan khususnya yang berkaitan dengan akuntabilitas seorang pejabat yang memegang jabatan secara berangkap-rangkap itu kepada publik.¹⁰⁷

Sementara itu, berkaitan dengan pembentukan MRP persoalan utama yang akan timbul adalah apakah Provinsi Irian Jaya Barat juga harus memilikinya atau tidak karena merasa tidak terikat dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 76 UU No. 21/2001 yang menyatakan bahwa pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.¹⁰⁸ Persoalan ini tentu akan menjadi masalah serius, karena apabila Provinsi Irian Jaya Barat tidak merasa terikat dengan undang-undang tersebut, maka dengan sendirinya tidak memiliki perwakilan di MRP yang bersama-sama dengan DPRD bisa memberikan persetujuan atas pemekaran suatu wilayah. Menurut Komnas HAM, ini merupakan potensi konflik yang bisa mengarah pada pelanggaran HAM yang seyogyanya diantisipasi sejak dini.¹⁰⁹

Persoalan penting lain berkaitan dengan MRP adalah soal keterwakilan di tingkat adat yang bisa menjadi persoalan serius kalau tidak dikelola dengan

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, *op. cit.*

¹⁰⁹ Wawancara dengan Sekretaris Perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia di Papua, *op. cit.*

baik, karena yang sekarang sedang dibicarakan sebenarnya tidak *bottom up*, tetapi *top down*, sehingga beberapa aspek penting di tingkat adat justru tidak terakomodasi dengan baik. Wilayah-wilayah yang akan memiliki wakil di MRP memang sebaiknya mempertimbangkan persoalan-persoalan yang berhubungan dengan administrasi pemerintahan, antropologis, dan geografis. Apalagi persoalan ini akan berhadapan dengan institusi-institusi yang telah terbentuk semacam Dewan Adat Papua yang sebenarnya merupakan desain baru dari Presidium Dewan Rakyat Papua yang menggarap isu-isu peranan masyarakat adat di tanah Papua. Dewan Adat ini sebenarnya lebih bernuansa politis daripada kultural. Oleh karena itu, salah satu potensi konfliknya adalah antara masyarakat adat yang tergabung dalam non-Dewan Adat dan masyarakat adat yang termanifestasi ke dalam Dewan Adat.¹¹⁰

Sejak awal kehadiran Provinsi Irian Jaya Barat sesungguhnya berawal ketika "Tim 13" didesain oleh Badan Intelijen Negara (BIN) yang memakai Irian Jaya Crisis Center yang diketuai oleh Jimmy Ijje (sekarang: Ketua DPRD Provinsi Irian Jaya Barat) sebagai mesin operasionalnya. Gagasan pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat sebenarnya merupakan gagasan segelintir orang dari kampung yang mengatasnamakan rakyat dan kemudian diberi restu oleh Departemen Dalam Negeri. Lalu, ditunjuklah *caretaker* untuk mengisi jabatan-jabatan publik di Provinsi Irian Jaya Barat yang dilantik oleh Sekretaris Jendral Departemen Dalam Negeri Siti Nurbaya. Ditunjuknya orang-orang yang tidak

¹¹⁰ *Ibid.*

memiliki kualifikasi inilah yang menjadi awal terjadinya petaka politik seputar pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat tersebut.¹¹¹

Komnas HAM juga memberikan tanggapan atas terjadinya kesepakatan antara Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Solossa dan Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi yang diberitakan media. Sebagaimana disebutkan di atas, pertemuan tersebut diprakarsai oleh Sekretaris Menko Polhukam Laksda Djoko Sumaryono dengan tujuan untuk mencapai kesepakatan-kesepakatan, khususnya berkaitan dengan pembentukan MRP di seluruh tanah Papua termasuk di wilayah pemekaran; penyediaan dan pengalokasian dana sebesar Rp 4 miliar yang diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk pelaksanaan pilkada di beberapa kabupaten termasuk yang berada di wilayah Irian Jaya Barat; dan PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus menjadi acuan bersama penyelenggaraan pilkada. Kesepakatan-kesepakatan tersebut, menurut Solossa, telah disetujui oleh kedua belah pihak. Menanggapi hal ini, Komnas HAM menyatakan ketidakjelasan kesepakatan tersebut. Hal ini karena ketika Komnas HAM mencoba mengkonfirmasi persoalan tersebut kepada Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Solossa dan Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi, keduanya mengaku sedang menyiapkan kebijakan-kebijakan

¹¹¹ *Ibid.*

tertentu untuk mengatasi persoalan. Akan tetapi, sampai saat ini belum ada keterangan resmi dari keduanya.¹¹²

Komnas HAM mensinyalir bahwa pertemuan Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidyia Solossa dan Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi itu tidak lain sebenarnya merupakan kebijaksanaan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam rangka memberikan citra yang baik terhadap opini masyarakat internasional terhadap implementasi otonomi khusus di Papua. Selain itu, karena kesepakatan tersebut tidak terlalu berdampak baik bagi Provinsi Irian Jaya Barat, maka Atururi cenderung untuk mengabaikannya.¹¹³

Tanggapan yang sedikit berbeda ditunjukkan oleh Ketua Dewan Adat Papua yang menjelaskan bahwa sebenarnya putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 itu justru memperparah keadaan di tanah Papua menjadi semakin buruk. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dengan diundangkannya UU No. 21/2001, maka pemberlakuan UU No. 45/1999 bertentangan dengan UUD 1945, namun di sisi lain Mahkamah Konstitusi tetap mensahkan keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat yang telah dimekarkan berdasarkan UU No. 45/1999 dengan alasan bahwa pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hasil Pemilihan Umum

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

Tahun 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat. Sementara itu, pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah hingga saat ini belum terealisasi. Dikatakan memperparah karena dengan putusan tersebut, justru UU No. 21/2001 tidak memiliki peranan penting dalam hal mengatasi kekacauan yuridis yang terjadi di Provinsi Irian Jaya Barat. Seharusnya Mahkamah Konstitusi mengembalikan segala problem di Papua kepada mekanisme yang terdapat dalam UU No. 21/2001.

