

Membangun
konstitusionalitas
Indonesia,
membangun
budaya sadar
berkonstitusi

JURNAL KONSTITUSI



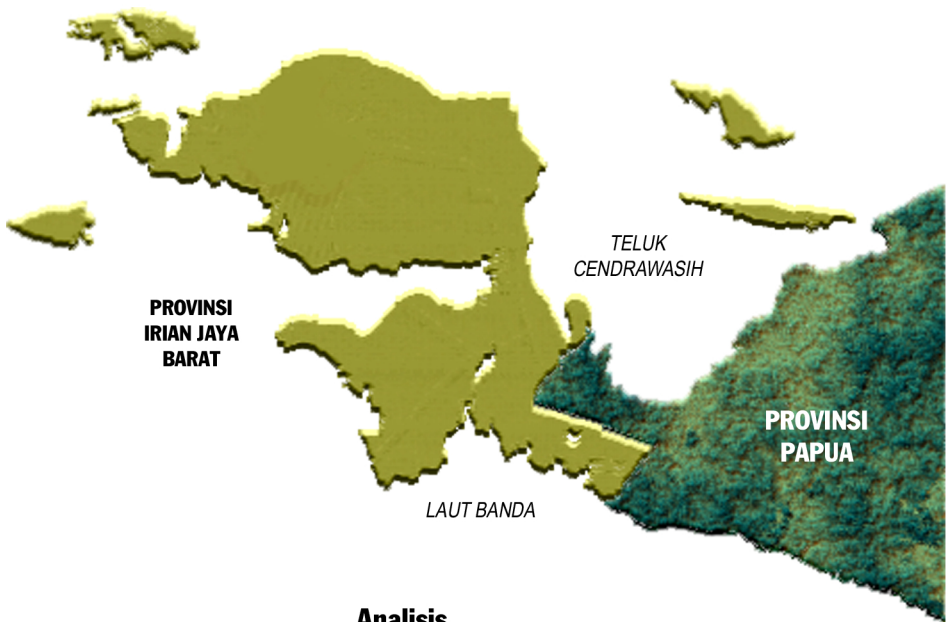
MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

Volume 1 Nomor 2, Desember 2004

Otonomi Khusus

Provinsi Papua

Pasca Pembatalan UU No. 45 Tahun 1999



Analisis

■ Marwan Mas ■ Yudi Latif ■ Maria Farida Indrati S



JURNAL KONSTITUSI

Membangun konstiusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi

Website: www.mahkamahkonstitusi.go.id
e-mail: sekretariat@mahkamahkonstitusi.go.id

Mahkamah Konstitusi adalah pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan antarcabang-cabang kekuasaan negara.

Volume 1 Nomor 2
Desember 2004

DITERBITKAN OLEH
**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat Nomor 7
Jakarta Pusat

Telp. (021) 3520173, 3520787
Fax. (021) 352-2058



JURNAL KONSTITUSI

Dewan Pengarah:

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.
Prof. Dr. Muhamad Laica Marzuki, S.H.
Prof. Abdul Mukthie Fadjar, S.H., M.S.
Letjen TNI (Purn) H. Ahmad Roestandi, S.H.
Prof. H. Ahmad Syarifuddin Natabaya, S.H. LL.M.
Dr. Harjono, S.H., MCL
Maruarar Siahaan, S.H.
I Dewa Gede Palguna S.H., M.H.
Soedarsono, S.H.

Penanggung Jawab: Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Wakil Penanggung Jawab: Prof. Dr. Muhamad Laica Marzuki, S.H.

Pemimpin Redaksi: Rofiqul-Umam Ahmad

Redaktur Pelaksana: Mustafa Fakhri

Sidang Redaksi: Jimly Asshiddiqie, Muhammad Laica Marzuki,
Janedjri M. Gaffar, Ahmad Fadlil Sumadi, Winarno Yudho, Rofiqul-Umam Ahmad
Mustafa Fakhri, Ali Zawawi, Munafrizal, Bisariyadi, Zainal A. M. Husein

Sekretaris Redaksi: Bisariyadi

Distributor: Nanang Subekti

Alamat Redaksi: Jl. Medan Merdeka Barat No. 7 Jakarta Pusat
Telp. 021-3520173, Faks. 021-3522087

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Website: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak
mewakili pendapat resmi MK.

**OTONOMI KHUSUS PROPINSI PAPUA
PASCA PEMBATALAN UU NO. 45 TAHUN 1999**

Pengantar Redaksi	4
Opini Hakim Konstitusi , Laica Marzuki	7

Analisis Putusan

Mengurai Putusan Pembatalan UU Nomor 45 Tahun 1999	
■ oleh Marwan Mas	16
Masa Depan Papua Pasca Putusan MK	
■ Oleh Yudi Latif	48
Langkah Panjang Menuju Realisasi UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua	
■ oleh Maria Farida Indrati S	65
Analisis Putusan MK Perkara No. 168/SKLN-II/2004	
■ Oleh Ernawati Munir	85

Catatan Hukum dan Konstitusi

Kritik Yuridis atas UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	
■ Oleh Arifin P. Soeria Atmadja	98
Fenomena Parlemen Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945: Menambah Legitimasi, Memperbesar Fungsi	
■ Oleh Fitra Arsil	108

Historika Konstitusi

Sistem Pemerintahan dengan Prinsip "Checks and Balances"	
■ oleh RM Ananda B. Kusuma	141

Resensi Buku

Ikhtiar Mereduksi Wabah Korupsi	
■ oleh Totok Dwi Diantoro	158
Memaknai Kembali Jurnalisme di Era yang Berubah	
■ Oleh Hertasning Ichlas	163

Putusan MK

Perkara No. 018/PUU-I/2003	171
----------------------------------	-----

Pengantar **REDAKSI**

Krisis multidimensi di Indonesia memang memiliki karakteristik yang unik. Tidak hanya problem ketidakstabilan politik, ekonomi dan sosial, ketidakpastian hukum dan masalah korupsi yang telah membudaya, juga problem ketidakmerataan pembangunan di daerah yang menimbulkan kecemburuan dari banyak masyarakat di daerah atas keterlambatan pembangunan di wilayah masing-masing juga telah memicu berbagai permasalahan baru yang sangat serius. Reaksi atas kondisi ini pun disikapi secara beragam di daerah yang berbeda. Mulai dari tuntutan agar pimpinan daerah yang bersangkutan segera mengundurkan diri, hingga munculnya gerakan separatis bersenjata. Meskipun menggunakan metode yang berbeda, namun tujuan utamanya tetap sama, yakni demi tercapainya kesejahteraan yang lebih baik di bawah pemerintahan baru.

Harus diakui adanya kenyataan sejarah yang menunjukkan bahwa selama pemerintahan Orde Baru sejumlah daerah yang umumnya berada di seberang pulau Jawa mengalami ketertinggalan dalam hal pembangunan infrastruktur maupun suprastruktur. Bahkan di era reformasi pun kondisi ini tidak dengan serta merta berubah. Berbagai tahapan reformasi hukum di bidang pengaturan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah perlu dilakukan terlebih dahulu. Mulai dari perubahan konstitusi yang menambah kekuasaan bagi pemerintah daerah melalui

kewenangan untuk menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai salah satu kamar pada lembaga perwakilan negeri ini yang memiliki sejumlah kewenangan khusus dalam urusan pelaksanaan pembangunan di daerah sebagai pelaksana fungsi *checks and balances*.

Barangkali tidak ada satupun negara di dunia yang memiliki wilayah yang secara geografis terdiri dari sepuluh ribu pulau lebih, selain Indonesia. Bahkan dalam satu pulau yang sama sekalipun terdapat beberapa sistem hukum adat yang berbeda. Dengan demikian, latar belakang kultural masyarakat di tanah air ini juga sangat kompleks. Di bawah suatu pemerintahan yang berjalan baik dan normal saja, kondisi negeri dengan karakteristik yang istimewa ini sudah akan memberikan PR (pekerjaan rumah) yang luar biasa berat bagi pemerintah. Terlebih dengan problematika tersendiri yang dimiliki oleh setiap manajemen pemerintahan sejak zaman Orde Lama hingga kini, dapat dikatakan bahwa memang tidak mudah menjadi Presiden Republik Indonesia.

Salah satu persoalan peningkatan kesejahteraan daerah yang cukup serius, terjadi di provinsi paling timur Indonesia. Untuk itulah, sebagai salah satu bentuk dari eksaminasi putusan yang disediakan oleh Mahkamah Konstitusi, pada Jurnal Konstitusi kali ini pembaca yang budiman akan mendapatkan diskursus yang mendalam berkenaan dengan Putusan MKRI Perkara Nomor 018/PUU-I/2003 yang memberi kata akhir atas upaya *judicial review Undang-Undang No. 45 tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irijaab, Irijateng dan sejumlah daerah tingkat dua di Papua*. MK menyatakan bahwa sejak berlakunya Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, maka pemberlakuan Undang-Undang No. 45/1999 bertentangan dengan UUD 1945. Undang-Undang No.45/1999 yang mengatur tentang pembentukan Provinsi Irijateng, Irijaab, Kab Paniai, Kab Mimika, Kab Puncak Jaya dan Kota

Sorong dinyatakan tidak berlaku lagi. Dengan kata lain, pemekaran Papua harus mengacu pada Undang-Undang No. 21 Tahun 2001. sebagai konsekuensi dari putusan MK ini antara lain adalah batalnya pembentukan provinsi Irian Jaya Tengah. Sementara Irjabar yang sudah terlanjut terbentuk tetap dibiarkan meskipun pijakan hukumnya (UU No. 45/1999) sudah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Selamat menikmati!



Pemberhentian Presiden/Wakil Presiden
Menurut Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945
(Sesudah Perubahan UUD)

oleh **H.M. Laica Marzuki**
Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Hasanuddin
Makassar

PENDAHULUAN

Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwasanya Presiden dan/atau Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6 A UUD NRI Tahun 1945). Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwasanya Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya, tentu saja *during good behaviour*. Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak dapat pula mengajukan mosi tidak percaya (*motie van wantrouwen*) terhadap

kebijakan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sekalipun dukungan DPR/DPD tetap dipandang efektif dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Earl of Balfour (Z. Baharoeddin, 1957 : 354) mengemukakan pendapatnya tentang Sistem Presidensial yang menerapkan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatan tertentu, sebagai berikut :

Under the Presidential system, the effective head of the national administration is elected for a fixed term. He is practically irremovable. Even if he is proved to be inefficient, even if he becomes unpopular, even if his policy is unacceptable to his countrymen, he and his methods must be endured until the moment comes for a new election.

Tidak berarti, pengawasan (kontrol) DPR tidak ada lagi, utamanya dalam rangka menjalankan fungsi anggaran. Rancangan Undang-Undang APBN diajukan Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan UU APBN dimaksud, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu (Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945). Pasal 20 A UUD NRI Tahun 1945 secara tegas mencantumkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

PENGECEUALIAN

Namun demikian, Presiden dan/atau Wakil Presiden masih dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7 A UUD NRI Tahun 1945). Hal dimaksud merupakan pengecualian yang diberikan konstitusi bagi pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan langsung, yang sesungguhnya - dalam keadaan biasa (*'normal procedure'*)

- tidak dapat diberhentikan selama masa jabatan. Pengecualian yang diberikan konstitusi terhadap MPR tidak dapat seketika dipahami selaku wewenang istimewa MPR.

Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dimaksud merupakan kewenangan konstitusional MPR atas usul DPR. DPR adalah *impeacher*, mempersiapkan data bukti secara cermat. Tentu saja, DPR perlu mempersiapkan tim investigasi sebelum mengemukakan pendapatnya berkenaan hal pelanggaran hukum dan atau perbuatan tercela yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dalam pada itu, Ketua Mahkamah Konstitusi dalam suratnya, bertanggal 15 Juni 2004, nomor 94-95/MK.KA/VI/2004 kepada Ketua MPR, Ketua DPR dan Pimpinan DPD (khusus terakhir melalui Sekretaris Jenderal MPR) memberikan saran guna perubahan peraturan tata tertib DPR dan MPR, antara lain dengan mengantisipasi penjabaran prosedur dan tata cara pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam peraturan tata tertib masing-masing, termasuk peraturan tata tertib DPD.

Ketua MK, Jimly Asshiddiqie, memandang bahwa secara menyeluruh, mekanisme *impeachment* memerlukan undang-undang tersendiri. Menurutnya, undang-undang tersebut dinamakan Undang-Undang tentang Pemberhentian Kepala Pemerintahan (BMK, terbitan Oktober-November 2004 : 12-13)

Pasal 7 B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7 B ayat 91) UUD NRI Tahun 1945.

Putusan yang diminta DPR kepada Mahkamah

Konstitusi adalah putusan hukum (*'judicieele vonnis'*), bukan putusan politik (*'politieke beslissing'*)

Berbeda halnya dengan putusan Mahkamah Konstitusi maka putusan MPR yang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah putusan politik (*'politieke beslissing'*). Hanya MPR yang memiliki kewenangan konstitusional guna memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan (Pasal 7 A dan Pasal 7 B ayat (6), (7) UUD NRI Tahun 1945).

PROSEDUR (ACARA)

Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam Sidang Paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR (Pasal 7 B ayat (3) UUD NRI Tahun 1945).

Pasal 80 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mensyaratkan bahwa DPR wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya mengenai dugaan bahwasanya Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

DPR dalam permohonannya, wajib menyertakan keputusan DPR dan proses pengambilan keputusan mengenai pendapat DPR, risalah dan/atau berita acara rapat DPR, disertai bukti mengenai dugaan yang dinyatakan dalam risalah pendapat DPR (Pasal 80 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003).

Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi kepada Presiden dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi

Perkara Konstitusi (Pasal 81 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003).

Dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri pada saat proses pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi, proses pemeriksaan tersebut dihentikan dan permohonan dinyatakan gugur oleh Mahkamah Konstitusi (Pasal 81 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003).

Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan DPR tidak memenuhi persyaratan substansial permohonan sebagaimana dimaksud di atas maka amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima. Sebaliknya, apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, amar putusan menyatakan membenarkan pendapat DPR (Pasal 83 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003).

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/ atau tidak terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, amar putusan menyatakan permohonan DPR ditolak (Pasal 83 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003).

Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili dan memutus seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (Pasal 7 B ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 juncto Pasal 84 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003).

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pendapat

DPR, wajib disampaikan kepada DPR dan Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 85 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003).

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR menyelenggarakan Sidang Paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR (Pasal 7 B ayat (5) UUD NRI Tahun 1945).

MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak menerima usul tersebut (Pasal 7 B ayat (6) UUD NRI Tahun 1945). Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam Rapat Paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam Rapat Paripurna MPR (Pasal 7 B ayat (7) UUD NRI Tahun 1945).

PUTUSAN POLITIK

Keputusan MPR yang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan dimaksud merupakan putusan politik (*'politieke beslissing'*), bukan putusan peradilan (*'judicieele vonnis'*). Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya adalah kewenangan konstitusional MPR, bukan kewenangan peradilan (*'rechspraak'*).

Walaupun telah jatuh putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwasanya pendapat DPR tentang pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti, namun MPR dapat menjatuhkan putusan lain sepanjang pertimbangan politik (*'politieke overweging'*)

dalam Rapat Paripurna MPR menerima baik penjelasan yang dikemukakan Presiden dan/atau Wakil Presiden sehingga rapat memandang Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak perlu diberhentikan.

Rapat Paripurna MPR terlebih dahulu memberi kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden menyampaikan penjelasan sebelum Rapat Paripurna menjatuhkan putusan (vide Pasal 7 B ayat (7) UUD NRI Tahun 1945). Penjelasan sebagaimana dimaksud pasal konstitusi tersebut pada hakikatnya merupakan upaya pembelaan diri bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Tidak berarti putusan MPR menyampingkan putusan Mahkamah Konstitusi, tetapi hal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya itu memang merupakan *constitutioneele bevoegheden* dari MPR.

Dalam pada itu, putusan Rapat Paripurna MPR yang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah sebatas memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatan publik kepala pemerintahan negara, dalam makna *to removal from the office*, tidak memasuki ranah penyidikan serta penuntutan pidana terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diberhentikan. Putusan politik (*politieke beslissing*), bukan bagian dari proses hukum penyidikan (*opsporing*) dan penuntutan.

KANCAH POLITIK DI PARLEMEN

Politik mendinamisir parlemen, menjadikan institusi bergerak hidup (atau malah redup) dalam kancah upaya mencapai kekuasaan.

Perimbangan kekuatan antara partai-partai pendukung penguasa dengan partai-partai oposisi di parlemen (baca : DPR/DPD) berperan menentukan apakah suatu norma (hukum) konstitusi dilaksanakan *in het werkelijkheid* atau malah menjadi kaidah yang mati (*een dode wet*) belaka.

Pasal 7 A dan 7 B UUD NRI Tahun 1945 yang meng-

atur hal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan secara efektif ditentukan pula oleh kancah politik di parlemen. Tatkala parta-partai pendukung pemerintah merupakan mayoritas < 2/3 di DPR/DPD maka pasal-pasal konstitusi dimaksud hanya bakal menjadi *een slapende constitutie artikelen*. Pasal-pasal konstitusi dimaksud nyaris tidak bakal digunakan kecuali koalisi di antara partai-partai pendukung terpecah-pecah adanya.

Sebaliknya, partai-partai oposisi yang menduduki kursi mayoritas < 2/3 di DPR/DPD – ketimbang kursi partai-partai pendukung pemerintah yang minoritas – bakal memanfaatkan Pasal-Pasal 7 A dan 7 B UUD NRI Tahun 1945 guna menggoyah-goyahkan rezim pemerintahan negara dengan mengupayakan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang tengah memegang jabatan, dalam hal ini diajukan oleh mayoritas partai-partai oposisi ke MPR, melalui pemeriksaan justisial dihadapan Mahkamah Konstitusi. Tentu saja, sepanjang koalisi antara partai-partai oposisi dimaksud tetap solid serta tidak terpecah-pecah.

Menarik kiranya diamati, bahwa partai-partai hasil Pemilihan Umum 2004, yang diduga bakal menjadi partai oposisi di DPR, adalah Partai Golkar (127 kursi), PDI-P (109 kursi), Partai Persatuan Pembangunan (58 kursi), PBR (14 kursi) dan Partai Damai Sejahtera (13 kursi). Dalam pada itu, partai-partai yang diduga menjadi partai pendukung pemerintah adalah Partai Demokrat (56 kursi), Partai Amanat Nasional (53 kursi), Partai Keadilan Sejahtera (45 kursi), Partai Kebangkitan Bangsa (53 kursi), Partai Bulan Bintang (11 kursi), Partai Kesatuan dan Persatuan Indonesia (1 kursi).

Terpilihnya Wakil Presiden, M Jusuf Kalla, bisa saja mengubah konstelasi politik kelompok oposisi dalam Koalisi Kebangsaan.

Masih dini memprediksi perhitungan politik sedemikian, ke depan tergantung pada kancah politik yang bakal berkembang di Senayan.

POST SCRIPTUM

Prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Pasal 7 A dan 7 B UUD NRI Tahun 1945 merupakan prosedur konstitusi dan bagian dari konstitusionalisme. *Constitutie is de hoogste wet!* Konstitusi harus ditegakkan secara tidak kepalang tanggung.

Kita panjatkan doa agar tidak bakal ada lagi Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diberhentikan secara tidak normal di negeri ini. Lagi pula, para anggota dewan seyogianya mengantarkan rakyat banyak pada pemerintahan yang stabil, harmonis serta konstitusional. Para anggota dewan adalah pula negarawan. *Manuel Queson*, politikus ulung di parlemen Philipina, pernah berkata : ‘ My loyalty to my party ends when my loyalty to my country begin (Kesetiaan saya terhadap partai berakhir tatkala dimulai kesetiaan saya terhadap negara)’.

KEPUSTAKAAN

- Alrasid, Harun, *Pengisian Jabatan Presiden*, Grafiti, Jakarta, 1999.
- Baharoeddin, Z, *Menjongsong Lahirnya Undang-Undang Dasar Baru*, Tinta Mas, Djakarta, 1957.
- Berita Mahkamah Konstitusi (BMK), *Soal Impeachment Perlu masuk Tatib Parlemen*, 2004.
- Duverger, Maurice, *Teori dan Praktek Tata Negara*, Pustaka Rakjat, Djakarta, 1951.
- Mulyosudarmo, Soewoto, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi pengajar HTN dan HAN Jawa Timur- In- Trans, Surabaya, 2004.
- Rossiter, Clinton, *The American Presidency*, The New American Library, New York, 1956.
- Schmidt, Carl, *Legality and Legitimacy*, Duke University Press, USA, 2004. ■



MENGURAI PUTUSAN PEMBATALAN UU NOMOR 45 TAHUN 1999

oleh **Marwan Mas**

Dosen Fakultas Hukum Universitas 45 Makassar

A. Pendahuluan

Prinsip ketatanegaraan yang ditegaskan pada Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) —perubahan ketiga 10 Nopember 2001— menyatakan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, serta negara Indonesia adalah negara hukum”. Prinsip ketatanegaraan sebagai implementasi negara hukum membawa pengaruh yang signifikan dalam menata kehidupan bernegara ke depan. Salah satu yang fundamen dalam perubahan UUD 1945, adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertentu di bidang ketatanegaraan sekaligus kewajiban untuk menjaga legalitas UUD 1945 (konstitusi).

Kehadiran MK memberikan “pencerahan baru” yang amat berharga dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Selain menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggungjawab, juga untuk mewujudkan *checks and balances* dalam menegakkan supremasi hukum dan kehidupan

demokrasi yang lebih memihak pada kepentingan publik. Mau tidak mau, MK dalam melaksanakan kewenangannya seperti saat menguji ketentuan undang-undang (UU) dengan UUD 1945 tidak mungkin melepaskan dirinya dari pertimbangan aspek politik, ekonomi, hukum, sosial, dan budaya bangsa (termasuk budaya daerah). Hanya saja, tidak boleh hanya terfokus pada pertimbangan atau kepentingan politik tertentu, karena MK sebagai lembaga negara di bidang kekuasaan kehakiman, harus senantiasa berperan sebagai “penjaga keseimbangan” antara Konstitusi (UUD 1945) dengan pelbagai kepentingan dalam pemenuhan kehidupan berbangsa dan bernegara secara adil dan benar.