Hal ini, menurut Ketua Dewan Adat Papua, hanya merupakan bentuk pengulangan sejarah saja. Ketika penolakan atas pemekaran itu berlangsung, pemerintah tidak menanggapi secara serius, dan kini yang terjadi justru Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa eksistensi Provinsi Irian Jaya Barat tetap dianggap sah meskipun undang-undang yang mengaturnya dikatakan bahwa pemberlakuannya bertentangan dengan konstitusi.¹¹⁴

Satu hal yang menjadi persoalan serius pascaputusan Mahkamah Konstitusi adalah tidak adanya kepastian hukum bagi aparat pemerintah yang ada di Provinsi Irian Jaya Barat dan bahkan keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat sendiri menjadi bermasalah dari sudut yuridis, karena akan terjadi ketegangan antara provinsi induk, yaitu Provinsi Papua dengan provinsi pemekaran, yaitu Provinsi Irian Jaya Barat. Pada akhirnya, dualisme otoritas pemerintahan akan

¹¹⁴ Wawancara dengan Ketua Dewan Adat Papua, Jayapura, Selasa, 21 Juni 2005.

terjadi untuk persoalan semacam *illegal logging* (pembalakan kayu secara melanggar hukum), misalnya ketidakjelasan siapa yang seharusnya bertanggung jawab untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Persoalan lain yang muncul adalah sebagai provinsi, Irian Jaya Barat tidak mampu menyediakan dana pembangunan untuk membangun wilayah tersebut, sehingga ada semacam usaha-usaha tertentu untuk mendapatkan dana yang kurang bisa dipertanggungjawabkan legalitasnya. Selain itu, untuk menutupi kebutuhan Provinsi Irian Jaya Barat, Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat juga sampai harus meminjam dana dari Kabupaten Manokwari. Dalam kondisi seperti itu, jelas sangat tidak mungkin mengharapkan berputarnya roda pembangunan dan partisipasi masyarakat.¹¹⁵

Khusus perihal peranan MRP, Ketua Dewan Adat Papua melihat secara skeptis terhadap peranannya ke depan, karena kewenangannya sebagaimana yang diatur di dalam UU No. 21/2001 sangat terbatas, sehingga sangat jauh kalau diharapkan MRP dapat menyelesaikan persoalan-persoalan rumit di tanah Papua. Apalagi ada penegasan bahwa keberadaan MRP hanya sebatas representasi kultural, bukan lembaga politik yang memiliki peran signifikan dalam proses pembangunan di Papua.¹¹⁶ Pasal 1 huruf g UU No. 21/2001 menyatakan bahwa MRP adalah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pematapan kerukunan hidup beragama.¹¹⁷

Pasal 19 ayat (1) UU No. 21/2001 menyatakan bahwa MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP. Pasal 19 ayat (2) UU No. 21/2001 menyatakan bahwa masa keanggotaan MRP adalah 5 (lima) tahun. Pasal 19 ayat (3) menyatakan bahwa keanggotaan dan jumlah anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perdasus.¹¹⁸ Sementara itu, tugas dan wewenang MRP menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) UU No. 21/2001 adalah sebagai berikut:

- a. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP;
- b. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP;
- c. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;
- d. memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah

¹¹⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, *op. cit.*

¹¹⁸ *Ibid.*

Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua;

- e. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan
- f. memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

Menurut ketentuan Pasal 21 UU No. 21/2001, MRP memiliki beberapa hak sebagai berikut:

- a. meminta keterangan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua;
- b. meminta peninjauan kembali Perdasi atau Keputusan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua;
- c. mengajukan rencana Anggaran Belanja MRP kepada DPRP sebagai satu kesatuan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua; dan menetapkan Peraturan Tata Tertib MRP.

Menurut Ketua Dewan Adat Papua, tugas dan wewenang seperti memberikan pertimbangan dan persetujuan, memberikan saran, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, serta hak untuk meminta

keterangan, meminta peninjauan kembali, mengajukan rencana Anggaran Belanja MRP kepada DPRD adalah tugas dan wewenang serta hak yang tidak terlalu signifikan, sehingga tidak dapat banyak diharapkan kiprahnya dalam rangka pembangunan di tanah Papua.¹¹⁹ Demikian juga dengan kewajiban-kewajiban MRP yang memang sengaja dikerdilkan peranannya dalam proses politik di tanah Papua. Menurut ketentuan Pasal 23 ayat (1) UU No. 21/2001 MRP mempunyai kewajiban-kewajiban sebagai berikut:

- a. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua;
- b. mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta menaati segala peraturan perundang-undangan;
- c. membina pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat dan budaya asli Papua;
- d. membina kerukunan kehidupan beragama; dan
- e. mendorong pemberdayaan perempuan.

Ketua Dewan Adat Papua mengharapkan adanya *political will* baik dari pemerintah pusat maupun dari pemerintah provinsi agar perlu dipikirkan adanya anggaran yang tersedia bagi Dewan Adat. Hal ini mengingat UU No. 21/2001 itu salah satu semangatnya adalah adanya pengakuan, penghormatan, dan jaminan terhadap eksistensi masyarakat adat Papua. Pasal 1 huruf p UU No. 21/2001 menyatakan bahwa Masyarakat Adat adalah warga masyarakat asli

¹¹⁹ Wawancara dengan Ketua Dewan Adat Papua, Jayapura, Selasa, 21 Juni 2005.

Papua yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya. Pasal 1 huruf r UU No. 21/2001 menyatakan bahwa Masyarakat Hukum Adat adalah warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya. Akan tetapi, realitas empiris rupanya lebih menunjukkan bahwa masyarakat adat ini seolah-olah telah distigma sebagai organisasi yang menginginkan kemerdekaan Papua.¹²⁰

Kritik juga datang dari Rektor Universitas Cendrawasih, Papua atas putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa dengan diundangkannya UU No. 21/2001, maka pemberlakuan UU No. 45/1999 bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi, dalam salah satu pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat dan kabupaten/kota yang telah dimekarkan berdasarkan UU No. 45/1999 adalah sah adanya. Hal ini didasarkan realitas bahwa pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif, yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya DPRD hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya anggota DPD yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat.¹²¹

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003, hal. 135.

Menanggapi putusan dan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi tersebut, Rektor Universitas Cendrawasih melihatnya sebagai suatu putusan yang *ambiguous*. Secara logika sederhana, kalau UU No. 45/1999 telah dinyatakan bahwa pemberlakuannya setelah diundangkannya UU No. 21/2001 bertentangan dengan UUD 1945, maka kebijakan-kebijakan apa pun yang akan diambil oleh pemerintah seharusnya mengacu pada mekanisme hukum yang masih ada, yaitu UU No. 21/2001. Dengan demikian, keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat dianggap batal dan dengan sendirinya harus diadakan langkah-langkah yang dilakukan untuk menata kembali tanah Papua, sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam UU No. 21/2001 tersebut.¹²² Sebagai konsekuensinya, proses pemekaran wilayah di tanah Papua tidak bisa tidak harus menunggu terbentuknya MRP. Hal ini karena Pasal 76 UU No. 21/2001 menyatakan bahwa pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.¹²³ Selain itu, ketentuan Pasal 73 PP No. 54/2004 tentang MRP juga menyatakan bahwa MRP bersama Pemerintah Provinsi Papua dan DPRD sebagai provinsi induk bertugas dan bertanggungjawab untuk membantu Pemerintah menyelesaikan masalah pemekaran wilayah yang dilakukan sebelum dikeluarkannya Peraturan

¹²² Wawancara dengan Rektor Universitas Cendrawasih, di Gedung Rektorat Universitas Cendrawasih, Jayapura, Selasa, 21 Juni 2005.

¹²³ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, *op. cit.*

Pemerintah ini dengan memperhatikan realitas dan sesuai peraturan perundang-undangan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah pelantikan anggota MRP.”¹²⁴

2. Tanggapan Otoritas Politik dan Masyarakat Provinsi Irian Jaya Barat atas Putusan MK

Berbeda dengan beberapa pendapat dari tokoh-tokoh Provinsi Papua, tokoh-tokoh di Provinsi Provinsi Irian Jaya Barat justru melihat secara lebih positif terhadap putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa dengan diundangkannya UU No. 21/2001, maka pemberlakuan UU No. 45/1999 bertentangan dengan UUD 1945. Persoalan penting bagi keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat adalah salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat dan kabupaten/kota yang telah dimekarkan berdasarkan UU No. 45/1999 adalah sah adanya. Hal ini didasarkan realitas bahwa pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif, yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya DPRD hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya anggota DPD yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat.¹²⁵

¹²⁴ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua*, *op. cit.*

¹²⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003, hal. 135.

Pertimbangan untuk menganggap sah keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat itu merupakan bagian dari sikap Mahkamah Konstitusi yang paling mendapatkan apresiasi dari Pejabat Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi. Dalam pandangan Abraham Oktavianus Atururi, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut bersifat pertama dan terakhir (*first and final*) dan sudah jelas, sehingga tidak perlu lagi mempersoalkan kedudukan Provinsi Irian Jaya Barat secara yuridis. Putusan Mahkamah Konstitusi dibacakan pada Kamis, 11 November 2004 dan setelah itu pihak Provinsi Papua dan pihak Provinsi Irian Jaya Barat sama-sama telah mendapatkan penjelasan sekali lagi dari Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie. Pada intinya adalah keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat tetap dianggap eksis dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Baik secara formal maupun material, UU No. 45/1999 itu tidak bertentangan dengan UUD 1945.¹²⁶ Dasar konstitusional pembentukan UU No. 45/1999 adalah UUD 1945 sebelum perubahan, antara lain Pasal 18 yang berbunyi, "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa." Dengan menguji muatan yang terkandung dalam UU No. 45/1999 dan UU No. 5/2000 terhadap Pasal 18 UUD 1945 sebelum diadakan perubahan, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa

¹²⁶ Wawancara dengan Pejabat Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi, di Kantor Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat, Manokwari, Jumat, 24 Juni 2005.

tidak terbukti pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji dalam kedua undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi, dengan adanya perubahan UUD 1945, berarti terdapat suatu tertib hukum baru (*new legal order*) yang mengakibatkan tertib hukum lama (*old legal order*) kehilangan daya lakunya. Tegasnya, UU No. 45/1999 dan UU No. 5/2000 adalah sah dan tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi yang terkandung dalam UUD 1945, sehingga segala hal yang timbul sebagai akibat hukum diundangkannya kedua undang-undang itu adalah sah. Yang bertentangan adalah dengan diundangkannya UU No. 21/2001, pemberlakuan UU No. 45/1999 bertentangan dengan UUD 1945.¹²⁷

Hal inilah yang menjadi argumen utama Abraham Oktavianus Atururi, sehingga sangat tidak masuk akal apabila legalitas yuridis Provinsi Irian Jaya Barat diragukan oleh beberapa kalangan. Jadi, setelah adanya UU No. 21/2001 pemberlakuan UU No. 45/1999 dihentikan oleh Mahkamah Konstitusi. Keputusan ini pun berlaku prospektif, yaitu sejak diucapkannya putusan tersebut dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada Kamis, 11 November 2004.¹²⁸ Abraham Oktavianus Atururi juga mengatakan bahwa realitas empiris di lapangan menunjukkan bahwa masyarakat Provinsi Irian Jaya Barat sama sekali tidak mempersoalkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, bahkan masyarakat sangat antusias menerima

¹²⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *op. cit.*

¹²⁸ Wawancara dengan Pejabat Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi, *op. cit.*

dan mendukung Provinsi Irian Jaya Barat agar tetap eksis sebagai provinsi ke-31 Negara Kesatuan Republik Indonesia. Abraham Oktavianus Atururi bahkan mencoba menggambarkan nasib masyarakat di Irian Jaya Tengah yang iri dengan keberhasilan Irian Jaya Barat menjadi sebuah provinsi. Padahal, Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat sama-sama diatur dalam satu paket UU No. 45/1999. Kesalahan persepsi beberapa kalangan di Provinsi Papua atas putusan Mahkamah Konstitusi, menurut Abraham Oktavianus Atururi, lebih banyak disebabkan karena kelemahannya dalam memahami bahasa hukum yang terdapat dalam putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 tersebut.¹²⁹