Ketua MK Jimly Asshiddiqie dalam ceramah “Refleksi Satu Tahun MK” yang disampaikan di Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada Pebruari 2004 menegaskan pentingnya konstitusi ditegakkan dan difungsikan, sebagai berikut:

Selama ini konstitusi itu terkesan ada dan tidak ada, karena dilihat secara normatif saja. Konstitusi hanya jadi simbol, UU hanya jadi jargon, tetapi tidak pernah mendapat kesempatan untuk sungguh-sungguh ditegakkan. Padahal, kalau membayangkan hukum harus tegak, maka yang pertama harus ditegakkan adalah hukum yang paling tinggi (konstitusi). Kalau konstitusi tegak, maka diharapkan norma-norma hukum *derivatif* di bawahnya juga bisa ditegakkan.

Kehadiran MK tentu diharapkan berfungsi sebagai *the guardian of the constitution* yang mampu secara konsisten menjaga kemurnian pelaksanaan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Dalam suatu negara hukum, konstitusi harus berfungsi sebagai hukum tertinggi, konstitusi harus berfungsi menjadi *leading constitution* agar tidak hanya dijadikan simbol ketatanegaraan yang tidak bergigi sama sekali akibat banyaknya UU yang tidak sejalan dengan substansi konstitusi, atau ditafsirkan berdasarkan dengan kepentingan sesaat

“...kedudukan MK bukan hanya sejajar dengan MA sebagai kekuasaan kehakiman, tetapi juga sejajar dengan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.”

untuk mempertahankan kekuasaan.

Oleh karena kedudukan MK bukan hanya sejajar dengan Mahkamah Agung (MA) sebagai kekuasaan kehakiman, tetapi juga sejajar dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Dengan demikian, MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara dan pemegang penuh kedaulatan rakyat, melainkan hanya sebagai “pelaksana” kedaulatan rakyat yang sejajar dengan lembaga negara lain.

Ada empat kewenangan MK dalam hal mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dan putusannya bersifat final (Pasal 24C ayat (1) UUD 1945), yaitu menguji undang-undang dengan UUD; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sedangkan kewajiban MK ditegaskan pada Pasal 7A UUD 1945 (perubahan ketiga).

Salah satu wewenang MK yang banyak disoroti publik adalah menguji UU terhadap UUD 1945. Misalnya, putusan yang diucapkan dalam Sidang Pleno MK tanggal 11 Nopember 2004 terhadap perkara Nomor: 018/PUU-I/2003 atas UU Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah (Irja Tengah), Provinsi Irian Jaya Barat (Irja Barat), Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Putusan pengujian beberapa pasal UU Nomor 45 Tahun 1999 diajukan Ketua DPRD Papua, John Ibo sekilas benar yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD 1945. Apalagi telah dikeluarkan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang dapat meningkatkan peran rakyat Papua

untuk terlibat dalam membangun daerahnya.

Lahirnya UU Nomor 45 Tahun 1999 tidak terlepas dari kepentingan politik hukum pemerintah yang khawatir atas kemungkinan perjuangan rakyat Papua terus berkembang menuntut kemerdekaan. Begitu pula, UU Nomor 21 Tahun 2001 yang secara substansial menghendaki pemekaran Papua harus dilakukan dengan pertimbangan Majelis Rakyat Papua (MRP), sehingga pembentukannya cenderung dihambat karena khawatir Papua akan terus menuntut merdeka. Masalah yang terus berlarut-larut ini telah menimbulkan banyak korban jiwa, sehingga putusan MK diharapkan meredam atau menghentikan gejolak di Papua dan UU Nomor 21 Tahun 2001 segera diimplementasikan. Namun, banyak kalangan menilai putusan MK yang menyatakan eksistensi Provinsi Irija Barat tetap sah, meskipun UU Nomor 45 Tahun 1999 sebagai dasar hukumnya dinyatakan batal demi hukum, menyisakan persoalan yang bisa jadi tidak menyelesaikan substansi masalah.

B. Kewenangan dan Kewajiban Mahkamah Konstitusi

Kewenangan MK sebagai pelaksana Kekuasaan Kehakiman dapat dilihat pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 (amandemen ketiga), yaitu “mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final” untuk:

1. Menguji UU terhadap UUD (*judicial riview*)

Kewenangan ini merupakan tindaklanjut dari kritikan terhadap Pasal 5 ayat (1) Tap MPR Nomor: III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang memberikan kewenangan bagi MPR untuk menguji UU terhadap UUD, termasuk Tap MPR. Dengan demikian, kewenangan MPR setelah amandemen ketiga UUD 1945 (Pasal 24-C ayat 1) beralih pada MK.

Tidak jauhnya jarak perubahan kedua yang mengatur uji materiil, paling tidak menunjukkan tidak adanya rencana yang sistematis dalam pembaruan hukum. Mungkin MPR

ingin mengisi kekosongan hukum, karena uji materil (terutama UU dengan UUD, atau Tap MPR dengan UUD) belum diatur dalam UUD 1945 sehingga perlu mengaturnya dalam Tap MPR Nomor: III/MPR/2000.

Akan tetapi, metode pembaruan hukum yang tambal-sulam itu, kembali membuktikan teori yang dikenal dalam Sosiologi Hukum, bahwa "hukum senantiasa tertatih-tatih mengejar ketertinggalannya yang seyogianya diaturnya". Hukum di Indonesia selalu tertinggal dengan dinamika masyarakat yang terus berubah, sehingga peristiwanya telah banyak terjadi dalam masyarakat, barulah hukum bangkit untuk mengaturnya akibat kelambanan visi ke depan para pembuat peraturan perundang-undangan.

2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara

Kewenangan MK mengadili dan memutus sengketa antarlembaga negara, adalah lembaga negara yang diberikan (dicantumkan) kewenangannya dalam UUD 1945. Namun, sengketa kewenangan antarlembaga di daerah bukan kewenangan MK tetapi menjadi kewenangan MA bila sengketa itu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan di bawah UU. Bila sengketa itu menyangkut keputusan administratif pejabat lembaga negara, berarti masuk dalam yurisdiksi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), bukan lagi wewenang MA.

Lembaga negara yang diberi wewenang dalam UUD 1945 adalah MPR, DPR, Presiden, MA, BPK, Komisi Yudisial, dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sedangkan, Bank Indonesia (Bank Sentral), tidak termasuk lembaga negara yang diberi wewenang oleh UUD 1945 karena kewenangannya diatur dengan UU (Pasal 23-D UUD 1945 amandemen keem-

Akan tetapi, metode pembaruan hukum yang tambal-sulam itu, kembali membuktikan teori yang dikenal dalam Sosiologi Hukum, bahwa "hukum senantiasa tertatih-tatih mengejar ketertinggalannya yang seyogianya diaturnya" .

pat). Begitu pula, Pemerintah Daerah meskipun melaksanakan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, tetapi keberadaannya bukan institusi mandiri dan menjadi bagian atau sub-sistem dari pemerintah pusat (presiden) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

3. Memutus pembubaran partai politik

Kewenangan MK mengadili dan memutus pembubaran partai politik (Parpol), tentu mengacu pada UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (UU Parpol) selaku hukum materilnya. Sedangkan, tata cara mengadili dan memutus pembubaran Parpol (sebagai aturan formil), nantinya diatur dalam UU MK.

Parpol yang dapat dibubarkan oleh MK diatur dalam Pasal 28 ayat (6) UU Parpol, apabila:

- a. Pengurus Parpol yang menggunakan partainya untuk melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (5) UU ini (yaitu: larangan menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran atau paham komunisme/marxisme-leninisme).
- b. Dituntut berdasarkan UU Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan KUHPidana yang berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara (larangan pengurus Parpol yang menggunakan partainya untuk melakukan kejahatan terhadap keamanan negara).

Itulah dasar hukum atau alasan bagi MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pembubaran suatu Parpol. Kewenangan itu pun dikuatkan dalam Pasal 20 huruf-c UU Parpol bahwa: "Partai politik dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi".

Mengenai pelanggaran lain yang dilakukan oleh suatu Parpol, diperiksa oleh Peradilan Perkara Parpol (Bab VIII, Pasal 16), yaitu diselesaikan di Pengadilan Negeri sebagai putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat

diajukan kasasi ke MA, tidak dapat dimintakan Banding ke Pengadilan Tinggi. Proses di Pengadilan Negeri paling lama 60 (enam puluh) hari, dan Kasasi paling lama 30 (tiga puluh) hari sudah harus ada putusan.

Pelanggaran Parpol yang dapat diajukan ke peradilan perkara politik di Pengadilan Negeri, antara lain diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UU Parpol, yaitu:

- a. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya;
- b. melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; atau
- c. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah negara dalam memelihara persahabatan dengan negara lain dalam rangka ikut memelihara ketertiban dan perdamaian dunia.

Sanksi yang dapat dijatuhkan atas pelanggaran di atas, adalah sanksi administratif berupa “pembekuan sementara paling lama 1 (satu) tahun”.

4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (Pemilu)

Kewenangan MK untuk memutus perselisihan hasil Pemilu, juga didasarkan pada UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu). Bagaimana pengertian, bentuk perselisihan hasil Pemilu, dan mekanisme pemeriksaan diatur pada Pasal 74 sampai Pasal 79 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK).

Sebagai perbandingan pada Pemilu tahun 1999, yang menurut UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, bahwa sengketa pemilu ditangani oleh Panitia Pengawas Pemilu (Panwasalu). Tetapi kewenangan tersebut setelah amandemen UUD 1945 dialihkan pada MK. Berdasarkan pengalaman Pemilu yang lalu, sengketa hasil pemilu mencakup

hasil akhir yang diumumkan KPU dari hasil penghitungan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2004, akan memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Perselisihan hasil Pemilu 2004, terutama perselisihan hasil Pemilu Legislatif yang begitu banyak diajukan ke MK, telah diselesaikan dengan baik.

Demikian kewenangan MK, sedangkan "**kewajiban**" MK diatur pada Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 (amandemen ketiga), bahwa: "MK **wajib** memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD". Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diproses oleh MK apabila menurut pendapat DPR diduga melanggar Pasal 7A UUD 1945, yang berbunyi:

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Tata cara pengusulan DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden (*impeachment*) diatur di dalam Pasal 7B UUD 1945, yaitu dimulai dari proses politik, lalu proses hukum, kemudian proses politik lagi. Artinya, proses politik dan proses hukum dilakukan sekaligus. Berawal dari permintaan DPR kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum. Proses di MK tentu saja proses hukum, dan yang dicari adalah "kebenaran formil dan materil", bukan besar-kecilnya

dukungan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden seperti pada proses politik.

Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan pelanggaran hukum, memang merupakan pelaksanaan dari fungsi pengawasan DPR (Pasal 7B ayat (2) UUD 1945), tetapi anehnya tidak melibatkan DPD yang *nota bene* juga dipilih oleh rakyat (mewakili daerah). Terkesan DPR arogan dan diskriminatif terhadap DPD sebagai representasi daerah. Sedangkan, pengajuan permintaan DPR kepada MK dapat dilakukan bila didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota DPR yang dihadiri oleh minimal 2/3 dari jumlah anggota DPR.

Bagaimana bila dalam sidang pleno MPR (proses politik) putusan MK sebagai dasar untuk menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden berubah, karena proses politik berdasarkan pada "dukungan", bukan berdasarkan "kebenaran materiil".

Memang disadari, bahwa pelibatan proses hukum dimaksudkan agar pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak sewenang-wenang, melainkan dilakukan secara objektif dan transparan, tetapi pada sisi lain justru dapat pula menimbulkan masalah baru. Misalnya, apakah ada jaminan putusan MK yang menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden "bersalah" akan diikuti oleh MPR? Bagaimana bila dalam sidang pleno MPR (proses politik) putusan MK sebagai dasar untuk menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden berubah, karena proses politik berdasarkan pada "**dukungan**", bukan berdasarkan "**kebenaran materiil**".

Apabila putusan MK yang menyatakan presiden bersalah, tetapi dalam sidang pleno MPR situasi politik berubah dan Presiden tidak diberhentikan, maka wibawa MK selaku institusi hukum akan jatuh yang putusannya menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah.

Putusan MK juga tidak ditegaskan kekuatannya, yang mestinya “**memiliki akibat hukum**” karena MK dalam melakukan pemeriksaan perkara pidana tentu memeriksa pembuktian.

Begitu pula, seandainya putusan MK dikuatkan MPR dan Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan, tetapi kembali menjalani proses hukum di lembaga peradilan umum yang ternyata memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak bersalah (bebas), padahal MK menjatuhkan putusan bersalah. Tentu kredibilitas MK dan MA sebagai dua institusi hukum dipertanyakan.

Keputusan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam Rapat Paripurna MPR. Rapat paripurna harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota MPR, dan pemberhentian disetujui minimal 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir. Namun, Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diputus bersalah oleh MK tetap diberikan kesempatan “memberikan penjelasan” dalam Sidang Paripurna MPR sebelum memutuskan pemberhentiannya (Pasal 7B ayat (7) UUD 1945).

Di sini dapat menimbulkan persoalan, apakah “penjelasan” itu berupa pembelaan yang kemungkinan dapat mempengaruhi anggota MPR (proses politik) untuk tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah dinyatakan MK bersalah dalam putusannya (proses hukum). Apalagi MK sudah meminta keterangan atau pembelaan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang berdasarkan pendapat DPR diduga telah melakukan pelanggaran hukum seperti dimaksud Pasal 7A UUD 1945, sehingga permintaan penjelasan dalam sidang paripurna MPR (Pasal 7B ayat (7) UUD 1945) mestinya tidak diperlukan lagi.

Hemat penulis, proses hukum yang menghasilkan putusan MK bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden

“Tentu kredibilitas MK dan MA sebagai dua institusi hukum dipertanyakan.”

“...substansi pemekaran Papua merupakan suatu keniscayaan dalam negara kesatuan akibat luas wilayah, kondisi geografis, dan kompleksitas permasalahan sosialnya.”

“bersalah” karena terbukti melanggar Pasal 7A UUD 1945 tidak perlu dibahas lagi dalam rapat pleno MPR, tetapi langsung saja diputuskan pemberhentiannya. Kemungkinan lain, mengamandemen kembali pasal-pasal UUD 1945 yang mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Misalnya, hanya melalui proses politik yaitu DPR sebagai penuntut atas dugaan Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar ketentuan hukum, dan DPD bertindak sebagai pengadil (hakim) dalam sidang MPR. Apabila ingin melibatkan MK, cukup ketuanya bertindak sebagai pimpinan sidang, tetapi tidak terlibat menentukan keputusan seperti praktik di Amerika Serikat yang menjadi pimpinan sidang adalah MA (*supreme of court*).

C. Analisis Putusan MK

Terlepas dari konsekuensi putusan MK terhadap gugatan uji materiil UU Nomor 45 Tahun 1999 terhadap UUD 1945, termasuk aspek kepentingan politik hukum pemerintah, tetapi substansi pemekaran Papua merupakan suatu keniscayaan dalam negara kesatuan akibat luas wilayah, kondisi geografis, dan kompleksitas permasalahan sosialnya. Pemekaran inilah yang menjadi salah satu sandungan pelaksanaan otonomi khusus (otsus) di Papua. Terlebih Papua dikenal sebagai wilayah yang memiliki keanekaragaman suku dan budaya.

Selama lebih dari 20 tahun sejak Gubernur Isaac Hindom mengusulkan pemekaran Papua, ide pemekaran tidak pernah terealisasi, karena masih minimnya anggaran pemerintah. Pada akhirnya, UU Nomor 45 Tahun 1999 tanggal 4 Oktober 1999 merealisasi pemekaran Papua menjadi tiga provinsi, yaitu Papua (dulu Irian Jaya), Irian Jaya Barat (Irja Barat), dan Irian Jaya Tengah (Irja Tengah). Namun, dalam kenyataan UU ini ditolak rakyat Papua,

bahkan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) pernah menyatakan pemekaran Papua ditunda sampai batas waktu yang tidak ditentukan.

Penolakan pemekaran provinsi di Papua kemudian mereda, sampai kemudian disahkan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, tanggal 21 November 2001. Pasal 76 UU tersebut menegaskan “*Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP (Majelis Rakyat Papua) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Papua) setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumberdaya manusia, kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang*”.

rakyat Papua yang mayoritas memilih SBY
tentu menaruh harapan besar, agar tercipta kedamaian
dan perubahan di Papua

Pada aspek lain, ternyata Peraturan Pemerintah (PP) tentang keberadaan Majelis Rakyat Papua (MRP) juga belum dikeluarkan pemerintah. Padahal, Pasal 72 ayat (2) UU 21 Tahun 2001 menegaskan “*selambat-lambatnya setelah satu bulan draf rancangan peraturan pemerintah (RPP) tentang MRP diajukan oleh pemerintah provinsi, maka presiden sudah harus mensahkannya*”. Apakah pasca putusan MK 11 Nopember 2004, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, segera mengeluarkan PP dimaksud? Betapa tidak, rakyat Papua yang mayoritas memilih SBY tentu menaruh harapan besar, agar tercipta kedamaian dan perubahan di Papua, terutama komitmen dan konsistensinya untuk mendorong pelaksanaan Otonomi Khusus Papua secara signifikan.

1. Pokok Perkara

Salah satu pertimbangan hukum MK bahwa Pemohon, Drs. John Ibo, MM. (Ketua DPRD Provinsi Papua) memiliki

legal standing untuk mengajukan permohonan uji materiil. MK mendasarkan pertimbangannya pada Pasal 18 ayat (1) huruf h UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004), bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Demikian pula, Pasal 7 ayat (1) huruf-k dan Pasal 10 ayat (1) huruf-e UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Pasal 51 ayat (1) UU MK secara tegas mengatur, bahwa pemohon termasuk lembaga negara, sehingga pemohon merasa hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang tercantum dalam UUD 1945 dirugikan atas berlakunya UU Nomor 45 Tahun 1999 (telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2000).

Pada dasarnya, ada tiga aspek yang menjadi alasan Pemohon mengajukan uji materiil atas pasal-pasal (termasuk penjelasan) UU Nomor 45 Tahun 1999 terhadap UUD 1945, sebagai berikut:

- a. Pemohon memohon kepada MK agar menyatakan pasal-pasal di dalam UU Nomor 45 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2000, baik sebagian atau keseluruhannya termasuk penjelasannya, terutama yang mengatur pembentukan Provinsi Irija Tengah dan Irija Barat bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, dan karena itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- b. Pasal-pasal UU Nomor 45 Tahun 1945 yang dimohonkan, tidak memandang dan mengingati hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa (Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen), tidak mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, serta kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisional setempat, terutama ketentuan yang diatur pada Pasal 18B ayat (1) dan ayat

- (2) UUD 1945, tetapi berdasarkan keputusan sepihak. Pelaksanaan UU Nomor 45 Tahun 1999 plus dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 2003, negara dan/atau pemerintah telah melanggar dan/atau bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, karena tidak mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa, serta tidak mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisional masyarakat Papua.
- c. UU Nomor 45 Tahun 1999 yang diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2000 dan segala bentuk pelaksanaannya, baik sebagian maupun keseluruhannya, bertentangan dan/atau melanggar ketentuan yang tersebut di dalam 76 *juncto* Pasal 74, dan Pasal 75 UU Nomor 21 Tahun 2001 yang berkaitan dengan pembentukan dan pemekaran Provinsi Papua.
- Berbagai ketentuan UU tersebut menurut Pemohon, menegaskan bahwa pembentukan atau pemekaran dan segala bentuk pelaksanaannya harus mendapatkan persetujuan legislatif di daerah dengan memperhatikan beberapa syarat tertentu. Pemohon berdasar pada asas kepastian hukum yaitu *lex superiori derogat legi inferiori*, atau aturan yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang lebih rendah, asas *lex posteriori derogat legi priori*, atau aturan kemudian mengesampingkan aturan yang terdahulu, serta asas *lex specialis derogat legi generali*, atau aturan khusus mengesampingkan aturan umum.

Pemohon juga memperkuat alasannya dengan menjelaskan dan mengelaborasi latar belakang dan perkembangan dinamika sosial, politik, dan hukum yang selama ini berkembang di Papua. Analisis dan elaborasi perkembangan dan dinamika sosial di Papua, dimulai dari konflik politik sampai konflik sosial yang kemudian berkembang menjadi gerakan separatis, termasuk sejak

"...penolakan UU Nomor 45 Tahun 1999 ditandai aksi demonstrasi besar-besaran dengan menduduki gedung DPRD Provinsi Irian Jaya (kini Papua) dan Kantor Gubernur pada tanggal 14-15 Oktober 1999."

bergabung dengan NKRI.

Analisis hukum Pemohon diurai dengan menjelaskan latar belakang pembentukan Pasal 18B UUD 1945, relasi pemerintahan daerah dan otonomi khusus, serta peraturan pelaksanaan konstitusi dengan pemberian otonomi khusus, termasuk konteks politik pembentukan UU Nomor 45 Tahun 1999 dan UU Nomor 21 Tahun 2001. Pemohon menggambarkan penolakan UU Nomor 45 Tahun 1999 ditandai aksi demonstrasi besar-besaran dengan menduduki gedung DPRD Provinsi Irian Jaya (kini Papua) dan Kantor Gubernur pada tanggal 14-15 Oktober 1999. Aksi penolakan ini direspon oleh DPRD Provinsi Irian Jaya yang dilegitimasi melalui Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor: 11/DPRD/1999 tentang Pernyataan Pendapat DPRD Provinsi Irian Jaya kepada Pemerintah Pusat untuk Menolak Pemekaran Provinsi Irian Jaya, serta mengusulkan pencabutan Surat Keputusan Presiden (Keppres) Nomor: 327/M Tahun 1999 tanggal 5 Oktober 1999.

Ada tiga dasar alasan penolakan Pemohon atas pemekaran Provinsi Irian Jaya sebagaimana diatur dalam UU Nomor 45 Tahun 1999. *Pertama*, kebijakan pemekaran dilakukan tanpa melalui proses konsultasi rakyat. *Kedua*, kebijakan pemekaran tidak sesuai dengan rekomendasi yang disampaikan oleh Pemerintah Provinsi Irian Jaya, yang antara lain menyebutkan agar pemekaran Wilayah Provinsi Irian Jaya hanya dua provinsi: a) Provinsi Irian Jaya Timur dengan ibu kota Jayapura (meliputi Kabupaten Jayapura, Kodya Jayapura, Kabupaten Merauke, Kabupaten Jayawijaya, dan Kabupaten Puncak Jaya; b) Provinsi Irian Jaya Barat beribu kota Manokwari (meliputi Kabupaten Sorong,

Kabupaten Manokwari, Kabupaten Fak-Fak, Kabupaten Nabire, Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten paniai, Kabupaten Mimika, dan Kotif Sorong.