Menurut Abraham Oktavianus Atururi, persoalan legalitas yuridis Provinsi Irian Jaya Barat bisa dikatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang mengikat itu merupakan salah satu dasar hukum atau payung hukum bagi keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat. Dengan pernyataan keabsahan Provinsi Irian Jaya Barat oleh Mahkamah Konstitusi tersebut, Abraham Oktavianus Atururi menyesalkan minimnya dana dari Departemen Dalam Negeri melalui Provinsi Papua sebesar 1,6 miliar rupiah. Itu pun sudah dipotong. Oleh karena itu Provinsi Irian Jaya Barat dibantu oleh Pemerintah Kabupaten Manokwari. Padahal, menurutnya, karena Provinsi Irian Jaya Barat dibentuk dengan sebuah undang-undang, maka tentu secara inheren ada resiko-resiko pembiayaan di dalamnya. Abraham Oktavianus Atururi mensinyalir bahwa sikap Provinsi Papua

¹²⁹ *Ibid.*

yang memiliki kecenderungan untuk tidak mengakui Irian Jaya Barat sebagai sebuah provinsi yang sah salah satunya adalah karena kekayaan sumber daya alam yang dimilikinya. Provinsi Papua tetap menginginkan penguasaan terhadap kekayaan sumber daya alam tersebut di tangannya.¹³⁰ Oleh karena itu, bisa dipahami apabila kemudian Provinsi Papua selalu melakukan intervensi terhadap persoalan-persoalan yang berkaitan dengan Provinsi Irian Jaya Barat. Persoalan intervensi ini masih tampak jelas terlihat dalam beberapa ketentuan yang terdapat dalam PP No. 54/2004 tentang MRP¹³¹ dan PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.¹³²

Abraham Oktavianus Atururi juga memberikan tanggapan menarik seputar persoalan MRP yang akan dibentuk sesuai dengan ketentuan Pasal 76 UU No. 21/2001 yang menyatakan bahwa pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi 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. Menurutnya, MRP yang hanya merupakan representasi kultural tidak

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua*, *op. cit.*

¹³² Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, *op. cit.*

memiliki peran signifikan dalam politik.¹³³ Pasal 1 huruf g UU No. 21/2001 menyatakan bahwa 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.¹³⁴ Mengingat Penjelasan Umum PP No. 54/2004 menyatakan, "Dalam rangka pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman budaya berdasarkan etnis di Papua, maka dibentuk MRP pada provinsi-provinsi pemekaran yang dibentuk dengan memperhatikan perkembangan dan kemajuan serta kesiapan masyarakat di wilayah pemekaran."¹³⁵ Akan tetapi, Abraham Oktavianus Atururi berpendapat bahwa persoalan MRP tidak terlalu penting dalam perkembangan politik di Provinsi Irian Jaya Barat. Keberadaan MRP di Provinsi Papua justru bisa menjadi pintu masuk bagi terformalisasinya deklarasi merdeka melalui sebuah institusi resmi yang bernama MRP tersebut.¹³⁶

Hal lain yang menjadi perhatian Abraham Oktavianus Atururi adalah seputar pelaksanaan pilkada di Provinsi Irian Jaya Barat. Sesuai dengan ketentuan Pasal 141 PP No. 6/2005, pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur hasil pemekaran di Provinsi Papua sebelum dikeluarkan PP No. 54/2004,

¹³³ Wawancara dengan Pejabat Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi, *op. cit.*

¹³⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, *op. cit.*

¹³⁵ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua*, *op. cit.*

¹³⁶ Wawancara dengan Pejabat Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi, *op. cit.*

dilaksanakan selambat-lambatnya 4 (empat) bulan setelah diselesaikannya Pasal 73 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004. Kemudian, juga disebutkan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan setelah terbentuknya MRP. Kalau ternyata MRP belum terbentuk, maka penetapan pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur pada pemilihan dilaksanakan oleh DPRD Provinsi yang bersangkutan.”¹³⁷ Dengan demikian, menurut Abraham Oktavianus Atururi, ketentuan Pasal 141 ayat (3) PP No. 6/2005 itulah yang menjadi dasar penetapan pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur pada pemilihan. Jadi, tidak perlu lagi menunggu MRP, karena MRP itu hanya berlaku di Provinsi Papua. Menurutnya, sangat tidak adil apabila Provinsi Irian Jaya Barat ini hanya diwakili oleh beberapa orang saja yang duduk di MRP yang konsepnya tidak jelas, sehingga mengorbankan seluruh rakyat Provinsi Irian Jaya Barat. Oleh karena itu, tidak ada alasan kuat untuk menunda pilkada di Provinsi Irian Jaya Barat.¹³⁸ Secara intelijen, MRP ini sebenarnya memendam problematika serius, karena bisa menjadi alat konsolidasi bagi upaya-upaya untuk memerdekakan diri. Hal ini misalnya bisa terbaca dari keinginan Ketua DPRP yang telah bertekad mengajukan diri sebagai Ketua MRP.¹³⁹

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*

Menanggapi mengenai terjadinya kesepakatan antara Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Solossa dan Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi yang diberitakan media, Atururi menegaskan bahwa tidak ada kesepakatan itu. Yang terjadi adalah Atururi hanya sekadar menghormati undangan Sekretaris Menko Polhukam Laksda Djoko Sumaryono yang kebetulan merupakan koleganya. Jadi, intinya kesepakatan yang diberitakan itu sebenarnya hanya dibesar-besarkan saja oleh Wakil Ketua DPRD Paskalis Kosay yang menurut Atururi kurang memahami penjelasan-penjelasan yang telah diberikan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie.¹⁴⁰

Satu hal penting yang selalu ditekankan Atururi adalah bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang sudah bagus dan betul itu, ternyata belum sepenuhnya dilakukan oleh pihak-pihak tertentu di dalam Departemen Dalam Negeri yang berkolaborasi dengan Pemerintah Provinsi Papua. Hal inilah yang menyebabkan bahwa Departemen Dalam Negeri tidak seratus persen mendukung kegiatan-kegiatan yang berlangsung di Provinsi Irian Jaya Barat.¹⁴¹

Di sisi lain, Wakil Ketua DPRD Provinsi Irian Jaya Barat Jimmy Ijje menunjukkan sikap kekecewaannya atas putusan Mahkamah Konstitusi yang menilai bahwa UU No. 45/1999 bertentangan dengan UUD 1945. Pasal 18B ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 mengatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Pasal 18B ayat (2)

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”¹⁴²

Dalam konteks adat itulah Provinsi Irian Jaya Barat didirikan dan seharusnya secara konstitusional negara mengakui hal tersebut. Dengan demikian, UU No. 45/1999 tidak memiliki elemen kontradiktif terhadap norma hukum yang menjadi materi muatan konstitusi. Seharusnya permohonan pemohon ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat dikatakan “banci” atau tidak tegas yang akhirnya menimbulkan kontroversi dan penilaian dari Provinsi Papua dan beberapa kalangan lain bahwa seolah-olah dengan putusan tersebut (yang menyatakan bahwa dengan berlakunya UU No. 21/2001, maka pemberlakuan UU No. 45/1999 bertentangan dengan UUD 1945), Provinsi Irian Jaya Barat dengan sendirinya berada dalam posisi *status quo*.¹⁴³

Meskipun demikian, menurutnya, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut harus dihormati oleh semua pihak dan bersifat eksekutorial di mana pihak pemerintah dalam hal ini Presiden seharusnya secara proaktif mengambil langkah-langkah konkrit sebagaimana diperintahkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Yang terpenting bukan lagi persoalan landasan yuridis mengenai

¹⁴² Wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Irian Jaya Barat Jimmy Ijie, di Kantor Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat, Manokwari, Jumat, 24 Juni 2005.

¹⁴³ *Ibid.*

pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat, tetapi adalah landasan yuridis kelangsungan Provinsi Irian Jaya Barat yang menurut putusan Mahkamah Konstitusi keberadaannya dan keberadaan kabupaten/kota yang telah dimekarkan berdasarkan UU No. 45/1999 adalah sah adanya. Hal ini didasarkan realitas bahwa pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif, yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya DPRD hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya anggota DPD yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat.¹⁴⁴ Oleh karena itu, diperlukan adanya peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) sesegera mungkin untuk melaksanakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik di Provinsi Irian Jaya Barat. Kalau persoalan payung hukum keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat, maka ada dua produk hukum yang sekarang ini masih sering dirujuk dan menjadi konsideran mengingat dalam beberapa peraturan, yaitu putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 itu sendiri dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *op. cit.*

¹⁴⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat,*

Menurut Jimmy Ijje, sebagai sebuah provinsi, Irian Jaya Barat sangat efektif, karena mendapat dukungan rakyat. Hal ini karena dari sudut pertimbangan strategis geopolitik yang sangat penting, yaitu Provinsi Irian Jaya Barat adalah garda terakhir Negara Kesatuan Republik Indonesia di wilayah Timur. Oleh karena itu, Provinsi Irian Jaya Barat siap menghadapi setiap gerakan separatis yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Memang, ada Kota Sorong dan Kabupaten Sorong yang elit politiknya justru memiliki kedekatan pandangan politik dengan Provinsi Papua, tetapi hal ini lebih disebabkan keinginan Kota Sorong untuk kembali menjadi Ibukota Provinsi Irian Jaya Barat. Pasal 14 ayat (1) UU No. 45/1999 mengatur kedudukan Ibukota Provinsi Irian Jaya Barat ada di Manokwari. Sedangkan Pasal 26 ayat (1) UU No. 45/1999 menyatakan bahwa sementara menunggu kesiapan prasarana dan sarana yang memadai bagi ibukota Propinsi Irian Jaya Barat, ibukota sementara ditetapkan di Sorong.¹⁴⁶ Manokwari sekarang ini sudah siap dan memadai menjadi Ibukota Provinsi Irian Jaya Barat.¹⁴⁷

Jimmy Ijje menambahkan bahwa persoalan lain yang muncul menjadi wacana publik adalah dengan tidak berlakunya UU No. 45/1999, maka penataan Irian Jaya Barat harus dikembalikan dalam kerangka otonomi khusus Papua. Itu

Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong, UU No. 5 Tahun 2000, Lembaran Negara Nomor 72 Tahun 2000, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3960.

¹⁴⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong*, *op. cit.*

¹⁴⁷ Wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Irian Jaya Barat Jimmy Ijje, *op. cit.*

berarti UU No. 21/2001-lah yang menjadi rujukan yuridis bagi problematika hukum yang muncul di Provinsi Irian Jaya Barat. Menurutnya, hal ini tidak masuk akal karena Provinsi Irian Jaya Barat justru sudah lahir sebelum UU No. 21/2001 ada, sehingga tidak mungkin menundukkan diri pada peraturan perundang-undangan yang memang bukan diperuntukkan bagi Provinsi Irian Jaya Barat. Yang paling absurd adalah secara tiba-tiba PP No. 54/2004 tentang MRP justru mengatur tentang Provinsi Irian Jaya Barat, yakni Penjelasan Umumnya mengatakan bahwa “Dalam rangka pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman budaya berdasarkan etnis di Papua, maka dibentuk MRP pada provinsi-provinsi pemekaran yang dibentuk dengan memperhatikan perkembangan dan kemajuan serta kesiapan masyarakat di wilayah pemekaran.”¹⁴⁸ Hal inilah yang menimbulkan kebingungan, sehingga kepastian hukum menjadi semakin jauh untuk bisa dicapai.¹⁴⁹

Dengan alasan tersebut, Provinsi Irian Jaya Barat, menurut Jimmy, tidak akan menggunakan UU No. 21/2001 sebagai instrumen penataan Irian Jaya Barat harus dalam kerangka otonomi khusus Papua. Selama pemerintah pusat belum mengambil kebijakan-kebijakan yang lain, maka Provinsi Irian Jaya Barat tunduk pada mekanisme hukum yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan PP No. 6/2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil

¹⁴⁸ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua*, *op. cit.*

¹⁴⁹ Wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Irian Jaya Barat Jimmy Ijie, *op. cit.*