Ketiga, kebijakan pemekaran lebih berorientasi sebagai strategi untuk memperkokoh integritas wilayah NKRI, tanpa bermaksud mengangkat harkat dan martabat orang Papua melalui akselerasi pembangunan secara berkeadilan. Hal ini menurut Pemohon, terbukti dari format pembagian wilayah yang kurang memperhatikan aspek kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, dan kemampuan ekonomi.

Pemohon dalam petitumnya meminta agar materi muatan di dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU Nomor 45 Tahun 1999, khususnya yang menyangkut dan berkaitan dengan pasal-pasal yang mengatur pembentukan Irja Tengah dan Irja Barat, baik sebagian maupun keseluruhannya, nyata-nyata bertentangan dengan Pasal 18B UUD 1945. Pasal-pasal tersebut dimohonkan kepada MK agar tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat sejak dibacakan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum.

2. Pertimbangan dan Amar Putusan

Dalam konsideran menimbang UU MK menegaskan, MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenang yang ditentukan dalam UUD 1945. Melihat kewenangan dan kewajiban MK dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, maka MK adalah pengawal sekaligus pengaman konstitusi. Kehadiran MK dalam sistem peradilan Indonesia, tentu memproduk “putusan” dan bukan fatwa atau pendapat hukum. Olehnya itu, pertimbangan hukum dalam putusan-putusan MK –terlebih dalam menguji UU dengan UUD 1945– harus didasari pertimbangan teori hukum (yuridis) dan mencerminkan rasa keadilan masyarakat akibat hak konstitusionalnya dilanggar oleh berlakunya suatu ketentuan UU.

Ketika paradigma baru muncul untuk mengkonsep kedaulatan rakyat melalui penghargaan hak-hak rakyat, ketika itu pula diharapkan terjadi sinergi antara visi negara hukum dengan visi negara demokrasi. Debat para pendiri negara untuk menempatkan Indonesia sebagai negara hukum, sebetulnya juga telah menyimpan persoalan yang ternyata kemudian menjadi persoalan besar, karena dalam kenyataan selama Indonesia merdeka, rakyat belum merasakan bagaimana hidup merdeka di negerinya sendiri. Agar hukum memberikan perlindungan secara luas, kiranya lembaga peradilan berinteraksi melalui proses komunikasi dengan warga masyarakat agar dapat berfungsi mengantar

"Di sinilah diharapkan lembaga peradilan memerankan fungsinya apabila terjadi konflik dan pihak-pihak yang berkonflik itu ingin menyelesaikannya..."

hukum mencapai tujuan-tujuannya.

Mengkaji tentang fungsi lembaga peradilan dalam kehidupan bernegara, tidak boleh dipisahkan dari dinamika kehidupan sosial masyarakat, sebab dalam kehidupan sosial masyarakat senantiasa terjadi perbedaan kepentingan antara setiap individu. Perbedaan kepentingan itu, memang ada yang selaras dengan kepentingan warga masyarakat lainnya, tetapi ada pula kepentingan yang kemungkinan tidak selaras dan dapat menimbulkan konflik atau hak-hak konstitusional seseorang yang diatur dalam UUD 1945 terabaikan. Di sinilah diharapkan lembaga peradilan memerankan fungsinya apabila terjadi konflik dan pihak-pihak yang berkonflik itu ingin menyelesaikannya melalui lembaga peradilan.

Kehadiran MK bukan hanya berfungsi untuk menyelesaikan dan melaksanakan kewenangan dan kewajibannya yang ditegaskan dalam UUD 1945, melainkan juga diharapkan menjadi lembaga yang mampu mengubah pola pikir dan pola perilaku warga masyarakat dan penyelenggara

negara dalam kehidupan bernegara ke arah yang positif. Pembahasan fungsi dan wewenang MK, juga harus senantiasa selaras dengan fungsi hukum, karena pada hakikatnya diarahkan bagaimana mencapai tujuan hukum. Dengan begitu, MK akan memiliki daya kerja yang komprehensif untuk mendorong penegakan konstitusi, karena mampu memerankan fungsinya sesuai dengan dinamika sosial dalam kehidupan bernegara.

Peters dan Siswosoebroto (1990:19) menulis tentang fungsi dan peranan lembaga peradilan sebagai suatu organisasi dalam memenuhi rasa keadilan masyarakat, sebagai berikut:

Pengadilan sebagai suatu organisasi hanya dapat dipandang sebagai pengadilan yang sungguh-sungguh, apabila ia berfungsi dalam suatu pengadilan hukum ditinjau dari kepentingan-kepentingan yang dipertaruhkan. Dengan perkataan lain, sebuah institusi peradilan adalah pengadilan dalam arti fungsional sepanjang prosedur-prosedur dan modus operandinya, memenuhi persyaratan-persyaratan dasar dari kekuasaan hukum dan persidangan yang adil.

Adaptasi MK dalam memerankan fungsinya tidak boleh mengasingkan diri dari sistem nilai yang dianut oleh masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, para hakim konstitusi, diharapkan memerankan fungsinya dengan mengacu pada Pancasila dan UUD 1945, serta memaknai filosofinya dilahirkannya UU Kehakiman, UU MK, dan perundang-undangan lain. Dengan demikian, fungsi peradilan konstitusi dalam mencapai tujuan-tujuan hukum, juga tidak terlepas dari eksistensi perubahan UUD 1945 yang membawa paradigma baru ketatanegaraan.

Adapun dasar hukum lembaga peradilan Indonesia yang di dalamnya tersirat fungsi dan tugasnya, dapat dilihat dalam pasal-pasal UU Kehakiman Tahun 2004, sebagai berikut:

- 1) **Pasal 1:** Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.
- 2) **Pasal 2:** Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dapat dikatakan bahwa **fungsi** kekuasaan kehakiman (MK) adalah kekuasaan negara yang merdeka dalam menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Untuk melaksanakan fungsi itu, hakim sebagai pelaksana fungsi lembaga peradilan diberi kemerdekaan (kebebasan), tetapi kemerdekaan yang diberikan itu tidak bersifat mutlak.

Beberapa pertimbangan MK dalam putusan perkara Nomor: 018/PUU-I/2003 tanggal 11 Nopember 2004 yang amat penting dianalisis, adalah sebagai berikut:

- a. Menguji muatan UU Nomor 45 Tahun 1945 dan UU Nomor 5 Tahun 2000 terhadap Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen, MK berpendapat tidak terbukti pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji dalam kedua UU tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Namun, adanya perubahan UUD 1945 maka terdapat suatu tertib hukum baru (*new legal order*) yang mengakibatkan tertib hukum yang lama (*old legal order*) kehilangan daya lakunya.

Pertimbangan di atas merupakan jawaban atas asumsi Pemohon bahwa pasal-pasal UU Nomor 45

Tahun 1945 yang dimohonkan, tidak memandang hak-hak asal-usul pada daerah yang bersifat istimewa sesuai Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen, serta tidak mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Pertimbangan ini mengacu pada perubahan UUD 1945 sebagai tertib hukum baru, sehingga Pasal 18 UUD 1945 sebagai tertib hukum lama kehilangan keberlakuannya.

Amat wajar dan berdasar penilaian MK, bahwa pembentukan UU Nomor 45 Tahun 1999 yang menurut Pemohon mengingkari kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisional setempat sesuai ketentuan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, tidak terbukti bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, bahkan tidak didasarkan pada keputusan sepihak tetapi melalui proses yang runtut untuk lebih menguatkan otonomi daerah di Papua.

- b. Argumentasi Pemohon tentang asas *lex superiori derogat legi inferiori* (aturan yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang lebih rendah), MK berpendapat asas dimaksud tidak tepat diterapkan dalam kasus ini, karena UU Nomor 45 Tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 2000 diundangkan sebelum Perubahan Kedua UUD 1945 (18 Agustus 2000). Sedangkan, UU Nomor 21 Tahun 2001 dibentuk berdasarkan Ketetapan (Tap) MPR Nomor: IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijaksanaan dalam Otonomi Daerah, Tap MPR Nomor: IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004.

Hemat penulis, amat wajar apabila MK menilai dalam pertimbangan hukumnya bahwa keberadaan dan pembentukan UU Nomor 45 Tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 2000 tidak melanggar asas *lex superiori derogat legi inferiori*, sehingga kedua UU itu sah pembentukannya dan tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih

tinggi (Pasal 18B UUD 1945). UU Nomor 45 Tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 2000 disahkan sebelum Pasal 18B UUD 1945 diamandemen (perubahan kedua). Olehnya itu, semua konsekuensi hukum yang ditimbulkannya tetap sah karena dilaksanakan sesuai dengan ketentuan UU Nomor 45 Tahun 1999.

- c. Pemohon berdalil bahwa UU Nomor 45 Tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 2000 batal untuk sebagian (sepanjang yang mengatur pembentukan Provinsi Irja Tengah dan Irja Barat) dengan berlakunya UU Nomor 21 Tahun 2001, karena bertentangan dengan asas *lex specialis derogat legi generalis* dan asas *lex posteriori derogat legi priori*. Dalil ini menurut MK, tidak dapat diterapkan terhadap kedua UU tersebut dengan diundangkannya UU Nomor 21 Tahun 2001, karena materi muatan yang diatur dalam UU Nomor 45 Tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 2000 “berbeda” dengan materi muatan yang diatur oleh UU Nomor 21 Tahun 2001.

Hemat penulis, syarat berlakunya UU khusus dan UU yang baru terhadap UU lama seperti dimaksud asas *lex specialis derogat legi generalis* dan asas *lex posteriori derogat legi priori*, apabila kedua UU dimaksud mengatur hal yang sama. Dengan demikian, UU lama dipandang sebagai aturan umum dan UU baru dipandang UU khusus yang harus didahulukan pemberlakuannya.

Keberadaan asas hukum menurut van Eikema Hommes (Marwan Mas, 2004:95-96), sebagai berikut:

Asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar hukum, atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum, praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum. Dengan kata lain, asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

Ada tiga fungsi asas hukum dalam sistem hukum

(Marwan Mas, 2004:96). *Pertama*, menjaga ketaatan asas atau konsistensi hukum. Contoh, dalam Hukum Acara Perdata dianut “asas pasif bagi hakim”. Hakim hanya memeriksa pokok-pokok sengketa yang ditentukan oleh para pihak yang berperkara dan bukan oleh hakim. Hakim hanya membantu para pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya keadilan.

Dengan demikian, hakim menjadi pasif sehingga terjagalah ketaatan asas atau konsistensi dalam Hukum Acara Perdata, karena para pihak dapat secara bebas mengakhiri sendiri sengketanya. Fungsi asas hukum yang pasif, menyebabkan hakim hanya menunggu apa yang diajukan oleh warga masyarakat. Akan tetapi, hakim berkewajiban memeriksa apa yang diajukan oleh warga masyarakat, sebagaimana asas hukum *ius curia novit* (hakim dianggap mengetahui hukum). Hakim tidak boleh menolak perkara yang diajukan dengan alasan tidak ada aturan hukumnya.

Kedua, menyelesaikan konflik yang terjadi dalam sistem hukum. Fungsi ini antara lain diwujudkan dalam asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*, seperti yang dijadikan salah satu dalil Pemohon. *Ketiga*, sebagai rekayasa sosial, baik dalam sistem hukum maupun dalam sistem peradilan. Pada fungsi rekayasa sosial, kemungkinan difungsikannya suatu asas hukum untuk melakukan rekayasa sosial di bidang peradilan, seperti asas Hukum Acara Peradilan di Indonesia menganut asas tidak ada keharusan mewakilkan kepada pengacara, diubah menjadi “asas keharusan untuk diwakili”. Asas yang dianut tersebut, sebetulnya sebagai bentuk diskriminasi kolonial Belanda, sehingga sudah perlu dihapuskan. Dengan demikian, asas hukum difungsikan sebagai *a tool of social engineering* bagi masyarakat.

Itulah tiga fungsi asas hukum, sehingga diharapkan asas hukum bukan hanya sekadar simbol bagi peraturan

konkret dalam sistem hukum dan sistem peradilan di Indonesia. Asas hukum mempunyai keterkaitan dengan sistem hukum dan sistem peradilan, sehingga setiap terjadi pertentangan di dalam mekanisme kerjanya, senantiasa akan diselesaikan oleh asas hukum.

- d. Sikap pemerintah didasarkan pada asumsi bahwa secara normatif pembentukan Provinsi Irja Tengah dan Irja Barat telah terjadi sejak diundangkannya UU Nomor 45 Tahun 1999, sehingga UU Nomor 21 Tahun 2001 berlaku terhadap ketiga provinsi yang dibentuk oleh UU Nomor 45 Tahun 1999. Sebaliknya, Pemohon berpendapat UU Nomor 45 Tahun 1999 berlaku terhadap pembentukan tiga kabupaten dan satu kota, karena selain sah secara normatif, juga secara faktual telah berjalan efektif. Pemohon mendalilkan, sepanjang mengenai pembentukan Provinsi Irja Tengah dan Irja Barat, UU Nomor 45 Tahun 1999 tidak berlaku lagi karena pada saat UU Nomor 21 Tahun 2001 diundangkan, kedua provinsi itu belum terbentuk secara efektif.
- e. Untuk mengakhiri ketidakpastian serta mencegah konflik dalam masyarakat, Mahkamah berpendapat bahwa perbedaan penafsiran timbul karena terjadinya perubahan atas UUD 1945, yang mengakibatkan sebagian materi muatan UU Nomor 45 Tahun 1999 tidak sesuai lagi dengan UUD 1945, khususnya Pasal 18B ayat (1) yang menjadi dasar pembentukan UU Nomor 21 Tahun 2001. Hal itu tidak dapat digunakan sebagai dasar konstitusional untuk menilai keberlakuan UU Nomor 45 Tahun 1999 yang diundangkan sebelum perubahan kedua UUD 1945.
- f. Pembentukan Irja Barat secara faktual telah berjalan efektif, antara lain terbukti telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irja Barat, terbentuknya DPRD hasil Pemilu 2004 dan kelengkapan administrasinya termasuk

anggaran belanja dan pendapatan daerah, serta terpilihnya anggota DPD yang mewakili Provinsi Irja Barat. Sementara itu, pembentukan Provinsi Irja Tengah hingga saat ini belum terealisasi. Mahkamah berpendapat, keberadaan provinsi dan kabupaten/kota yang telah dimekarkan berdasarkan UU Nomor 45 Tahun 1999 adalah **sah adanya**, kecuali Mahkamah menyatakan lain.

Berdasarkan pertimbangan yang substansial di atas, Mahkamah menyatakan permohonan Pemohon dikabulkan sebagaimana tersebut dalam amar putusan, sebagai berikut:

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

Putusan di atas menimbulkan berbagai tanggapan, baik dari pengamat hukum, tokoh-tokoh Papua, maupun Pemohon yang keberatan atas sahnya pembentukan Provinsi Irja Barat, sementara Irja Tengah dianggap tidak sah. Padahal, UU Nomor 45 Tahun 1999 dinyatakan MK tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Salah satu keanehan dalam putusan itu menurut Pemohon, karena dalam UU tersebut dibentuk dua provinsi baru, yaitu Irja Barat dan Irja Tengah.

Ada tiga pendapat yang berkembang, baik dalam intern hakim MK maupun para pakar dan pengamat hukum, sebagai berikut:

- a. Pendapat berbeda (*concurring opinion*) oleh Hakim Konstitusi, Maruarar Siahaan mengenai akibat hukum atas diktum putusan yang menyatakan UU Nomor 45 Tahun 1999 bertentangan dengan UUD 1945, sehingga mestinya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai hukum, dengan alasan:
 - 1) Pembentukan Provinsi Irja Barat yang didasarkan pada UU Nomor 45 Tahun 1999, secara faktual barulah dilaksanakan setelah ada Inpres Nomor 1 Tahun 2003 tanggal 27 Januari 2003, yaitu setelah diundangkannya UU Nomor 21 Tahun 2001. Oleh karena itu, dibatalkannya UU Nomor 45 Tahun 1999 seharusnya seluruh produk hukum dari UU tersebut juga dinyatakan batal, termasuk eksistensi Provinsi Irja Barat.
 - 2) UU Nomor 45 Tahun 1999 untuk mempercepat realisasi pembentukan provinsi Irja 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 Provinsi Irja Barat yang didasarkan pada UU Nomor 45 Tahun 1999 dan direalisir dengan Inpres Nomor 1 Tahun 2003, dengan sendirinya batal demi hukum sejak awal (*ab initio*), karena tidak boleh diberi akibat hukum yang sah terhadap perbuatan hukum yang telah dinyatakan demi hukum batal.
- b. Penilaian Sri Sumantri Martosoewignjo, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran (Suara Pembaruan, 17/11/2004) bahwa putusan MK tersebut

aneh karena terjadi ketidaksinkronan. Di satu sisi MK menyatakan UU Nomor 45 Tahun 1999 tidak sah (tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat) dan eksistensi Provinsi Irja Barat tetap sah, tetapi di sisi lain Provinsi Irja Tengah dinilai tidak sah meskipun secara faktual belum terbentuk.

- c. Menteri Sekretaris Negara, Yusril Ihza Mahendra (Suara Pembaruan, 17/11/2004), menilai putusan MK tidak berlaku surut dan ketika MK memutuskan UU Nomor 45 Tahun 1999 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak 11 Nopember 2004, tetapi semua langkah yang telah diimplementasikan oleh UU yang dibatalkan itu sah. Dengan demikian, pembentukan Provinsi Irjabar, Provinsi Irjateng, tiga kabupaten dan satu kota adalah sah. Walaupun dalam kenyataan konkretnya, barulah Provinsi Irjabar yang ada perangkat pemerintahannya, sedangkan Irjateng belum ada, tetapi sesungguhnya keberadaan dari kedua provinsi itu sudah ada.

Ketiga penilaian berbeda di atas, dikomentari Ketua MK, Jimly Asshiddiqie (Suara Pembaruan, 17/11/2004) bahwa keberadaan UU Nomor 45 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku ketika diputuskan MK. Artinya, sebelum itu tetap berlaku, dan Provinsi Irja Barat tetap sah keberadaannya. MK menilai, keberadaan Provinsi Irja Barat yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 45 Tahun 1999 adalah sah secara hukum.

Argumentasi Ketua MK di atas merupakan tanggapan atas berkembangnya penilaian atas putusan MK. Misalnya, dari Pemohon yang menggunakan logika hukum (Suara Pembaruan, 17/11/2004) jika UU Nomor 45 Tahun 1999 sebagai dasar pembentukan Provinsi Irja Barat dinyatakan tidak sah, mestinya produk dari UU tersebut juga tidak sah.

Beragamnya perbedaan pendapat terhadap putusan MK, tentu perlu membuka ketentuan Pasal 57 ayat (1) dan

ayat (2) UU MK yang menjadi salah satu dasar menjatuhkan putusan, sebagai berikut:

- (1) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- (2) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Ketentuan di atas menegaskan tentang akibat hukum suatu materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945; serta pembentukan undang-undang yang tidak memenuhi ketentuan UUD 1945, “tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”. Penegasan waktu suatu ketentuan atau pembentukan undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat diatur di dalam Pasal 58 UU MK, sebagai berikut:

Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan ketentuan Pasal 57 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 58 UU MK di atas, maka ada dua aspek yang penting dikaji dari putusan MK.

Pertama, mengacu pada Pasal 58 UU MK berarti putusan MK yang diucapkan dalam Sidang Pleno MK tanggal 11 Nopember 2004 yang menyatakan UU Nomor 45 Tahun

Putusan MK yang tetap mengakui keberadaan Provinsi Irja Barat yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 45 Tahun 1999 tetap dinyatakan sah, sudah tepat.

1999 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka sejak itu UU Nomor 45 Tahun 1999 tidak berlaku lagi. Akan tetapi, akibat hukum yang ditimbulkannya karena sesuai dengan UU dimaksud meskipun tidak mengikat lagi secara hukum sejak diputuskan, tetap berlaku dan mengikat.

Putusan MK yang tetap mengakui keberadaan Provinsi Irja Barat yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 45 Tahun 1999 tetap dinyatakan sah, sudah tepat. Hal tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 47 UU MK, bahwa "*Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum*". Sebab, amat riskan dan berisiko, baik secara politis, ekonomi, maupun sosiologis jika membatalkan keberadaan Provinsi Irja Barat, terlebih fungsi-fungsi pemerintahan sudah berjalan.

Pembentukan Provinsi Irja Barat secara faktual sudah ada dan berjalan efektif, seperti terbentuknya pemerintahan (eksekutif), terbentuknya DPRD (legislatif) hasil Pemilu 2004 dan kelengkapan administrasinya, termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah, serta terpilihnya anggota DPD yang mewakili Provinsi Irja Barat. Sedangkan, Provinsi Irja Tengah sampai saat ini belum terealisasi, sehingga eksistensi Provinsi Irja Tengah dianggap tidak ada dan tidak diakui. Dapat dilihat pada pemerintahan (eksekutif) dan DPRD (legislatif) Provinsi Irja Tengah belum terbentuk sampai putusan MK dibacakan, sehingga putusan tidak mengikatnya secara hukum. Keberadaan Provinsi Irja Tengah tidak sah karena belum terbentuk sesuai ketentuan UU Nomor 45 tahun 1999.

Penilaian Menteri Sekretaris Negara (khusus pembentukan Provinsi Irja Barat) juga sudah tepat, karena Pasal 58

UU MK menekankan putusan MK berlaku sejak tanggal diputuskan, serta putusan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum (Pasal 28 ayat (5) UU MK). Namun, menurut Menteri Sekretaris Negara bahwa keberadaan Provinsi Irja Tengah, tiga kabupaten dan satu kota mestinya juga tetap sah, memang masih dapat didiskusikan lebih jauh.

Kedua, putusan MK yang membatalkan Provinsi Irja Tengah dengan pertimbangan karena pemerintahan (eksekutif) dan DPRD (legislatif) belum terealisasi sesuai ketentuan UU Nomor 45 Tahun 1999, juga sudah tepat. Di sini hakim MK melakukan penemuan hukum karena Pasal 47, Pasal 57 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 58 UU MK tidak secara tegas atau kurang jelas mengatur mengenai akibat hukum yang tidak selesai atau tidak sesuai dengan UU yang dibatalkan (UU Nomor 45 Tahun 1999).