Kepala Daerah. Apalagi UU No. 21/2001 sebenarnya bisa dibaca sebagai menyimpan “bom waktu” yang sewaktu-waktu bisa meledak, yaitu lepasnya Provinsi Papua dari Indonesia. Undang-undang tersebut dijadikan komoditas bagi Papua untuk melobi dunia internasional bahwa Provinsi Papua memiliki legitimasi yuridis yang sangat kuat untuk mengatur dirinya sendiri, bahkan merdeka sekalipun. Dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang tetap mensahkan keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat, sudah seharusnya Provinsi Irian Jaya Barat harus dilihat secara sederajat dengan provinsi-provinsi lainnya, sehingga sebagai konsekuensinya hak-hak keuangan daerahnya pun seharusnya juga segera direalisasikan tanpa harus dipolitisasi oleh berbagai kalangan elit politik baik yang di pusat maupun yang di Provinsi Papua. Yang terjadi selama ini adalah putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sama sekali tidak dihormati oleh Menteri Keuangan. Kalaupun kerangka otonomi khusus itu harus dipakai di Provinsi Irian Jaya Barat, maka UU No. 21/2001 harus direvisi, sehingga keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat terwadahi di dalamnya dan kemungkinan munculnya provinsi-provinsi lainnya. Dengan luasnya geografis yang ada, pemekaran wilayah memang tidak bisa dihindari. Sekarang ini setidaknya sudah terdengar wilayah-wilayah yang berkeinginan menjadi provinsi, yaitu Pegunungan Tengah (yang penduduknya masih berbusana koteka dan berumah honai), Arafuru (yang meliputi Merauke dan beberapa Kabupaten di Maluku Tenggara), dan di wilayah tengah sedang disiapkan Teluk Cendrawasih.¹⁵⁰

¹⁵⁰ *Ibid.*

Intervensi Provinsi Papua terhadap persoalan yang ada di Provinsi Irian Jaya Barat selain dilandasi persoalan-persoalan politik sebagaimana telah disebutkan di atas, juga dilandasi persoalan-persoalan ekonomi. Pada tahun 2005 Provinsi Papua telah mengambil hak yang seharusnya diterima Provinsi Irian Jaya Barat sebesar 798 miliar dari bagi hasil migas. Lokasi bagi hasil migas ini berada di wilayah Provinsi Irian Jaya Barat. Secara geografis, Provinsi Papua praktis hanya memiliki Timika saja yang bisa diandalkan untuk menyumbang perekonomian daerah dari sektor pertambangan. Itu pun seandainya Provinsi Irian Jaya Tengah telah terbentuk, praktis Provinsi Papua tidak lagi memilikinya.¹⁵¹

Menanggapi persoalan krusial berkaitan dengan pembentukan MRP, persoalan utama yang akan timbul adalah apakah Provinsi Irian Jaya Barat juga harus memilikinya atau tidak karena merasa tidak terikat dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 76 UU No. 21/2001 yang menyatakan bahwa pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi 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.¹⁵² Jimmy Ijje justru mempertanyakan efektivitas MRP dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingan adat. Senada dengan Abraham Oktavianus Atururi, Jimmy Ijje menggarisbawahi bahwa MRP

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, *op. cit.*

yang hanya merupakan representasi kultural tidak memiliki peran signifikan dalam politik.¹⁵³ Pasal 1 huruf g UU No. 21/2001 menyatakan bahwa 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 pematapan kerukunan hidup beragama.¹⁵⁴ Mengingat Penjelasan Umum PP No. 54/2004 menyatakan, "Dalam rangka pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman budaya berdasarkan etnis di Papua, maka dibentuk MRP pada provinsi-provinsi pemekaran yang dibentuk dengan memperhatikan perkembangan dan kemajuan serta kesiapan masyarakat di wilayah pemekaran."¹⁵⁵ Akan tetapi, Jimmy Ijje berpendapat bahwa persoalan MRP tidak terlalu penting dalam perkembangan politik di Provinsi Irian Jaya Barat. Keberadaan MRP di Provinsi Papua justru bisa menjadi pintu masuk bagi terformalisasinya deklarasi merdeka melalui sebuah institusi resmi yang bernama MRP tersebut.

Di sisi lain, Rektor Universitas Papua Frans Wanggai mengatakan bahwa penyelesaian yang paling tepat terhadap persoalan baik yang ada di Provinsi Papua maupun yang ada di Provinsi Irian Jaya Barat adalah dengan mengembalikannya kepada mekanisme dan kerangka otonomi khusus. Apabila

¹⁵³ Wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Irian Jaya Barat Jimmy Ijje, *op. cit.*

¹⁵⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, *op. cit.*

¹⁵⁵ Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua*, *op. cit.*

ingin bersikap konsisten, itu berarti bahwa UU No. 21/2001 harus menjadi landasan yuridis sebagai mekanisme yang disepakati bersama untuk menyelesaikan segala problematika yang ada, khususnya yang menyangkut persoalan pemekaran yang diatur dalam Pasal 76 UU No. 21/2001 yang menyatakan bahwa pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.¹⁵⁶ Dengan demikian, Provinsi Irian Jaya Barat sebaiknya juga harus membentuk MRP yang merupakan perwakilan kultural, sehingga ada institusi yang akan menjamin terkomunikasikannya kepentingan-kepentingan adat, agama, dan perempuan.¹⁵⁷ Yang jelas masyarakat ingin ada perubahan ke arah yang lebih baik dan itu bisa dicapai apabila elit politik baik yang ada di Provinsi Papua maupun yang ada di Provinsi Irian Jaya Barat bisa saling kerja sama untuk membangun tanah Papua.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, *op. cit.*

¹⁵⁷ Wawancara dengan Rektor Universitas Papua Frans Wanggai, Kabupaten Manokwari, Provinsi Irian Jaya Barat, di Gedung Rektorat Universitas Papua, Jumat, 24 Juni 2005.

¹⁵⁸ *Ibid.*

BAB IV KESIMPULAN

Mahkamah Konstitusi telah membatalkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong. Akan tetapi, keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat tetap dianggap sah adanya, karena secara faktual telah berjalan efektif, yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya anggota DPD yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat.

Putusan ini ditanggapi secara berbeda-beda oleh otoritas politik dan masyarakat yang berada di Provinsi Papua dan Provinsi Irian Jaya Barat. Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Solossa menyatakan bahwa kalau telah disadari adanya persoalan berupa komplikasi yuridis, maka semestinya Provinsi Irian Jaya Barat meskipun sah adanya, tetapi seharusnya dianggap berada dalam posisi *status quo*, di mana konsekuensinya akan ditata ulang semua persoalan yang terkait dengan keberadaannya. Yang terjadi pada saat ini adalah Provinsi Irian Jaya Barat dan Provinsi Papua dibiarkan berjalan sendiri-sendiri sesuai dengan penafsiran masing-masing tanpa adanya arahan yang

jelas. Pihak yang paling memiliki peran signifikan dalam hal ini seharusnya adalah pihak pemerintah atau kekuasaan eksekutif.

Untuk keluar dari segala persoalan yang berkaitan dengan dasar hukum keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat pascaputusan Mahkamah Konstitusi adalah sebaiknya secara konsisten UU No. 21/2001 dijalankan. Dengan demikian, segala persoalan yang berkenaan dengan pemekaran Provinsi Papua mengharuskan adanya persetujuan dari Majelis Rakyat Papua (MRP).¹⁵⁹ Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 76 UU No. 21/2001.

Senada dengan Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Solossa, Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) Paskalis Kosay menegaskan bahwa komplikasi yuridis di Provinsi Irian Jaya Barat tidak perlu terjadi seandainya putusan Mahkamah Konstitusi tegas memberangus keberadaannya. Oleh karena itu, Kosay justru sangat mengapresiasi pendapat berbeda (*concurring opinion*) yang diajukan oleh Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan. *Concurring opinion* itu menyatakan bahwa seyogyanya Provinsi Irian Barat dan seluruh ikutan strukturnya dinyatakan batal oleh Mahkamah Konstitusi.

Kondisi ketiadaan dasar hukum bagi keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat karena pemberlakuan UU No. 45/1999 telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 harus sesegera mungkin diselesaikan, dan penyelesaian yang paling efektif adalah seharusnya memakai UU No. 21/2001 sebagai peraturan perundang-undangan yang mengatur segala persoalan, termasuk pemekaran, di

¹⁵⁹ *Ibid.*

tanah Papua. Dengan demikian, proses pemekaran tidak bisa tidak harus menunggu terbentuknya MRP. Hal ini karena Pasal 76 UU No. 21/2001 menyatakan bahwa pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi 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.

Kosay menjelaskan bahwa pada tingkat *grass root* sebenarnya ada keinginan untuk menyelesaikan persoalan Provinsi Irian Jaya Barat itu dengan baik dan menghormati putusan Mahkamah Konstitusi. Hanya saja para elit politik di Provinsi Irian Jaya Barat, (lebih khusus lagi Ketua DPRD dan Pejabat Gubernurnya dan bahkan pemerintah pusat) justru tidak menghormati putusan Mahkamah Konstitusi. Pemerintah justru secara kontinyu memberikan dana dan melantik pimpinan DPRD. Padahal, seharusnya pascaputusan Mahkamah Konstitusi, keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat adalah *status quo* yang berarti bahwa pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat tetap dianggap ada, tetapi kegiatan-kegiatannya dibatasi terlebih dahulu seraya menunggu terbentuknya MRP yang nantinya akan memberikan legalitas atas keberadaannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 73 PP No. 54/2004 tentang MRP yang menyatakan bahwa MRP bersama Pemerintah Provinsi Papua dan DPRP sebagai provinsi induk bertugas dan bertanggungjawab untuk membantu Pemerintah menyelesaikan masalah pemekaran wilayah yang dilakukan sebelum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah ini dengan memperhatikan realitas dan

sesuai peraturan perundang-undangan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah pelantikan anggota MRP.” Salah satu persoalan penting dalam persoalan ini adalah Provinsi Irian Jaya Barat itu sebenarnya tidak lagi mempunyai wilayah, karena yang diakui oleh Mahkamah Konstitusi hanya provinsinya saja. Apalagi realitas menunjukkan bahwa kabupaten-kabupaten dan kota yang ada masih berada dalam pembinaan dan dengan cara terus menerus secara intensif tetap membangun komunikasi dengan provinsi induk, yaitu Provinsi Papua.

Aktivis dari Kantor Perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) di Papua yang berkedudukan di Jayapura menjelaskan bahwa sebenarnya putusan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki implikasi signifikan kepada kalangan masyarakat bawah. Polemik atas putusan tersebut terjadi justru pada elit politik di Provinsi Papua dan Provinsi Irian Jaya Barat. Sedikitnya ada tiga hal yang patut diwaspadai pascaputusan Mahkamah Konstitusi tersebut yang potensial menimbulkan terjadinya pelanggaran HAM. Pertama, persoalan yang berkaitan dengan kelanjutan isu pemekaran wilayah. Kedua, persoalan yang berkaitan dengan pembentukan MRP yang berkaitan dengan pemetaan wilayah yang nantinya memiliki perwakilan di lembaga tersebut. Ketiga, persoalan yang berkaitan dengan pilkada yang beberapa pihak masih meragukan legalitasnya di Provinsi Irian Jaya Barat. Ketiganya perlu menjadi perhatian serius dan seharusnya putusan Mahkamah Konstitusi mengantisipasinya.

Di sisi lain, berbeda dengan beberapa pendapat dari tokoh-tokoh Provinsi Papua, tokoh-tokoh di Provinsi Provinsi Irian Jaya Barat justru melihat secara lebih positif terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. Pejabat Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi (waktu itu) menilai bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sudah jelas, sehingga tidak perlu lagi mempersoalkan kedudukan Provinsi Irian Jaya Barat secara yuridis. Keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat tetap dianggap eksis dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, tidak masuk akal apabila legalitas yuridis Provinsi Irian Jaya Barat diragukan oleh beberapa kalangan. Realitas empiris di lapangan menunjukkan bahwa masyarakat Provinsi Irian Jaya Barat sama sekali tidak mempersoalkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, bahkan masyarakat sangat antusias menerima dan mendukung Provinsi Irian Jaya Barat agar tetap eksis sebagai provinsi ke-31 Negara Kesatuan Republik Indonesia atau provinsi ke-2 di tanah Papua.