Hakim MK menggunakan interpretasi ekstensif (Marwan Mas, 2004:141) yaitu memperluas makna Pasal 47, Pasal 57 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 58 UU MK dari ketentuan khusus menjadi ketentuan umum sesuai dengan kaidah tata bahasanya. Makna yang terkandung dalam Pasal 47, Pasal 57 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 58 UU MK, bahwa putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum (Pasal 47); materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian UU tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (Pasal 57); atau UU tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (Pasal 58), diperluas maknanya bahwa akibat hukum yang tidak selesai dari UU yang diputuskan tidak mengikat secara hukum, harus dibatalkan atau dianggap tidak pernah ada.

Selain itu, putusan MK yang tidak mengakui keberadaan Provinsi Irja Tengah, tidak semata-mata menggunakan pertimbangan hukum secara normatif. Tetapi juga

Di sini hakim MK melakukan penemuan hukum. . .

mempertimbangkan aspek nonjuridis, realitas (sosiologis), dan politis karena Provinsi Irija Tengah dalam kenyataan belum terbentuk sesuai UU Nomor 45 Tahun 1999. Berbeda dengan keberadaan Provinsi Irija Barat yang secara realitas pemerintahan (eksekutif) dan DPRD-nya (legislatif) sudah terbentuk dan secara faktual telah melaksanakan fungsinya.

Diibaratkan pada sebuah negara, keberadaan Provinsi Irija Tengah yang belum memiliki pemerintahan meskipun sudah ada wilayah dan penduduk, tetapi belum dapat disebut sebuah “negara” yang perlu diakui keberadaannya oleh negara lain. Namun, pelaksanaan Otonomi Khusus Papua sesuai

Diibaratkan pada sebuah negara, keberadaan Provinsi Irija Tengah yang belum memiliki pemerintahan meskipun sudah ada wilayah dan penduduk, tetapi belum dapat disebut sebuah “negara” yang perlu diakui keberadaannya oleh negara lain.

UU Nomor 21 Tahun 2001 perlu segera direalisasikan dengan mengeluarkan seluruh perangkat hukum di bawahnya (norma hukum *derivatif*) agar tidak menimbulkan masalah baru yang dapat membahayakan keutuhan NKRI. Akhirnya, dapat dikatakan bahwa putusan MK yang mengakui keberadaan Provinsi Irija Barat, tetapi membatalkan keberadaan Provinsi Irija Tengah karena secara realistis belum terbentuk, merupakan suatu penafsiran yang progresif dalam menata kehidupan ketatanegaraan Indonesia ke depan.

D. Penutup

Putusan MK di atas pada hakikatnya memperlihatkan harapan dan paradigma baru terhadap kehidupan hukum dan ketatanegaraan ke depan. Bukan hanya secara teoretis (ilmu hukum) dengan menggunakan penafsiran yang progresif, tetapi juga mempertimbangkan aspek politis, ekonomi, dan sosiologis yang berkembang dalam masyarakat. Termasuk lahirnya pendapat berbeda (*concurring opinion*) atau *dissenting opinion* oleh salah satu Anggota Majelis

Hakim MK, menjadi wacana baru dalam sistem peradilan Indonesia sebagai wujud transparansi putusan hakim yang perlu diketahui publik.

Dissenting opinion dimaksudkan agar warga masyarakat memiliki wahana sebagai *freedom of opinion* untuk melakukan penilaian terhadap putusan hakim. Di satu sisi, para hakim diharapkan terhindar dari segala bentuk intervensi dan pengaruh ekstra yudisial yang selama ini mempengaruhi praktik penegakan hukum, sementara di sisi lain suatu kebebasan peradilan akan menempatkan *dissenting opinion* sebagai sikap korektif hakim terhadap kekurangannya dalam proses penegakan hukum. Pencarian fakta dan kebenaran objektif dan rasional, bukan semata-mata menerima pendapat mayoritas anggota majelis hakim yang kemungkinan otoriter sebagai kebenaran mutlak.

Pada aspek lain, cukup banyaknya produk UU yang dibatalkan atau dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK karena bertentangan dengan UUD 1945, merupakan tamparan bagi DPR dan pemerintah. Kedua lembaga negara yang membahas dan menetapkan berlakunya suatu UU, perlu lebih meningkatkan wawasan dan profesionalismenya, termasuk menjauhi kepentingan sesaat atau kepentingan politis dalam merumuskan suatu ketentuan UU. ■

DAFTAR PUSTAKA

- Firmansyah Arifin dan Juliyus Wardi (Ed). 2003. *Merambah Jalan Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. KRHN, Jakarta.
- Gustav Radbruch. 1961. *Einführung in die Rechtswissenschaft*. Stuttgart, K.F. Kohler.
- Joseph Raz. 1983. *The Authority of Law*. Clarendon Press, Oxford.
- Mac Iver, R.M. 1960. *The Modern State*. University Press, Oxford.
- Marwan Mas. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum*. Ghalia Indonesia, Jakarta.

- Peter, A.A.G. dan Koesriani Siswosoebroto. 1990. *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1983. *Sosiologi Hukum Negara*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Roberto M. Unger. 1999. *Gerakan Studi Hukum Kritis*. Terjemahan oleh Ifdhal Kasim. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta.
- Roscoe Pound. 1972. *Pengantar Filsafat Hukum*. Bhratara, Jakarta.
- Samsul Wahidin. 1984. *Hak Menguji Materiil Menurut UUD 1945*. Cendana Press, Jakarta.



MASA DEPAN PAPUA PASCA KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Oleh **Yudi Latif**

Peneliti pada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)

Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang membatalkan UU No 45/1999 tentang Pemekaran Papua memiliki dimensi strategis, yang bisa dijadikan titik tumpu bagi penyelesaian masalah Papua secara tuntas (*once and for all*). Seperti dikatakan oleh Ketua MK sendiri, Jimly Asshiddiqie, “Semua pihak haruslah melihat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus sebagai solusi untuk mengatasi persoalan di Papua.”

Keputusan MK tentu saja tak bisa melampaui kewenangannya. Tugas MK sejauh bertalian dengan uji materi perundang-undangan. Sedangkan langkah-langkah implementatif, sebagai tindak lanjut dari putusan MK ini, ada di tangan pemerintah. Krisis multidimensional di bumi Cendrawasih yang diwarisi oleh Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Yusuf Kalla (JK) adalah merupakan kesempatan bagi perubahan secara fundamental, bukan alasan untuk menunda perubahan.

Tulisan ini hendak memberikan konteks historis bagi persoalan Papua, dimensi strategis dari Keputusan MK serta

beberapa pertimbangan yang harus diperhatikan oleh Pemerintah dalam upaya penyelesaian krisis Papua.

Jalan Panjang Menghadirkan Kedamaian

“*In Gottes Namen Betraten Wir Das Land*” (Dalam Nama Tuhan Kami Menginjak Tanah Ini). Bukan main girangnya dua penguin Jerman, Carel Willem Ottow dan Johan Gottlob Geisler, ketika akhirnya berhasil mendarat di Bumi Papua (*Nieuw Guinea*).

Berbekal izin Sultan Tidore dan ditemani para pelaut Muslim dari Ternate dan Tidore, mereka tiba di Teluk Doreri 5 Pebruari 1855. Minggu pagi, pukul enam, sauh segera diturunkan. Sinar matahari menerobos celah pepohonan, menyambut kedatangan mereka. “Ah, semoga mentari kebenaran menerangi kami dan orang-orang kafir yang malang itu, yang telah lama mengeluh dalam kegelapan, kiranya sang Gembala Agung menuntun mereka dengan Tongkat Gembalanya.”

Sejak itu, puluhan tahun ketabahan dan perjuangan tercurah untuk menghadirkan kasih Tuhan di sela-sela konflik tribalisme. Dalam keterjalan hutan tropis, keganasan nyamuk malaria, dan keterasingan pedalaman, pesan damai harus dikabarkan untuk memutus rantai balas dendam dari konflik tribal yang tak kenal henti. Proses panjang studi antropologi dilakukan, berbagai pendekatan diterapkan. Bersama para pedagang Muslim, para evangelis berhasil menjadikan bahasa Melayu sebagai *lingua franca*, yang bisa menerobos kemacetan komunikasi antarsuku. Secara perlahan imaji persaudaraan antarsuku di Papua berhasil ditanamkan.

Dengan berlalunya kolonialisme Belanda, Papua Barat secara susah-payah berhasil diintegrasikan ke dalam keluarga besar kebangsaan Indonesia, dengan nama Irian Jaya. Di bawah rejim Orde Baru, integrasi dijaga di bawah hegemoni militerisme. Saat yang sama, Bumi Cenderawasih yang kaya, mayoritas penduduknya berhasil dimiskinkan. Dari sekitar

2.233.530 jumlah total penduduk wilayah ini pada 2003, 1.565.571 orang hidup di bawah garis kemiskinan. Tingkat kemiskinan Papua merupakan salah satu yang paling tinggi Indonesia, hanya sedikit lebih baik dibanding propinsi Kalimantan Barat.

Penderitaan seperti itu, toh tidak mengoyak persaudaraan antarsuku yang telah lama dirajut. Di bawah represi dan derita, solidaritas Papua justru semakin menguat. Tentu saja merupakan penguatan secara negatif, karena dihadapkan pada ancaman bersama. Politik identitas menjalar di bawah tanah. Seperti kata Judy Rebick (1996), seorang aktifis feminis Canada, "Politik identitas kerap kali muncul sebagai resistensi terhadap proses marjinalisasi yang dialami oleh suatu kelompok dalam masyarakat-bangsa." Pada titik ekstrim, resistensi identitas kepapuan terhadap struktur-struktur penindasan pasca-kolonial ini menghadirkan semacam gerakan separatisme.

Untuk mengobati penderitaan dan kekecewaan masyarakat Papua, Presiden Habibie datang dengan tawaran otonomi daerah lewat Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999.

Munculnya Orde Reformasi, membawa semangat rekonsiliasi. Untuk mengobati penderitaan dan kekecewaan masyarakat Papua, Presiden Habibie datang dengan tawaran otonomi daerah lewat Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999. Termasuk dalam Undang-Undang ini adalah pengaturan pemekaran Irian Jaya ke dalam beberapa propinsi dan kabupaten, yang dalam implementasinya akan disesuaikan dengan realitas sosial.

Di bawah Pemerintahan Abdurrahman Wahid, Undang-Undang No. 45 Tahun 1999 diubah menjadi UU No. 5 Tahun 2000. Presiden Wahid juga berinisiatif mengembalikan nama propinsi menjadi Papua. Pada perkembangan selanjutnya, Papua diberikan otonomi khusus lewat Undang-Undang

Nomor 21 Tahun 2001. Undang-Undang ini konsepnya diprakarsai selama pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Tapi diundangkan dengan tanda tangan Presiden Megawati Sukarnoputri. Dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Propinsi Papua ini, antara lain ditetapkan pembentukan sebuah badan unik, Majelis Rakyat Papua (Bagian Keempat, Pasal 19 s/d Pasal 25).

Sebagian unsur dari Warga Papua menyambut tawaran otonomi khusus ini secara dingin dan skeptis. Mereka kurang percaya pada itikad Jakarta, karena seringkali dikecewakan pemerintahan pusat dengan pelbagai inkonsistensi kebijakannya. Toh, arus utama para pemimpin lokal masih mencoba memberikan kesempatan kepada pemerintahan pusat untuk membuktikan niat baiknya. Tawaran otonomi khusus-pun dicoba direalisasikan.

Langkah ke arah itu dimulai dengan menjajaki pembentukan dewan rakyat khas Papua, Majelis Rakyat Papua (MRP). Tawaran pusat ini merupakan terobosan penting dalam politik. Para penganut teori liberal dalam politik selalu menunjukkan keberatan atas perlakuan istimewa bagi suatu kelompok tertentu dalam negara, dengan dalih bahwa hak-hak dan perlakuan politik harus diperlakukan sama bagi setiap individu dalam masyarakat. Para kritikus postmodernis, mencoba menawarkan dalih yang berbeda atas masalah ini. Para pendukung hak-hak "masyarakat pribumi" (*indigenous people*), misalnya, datang dengan argumentasi bahwa hak-hak istimewa bagi suatu kelompok bisa dibenarkan atas dasar "demi memelihara kondisi-kondisi yang dibutuhkan bagi berkembangnya otonomi dan kebebasan individu". Menurut pandangan ini, keadilan melibatkan kompensasi bagi ketidakberuntungan secara tidak fair dan semena-mena yang dialami suatu kelompok dalam masyarakat, serta keharusan mempromosikan dan menyelamatkan kapasitas-kapasitas individu-individu dalam kelompok tersebut untuk mengejar dan memperbaiki konsepsinya sendiri tentang kebaikan hidup.

Dalam Inpres ini, ketidakpekaan dan kesewenang-wenangan pemerintah Pusat begitu jelas diperagakan.

Dengan demikian, 'hak-hak' istimewa bisa diberikan kepada kelompok tertentu sebagai prekondisi bagi pemulihan hak-hak dan otonomi individu (Iverson et.al, 2000).

Dalam penjjajagan pembentukan MRP, telah dicanangkan bahwa Majelis ini bertugas menyusun Peraturan Daerah Propinsi (Perdasi) dan Peraturan Daerah Khusus (Perdapus). Selanjutnya, anggota-anggota Majelis dipilih oleh warga Papua dengan mempertimbangkan keterwakilan golongan agama, adat, dan perempuan, sehingga diharapkan bisa merepresentasikan pelbagai unsur dalam masyarakat. Persolannya, tinggal menunggu pengesahan dari Pemerintah Pusat seperti dikehendaki oleh undang-undang.

Lama mereka menunggu pengesahan ini. Sekonyong-konyong Pemerintahan Megawati secara sepihak mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan Undang-Undang No. 45 (yang telah dikoreksi oleh UU tentang Otonomi Khusus Nomor 21 Tahun 2001). Lagu *My Way*, yang dinyanyikan Megawati dalam kunjungannya ke Papua pada perayaan natal 2002, seakan menjadi isyarat bahwa dirinya punya cara dan kemauannya tersendiri untuk menghadapi masalah Papua.

Berdasarkan Inpres ini, nama Papua kembali diganti menjadi Irian Jaya, selanjutnya dimekarkan menjadi 3 propinsi: Irian Jaya Barat, Irian Jaya Tengah, (plus Irian Jaya Timur). Tanpa mengindahkan persepsi lokal, pemerintah juga begitu cepat berusaha merealisasikan Inpres ini dengan menunjuk Abraham Ataruri sebagai pejabat Gubernur untuk Irian Jaya Barat.

Dalam Inpres ini, ketidakpekaan dan kesewenang-wenangan pemerintah Pusat begitu jelas diperagakan. Dengan semangat ultra-nasionalis, warga setempat bahkan

tidak diperkenankan untuk sekadar memakai nama Papua. Penduduk Papua yang cuma sekitar 2,5 juta, dipaksa dimekarkan secara tergesa-gesa, tanpa mempertimbangkan aspirasi tokoh-tokoh lokal, yang mengkhawatirkan timbulnya kembali konflik-konflik tribalisme jika hal ini dilakukan tanpa persiapan yang matang. Yang lebih penting, ketentuan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 yang menghendaki agar segala kebijakan mengenai Otsus Papua harus memperoleh pengesahan dari DPRD dan Majelis Rakyat Papua diabaikan begitu saja. Kedua lembaga ini sama sekali tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan.

Semangat ultra-nasionalis yang bertemu dengan kepentingan *security regime* untuk mempertahankan keterlibatannya di wilayah yang kaya tambang dan sumberdaya hutan ini, serta kepentingan partai berkuasa untuk menambah perolehan kursinya pada Pemilu 2004, tampaknya menjadi pemicu segera dikeluarkannya Inpres ini.

Warga setempat segera mencium bahwa dukungan Pemerintah Pusat terhadap Otsus Papua bersifat setengah hati. Inpres ini ditafsirkan oleh banyak kalangan sebagai politik *divide et impera* untuk melemahkan kekuatan tawar warga Papua. Di bawah sengketa penguasaan sumber pendapatan daerah, ketiga propinsi akan menjadi ajang baru konflik komunalisme, yang tanda-tanda awalnya telah muncul beberapa saat setelah penunjukan pejabat Gubernur Irian Jaya Barat.

Koor kekecewaan dan aksi penolakan tak ayal lagi segera meledak. Pernyataan bersama lima tokoh agama (10 Pebruari 2003), masing-masing Mgr. Leo Laba Ladjar, Ofm (Uskup Jayapura), Bp. Irianto Setiawan (Ketua Majelis Budhayana Indonesia Jayapura), Pdt. Herman Saud, M. Th (Ketua Persekutuan Gereja di Papua), Bp. I Dewa Putu Mustika, BA (Ketua II Parisada Hindu Dharma Indonesia Propinsi Papua), dan Drs. Zubair D. Hussein (Ketua MUI wilayah Papua) mencerminkan kegelisahan masyarakat. "Kami menjadi sangat prihatin waktu menyadari berkembangnya perpeca-

Akhirnya pelbagai unsur dalam masyarakat Papua, mencoba mencari keadilan dengan memohon *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi...

han di tengah-tengah umat di Papua yang melibatkan banyak tokoh umat. Proses perpecahan ini ternyata dipicu oleh karena adanya aspirasi-aspirasi serta kebijakan yang saling bertentangan hingga meresahkan umat dan masyarakat yang mana ada kecenderungan untuk membagi umat kita ke dalam kubu yang saling berlawanan” (*Cendrawasih Pos*, 11 Pebruari 2003).

Pemerintah Pusat sekali lagi menunjukkan kebebalaannya. “Kebebalan manusia,” ujar Sukarno, “terletak pada ketidakmampuannya memahami sejarah.” Sejarah puluhan tahun leleran keringat guru-guru kemanusiaan untuk menghadirkan kasih dan kedamaian antarsuku di Papua terancam karam. Inkonsistensi kebijakan yang mencerminkan pragmatisme politik Jakarta membawa babak baru perpecahan warga.

Protes warga tak kunjung didengar pemerintah. Akhirnya pelbagai unsur dalam masyarakat Papua, mencoba mencari keadilan dengan memohon *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi, yang pada gilirannya permohonan ini diajukan oleh Jhon Ibo (Ketua DPRD Irian Jaya). Jhon meminta MK untuk menyatakan bahwa pasal-pasal di dalam UU No. 45 tahun 1999 tersebut, sepanjang yang mengatur tentang pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dan oleh karenanya, Jhon menilai tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Keputusan Mahkamah Konstitusi

Dalam keputusannya, MK membatalkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pemekaran Papua. Namun demikian, keberadaan Provinsi Irijabar yang dibentuk berdasarkan UU tersebut tetap dinyatakan sah. Irian Jaya

Barat tetap menjadi provinsi yang diakui, karena dibentuk berdasarkan UU No. 45 Tahun 1999 ketika aturan ini masih sah. Sedangkan untuk provinsi Irian Jaya Tengah, karena hingga keputusan MK dikeluarkan provinsi tersebut belum terbentuk, maka ke depan, tidak dapat dibentuk. Sebab, dasar hukumnya (UU No 45 Tahun 1999) sudah dinyatakan tidak berlaku.

Dalam penjelasannya kepada pers (10/12/2004, Ketua MK, Jimly Asshiddiqie, menjelaskan bahwa *judicial review* (uji materi) sebuah undang-undang (UU) bisa dilakukan dengan pengujian secara formil maupun secara materiil. Pemohon meminta agar MK mencabut UU No 45/1999 tentang Pemekaran Papua karena didalilkan pemohon bertentangan dengan konstitusi.

Jimly menjelaskan, setelah MK memeriksa dalil pemohon, para hakim konstitusi menilai UU No 45/1999 tidak melanggar konstitusi karena UU tersebut ada sebelum adanya perubahan ketiga UUD 1945. "Kami tidak menerima dalil pemohon dan dalil termohon. Yang harus dilihat bukan proses pembentukan UU itu, namun pemberlakuan UU No 45/1999 itu baru dilaksanakan setelah UU No 21/2001 dikeluarkan." Seharusnya, tambah Jimly, UU No 45/1999 dicabut dan kemudian diintegrasikan di dalam UU No 21/2001. Namun, UU No 21/2001 ternyata tidak mencabut UU No 45/1999. Oleh karena itu, MK tidak mencabut UU No 45/1999, melainkan membatalkan.

Keputusan ini menuai kontroversi di kalangan para ahli hukum tata negara sendiri. Dalam proses pengambilan keputusan di MK sendiri, Terdapat perbedaan pendapat (*concurring opinion*) yang disampaikan oleh salah seorang anggota majelis hakim, Maruarar Siahaan. Menurut Maruarar, dengan keluarnya putusan MK yang menetapkan

Keputusan ini menuai kontroversi di kalangan para ahli hukum tata negara sendiri.

Tetapi keputusan yang diambil oleh MK tampaknya memiliki rasionalitas yang lebih kuat.

bahwa UU No. 45 Tahun 1999 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka seyogyanya Provinsi Irian Jaya Barat dan seluruh ikutan strukturnya dinyatakan batal. Dalam perdebatan publik, pendapat serupa disokong oleh Sri Sumantri Martosoewignjo, ahli hukum tata negara dari Universitas Padjadjaran.

Di sisi lain, Menteri Sekretaris Negara, Yusril Ihza Mahendra, menampilkan pendapat pada titik ekstrem yang lain. Dia menegaskan, putusan MK itu tidak berlaku surut. Sehingga meskipun MK memutuskan UU No 45 tahun 1999 tidak berlaku sejak 11 November 2004, tetapi semua langkah yang telah diimplementasikan oleh UU yang dibatalkan itu, sah. "Jadi pembentukan Provinsi Irjabar, Provinsi Irjateng, tiga kabupaten dan satu kota itu sah. Walaupun dalam kenyataan konkretnya, baru Provinsi Irjabar yang ada perangkat pemerintahannya, sedangkan Irjateng belum ada. Namun sesungguhnya keberadaan dari kedua provinsi itu sudah ada," papar Yusril.

Tetapi keputusan yang diambil oleh MK tampaknya memiliki rasionalitas yang lebih kuat. Menurut Jimly, subyek hukum Irian Jaya Barat tetap sah meski UU No 45/1999 yang mendasarinya sudah dinyatakan batal secara hukum. "Putusan MK ini harus dinyatakan berlaku ke depan. Artinya, tidak sampai menimbulkan kekosongan hukum sebagaimana dipahami secara keliru selama ini. Oleh karena itu, Provinsi Irian Jaya Barat yang sudah terbentuk sebelum MK memutuskan perkara ini, tetap sah. Dengan logika yang sama, pembentukan provinsi Irian Jaya Tengah di masa depan tidak bisa realisasikan, karena dasar Undang-Undangnya sudah dinyatakan tidak berlaku. Mengenai pengaturan lebih lanjut, Jimly menjelaskan bahwa hal itu bukan urusan MK, melainkan urusan pemerintah yang memiliki wewenang

untuk mengatur hal itu.