Atururi bahkan mencoba menggambarkan nasib masyarakat di Irian Jaya Tengah yang iri dengan keberhasilan Irian Jaya Barat menjadi sebuah provinsi. Padahal, Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat sama-sama diatur dalam satu paket UU No. 45/1999. Kesalahan persepsi beberapa kalangan di Provinsi Papua atas putusan Mahkamah Konstitusi, menurut Atururi, lebih banyak disebabkan karena kelemahannya dalam memahami bahasa hukum yang terdapat dalam putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 tersebut. Dengan demikian, putusan Mahkamah Konstitusi yang mengikat itu merupakan

salah satu dasar hukum atau payung hukum bagi keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat.

Satu hal penting yang selalu ditekankan Atururi adalah bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang sudah bagus dan betul itu, ternyata belum sepenuhnya dilakukan oleh pihak-pihak tertentu di dalam Departemen Dalam Negeri yang berkolaborasi dengan Pemerintah Provinsi Papua. Hal inilah yang menyebabkan bahwa Departemen Dalam Negeri tidak seratus persen mendukung kegiatan-kegiatan yang berlangsung di Provinsi Irian Jaya Barat. Ini menunjukkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tidak dihormati oleh pemerintah.

Senada dengan Atururi, Wakil Ketua DPRD Provinsi Irian Jaya Barat Jimmy Ijie menilai bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut harus dihormati oleh semua pihak dan bersifat eksekutorial di mana pihak pemerintah dalam hal ini Presiden seharusnya secara proaktif mengambil langkah-langkah konkrit sebagaimana diperintahkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Yang terpenting bukan lagi persoalan landasan yuridis mengenai pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat, tetapi adalah landasan yuridis kelangsungan Provinsi Irian Jaya Barat yang menurut putusan Mahkamah Konstitusi keberadaannya dan keberadaan kabupaten/kota yang telah dimekarkan berdasarkan UU No. 45/1999 adalah sah adanya.

Hal ini didasarkan realitas bahwa pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif, yang antara lain terbukti dengan telah

terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya DPRD hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya anggota DPD yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat.¹⁶⁰ Oleh karena itu, diperlukan adanya peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) sesegera mungkin untuk melaksanakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik di Provinsi Irian Jaya Barat.

Kalau persoalan payung hukum keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat, maka ada dua produk hukum yang sekarang ini masih sering dirujuk dan menjadi konsideran mengingat dalam beberapa peraturan, yaitu putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 itu sendiri dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong.

¹⁶⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *op. cit.*

DAFTAR PUSTAKA

BUKU DAN JURNAL

Goldsmith, Michael. *Politic, Planning, and City*. London: Hutckinson & Co. Publisher Ltd., 1980.

Hoessein, Bhenyamin. "Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan sebagai Tanggap terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi". *Jurnal Usahawan*, No. 04 Tahun XXIX, April 2000.

_____. "Transparansi Pemerintah: Mencari Format dan Konsep Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik," artikel dalam Forum Inovasi, edisi November 2001.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel, 1973.

KOR. "Kisruh Provinsi Irjabar-Provinsi Papua, Dua Gubernur Sepakat Kembali ke UU Otsus", <http://kompas.com/kompascetak/0504/25/daerah.htm>. Diakses 25 April 2005.

Manan, Bagir. "Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah", dalam Martin Hutabarat, et. al., (eds.), *Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*. Cet. I, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.

Muthalib, M.A. dan Mohd. Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*. New Delhi: Starling Publisher Private Limited, 1982.

Osborne, David, dan Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Interpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A Plume Book, 1992.

Rienow, Robert. *Introduction to Government*. New York: Alfred A. Knopf, 1966.

Smith, B.C. *Decentralization*. London: George Allen & Unwin, 1983.

Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Edisi 1, Cet. V, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001.

_____. *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*. Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979.

_____. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: UI-Press, 1986.

Sullivan, Laurence. "Hak-hak Kelompok Minoritas Menurut Hukum Internasional dan Otsus", <http://www.papuaweb.org/dlib/lap/sullivan/id/hak-minoritas.rtf>. Diakses 28 Maret 2005.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong. UU No. 5 Tahun 2000, Lembaran Negara Nomor 72 Tahun 2000, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3960.

_____. Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. UU No. 21 Tahun 2001, Lembaran Negara Nomor 135 Tahun 2001, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4151.

_____. Undang-Undang tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. UU No. 45 Tahun 1999, Lembaran Negara Nomor 173 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3894.

_____. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003.

_____. Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua. PP Nomor 54 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4461.

_____. Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. PP Nomor 6 Tahun 2005, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4480.

_____. Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. PP Nomor 17 Tahun 2005, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4494.

WAWANCARA

Wawancara dengan Gubernur Provinsi Papua Jakobus Pervidya Salossa, di Kantor Gubernur Kepala Daerah Provinsi Papua, Jayapura, Senin, 20 Juni 2005.

Wawancara dengan Ketua Dewan Adat Papua, Jayapura, Selasa, 21 Juni 2005.

Wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Irian Jaya Barat Jimmy Ijie, di Kantor Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat, Manokwari, Jumat, 24 Juni 2005.

Wawancara dengan Pejabat Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat Abraham Oktavianus Atururi, di Kantor Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat, Manokwari, Jumat, 24 Juni 2005.

Wawancara dengan Rektor Universitas Cendrawasih, di Gedung Rektorat Universitas Cendrawasih, Jayapura, Selasa, 21 Juni 2005.

Wawancara dengan Rektor Universitas Papua Frans Wanggai, Kabupaten Manokwari, Provinsi Irian Jaya Barat, di Gedung Rektorat Universitas Papua, Jumat, 24 Juni 2005.

Wawancara dengan Sekretaris Perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia di Papua, yang berkedudukan di Jayapura, Selasa, 21 Juni 2005.

Wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua Paskalis Kosay, di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Papua, Jayapura, Senin, 20 Juni 2005.