Di pandang dari sudut pandang politik, keputusan MK ini merupakan jalan tengah: bisajadi tidak memuaskan masing-masing pihak yang bertikai, namun merupakan kompromi yang bisa dijadikan titik temu. Untuk suatu wilayah yang luasnya sebanding dengan seperempat wilayah Indonesia, Papua memang terlalu besar untuk bisa dijangkau secara efektif oleh satu propinsi. Tetapi, untuk wilayah dengan penduduk sekitar 2,5 juta, Papua juga terlalu berlebihan (juga tak efektif) jika harus dibagi ke dalam 3 propinsi. Pembelahan yang terlalu banyak, akan lebih merumitkan konflik-konflik lokal, sehingga efektivitas pemerintahan yang diharapkan justru tidak mencapai sasaran. Karena aktivitas pemerin-

Meskipun begitu, apa yang tampak sebagai jalan tengah yang rasional dari penglihatan berjarak, belum tentu yang ideal bagi penglihatan masyarakat setempat.

tahan justru tersita untuk penyelesaian konflik komunal yang tak terjembatani. Dengan pembagian ke dalam dua propinsi, memang bisa menyulut konflik pada tahap awal. Namun juga bisa mewedahi keragaman aspirasi politik dan kekuasaan yang tidak bisa diwadahi ke dalam satu propinsi.

Meskipun begitu, apa yang tampak sebagai jalan tengah yang rasional dari penglihatan berjarak, belum tentu yang ideal bagi penglihatan masyarakat setempat. Untuk itu, dialog-dialog konsensual, untuk berbagai pandangan dan pencapaian kesepahaman harus dilakukan oleh pemerintah.

Perlu segera digarisbawahi bahwa adil atau tidaknya suatu keputusan politik, tidak melulu bertumpu pada landasan filosofis yang melatari suatu produk perundang-undangan, melainkan juga bagaimana undang-undang itu diterapkan di lapangan. Suatu produk hukum yang dilandasi dasar filosofis yang benar dan adil belum tentu melahirkan

keadilan dalam masyarakat, jika pelaksanaannya dilakukan secara tak adil. Sebaliknya, suatu produk hukum yang tampak mengandung ketidakadilan, bisa saja mendatangkan keadilan, jika dalam implementasinya dilakukan secara baik dan adil.

Dengan kata lain, meskipun secara yuridis keputusan MK bisa memberikan pijakan yang kuat bagi penyelesaian masalah Papua, pada tingkat implementasinya tergantung kepada niat baik dan kemampuan pemerintah. Keadilan dan proses rekonsiliasi di Papua, tergantung pada bagaimana pendekatan dan keputusan pemerintah terhadap kelanjutan dari Provinsi Irian Jaya Barat serta masalah-masalah lainnya di wilayah ini.

Untuk melahirkan keputusan yang tepat dalam menyelesaikan persoalan Papua yang multidimensional, pemerintah perlu belajar dari kekeliruan kebijakan pemerintahan di masa lalu.

Belajar dari Masa Lalu demi Perbaikan Masa Depan

Sambil menanti kunjungan Presiden Megawati ke Papua yang tertunda, seorang warga berkisah ikhwal sebuah bah. Sebuah banjir besar menyapu daratan, membawa hanyut ikan dan marga satwa. Seekor kera ikut terseret. Tetapi berkat keterampilan dan jangkauan tangannya berhasil mencari jalan selamat dengan menggapai batang pohon. Begitu selamat terlihat olehnya seekor ikan jumpalitan tersapu arus. Rasa iba mendorongnya melakukan tindak penyelamatan dengan menarik ikan ke dahan seperti pengalamannya sendiri. Kala banjir reda, ia baru sadar ikan yang ditolongnya mati sia-sia.

Kisah tersebut diangkat sebagai iktibar. Niat baik saja tidak cukup untuk menyelesaikan persoalan. Niat baik tanpa pemahaman yang baik justru bisa membawa malapetaka yang lebih gawat. Celaknya, kenyataan seperti itulah yang sering kali diperagakan pemerintahan pusat.

Dalam benak pragmatisme “Jakarta”, akar keresahan

dan pembangkangan lokal sering direduksi hanya sekadar perkara “uang”. Atas dasar itu, kerangka penyelesaian masalah ditawarkan dalam bentuk angka. Berapa persen untuk daerah dan berapa pula untuk pusat. Semua nilai, ingatan penderitaan, dan marwah kemanusiaan sepertinya bisa dikonversikan ke dalam mata uang.

Memang ada pihak-pihak yang bersemangat menyambut skema penyelesaian seperti itu. Yakni mereka yang oleh warga setempat dinisbatkan sebagai tipe “mentalitas raja kecil” (*little kings mentality*), alias pemuka-pemuka formal yang sejak lama diuntungkan oleh sistem yang korup dan mencium “aroma” yang lebih menggiurkan dalam skema baru. Pejabat formal seperti inilah yang sejak lama menjalin hubungan mutualistis dengan aparatur “keamanan” negara demi kesejahteraan bersama penguasa. Kedua kalangan ini pula yang tampaknya paling antusias dan diuntungkan oleh skema baru. Dengan keuangan daerah yang lebih gemuk dan otonomi yang luas dalam “mengatur” anggaran, pejabat lokal lebih leluasa mengembangkan “kreativitas” pembukuannya. Adapun bagi aparatus “keamanan”, limpahan ‘angin sorga’ (*windfall*) keuangan lokal itu bisajadi menerbitkan hasrat untuk mengukuhkan *status quo* mereka di daerah dengan menciptakan isu gangguan keamanan. Bisa dimengeti jika banyak pihak menolak ‘niat baik’ rancangan ‘otonomi khusus’.

Dalam persepsi ‘Jakarta’, penolakan seperti itu sering tak bisa dipahami, bahkan dituduh sebagai sikap tak kenal terima kasih. Dalam pandangan masyarakat lokal, justru Jakarta-lah yang tak mengerti perasaan mereka dan tak kenal terima kasih terhadap peran lokal. Distorsi pemahaman Jakarta terjadi karena sumber-sumber informasi dalam pengambilan keputusan sering melulu bersandarkan pada sumber-sumber resmi dan intelijen tentara. Sementara distorsi pemahaman warga lokal terhadap sikap Jakarta terjadi karena penjabaran niat baik Jakarta di daerah sering tersandung oleh persekongkolan penguasa di tingkat lokal.

Teranglah di sini, solusi pertama penyelesaian resistensi lokal bukanlah tawaran angka-angka, melainkan perbaikan modus komunikasi guna memahami secara lebih baik akar-akar persoalan di daerah. Dengan menerobos sumber-sumber resmi menuju jantung perasaan warga masyarakat, akan segera disadari bahwa persoalannya lebih dari sekadar perkara uang, tetapi menyangkut multi-dimensi harkat kemanusiaan yang dihinakan. Dalam ungkapan getir seorang teolog Papua, Benny Giay (1995), dikatakan bahwa nada dasar dari semua teriakan Papua bermula dari kenyataan bahwa untuk kurun yang panjang, “kami dinilai bukan

...solusi pertama penyelesaian resistensi lokal bukanlah tawaran angka-angka, melainkan perbaikan modus komunikasi guna memahami secara lebih baik akar-akar persoalan di daerah.

manusia.” Selama ini, “Papua hanyalah obyek: obyek kebijakan politik, obyek operasi militer, obyek pengembangan ekonomi, obyek turisme, dan sebagainya.”

Sebagai obyek, warga Papua sejak lama dibesarkan dalam ingatan traumatis yang disebut teolog Johan Baptist Metz sebagai “*memoria passionis*”. Mereka bukan saja mengalami penderitaan lahir, berupa aneka peristiwa pembunuhan, penyiksaan fisik, dan kemelaratan ekonomi, melainkan juga penderitaan batin berupa pelecehan terhadap identitas dan pandangan hidup lokal. Ibarat magma, *memoria passionis* tersembunyi di relung kalbu, namun menyimpan energi dahsyat yang tanpa kanalisasi bisa menimbulkan ledakan.

Jika Jakarta serius hendak menyelesaikan persoalan Papua, setidaknya ada tiga perkara yang dipandang oleh Wospakrik dan Apomfires sebagai prioritas utama. “Pengakuan dan penghargaan terhadap nilai spesifik orang Papua.

Akses orang Papua secara baik dalam meraih peluang ekonomi baik di tingkat daerah, regional maupun internasional. Terlepas dari sistem penguasa dan militer yang tidak disukai oleh orang Papua selama ini” (dikutip oleh Latif, 2001).

Karena sumber dari segala sumber *memoria passionis* itu, dalam pandangan lokal, bermula dari represi militer dan penghisapan lewat aparaturnegara RI, maka syarat pertama menuju penyelesaian masalah adalah penarikan mundur simpul-simpul kekuasaan Jakarta di daerah. Teori sederhananya, di mana ada operasi kuasa di sana ada perlawanan. Untuk mengurangi resistensi, operasi kuasa harus dikendalikan. Dalam kaitan ini, yang harus pertama ditarik adalah tentara unorganik. Meskipun secara teoritis status DOM di Irian Jaya telah dicabut, dalam kenyataannya pasukan-pasukan unorganik semacam Kopasus masih gentayangan, menerbitkan teror dan rasa takut bagi warga setempat. Rasa takut yang menambah kecurigaan warga terhadap segala niat baik Jakarta. Bersamaan dengan itu, efektivitas pengawasan Jakarta terhadap “anak-anak nakal”-nya, pejabat di daerah, harus dicarikan modus operandinya. *Cross-check* informasi perlu dilakukan guna memperoleh informasi yang lebih obyektif mengenai perkembangan di daerah.

Selanjutnya saluran dan mekanisme dialog antara Jakarta dan simpul-simpul kepemimpinan warga perlu dikembangkan. Cara memandang persoalan dengan kaca mata kuda harus dihindarkan. Kata ‘Papua Merdeka’ tidak harus ditanggapi secara emosional dengan mengumbar peluru. Pertama, kata merdeka pada dasarnya merupakan ikon dari gerakan pembebasan terhadap represi militer dan negara. Kedua, persepsi terhadap bentuk kemerdekaan itu sendiri tidaklah seragam, masih mungkin untuk dinegosia-

Karena sumber dari segala sumber *memoria passionis* itu, dalam pandangan lokal, bermula dari represi militer dan penghisapan lewat aparaturnegara RI...

Memenjarakan mereka berarti memenjarakan dialog.

sikan. Tidak semua orang berada di belakang 'Organisasi Papua Merdeka' atau 'Bintang Empas Belas' yang menempuh jalur bersenjata. Organisasi baru seperti 'Presidium Dewan Papua' yang memperoleh mandat tidak kurang dari 1/3 warga asli Papua yang terlibat dalam musyawarah Papua masih mempercayai akal sehat. Bagi mereka, kalau pun cara kekerasan membuahkan kemerdekaan, apalah artinya jika yang tersisa tinggal beberapa gelintir warga Papua.

Dengan demikian titik temu (*springboard*) bisa diperluas dengan mengembangkan dialog yang jernih dan jujur, tanpa ancaman senjata. Adalah suatu tindakan yang bodoh jika terhadap pihak-pihak yang masih bersedia dialog, para pemimpinnya justru ditangkapi dan dipenjarakan. Memenjarakan mereka berarti memenjarakan dialog. Jika itu terjadi, jangan salahkan jika seluruh rakyat Papua tiba pada kata putus, merdeka, apapun ongkosnya.

Hal lain yang tak pentingnya adalah soal konsistensi kebijakan. Inkonsistensi kebijakan dalam hal apa pun selalu bersifat destruktif. Yang paling berbahaya, jika hal itu terjadi dalam menghadapi resistensi kedaerahan. Tapi, justru itulah pangkal prahara berkepanjangan di Papua. Hulu dari segala hulu persoalan GAM adalah inkonsistensi kebijakan. Pemerintah Pusat sering mengeluarkan keputusan untuk tidak diterapkan di lapangan, atau untuk segera diganti oleh keputusan yang lain, tanpa sungguh-sungguh memahami implikasinya bagi masyarakat setempat. Apakah kebijakan yang diambil terhadapnya mau menempuh jalan bersenjata atau perdamaian pada akhirnya akan terbentur pada dukungan, keajegan, profesionalisme, dan kedisiplinan TNI di lapangan. Dan sejauh ini, kelemahan Pemerintah dalam melakukan rekonsiliasi di zona-zona konflik, lebih karena ketidakmampuannya mendisiplinkan tentara.

Seperti dikatakan oleh Ketua MK, "Semua pihak

haruslah melihat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus sebagai solusi untuk mengatasi persoalan di Papua” (*Kompas*, 13/12/2004). Dan sekali kebijakan ini dikeluarkan, pemerintah harus melakukan langkah segera dan konsisten untuk memenuhi tuntutan lebih lanjut dari pemberlakuan Undang-Undang ini.

Hari-hari terakhir, opini publik yang melibatkan para intelektual dan tokoh Papua semakin kencang menuntut pemerintah untuk segera membuka jalan bagi pembentukan Majelis Rakyat Papua. Pemerintah harus melihat masalah ini sebagai peluang, dan niat baik warga Papua, untuk tetap bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, respon yang cepat, tepat dan konsisten dalam pemenuhan tuntutan ini bisa menjadi pintu masuk bagi penyelesaian masalah Papua sekali dan untuk selamanya (*once and for all*).

Jika Susilo Bambang Yudhoyono jadi berkunjung ke Papua, jangan lupa bawakan kado Natal buat mereka. Seberharga-berharganya kado buat mereka, bukanlah janji angka-angka. Melainkan kesediaan untuk berdialog, membuka diri penuh cinta untuk mereka. Dialog rekonsiliasi dalam tradisi suku-suku Papua bukanlah seumur jagung, melainkan bisa bertahun-tahun. Maka, bersiaplah untuk bersabar!

Rujukan

Giay, B. 1995, *Zakheus Pakage and His Communities: Indigenous Religious Discourse, Socio-political Resistance, and Ethnohistory of the Me of Irian Jaya*, PhD Dissertation, Department of Cultural Anthropology/Sociology of Development, Free University, Amsterdam.

Iverson, D. et.al, 2000, *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, Cambridge University Press, Cambridge.

Kompas, 13 Desember 2004.

Latif, Y., 2001, 'Kado Natal Buat Papua', *Koran Tempo* (28/12/

2001).

_____, 2003, 'Pemerintah Kembali Koyak Papua', *Koran Tempo* (13/02/2003).

Rebick, J. 1996, 'Bridging identity: a creative response to identity politics' in *Clash of Identities: Essays on Media, Manipulation, and Politics of the Self*, ed J. Littleton, Prentice-Hall, Toronto.



LANGKAH PANJANG MENUJU REALISASI UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA

oleh **Maria Farida Indrati, S**

Staf Pengajar Ilmu Perundang-undangan pada Fakultas Hukum
Universitas Indonesia

PENDAHULUAN

Permohonan pengujian terhadap 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, 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, yang diajukan pada tanggal 13 November 2003 oleh Drs. John Ibo, MM.¹ selaku Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Papua, yang mewakili kepentingan DPRD Papua melalui kuasa hukumnya, akhirnya diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi pada tanggal 10 November 2004.

Permohonan pengujian tersebut disebabkan karena Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000, khususnya terhadap pasal-pasal yang menyangkut dan berkaitan dengan masalah Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Provinsi Irian Jaya Barat, serta Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan 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, dianggap telah bertentangan dengan Perubahan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 (hasil Perubahan Kedua), dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 khususnya Pasal 76, sehingga terdapat pelanggaran terhadap hak konstitusional rakyat yang hidup di Provinsi Papua. Pelanggaran terhadap hak konstitusional tersebut terjadi oleh karena pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat dilakukan tanpa memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisional setempat yang diatur dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 018/PUU-I/2003 siang itu dibacakan dalam sidang Mahkamah Konstitusi yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.. Putusan tersebut hanya dibacakan sebagian saja dalam sidang terbuka oleh beberapa Hakim Konstitusi secara bergantian, karena panjangnya seluruh rumusan putusan (140 halaman).²

Walaupun jalan panjang telah ditempuh (sejak diajukan pengujian pada tanggal 13 November 2003 sampai dengan pembacaan putusan pada tanggal 10 November 2004), dan segala jerih payah telah dilalui melalui pengajuan permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 ke Mahkamah Konstitusi, namun putusan

...bahkan putusan Mahkamah Konstitusi dirasakan kembali menjadikan suatu problema baru.

Putusan Mahkamah Konstitusi tidak menyelesaikan masalah, bahkan putusan Mahkamah Konstitusi dirasakan kembali menjadikan suatu problema baru.

Dalam artikel ini penulis ingin mengajukan beberapa tanggapan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 018/PUU-I/2003 tentang Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999, sesuai dengan kajian di bidang perundang-undangan, dengan mencermati permasalahan yang diajukan dalam permohonan pengujian serta keterangan saksi-saksi dalam persidangan serta Putusan Mahkamah Konstitusi secara utuh.

II. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 018/PUU-I/2003

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 018/PUU-I/2000 untuk permohonan pengujian terhadap pasal-pasal (baik secara sebagian atau keseluruhan) yang termuat dalam 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, dalam diktumnya menyatakan sebagai berikut:

MENGADILI:

- 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;³

Dalam putusan tersebut, walaupun ke sembilan Hakim Konstitusi menyetujui diktum putusan dalam perkara permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999, akan tetapi salah satu Hakim Konstitusi, yaitu Maruarar Siahaan, SH.⁴ mengajukan pendapat yang berbeda terhadap pertimbangan hukum (*concurring opinion*) yang menyangkut akibat hukum dari putusan tersebut.

Hakim Konstitusi Maruarar, SH sepakat dengan pendapat Majelis Hakim bahwa, Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, dan karenanya tidak mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum. Akan tetapi dalam pertimbangan hukumnya Hakim Konstitusi Maruarar, S.H., memiliki pendapat yang berbeda. Pertimbangan hukum Hakim Konstitusi Maruarar didasarkan atas alasan bahwa 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, yang dikeluarkan pada tanggal 27 Januari 2003, yaitu sesudah diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 pada tanggal 11 November 2001. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang mengatur tentang pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua, maka Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 seharusnya tidak berlaku lagi, sehingga 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.

III. KRONOLOGI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN KE-PUTUSAN YANG BERKAITAN DENGAN MASALAH PEMEKARAN PROVINSI IRIAN JAYA BARAT DAN PROVINSI IRIAN JAYA

Kebijakan pemekaran provinsi Irian Jaya Barat dan Provinsi Irian Jaya berkaitan dengan masuknya permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 terhadap UUD dapat dilihat dari perspektif penyusunan peraturan perundang-undangan. Perspektif ini menitikberatkan pada kronologi segala keputusan, peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan hingga perubahan UUD 1945 yang ditetapkan sebelum putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang utuh atas substansi dan semangat peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemekaran provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya.

Peraturan perundang-undangan pertama yang terkait dengan pemekaran provinsi adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.⁵ Pada tanggal 7 Mei 1999 pemerintah telah mengesahkan dan mengundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur antara lain tentang masalah pembentukan dan susunan daerah.

Dalam Pasal 5 (ayat 1) Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tersebut ditetapkan bahwa “Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi Daerah, sosial budaya, sosial-politik, jumlah penduduk, luas Daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah” sedangkan dalam ayat (2) ditetapkan bahwa, pembentukan, nama, batas, dan ibukota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Undang-Undang.

Selain itu, dalam Pasal 125 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa, Kotamadya

Batam, Kabupaten Paniai, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Mimika, Kabupaten Simeulue, dan semua Kota Administratif dapat ditingkatkan menjadi Daerah Otonom dengan memperhatikan Pasal 5 Undang-Undang ini; sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa “Selambat-lambatnya dua tahun setelah tanggal ditetapkannya undang-undang ini, Kotamadya, Kabupaten, dan Kota Administratif, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sudah harus berubah statusnya menjadi Kabupaten/Kota jika memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam Pasal 5 Undang-Undang ini”.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian Pemerintah mengesahkan dan mengundangkan Undang-Undang Nomor

Dari kajian perundang-undangan, rumusan dalam konsiderans huruf d Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tersebut adalah bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 125 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong,⁶ yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000.⁷

Dalam konsiderans huruf d dari Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tersebut dirumuskan “bahwa sesuai dengan butir a, b, dan c, serta berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong harus ditetapkan dengan Undang-undang.”

Dari kajian perundang-undangan, rumusan dalam konsiderans huruf d Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999

tersebut adalah bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 125 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Rumusan dalam Pasal 125 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hanya memerintahkan dilakukannya pembentukan Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, serta Kota Sorong, dan tidak merumuskan tentang pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, dan Irian Jaya Barat.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tersebut disusul pembentukan beberapa keputusan yang saling berkaitan dengan pemekaran, antara lain (i) Keputusan Presiden Nomor 327/M Tahun 1999 tentang Pengangkatan Abraham Octavianus Ataruri sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat dan Pengangkatan Herman Monim sebagai Pejabat Gubernur Propinsi Irian Jaya Tengah.⁸ Keputusan ini ditetapkan pada tanggal 5 Oktober 1999, sehari setelah pengesahan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999, (ii) Keputusan DPRD Propinsi Irian Jaya Nomor 11/DPRD/1999 tentang Pernyataan Pendapat DPRD Propinsi Irian Jaya kepada Pemerintah Pusat untuk menolak Pemekaran Propinsi Irian Jaya dan Usul Pencabutan Surat Keputusan Presiden RI Nomor 327/M Tahun 1999 tentang Pengangkatan Abraham Octavianus Ataruri sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat dan Pengangkatan Herman Monim sebagai Pejabat Gubernur Propinsi Irian Jaya Tengah⁹ serta (iii) Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 125/2714/SJ yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri Soerjadi Soedirdja pada tanggal 18 November 1999,¹⁰ yang pada dasarnya menyatakan memahami isi keputusan DPRD Propinsi Irian Jaya Nomor 11/DPRD/1999 tentang Pernyataan Pendapat DPRD Propinsi Irian Jaya kepada Pemerintah Pusat untuk Menolak Pemekaran Propinsi Irian Jaya dan Usul Pencabutan Surat Keputusan Presiden RI Nomor 327/M Tahun 1999.

Dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1999, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah

menetapkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. pada tanggal 19 Oktober 1999,¹¹ yang antara lain menetapkan Arah Kebijakan dalam bidang Pembangunan Daerah secara khusus bagi Irian Jaya. Dalam Lampiran Bab IV Huruf G angka 2 menyatakan sebagai berikut:

2. Khusus.

Dalam rangka pembangunan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

Irian Jaya

- a. Mempertahankan integrasi bangsa di 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 hak asasi manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan yang jujur dan bermartabat.

Pada Tanggal 18 Agustus 2000 Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan Perubahan Kedua terhadap Undang-Undang Dasar 1945,¹² dengan menetapkan pasal-pasal baru, antara lain, Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan sebagai berikut:

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan **pemerintahan daerah yang bersifat khusus** atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

(2) 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.

Dalam masa persidangan tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat juga menetapkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Penyelenggaraan Otonomi Daerah.¹³ Dalam Rekomendasi Angka III Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tersebut dirumuskan antara lain sebagai berikut:

“Rekomendasi ini ditujukan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat agar ditindaklanjuti sesuai dengan butir-butir rekomendasi di bawah ini:

Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, **agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei tahun 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.”**

Berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B dan beberapa pasal terkait dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta beberapa Ketetapan MPR antara lain Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, dan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah tersebut di atas, maka pada tanggal 21 Oktober 2001 Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.¹⁴

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang sangat erat

kaitannya dengan masalah pemekaran Papua antara lain dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Dalam Konsiderans huruf k dirumuskan :
 - k. bahwa perkembangan situasi dan kondisi daerah Irian Jaya, khususnya menyangkut aspirasi masyarakat menghendaki pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua sebagaimana tertuang dalam **Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya menjadi Papua.**
2. Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 huruf a dan b dirumuskan sebagai berikut:

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

- a. **Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya** yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari rumusan dalam Konsiderans huruf k dan Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, maka sejak berlakunya Undang-Undang ini Provinsi Irian Jaya telah digantikan dengan Provinsi Papua, sehingga seharusnya untuk penyebutan selanjutnya yang dipakai adalah nama Provinsi Papua. Keadaan yang serupa terjadi dengan penyebutan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam menggantikan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dan penyebutan Qanun untuk menggantikan Peraturan Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, karena ditentukan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 2 dan angka 8 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

3. Rumusan dalam Pasal 74 yang menyatakan bahwa, “Semua peraturan perundang-undangan yang ada dinyatakan tetap berlaku di Propinsi Papua sepanjang tidak diatur dalam Undang-undang ini.”, secara jelas menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang masih berlaku menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, adalah masalah-masalah dalam peraturan perundang-undangan lain yang belum diatur dalam Undang-Undang ini.
4. Dalam Pasal 76 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dinyatakan bahwa, “Pemekaran Propinsi 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”
5. Berdasarkan pada alasan yang tertuang dalam angka 3 di atas, maka pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi harus dilakukan berdasarkan pada ketentuan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 21 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua., yaitu dengan persetujuan Majelis Rakyat Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Papua.

Pada tanggal 27 Januari 2003 Presiden Megawati Soekarniputri mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan 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.¹⁵

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 tersebut terdiri atas 6 (enam) instruksi, yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Gubernur Provinsi Papua dan Bupati/Walikota se Provinsi Papua. Secara garis besar,

inti dan materi-muatan dari Instruksi Presiden tersebut adalah, agar Pemekaran Provinsi Irian Jaya Barat dan Provinsi Irian Jaya Tengah dipercepat, namun dalam konsiderans huruf b hanya menekankan pada pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat. Konsiderans huruf b dari Instruksi Nomor 1 tahun 2003 tersebut dirumuskan sebagai berikut:

- b. bahwa sesuai tuntutan dan perkembangan aspirasi masyarakat serta kondisi politik Nasional yang kondusif saat ini, maka penyelenggaraan pemerintah daerah di Propinsi Irian Jaya Barat perlu direalisasikan secara terarah, terpadu, terkoordinasi dan berkesinambungan.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Radiogram Menteri Dalam Negeri Nomor 134/221/SJ¹⁶ yang dikeluarkan pada tanggal 3 Februari 2003 oleh Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno yang memuat 5 (lima) perintah yang ditujukan kepada Gubernur Provinsi Papua, Bupati/Walikota se Provinsi Papua dan Seluruh Pejabat Eselon I Departemen Dalam Negeri untuk segera mendukung proses percepatan pemekaran Provinsi Irian Jaya Barat dan Provinsi Irian Jaya Tengah.

Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003, Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan kepada Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk Menyampaikan Saran atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.¹⁷

Dalam Lampiran Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003 Angka 1 tentang Politik dan Keamanan, pada huruf b yang mengatur mengenai Papua, dirumuskan sebagai berikut:

- i. Majelis menyarankan kepada Pemerintah dan DPR untuk menata kembali peraturan perundang-undangan yang

menyangkut otonomi dan pemekaran Papua termasuk peninjauan kembali Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Inpres Nomor 1 Tahun 2003 untuk disesuaikan dengan isi, jiwa dan semangat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.

- ii. Melaksanakan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 secara utuh, konsekuen dan komprehensif, dengan mempercepat proses penyusunan Peraturan Pemerintah yang merupakan pejabaran dari undang-undang tersebut terutama pembentukan Majelis Rakyat Papua, dalam waktu selambat-lambatnya 1 (satu) tahun.

Pada Sidang yang sama Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan pula Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002,¹⁸ yang menetapkan dalam Pasal 3 antara lain bahwa:

1. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004; dan
2. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004.

IV. PEMEKARAN PROVINSI IRIAN JAYA BARAT DAN IRIAN JAYA TENGAH DITINJAU DARI KAJIAN HUKUM

Dengan membaca kronologis dari berbagai keputusan dan peraturan yang berkaitan dengan pemekaran provinsi seperti yang diuraikan di atas, maka terhadap eksistensi 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 penulis mengajukan kesimpulan sebagai berikut:

1. Menurut teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu konsiderans merupakan suatu alasan atau pertimbangan mengapa peraturan tersebut harus dibentuk, dan seringkali mengacu pada peraturan lain yang memberikan delegasi atau atribusi. Dalam Konsiderans huruf d Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 adalah tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 125. Berdasarkan ketentuan Pasal 125, maka yang wajib dilakukan oleh Pemerintah adalah peningkatan Kotamadya Batam, Kabupaten Paniai, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Mimika, Kabupaten Simeulue, dan semua Kota Administratif menjadi Daerah Otonom. Pasal 125 tidak memerintahkan adanya pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Provinsi Irian Jaya Barat.
2. Dengan berlakunya :
 - a. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, yang memerintahkan ditetapkannya Irian Jaya sebagai Daerah Otonomi Khusus dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan Undang-Undang;
 - b. Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Kedua) yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, dan
 - c. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang ditetapkan juga pada tanggal 18 Agustus 2000, yang berisi rekomendasi untuk pembentukan Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Irian Jaya, selambat-lambatnya tanggal 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan, maka pembentukan Undang-Undang

Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua adalah sah menurut Konstitusi dan Ketetapan MPR, serta Undang-Undang yang berlaku saat itu (yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.).

3. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada tanggal 21 November 2001, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 74 Undang-Undang tersebut yang menyatakan bahwa, “Semua peraturan perundang-undangan yang ada dinyatakan tetap berlaku di Provinsi Papua sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini”, maka Pembentukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan 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 adalah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Dengan demikian Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 juga bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945, dan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000.
4. Dengan adanya ketentuan dalam Pasal 1 huruf a yang menyebutkan bahwa Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka nama Provinsi Irian Jaya berubah menjadi Provinsi Papua, dan segala sesuatu yang berlaku di Provinsi Irian Jaya (Papua) wajib tunduk pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
5. Dari segi asas-asas pembentukan dan pemberlakuan hukum penulis berpendapat bahwa Pasal 76 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua merupakan aturan hukum yang

berlaku bagi pemekaran provinsi-provinsi di Papua, dan merupakan aturan hukum baru yang mengesampingkan aturan hukum yang terdahulu (*lex posteriori derogat lex priori*) sehingga pembentukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 yang mengatur tentang Percepatan Pelaksanaan 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 adalah adalah batal demi hukum.

6. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2004 yang mengatur percepatan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 merupakan suatu keputusan pejabat yang tidak mempertimbangkan Asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).
7. Ditinjau dari segi daya laku (*validity*) dan daya guna (*efficacy*) suatu peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 masih mempunyai daya laku oleh karena belum dicabut oleh Undang-Undang yang lain. Namun dari segi daya guna Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tidak lagi mempunyai daya guna, oleh karena materi tentang pemekaran Provinsi di Papua telah diatur dalam Pasal 76 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

V. PENUTUP

Pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 merupakan pelaksanaan ketentuan dalam Pasal 18B, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pelaksanaannya hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan tentang pemekaran provinsi, terdapat perbedaan antara ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.

Apabila dilihat dari materi-muatan yang mengatur tentang pemekaran provinsi, dari kedua Undang-Undang tersebut maka sesuai asas hukum seperti yang telah diuraikan di atas yang menyatakan bahwa aturan hukum yang kemudian mengesampingkan aturan hukum yang terdahulu (*lex posteriori derogat lex priori*), masalah pemekaran provinsi di Papua seharusnya diterapkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.

Pembentukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 yang berkaitan dengan pemekaran provinsi Irian Jaya, berarti merupakan pelanggaran terhadap:

- a. Konstitusi Negara, yaitu Undang-Undang Dasar 1945
- b. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999
- c. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000
- d. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999,
- e. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, dan
- f. Asas-asas hukum yang berlaku, serta asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Akan tetapi, putusan Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan permohonan pengujian terhadap Undang-undang nomor 45 tahun 1999 yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*judicial review*) seperti yang dirumuskan dalam Pasal 50 sampai dengan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang telah disahkan dan diundangkan pada tanggal 13 Agustus Tahun 2003, maka penulis berpendapat putusan tersebut masih menyisakan masalah. Masalah ini berkaitan dengan diktum

MK masih menyisakan pekerjaan untuk menjelaskan dan memberikan pemahaman atas apa yang dimaksudkan dalam putusan tersebut terutama berkaitan dengan eksistensi provinsi Irian Jaya Barat.

ketiga dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 018/PUU-I/2003 seharusnya MK tidak menetapkan diktum putusan ini. Penulis berpendapat bahwa putusan yang termuat dalam diktum ketiga akan menimbulkan suatu problema baru, oleh karena eksistensi Provinsi Irian Jaya Barat menimbulkan ketidakpastian hukum. Landasan hukum atas terbentuknya provinsi ini menjadi hilang dengan adanya diktum ketiga putusan MK. Para penyelenggara pemerintahan dan masyarakat masih mempunyai penafsiran yang berbeda-beda terhadap keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat, sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. MK masih menyisakan pekerjaan untuk menjelaskan dan memberikan pemahaman atas apa yang dimaksudkan dalam putusan tersebut terutama berkaitan dengan eksistensi provinsi Irian Jaya Barat.

Di sisi lain terutama dilihat dari dimensi politik, putusan MK tersebut merupakan sebuah penemuan hukum baru yang progresif dimana pencapaian jalan keluar *win-win solution* atas permasalahan Papua menjadi landasan pertimbangan putusan. Polemik akademis atas putusan ini biarlah mewacana sehingga masyarakat pun turut tanggap dan tidak menjadi bingung. Topik inipun menjadi pelajaran berharga dan diskusi yang menarik dalam eksaminasi atas putusan MK tersebut.

Endnotes

¹ Permohonan 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 Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Papua, dengan Kuasa Hukum Tim Pembela otonomi Khusus Papua.

² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia , Putusan Perkara Nomor 018/PUU-I/2003.

³ Ibid., hal. 136.

⁴ Ibid., hal. 137.

⁵ Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 22 Th. 1999, LN No. 60 Th. 1999, TLN. No.3839.

⁶ ———, 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 Th. 1999, LN No 173 Th. 1999, TLN. No. 3894.

⁷ ———, Undang-Undang 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, UU No. 5 Th. 2000, LN No. 72 Th. 2000.

⁸ ———, Keputusan Presiden Nomor 327/M Tahun 1999 tentang Pengangkatan Abraham Octavianus Ataruri sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat dan Pengangkatan Herman Monim sebagai Pejabat Gubernur Propinsi Irian Jaya Tengah.

⁹ ———, Keputusan DPRD Propinsi Irian Jaya Nomor 11/DPRD/1999 tentang Pernyataan Pendapat DPRD Propinsi Irian Jaya kepada Pemerintah Pusat untuk menolak Pemekaran Propinsi Irian Jaya dan Usul Pencabutan Surat Keputusan Presiden RI Nomor 327/M Tahun 1999 tentang Pengangkatan Abraham Octavianus Ataruri sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat dan Pengangkatan Herman Monim sebagai Pejabat Gubernur Propinsi Irian Jaya Tengah.

¹⁰ ———, Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 125/2714/SJ.

¹¹ ———, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999.

¹² ———, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B

¹³ ———, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000

¹⁴ ———, Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, UU No. 21 Th. 2001, LN No. 135 Th. 2001,

¹⁵ ———, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan 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.

¹⁶ ———, Radiogram Menteri Dalam Negeri Nomor 134/221/SJ.

¹⁷ ———, Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Penugasan Kepada Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk menyampaikan Saran Atas

Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPR, BPK, MA , pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2003. Keputusan MPR No. 5/MPR/2003.

¹⁸ ———, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. ■



**ANALISIS PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI
Perkara No. 168/SKLN-II/2004**

Oleh **Ernawati Munir**

Staf pengajar Universitas Andalas, Padang,
mantan anggota Komisi Konstitusi

I. Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia telah menetapkan beberapa putusan sesuai kewenangan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah dan masyarakat telah mengetahui dan merasakan arti penting dari keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam usia 1 tahun 4 bulan, Mahkamah Konstitusi telah menyelesaikan masalah-masalah mendasar yang timbul dalam penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan. Mahkamah Konstitusi telah meluruskan kekeliruan yang mungkin tidak disadari dalam pembentukan undang-undang oleh DPR bersama Presiden, dengan membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi (UUD 1945). Mahkamah Konstitusi telah menyelesaikan perselisihan tentang hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD serta pemilihan Presiden.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga

negara yang baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah pula mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi karena merasa kewenangan konstitusionalnya diabaikan dalam pengisian anggota Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) oleh DPR dan Presiden. Dalam permohonannya DPD menggunakan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 sebagai dasar konstitusionalnya, sedangkan DPR dalam pengisian anggota BPK menggunakan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945. Mahkamah Konstitusi memutuskan menolak permohonan DPD

Harapan kita semua adalah setiap putusan yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi dapat mengantarkan Indonesia sebagai negara konstitusional, terwujudnya supremasi konstitusi terhadap keberadaan peraturan perundang-undangan dan dalam pelaksanaan tugas-tugas konstitusional masing-masing lembaga negara sesuai dengan batasan-batasan yang telah ditetapkan dalam UUD. Hal ini sesuai dengan gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi dan visi kelembagaannya yaitu¹:

“Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat”

II. Memaknai Kewenangan Konstitusional DPD

Secara akademis sulit memberikan pemahaman dan batasan mengenai kewenangan Konstitusional DPD yang ditetapkan dalam UUD 1945. Artinya dasar-dasar pemikiran yang melatarbelakangi pembentukan DPD dan konsep-konsep teoritis dalam sistem perwakilan bikameral tidak tercermin dalam rumusan pasal-pasal yang mengatur mengenai DPD. Secara teoritis ada dua alasan untuk memilih bikameral. *Pertama* adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*), *kedua* untuk membentuk perwakilan yang menampung kepentingan tertentu yang tidak cukup terwakili oleh

majelis pertama.²

Pembentukan DPD ditetapkan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001 sebagai perwujudan reformasi politik yang menuntut pemerintahan yang konstitusional (*Constitutional Government*). Restrukturisasi MPR dengan membentuk DPD adalah untuk mengubah sistem perwakilan dari sistem unikameral menjadi bikameral. Pergantian sistem perwakilan tidak saja terjadi di Indonesia, di Peru diadakan perubahan dari sistem bikameral menjadi unikameral dengan menghilangkan keberadaan senat pada tahun 1993, Maroko mengubah sistem unikameral menjadi sistem bikameral pada tahun 1996. Keberadaan DPD dalam sistem bikameral baik pada tingkat konstitusi maupun legislasi tidak mencerminkan prinsip *checks and balances*, hal ini dapat dilihat dalam sistem pemilihan, jumlah anggota, wewenang masing-masing lembaga (DPD dan DPR), mekanisme pengambilan putusan dan hubungan inter-kameral pada umumnya.³

Ketentuan dalam Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 tidak dapat memberikan jawaban, apa sebetulnya yang menjadi kewenangan DPD, karena berdasarkan pasal-pasal tersebut tidak ada kewenangan sepenuhnya berada ditangan DPD atau kewenangan mandiri dari DPD. Kewenangan DPD yang dicantumkan dalam Pasal 22D termasuk juga yang ditetapkan dalam Pasal 23 F ayat 1 sebetulnya adalah kewenangan DPR yang dalam prosesnya melibatkan DPD. DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan mengikutsertakan DPD sebagai “peserta peninjau” yang tidak mempunyai hak suara dalam penentuan dan pengambilan putusan. Hal ini dapat dilihat dari kewenangan membentuk undang-undang, DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang dan ikut membahas rancangan undang-undang, hanya sebatas itu keikutsertaan DPD⁴.

Bagaimana kewenangan DPD dalam pengisian anggota BPK menurut UUD 1945. Pasal 23 F ayat (1) UUD 1945 menetapkan:

“Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.”

Ketentuan pasal 23F ayat (1) itu dapat diartikan :

- (1) DPR mempunyai kewenangan memilih anggota BPK
- (2) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR sebelum DPR menetapkan pilihannya.
- (3) Presiden hanya meresmikan anggota BPK yang sudah dipilih oleh DPR

Pertanyaannya adalah “Apa makna yuridis kewenangan memberikan pertimbangan oleh DPD”. Apakah pertimbangan itu mengikat atau tidak bagi DPR dalam menentukan anggota BPK. Kewenangan DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam menentukan anggota BPK hanya mempunyai makna sebatas prosedur formal, tetapi tidak bermakna atau tidak menentukan secara substansial. Apakah prosedur formal itu dapat diabaikan oleh DPR, jawabannya tentu tidak karena prosedur itu telah ditetapkan dalam UUD 1945. Perintah konstitusi tentu harus dilaksanakan oleh DPR dalam rangka menegakkan konstitusi. Tetapi apakah pertimbangan yang diberikan DPD mempengaruhi atau tidak bagi DPR dalam menetapkan pilihannya adalah kewenangan DPR. Meminjam teori pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatakan keabsahan (validitas) peraturan perundang-undangan yang dibentuk akan ditentukan oleh keabsahan prosedural dan keabsahan substansial ⁵:

III. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap penegakan konstitusi

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara No : 068/SKLN – II/2004 menetapkan :

“Mahkamah Konstitusi tiba pada kesimpulan bahwa proses pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan periode 2004-

2009 tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan dengan demikian tidak terbukti pula bahwa Presiden mengabaikan kewenangan konstitusional sebagaimana didalilkan”⁶

Putusan Mahkamah Konstitusi itu dapat diartikan bahwa prosedur pengisian anggota BPK periode 2004-2009 oleh DPR adalah konstitusional. Tindakan Presiden meresmikan anggota BPK periode 2004 –2009 melalui Keputusan Presiden No. 185/M tahun 2004 adalah konstitusional. Keberadaan anggota BPK periode 2004-2009 adalah sah. Mahkamah Konstitusi membenarkan dasar konstitusional yang digunakan oleh DPR dalam pengisian anggota BPK priode 2004 – 2009 yaitu Pasal 1 Aturan Peralihan UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak permohonan DPD adalah putusan yang bersifat “*Final and Binding*” yang harus dihormati, diterima dan dijalankan. Tetapi terhadap putusan itu dapat dilakukan pengkajian secara ilmiah. Hal ini disampaikan oleh ketua Mahkamah Konstitusi⁷

“Adanya berbagai kajian ilmiah yang mengkritisi berbagai putusan MK dari berbagai disiplin ke ilmuan maupun pandangan niscaya sangat bermanfaat bagi kalangan internal Mahkamah Konstitusi Untuk memahami bagaimana “penilaian” berbagai disiplin ilmu terhadap putusan yang telah diambilnya sekaligus “nilai” putusan itu dari kaca mata ilmu pengetahuan yang mengedepankan nilai kebenaran dan keadilan.

Kajian terhadap putusan Mahkamah Konstitusi akan membahas :

Pertama : Dasar konstitusional yang digunakan oleh DPD sebagai dasar permohonannya kepada Mahkamah Konstitusi

Kedua : Dasar konstitusional yang digunakan oleh

DPR dalam melakukan pengisian anggota BPK periode 2004-2009

Dalam sengketa ini yang merupakan permasalahan pokok adalah prosedur pengisian anggota BPK oleh DPR. Apakah prosedur itu konstitusional atau tidak konstitusional. Seharusnya dalam perkara sengketa kewenangan ini yang menjadi termohon I adalah DPR dan termohon II adalah Presiden. Permasalahan disini bukanlah menguji Keppres no. 185/M tahun 2004 bertentangan atau tidak dengan UUD 1945. Pertimbangan DPD dalam pengisian anggota BPK harus diminta oleh DPR sebelum DPR menetapkan hasil pilihannya yang akan diusulkan kepada Presiden.

Dasar konstitusional yang digunakan oleh DPD sebagai dasar permohonannya kepada Mahkamah Konstitusi adalah Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. DPD berpendapat tindakan Presiden dalam mengeluarkan Keputusan Presiden No : 185/M tahun 2004 bertanggal 19 Oktober 2004 telah mengabaikan kewenangan konstitusional DPD sebagaimana ditentukan oleh Pasal 23 F ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

Berdasarkan tanggal dikeluarkannya Keppres No. 185/M tahun 2004 yaitu tanggal 19 Oktober 2004, adalah benar DPD berpendapat bahwa kewenangan konstitusionalnya sebagaimana ditetapkan dalam pasal 23 F ayat (1) diabaikan dalam pengisian anggota BPK, karena pada saat itu DPD sudah resmi terbentuk semenjak 1 Oktober 2004. Hal ini menunjukkan adanya kesadaran DPD untuk melaksanakan tugas-tugas konstitusionalnya sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945. Konkritnya dalam pengisian anggota BPK, prosedur pengisian anggota BPK berdasarkan ketentuan konstitusi yang berlaku adalah melibatkan tiga lembaga negara yaitu DPR, DPD dan Presiden. Ketentuan konstitusi

yang melibatkan DPD tentu ada maknanya, sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945 dimana DPD adalah salah satu lembaga perwakilan.⁸

Walaupun dalam pasal 23 G ayat (2) dinyatakan :

“Ketentuan lebih lanjut mengenai badan pemeriksaan keuangan diatur dalam Undang-Undang.”

Tetapi mengenai pengisian anggota BPK sudah diatur dengan jelas dalam pasal 23 F ayat (1) UUD 1945. Pendapat ini juga disampaikan oleh hakim konstitusi A. Mukthie Fadjar didalam “*dissenting opinion*”-nya:

“secara terang benderang (*expresis verbis*) konstitusi (UUD 1945) telah mengatur tentang mekanisme pemilihan dan pengangkatan anggota BPK yang sama sekali berbeda dengan ketentuan pasal 23 ayat (5) UUD 1945 sebelum perubahan yang mendelegasikan kepada Undang-Undang.

Dasar hukum yang digunakan oleh DPR dalam pengisian anggota BPK periode 2004-2009 adalah UU No. 5 tahun 1973 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan, karena undang-undang BPK sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 23 G ayat (2) UUD 1945 belum ada. Dasar konstitusional yang digunakan oleh DPR menggunakan UU no 5 tahun 1973 adalah Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan

“Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.”

Pada bagian menimbang putusan Mahkamah Konstitusi halaman 19 dikatakan:⁹

“bagi Dewan Perwakilan Rakyat tersedia dua pilihan : menunggu terbentuknya undang-undang sebagaimana

dimaksudkan Pasal 23 G ayat (2) UUD 1945 atau melaksanakan ketentuan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945. Menurut Mahkamah kedua pilihan itu sama-sama benar secara konstitusional”

Dengan dasar pertimbangan tersebut Mahkamah Konstitusi dapat membenarkan prosedur pengisian anggota BPK periode 2004 – 2009 oleh DPR maupun oleh Presiden, karena tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena DPR dan Mahkamah Konstitusi menggunakan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 sebagai dasar konstitusional, maka dalam proses pengisian anggota BPK tidak terbukti mengabaikan kewenangan konstitusional DPD.

Sebagaimana dikatakan oleh Mahkamah Konstitusi ada dua pilihan yang dapat dilakukan oleh DPR dalam pengisian anggota BPK yang sama-sama konstitusional. Apabila dilakukan pengkajian dampaknya terhadap penegakan konstitusi akan lebih baik DPR memilih menunda pengisian anggota BPK, sampai terbentuknya DPR dan DPD periode 2004 – 2009. Sehingga pengisian anggota BPK 2004-2009 dilakukan oleh DPR dan DPD hasil Pemilihan Umum 2004.

DPR yang memilih anggota BPK periode 2004-2009 adalah DPR yang dipilih pada era reformasi, dan adalah bagian dari anggota MPR yang melakukan perubahan UUD 1945. Idealnya DPR harus mempunyai kemauan politik untuk mewujudkan reformasi politik yang telah ditetapkan dalam perubahan UUD 1945 DPR dituntut untuk melaksanakan ketentuan yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 dalam rangka menegakan konstitusi. Apabila DPR memilih menunda pengisian anggota BPK sampai terbentuknya DPR dan DPD periode 2004 – 2009 berarti DPR memperhatikan keutuhan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang konstitusional. Pemerintahan konstitusional (*constitutional government*) akan terwujud apabila semua sub sistem bekerja berdasarkan konstitusi.

Penggunaan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 oleh

DPR menyisakan berbagai permasalahan konstitusional dan akan mengurangi arti dari maksud dan tujuan dilakukan perubahan terhadap UUD 1945. Banyak hal yang ingin diwujudkan melalui perubahan konstitusi (UUD 1945) seperti prinsip perimbangan dan pengawasan (*checks dan balances*) negara hukum yang demokratis, menegakan konstitusi dengan memberikan kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD kepada Mahkamah Konstitusi dan membangun sistem perwakilan bikameral melalui keberadaan DPD.

Pengisian anggota BPK dengan menggunakan UU No. 5 tahun 1973 dengan dasar konstitusional Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 ada beberapa mekanisme konstitusional dan tugas-tugas konstitusional yang terabaikan. DPR telah mengabaikan tugas konstitusionalnya membentuk undang-undang BPK sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 23 G ayat (2) UUD 1945. Seharusnya DPR telah melaksanakan fungsi legislasinya membuat undang-undang tentang BPK yang telah diperintahkan oleh UUD semenjak tahun 2001, sehingga tidak menimbulkan masalah dalam pengisian anggota BPK.

Penundaan pengisian anggota BPK periode 2004 – 2009 sampai tanggal 19 Oktober 2004, sebetulnya DPR periode 1999 – 2004. telah memasuki wilayah masa jabatan DPR periode 2004 – 2009. Bagaimana kalau DPR periode 2004 – 2009 memperlakukan hasil pemilihan anggota BPK oleh DPR periode 1999 – 2004 misalnya dengan menarik kembali usulan DPR yang telah disampaikan kepada Presiden. Seharusnya kalau peresmian anggota BPK itu tanggal 19 Oktober melalui Keputusan Presiden No 185/M tahun 2004, prosesnya sudah dilakukan oleh DPR periode 2004 – 2009 bersama DPD. Sehingga jelas batasan kewenangan baik segi fungsional maupun dari segi waktu. Suatu kejanggalan, ketika DPD sudah terbentuk secara resmi, tetapi tidak ikut melaksanakan tugas konstitusionalnya, ketentuan konstitusi yang sudah jelas dikesampingkan oleh ketentuan UU dengan menggunakan dasar Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945.

Dalam penggunaan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 ada suatu pertanyaan yang harus dijawab. Apakah ketiadaan undang-undang yang baru sebagaimana dimaksudkan dalam UUD 1945 semua permasalahan dapat diselesaikan dengan menggunakan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 tanpa memperhatikan teori konstitusi dan asas-asas perundang-undangan.

Keberadaan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 adalah jalan keluar guna menghindari kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum. Berdasarkan konsep negara hukum, dengan asas utamanya adalah asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*)¹⁰, maka peraturan perundang-undangan harus ada sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan¹¹

Permasalahannya adalah karena undang-undang yang baru belum ada apakah tetap akan menggunakan aturan yang lama yang tidak sesuai lagi bahkan bertentangan dengan ketentuan UUD. Menggunakan suatu peraturan perundang-undangan disamping mewujudkan kepastian hukum, tentu juga harus memperhatikan nilai kebenaran dan keadilan.

A. Mukthie Fadjar, dalam *dissenting opinion*-nya mengatakan¹²:

Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 yang menjadi akses diberlakukannya peraturan perundang-undangan yang lama tanpa kritikal atau secara membabi buta tanpa memperhatikan konstitusionalitasnya, akan berakibat kemungkinan didomplengi oleh peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi (UUD 1945)

A. Irman Putra Sidin menyatakan:

Ketentuan transisi, Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 sebenarnya bukan “kubangan besar” bahwa seluruh materi (muatan ,ayat dan pasal) suatu peraturan per-UU-an yang telah ada sebelum perubahan konstitusi dapat diperbelakukan meski jelas bertentangan secara diametral dengan konstitusi (Kompas)

Pendapat tersebut dapat disimpulkan apabila UU yang baru sebagaimana yang dimaksudkan dalam UUD 1945 belum ada, jangan menggunakan UU yang lama yang bertentangan dengan UUD 1945 tersebut dengan mengambil landasan konstitusional Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945. Memperlakukan UU yang bertentangan dengan UUD 1945 berarti tidak konsisten dalam menempatkan konstitusi (UUD) sebagai hukum yang tertinggi dalam Negara Republik Indonesia. (*a constitution is a supreme law of the land*) Dalam masalah pengisian anggota BPK, walaupun belum ada undang-undang yang baru, yang mengatur cara pengisian anggota BPK, tidak berarti akan terjadi kekosongan hukum kalau tidak memperlakukan undang-undang yang lama (UU No. 5 tahun 1973) karena ketentuan pasal 23F ayat 1 sudah dapat dilaksanakan tanpa ada undang-undang sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 23 G ayat (2), asalkan DPD sudah ada.

Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal dan penegak konstitusi tentu harus berupaya agar undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi tidak berlaku lagi.

Pertama: Pembatalan oleh Mahkamah Konstitusi dengan adanya *judicial review*

Kedua: Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang paling tepat menetapkan dalam putusannya untuk tidak menggunakan pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 sebagai dasar untuk memperlakukan undang-undang yang lama yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian ada pembatasan dalam menggunakan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945

DPR menggunakan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 sebagai dasar pengisian anggota BPK adalah konstitusional, tetapi kalau DPR memilih menunda pelaksanaan pengisian anggota BPK, dan pelaksanaannya didasarkan pada Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 akan lebih mencerminkan penegakan konstitusi

IV. Penutup

Keterbatasan kewenangan DPD yang ditetapkan dalam UUD 1945 mengakibatkan akan sulit bagi DPD untuk mewujudkan fungsinya sebagai wakil daerah untuk menyalurkan aspirasi daerah, dan memperjuangkan kepentingan daerah. Untuk itu perlu dipikirkan perubahan UUD 1945 yang mengatur tentang DPD.

Akibat perubahan UUD 1945 yang cukup mendasar akan banyak UU yang tidak sesuai lagi bahkan bertentangan dengan UUD 1945. Untuk itu, diharapkan DPR melaksanakan *legislative review* terhadap undang-undang yang bertentangan dengan perubahan UUD 1945. Penggunaan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 tanpa pembatasan akan mengakibatkan tujuan perubahan UUD 1945 sulit untuk diwujudkan. ■

Endnotes

¹ Booklet Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Diterbitkan oleh Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Indonesia, Desember 2003

² Andrew Ellis, Lembaga Legislatif Bikameral, Paper dipresentasikan dalam seminar bikameralisme dan perubahan konstitusi di Jakarta, 8 Juni 2001

³ Muhammad Fajrul Falaakh, Parlemen dan Proses Legislasi makalah, Komisi Konstitusi, 2004

⁴ Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, pembentukan peraturan perundang-undang adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan

⁵ Bagir Manan, Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, IND – Hill co Jakarta, 1992

⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 068/SKLN-II/2004, hal 21 - 22

⁷ Sambutan Ketua Mahkamah Konstitusi pada penerbitaan jurnal Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 1 nomor 1, Juli 2004 halaman 5

⁸ Sistem perwakilan bikameral yang dianut dalam Perubahan UUD 1945 menetapkan DPD sebagai salah satu kamar yang merupakan perwakilan daerah.

⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi perkara no. 068/SKLN-II/2004

¹⁰ H.R Lunshof, *Welzijn, wet wetgever, zwolle*, W. E. J. Tjeenk Willink, 1989, hal 7

¹¹ C. A. J. M Kortmann, *constitutioneer Recht*, Kluwer, Deventer, 1990, hal 33

¹² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi perkara no. 068/SKLN-II/2004, hal 23-24. ■



KRITIK YURIDIS ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA

Oleh **Arifin P. Soeria Atmadja**

Guru Besar Hukum Keuangan Publik
Universitas Indonesia

Pendahuluan

Bagaimanapun juga Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara* telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan sah berlaku serta diundangkan berdasarkan Pasal 20 ayat (5) Undang-undang Dasar 1945, meski **tidak ditandatangani** oleh Presiden sebagai **dokumen resmi negara**. Berdasarkan sudut Hukum Tata Negara (*staat in rust*, Oppenheim) atau negara dalam keadaan “diam” berdasarkan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945, UU Nomor 17 Tahun 2003 sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Akan tetapi, berdasarkan sudut Hukum Administrasi Negara (*staat in beweging*, Oppenheim) atau negara dalam keadaan “bergerak” keabsahannya secara yuridis **tidak mempunyai dasar hukum yang kuat**, mengingat UU

Nomor 17 Tahun 2003 sebagai dokumen resmi negara yang dibuat di atas kertas resmi negara dengan lambang **Garuda Pancasila**, dan berkepala "**Presiden Republik Indonesia**," tetapi tidak ditandatangani Presiden. Berdasarkan sudut Hukum Administrasi Negara jelas dokumen negara yang tidak ditandatangani yang berhak adalah **tidak sah**, dan **belum memiliki kekuatan hukum mengikat umum atau anggota masyarakat**. Berdasarkan sudut teori hukum konstitusi, Undang-undang Dasar hanya merupakan lingkungan kompetensi dan pemberian kompetensi (*competentie afbakening* dan *competentie toekening*) kepada organ negara dan untuk melaksanakannya diperlukan Hukum Administrasi Negara agar tindakan organnya dapat mengikat anggota masyarakat.

Dari konstruksi hukum Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 jelas terlihat penyusunan Perubahan UUD 1945, telah mencampuradukkan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara tanpa memperhitungkan lingkungan kuasa hukumnya. Secara historis memang dapat dipahami kehadiran Perubahan UUD 1945 lebih merefleksikan secara ekstrem arus balik terhadap manajemen pemerintah otoriter Orde Baru dari MPR/DPR yang lemah. Dengan demikian, dapat dipahami rumusan Perubahan UUD penuh dengan substansi kontroversial dan nuansa kepentingan politik sektoral sesaat, yang ingin memperlihatkan dominasi parlemen yang selama Orde Baru tertekan dalam bingkai reformasi yang tidak terkendali, tanpa berpihak pada kepentingan masa depan negara dan bangsa, sebagaimana UUD yang pernah dirumuskan oleh *the founding fathers*. Dari sudut teori umum *legal drafting* banyak hal yang tidak memenuhi syarat sebuah undang-undang apalagi sebagai Undang-undang Dasar atau Konstitusi.

Landasan filosofi keempat Perubahan UUD 1945 sangat tidak memadai, apalagi rumusan substansi ilmiahnya jauh dari yang semestinya. Dengan demikian, apabila keempat Perubahan tersebut dianalisis secara cermat, Perubahan UUD

1945 yang merupakan ‘penyempurnaan’ melalui keempat amandemen tersebut terlihat hanya berupa seonggok rumusan masalah negara dan bangsa yang ditata dalam bentuk kata-kata tanpa makna. Sebagai contoh, Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “APBN sebagai perwujudan dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat,” hanya merupakan retorika dangkal dan bombastis yang tidak bermakna dari sudut filosofi anggaran (Rene, Storum, 1918, Arifin P. Soeria Atmadja, 1986), karena pada dasarnya APBN bukan sekadar perwujudan pengelolaan keuangan negara, tetapi mempunyai makna yang lebih dalam lagi yakni merupakan wujud “**kedaulatan rakyat**,” yang tercermin dari **hak budget** DPR yang tidak dimiliki oleh MPR sekalipun, sehingga jelas bukan hanya sekadar wujud pengelolaan keuangan Negara.

Kritik atas Substansi Undang-undang tentang Keuangan Negara

Dengan mencantumkan Pasal 23C Bab VIII UUD 1945, oleh UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*, dapat diartikan undang-undang tersebut merupakan undang-undang organik dari Pasal 23C tersebut. Namun, ternyata substansi yang diatur dalam undang-undang tersebut bukan mengenai hal-hal lain keuangan Negara, melainkan, mengenai penyusunan APBN, APBD, hubungan keuangan antara Pemerintah dan perusahaan Negara, perusahaan Daerah, perusahaan swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat di luar domain hukum keuangan Negara. Rupanya pembuat undang-undang tidak memahami perbedaan prinsipil antara keuangan Negara, keuangan Daerah, keuangan perusahaan Negara maupun perusahaan Daerah. Bahkan keuangan swasta pun diatur dalam undang-undang keuangan Negara ini. Rumusan Keuangan Daerah sebenarnya implisit telah tertuang dalam Pasal 1 huruf 11 dan 12 di mana penerimaan Daerah adalah uang yang masuk

ke Kas Daerah, atau sebaliknya. Dengan demikian, menurut logika hukum keuangan Daerah yang juga merupakan keuangan Publik, tidak lagi tunduk pada ketentuan keuangan Negara seperti *Indische Comptabiliteitswet Stbl. 1925/448, Reglement voor het Administratief Beheer Stbl. 1942/419 jo. 1936/445*, UU Nomor 17 Tahun 2003, Keputusan Presiden tentang *Pelaksanaan APBN*, maupun Keputusan Presiden tentang *Pengadaan Barang/Jasa oleh Instansi Pemerintah*. Sungguh sangat menyedihkan cara dan logika berpikir penyusun undang-undang keuangan Negara tersebut.

Selain itu, judul undang-undang tersebut adalah Undang-undang tentang Keuangan Negara, tetapi substansi yang diatur tidak hanya keuangan Negara, tetapi juga keuangan Daerah, keuangan BUMN dan BUMD, bahkan keuangan badan-badan lain yang memperoleh fasilitas dari Pemerintah, di mana pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangannya telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan tersendiri. Dengan demikian, antara judul undang-undang dan substansi yang diatur tidak sinkron.

Ketentuan umum Undang-undang Keuangan Negara merumuskan keuangan Negara sebagai “**hak dan kewajiban**” yang dapat dinilai dengan uang. Selanjutnya sebagai padanan **keuangan Negara** dirumuskan pula **APBN**, tetapi **keuangan Daerah** sebagai padanan **APBD**, tidak dirumuskan. Rupanya pembuat undang-undang mengalami kesulitan merumuskan pengertian keuangan Daerah, sehingga secara sengaja atau tidak, pembuat undang-undang tidak merumuskannya. Kemudian dalam Pasal 1 huruf 3 dan huruf 5 dirumuskan “**pendapatan negara** adalah sebagai **hak**,” rumusan yang sama diterapkan pula untuk “**pendapatan daerah**.” Selanjutnya apabila dikaitkan antara Pasal 1 huruf 3 dan Pasal 11 ayat (3) di mana yang dimaksud dengan **pendapatan negara** dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tersebut, terdiri atas (a) penerimaan pajak, (b) penerimaan negara bukan pajak, (c) **hibah**, dari segi logika hukum sukar dapat diterima **hibah** adalah **hak**, di mana si pemberi

“berkewajiban” untuk memberi hibah dan si penerima hibah “berhak” menerima hibah. Mungkin rumusan ini dari segi akuntansi akrual (*accrual basis*) dapat diterima, meskipun pada saat ini tidak banyak negara maju yang menggunakan asas ini kecuali New Zealand, tetapi seharusnya rumusan tersebut disusun sedemikian rupa, sehingga tidak “bias” serta menimbulkan masalah lain.

Selanjutnya Pasal ‘celaka’ yang dapat menimbulkan **kerugian** dan **membangkrutkan negara** yang disebabkan rumusan pasal yang asal jadi, demi kepentingan ambisi melakukan pemeriksaan terhadap keuangan **publik** maupun keuangan **Privat**, adalah Pasal 2 huruf i, di mana keuangan Negara yang dirumuskan dalam Pasal 1 Ketentuan Umum berlaku pula bagi keuangan/kekayaan privat yang dirumuskan sebagai berikut: “. . . kekayaan **pihak lain** yang memperoleh dengan menggunakan **fasilitas yang diberikan pemerintah.**” Dengan rumusan Pasal tersebut, negara turut bertanggung jawab terhadap kekayaan pihak swasta yang memperoleh fasilitas Pemerintah. Dengan demikian, apabila pihak swasta yang memperoleh fasilitas dari Pemerintah dalam keadaan insolvensi, dan dinyatakan pailit, negara turut bertanggung jawab atas utang swasta, karena kekayaan pihak lain (termasuk badan hukum privat) yang dimilikinya itu diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah, menurut konsepsi Pasal 2 huruf i adalah **keuangan Negara**. Dengan demikian, dalam kasus PT Karaha Bodas (KBC), di mana PT Pertamina dituntut untuk membayar ganti rugi US\$ 261 juta oleh KBC atas proyek pengembangan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi (PLTP) berdasarkan *Energy Sales Contract (ESC)* yang ditunda salah satu proyeknya oleh Pemerintah, berpotensi negara harus menanggung semua kerugian yang diderita oleh perusahaan tersebut, termasuk uang 95% milik Pemerintah yang berada bank di Amerika Serikat, meskipun terdapat secerah harapan, tetapi besar kemungkinan dana Pemerintah tersebut tidak dapat dicairkan, karena menurut Pasal 2 huruf i yang

tidak membedakan secara tegas uang publik dan uang privat, menyebabkan keuangan/kekayaan Pemerintah tidak berbeda dengan keuangan/kekayaan pihak lain (dalam hal ini PT Pertamina) yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah di mana menurut Pasal 2 huruf i merupakan keuangan Negara. Oleh karena itu, pasal 'celaka' dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 ini perlu segera diubah, sebelum tuntutan PT KBC menjadi kenyataan.

Sementara itu, Pasal 2 huruf g yang mengelompokkan kekayaan Negara yang dipisahkan pada Perusahaan Negara atau Perusahaan Daerah ke dalam pengertian keuangan Negara telah memperluas pengertian keuangan Negara. Hal ini disebabkan keuangan Negara yang sudah dipisahkan terutama ke dalam bentuk saham, sehingga status hukum uang tersebut bukan lagi merupakan keuangan negara. Akan tetapi, **telah terjadi transformasi hukum** dari status **keuangan publik** menjadi **keuangan privat**, dan Negara/Daerah pada saat bersamaan dengan pemisahan kekayaan tersebut, **tidak** lagi memiliki **imunitas publik**, dan kedudukan Negara/Daerah dari segi hukum, sama halnya dengan kedudukan hukum pemegang saham swasta lainnya, karena perseroan terbatas yang sahamnya baik di bawah 51% maupun 100% dimiliki oleh Negara/Daerah, wajib tunduk pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang *Perseroan Terbatas* yang berada dalam domain hukum perdata dan bukan pada domain hukum publik. Undang-undang Keuangan Negara telah mencampuradukkan hukum publik dan hukum perdata, padahal sangat jelas terdapat perbedaan yang tajam antara hukum publik dan hukum perdata dengan segala implikasi hukumnya.

Selanjutnya pasal lain yang bermasalah dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 adalah Pasal (2) huruf a, di mana dinyatakan Menteri Keuangan sebagai Wakil Pemerintah **dikuasakan** dalam kepemilikan kekayaan negara yang **dipisahkan** dan tugas-tugas lain yang diatur dalam Pasal 8 UU Keuangan tidak lagi mempunyai

kewenangan terhadap keuangan/kekayaan negara yang **tidak** dipisahkan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (2) huruf b dan berdasarkan huruf c UU Nomor 17 Tahun 2003, di mana termasuk kekayaan Negara/keuangan Negara yang dikelola oleh Menteri Departemen/Pimpinan Lembaga. Demikian pula sejalan dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah* kekuasaan pengelolaan keuangan/kekayaan Daerah tidak dikuasakan tetapi **diserahkan** oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur/Bupati/Walikota. Dengan demikian, Pusat tidak dapat lagi menarik kekuasaan yang telah diserahkan kepada Daerah, tetapi sebagai kelanjutan penyerahan tersebut seharusnya definisi keuangan Daerah dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 dirumuskan secara tegas, karena saat penyerahan tersebut telah terjadi **transformasi hukum**, dari status hukum keuangan Negara menjadi keuangan Daerah, dan Daerah sebagai badan hukum publik mempunyai kedudukan yang sama di bidang keuangan/kekayaan dengan Negara, tetapi pada tingkat Daerah. Selanjutnya dalam Pasal 10 dan Pasal 16 UU Nomor 17 Tahun 2003 diatur mengenai tugas pejabat pengelola keuangan Daerah dan tentang penyusunan dan penetapan APBD. Namun, tidak dijelaskan ruang lingkup dan hukum yang berlaku terhadap keuangan Daerah.

Dalam Pasal 25 ayat (5) UU Nomor 17 Tahun 2003, Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dapat melakukan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan negara setelah mendapatkan persetujuan DPR. Maksud dan tujuan privatisasi sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 74 ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang *Badan Usaha Milik Negara (BUMN)* adalah dalam rangka antara lain meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan, menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat. Namun, dengan adanya Pasal 86 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2003 yang mewajibkan hasil penjualan saham langsung di setor ke Kas Negara, kewajiban ini sangat bertentangan dengan maksud dan tujuan privatisasi yang

dicantumkan dalam Pasal 74 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2003 tersebut di atas, karena hasil privatisasi tersebut bukan lagi merupakan penerimaan Perseroan terbatas, tetapi akan merupakan penerimaan APBN. Substansi lain dari pasal yang sama yang bermasalah adalah penjualan atau privatisasi perusahaan Negara dapat dilakukan setelah mendapat **persetujuan** DPR. Selanjutnya yang menjadi masalah apakah setiap privatisasi harus mendapat persetujuan DPR/DPRD? Sementara itu, status hukum uang/saham yang ada pada BUMN khususnya perseroan terbatas (persero) tersebut merupakan uang privat murni yang tidak ada sangkut pautnya dengan keuangan APBN atau APBD yang wajib mendapat persetujuan DPR/DPRD. Di sini sekali lagi UU Nomor 17 Tahun 2003 telah mencampuradukkan kewenangan publik dan kewenangan privat, serta keuangan publik dan keuangan privat. Masalah prinsip ini seharusnya dipikirkan secara mendasar dengan menggunakan logika maupun filosofi hukumnya. Banyak teori universal yang seyogyanya dapat dijadikan acuan sebelum merumuskan suatu undang-undang, kajian ilmiah yang berkompeten, independensi atau ketidakberpihakkan pada semata-mata kepentingan politik dan sektoral sesaat, dan tidak dilakukan seketika berpikir.

Dalam Pasal 25 UU Nomor 17 Tahun 2003 diperkenalkan suatu badan baru, yakni “Badan Pengelola Dana Masyarakat” yang dalam penjelasannya, badan ini tidak termasuk dalam perusahaan jasa keuangan yang telah diatur dalam undang-undang tersendiri. Dalam kelompok ini apakah PT. Jamsostek dan PT. Taspen termasuk dalam badan ini, mengingat sebagai perseroan terbatas kedua perusahaan ini sumber modalnya antara lain berasal dari iuran pegawai/buruh, yang tidak lazim permodalan persero diperoleh dari “iuran”. Apalagi keuntungan kedua persero tersebut di atas tidak dinikmati oleh penyeter iuran, tetapi disetorkan ke Kas Negara. Meskipun tidak secara jelas dirumuskan “Badan Pengelola Dana Masyarakat”, mungkin dimaksudkan oleh pasal ini adalah “yayasan”. Apabila halnya demikian, carut-

marut Undang-undang Keuangan Negara ini bertambah jelas. Ada indikasi pasal ini menggunakan ketentuan zaman Hindia Belanda, tetapi jangan lupa pada masa Hindia Belanda, belum ada undang-undang yang mengatur tentang “*stiching*” atau “yayasan” yang mempertegas status keuangan *stiching*, di mana *Algemene Rekenkamer* berwenang melakukan pemeriksaan terhadap keuangan *stiching* atau yayasan.

Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 17 Tahun 2003, dinyatakan undang-undang ini telah mengantisipasi perubahan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan di Indonesia yang mengacu kepada perkembangan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan secara internasional, meskipun Amerika Serikat dan beberapa negara maju lainnya belum sanggup menerapkannya, kecuali Selandia Baru. Akan tetapi, di sisi lain Pasal 36 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2003 yang mengharuskan setiap bendahara uang/barang, tanpa membedakan apakah bendahara swasta atau Negara/Daerah diwajibkan menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), merupakan jelmaan dari Pasal 77 *Indische Comptabiliteitswet Stbl. 1925/448*, di mana jumlah bendahara pada waktu itu dapat dihitung dengan jari. Namun sekarang jumlah bendahara di lingkungan Pemerintah saja sudah mencapai 30.000 orang, belum termasuk bendahara swasta. Apakah dengan menerapkan pasal ini tidak berarti kita mundur 173 tahun ke belakang, di mana *Indische Comptabiliteitswet* diundangkan pertama kalinya pada 1864 dengan *Indische Staatsblad* 1964 No. 106? Selanjutnya bagaimana mungkin BPK sanggup melaksanakan pemeriksaan yang efektif dan efisien terhadap 30.000 bendahara dengan menggunakan standar akuntansi yang modern? BPK dalam melaksanakan pemeriksaan ini, dapat saja melaksanakan *contacting out*, tetapi apakah tepat fungsi publik yang demikian penting diserahkan kepada pihak akuntan publik swasta dengan menggunakan tender? Masalah ini selalu menjadi perhatian

penulis, sebaiknya BPK sebagai lembaga tinggi negara yang tidak jelas alur akuntabilitasnya, melaksanakan pemeriksaan yang bersifat **makro strategis** saja, dan tidak pemeriksaan secara **mikro teknis**, seperti melakukan pemeriksaan terhadap puluhan ribu bendahara. Mungkin untuk memperjelas akuntabilitas BPK yang tidak jelas ini, sebaiknya BPK ditempatkan sebagai subordinasi dari DPR, sebagaimana halnya *General Accounting Office (GAO)* di Amerika Serikat dan negara lain yang berada di bawah *Congress*.

Pasal lain yang memerlukan kritik adalah Pasal 34 UU No. 17 Tahun 2003, di mana dinyatakan Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpanan **kebijaksanaan** yang telah ditetapkan dalam Undang-undang APBN/APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang (undang-undang yang mana?), merupakan pasal yang tidak lazim dalam Hukum Administrasi Negara, di mana penyimpangan kebijakan (*onrechmatige overheidsdaad*) dapat dihukum pidana. Sungguh sayang undang-undang yang sudah menghabiskan dana yang tidak sedikit jumlahnya, hanya menjadi seonggok masalah negara dan bangsa yang ditata dalam kata-kata tanpa makna. Sangat tepat tindakan Presiden tidak menandatangani UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara* ini, sehingga secara moral maupun yuridis-politis, Presiden tidak dapat dikatakan ikut bertanggung jawab dalam carut-marut undang-undang ini. ■



FENOMENA PARLEMEN INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945: MENAMBAH LEGITIMASI, MEMPERBESAR FUNGSI

Oleh **Fitra Arsil, S.H.,M.H.**

Peneliti pada Pusat Studi Hukum Tata Negara,
FH Universitas Indonesia

Sejak tahun 1999 telah dilakukan empat kali Perubahan terhadap UUD 1945 dan dalam waktu dekat ke depan mungkin masih terjadi Perubahan Kelima, karena hasil-hasil Komisi Konstitusi yang dibentuk MPR sejauh ini belum dibahas oleh MPR yang baru.¹ Selain itu, desakan untuk melakukan kembali terhadap UUD 1945 juga datang dari berbagai pihak, salah satu yang terpenting adalah desakan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang menginginkan kedudukan dan fungsi lembaganya diberikan lebih besar oleh konstitusi.

Sejauh ini, perubahan-perubahan yang telah dilakukan terhadap UUD 1945 dapat dikatakan sangat banyak, mendasar dan mencakup lingkup yang luas. Prof. Dr. Bagir Manan SH membuat kategorisasi terhadap Perubahan-

perubahan tersebut menjadi:²

1. Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden membuat Undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan rancangan Undang-undang. Membentuk Undang-undang menjadi wewenang DPR (Perubahan Pertama);
2. Penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti Pasal 18 (Perubahan Kedua), Pasal 28 (Perubahan Kedua);
3. Penambahan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru. Misalnya bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
4. Penambahan sama sekali baru. Misalnya bab tentang Wilayah Negara (Perubahan Kedua), Dewan Perwakilan Daerah (Perubahan Ketiga), Pemilihan Umum (Perubahan Ketiga);
5. Penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya menghapus beberapa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, Penghapusan DPA (Perubahan Keempat);
6. Memasukkan dan memindahkan beberapa isi penjelasan ke dalam Batang Tubuh, seperti prinsip negara berdasarkan hukum (Perubahan Ketiga), Kekuasaan kehakiman yang merdeka (Perubahan Ketiga);
7. Perubahan struktur UUD 1945 dan menghapus Penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 (Perubahan Keempat).

Dari sudut sistem pemerintahan, Perubahan UUD 1945 nampak lebih mempertegas diadopsinya sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia.³ Hal tersebut dapat dilihat dari terjadinya pemisahan kekuasaan yang lebih tegas dan jelas di antara lembaga-lembaga kekuasaan dalam negara. Dan secara teoretis dipahami, pemisahan kekuasaan merupakan ciri utama sistem pemerintahan presidensiil.⁴

Dianutnya sistem pemerintahan presidensiil tersebut

antara lain nampak dari hilangnya kekuasaan penting dalam MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang berimplikasi kepada posisinya sebagai lembaga tertinggi tempat bertanggungjawabnya seluruh lembaga negara, termasuk Presiden.⁵ Pasca amandemen Presiden tidak lagi memerintah atas mandat dari MPR dan MPR tidak lagi membuat putusan-putusan MPR termasuk GBHN yang harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya oleh Presiden di akhir masa jabatannya.⁶

Pasca perubahan keempat UUD 1945 MPR tidak lagi *superior*,⁷ beberapa wewenang penting telah dipangkas dan yang terpenting adalah Perubahan UUD 1945 telah merubah Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang tidak lagi menempatkan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya Kedaulatan Rakyat. Praktis, wewenang penting MPR tinggal mengubah dan menetapkan UUD, memutus dalam proses *impeachment* Presiden, dan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan. Selain ketiga hal itu, kewenangan MPR lainnya hanya bersifat administratif, internal atau dapat dikatakan relatif tidak strategis. Bahkan MPR juga dengan sangat jelas ditentukan tidak dapat lagi membuat peraturan perundang-undangan selain UUD.⁸ Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tidak terdapat lagi Ketetapan MPR di sana.⁹

Pengaruh sistem pemisahan kekuasaan atau penerapan sistem presidensiil dalam konteks kewenangan parlemen di Indonesia juga ditandai dengan dorongan untuk membuat lembaga ini semakin *legitimate* di mata rakyat yaitu dengan berusaha mengisi parlemen dengan seluruhnya pilihan rakyat secara langsung. Dengan dipilihnya seluruh anggota parlemen secara langsung dan Presiden juga secara langsung oleh rakyat membuat semakin tegas dianutnya pemisahan kekuasaan di antara kedua lembaga ini, seolah-olah kedua lembaga ini berdiri pada dua bangunan yang terpisah.¹⁰

Para anggota MPR yang merancang Perubahan UUD 1945 nampaknya banyak terpengaruh dengan pandangan yang mengatakan bahwa “kadar demokrasi suatu negara ditentukan oleh pembentukan badan perwakilannya, semakin dominan perwakilan berdasar pemilihan umum maka semakin tinggi kadar demokrasinya dan apabila dominan yang diangkat semakin rendah kadar demokrasinya.”¹¹ Pendapat seperti ini sebenarnya telah mendapat banyak bantahan dalam rapat-rapat penyusunan perubahan UUD 1945 terutama ketika membahas penghapusan Utusan Golongan dalam struktur perwakilan rakyat di Indonesia sebagai akibat dari pendapat di atas.

Bantahan tersebut antara lain dengan mengatakan bahwa dalam Konstitusi beberapa negara, yang juga merupakan negara-negara yang demokratis, terdapat pula sebuah kamar dalam parlemen yang ditentukan sebagai institusi yang mewakili kepentingan kelompok fungsional dan strategis yang tidak mempunyai basis teritorial, seperti kelompok ilmuwan, kelompok kepentingan, ataupun kelompok minoritas tertentu. Tokoh-tokoh tertentu dengan kategori seperti ini misalnya mempunyai reputasi dan pengalaman yang luas dengan kemampuan teknis yang tidak diragukan tetapi tidak dapat diharapkan memperoleh dukungan pemilih yang memadai dengan konstituensi tertentu, apabila diikutkan dalam pemilihan yang lazim. Seringkali, mereka ini juga tidak memiliki ambisi politik untuk dipilih menjadi anggota parlemen.¹²

Namun, Akhirnya Pasal 2 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia berbunyi : “Majelis Pemusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”¹³ Ketentuan ini dengan jelas dan tegas menentukan bahwa seluruh anggota parlemen Indonesia dipilih lewat pemilu langsung oleh rakyat dan tidak ada tempat buat anggota yang diangkat. Dari perjalanan pembahasan

Perubahan Keempat, mulai dari PAH I sampai ke Sidang Paripurna MPR dalam Sidang Tahunan MPR 2002 dapat diketahui bahwa paling tidak ada dua alasan utama mengapa pengangkatan ditolak dalam pengisian parlemen Indonesia, *pertama*, sejarah masa orde baru dan orde lama menunjukkan bahwa pemerintah ketika itu telah mempergunakan peluang adanya pengangkatan dalam pengisian parlemen sebagai jalan rekayasa politik untuk melanggengkan kekuasaan, bagaimanapun yang diangkat tentu akan memberikan loyalitas kepada yang mengangkat. *Kedua*, tidak ditemukan formulasi yang akurat dan aspiratif jika memang harus ada anggota parlemen yang diangkat.¹⁴

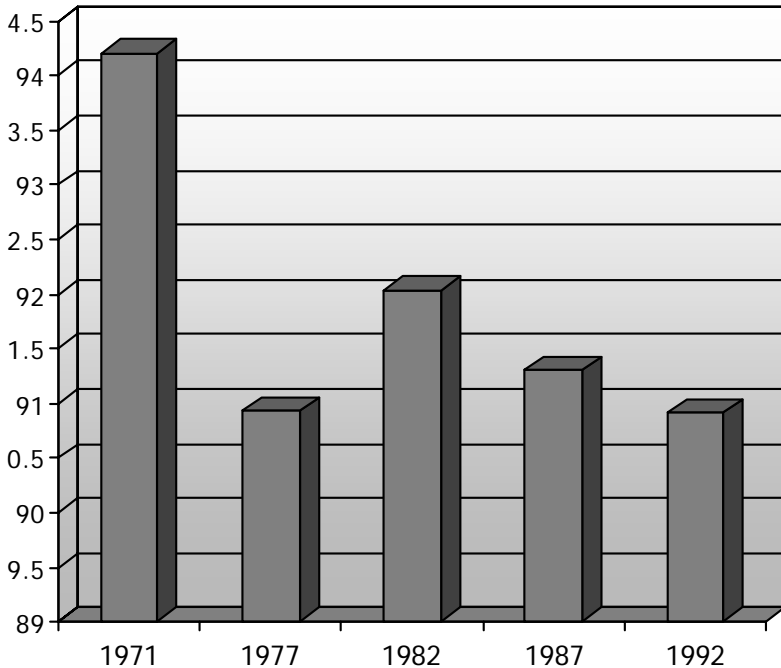
Namun terlepas dari perdebatan di atas, ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) tersebut tentu diharapkan dapat memperkuat legitimasi para wakil rakyat yang selama masa orde baru praktis kehilangan legitimasinya di mata rakyat karena dipilih dengan penuh rekayasa dalam suasana sistem politik yang tidak akomodatif terhadap aspirasi. Perkembangan selanjutnya menunjukkan semangat menambah kuat legitimasi nampak memperlihatkan kemajuan, pengaturan pemilihan anggota parlemen dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari Perubahan UUD 1945 terlihat lebih aspiratif dan partisipatif jika dibandingkan sebelumnya. Undang-Undang no. 12 tahun 2003 yang merupakan pengaturan dalam memilih para anggota parlemen secara sadar memang ingin membuka peluang tersebut lebih luas. Konsiderans Menimbang huruf (d) dalam UU tersebut secara eksplisit menyebutkan “bahwa pemilu untuk memilih anggota lembaga perwakilan harus mampu menjamin prinsip keterwakilan, akuntabilitas, dan legitimasi.” Dalam bagian Penjelasan Umum UU Nomor 12 Tahun 2003 prinsip-prinsip tersebut lebih diperjelas dengan menyebutkan bahwa: “sesuai dengan amanat reformasi, penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, dan

memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.”

Akibatnya dapat terlihat Pemilu 2004 yang merupakan implementasi pertama dari hasil Perubahan UUD 1945 bahwa terdapat berbagai kemajuan dalam hal pembangunan partisipasi rakyat yang merupakan syarat utama lahirnya legitimasi.

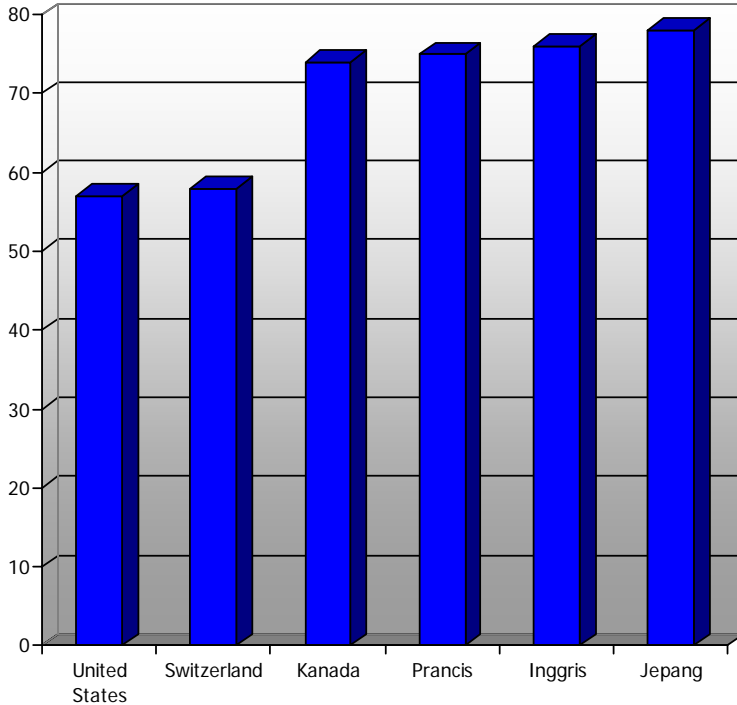
A. Pembangunan Legitimasi Melalui Pemilihan Anggota Legislatif 2004

Pemilu 2004 yang dilaksanakan setelah selesainya empat kali amandemen terhadap UUD 1945 dinilai memberikan perluasan bagi pembangunan partisipasi publik dalam hal pemilihan anggota parlemen. Walaupun jika yang dimaksud partisipasi hanya keikutsertaan mencoblos, jelas pemilu kali ini memiliki partisipasi yang relatif rendah dibanding sebelumnya.¹⁵ Tetapi partisipasi tidak bisa dinilai hanya sekedar dari keikutsertaan seseorang dalam mencoblos, alasan yang melatarbelakangi orang mau mencoblos lebih penting diteliti daripada hanya melihat tingkat keikutsertaannya.¹⁶ Fenomena yang terjadi dalam Orde Baru dapat lebih menjelaskan hal tersebut. Walaupun tingkat partisipasi rakyat yang ikut mencoblos ketika itu selalu di atas 90 % (lihat grafik) dan merupakan salah satu yang tertinggi di dunia tetapi hal tersebut tidak bisa dikatakan merupakan tingginya peluang partisipasi rakyat yang diciptakan negara dalam mempengaruhi negara. Berbagai intimidasi, sistem politik yang otoriter, dan berbagai kekurangan dalam pemilu telah membatalkan asumsi bahwa telah terjadi pembangunan partisipasi politik pada masa Orde Baru. Contoh yang sama juga dapat dilihat di Uni Soviet. Sebelum bubar, di Uni Soviet, misalnya, semua warganegara diharapkan berpartisipasi dalam pemilihan umum, meskipun hanya ada satu partai politik dan semua calon untuk jabatan politik dan pemerintahan harus disetujui oleh partai. Maka tidak heran dalam pemilihan-pemilihan umum angka partisipasi hampir selalu lebih dari 99%.¹⁷

Grafik: Partisipasi Mencoblos

Oleh karena itu pembangunan partisipasi tidak akan dinilai hanya dari banyaknya orang mencoblos. Di banyak negara maju secara demokrasi juga memperlihatkan bahwa keikutsertaan warga negaranya dalam pemilu juga tidak terlalu tinggi (lihat tabel). Tetapi yang terpenting adalah apakah sistem hukum di negara-negara tersebut membuka peluang yang besar bagi partisipasi dalam pemilihan sehingga ketidakhadiran dalam pemilu bukan lagi persoalan teknis dan administratif¹⁸ tetapi karena didasari sikap politik yang dimiliki masyarakat. Jika sudah demikian tidak memilih pun dapat dikategorikan salah satu bentuk partisipasi.¹⁹

Grafik: Rata-rata partisipasi dalam pemilihan di beberapa negara antara tahun 1950-an sampai 1980-an (persentase)²⁰



Dalam tulisan ini akan dilihat sistem hukum lewat peraturan perundang-undangan yang berlaku membuka peluang bagi partisipasi publik dalam pemilihan umum. Hal tersebut dapat dilihat, paling tidak, dalam dua hal yang akan dibahas yaitu (1) perluasan hak pilih, dan hak dipilih serta (2) struktur dan mekanisme kerja Penyelenggara dan pengawasan pemilu.

1. Partisipasi dalam Hak Pilih dan Dipilih

a. *Memilih Perwakilan Daerah*

Dari segi ruang partisipasi politik rakyat, pemilihan anggota legislatif 2004 memiliki tingkat keterbukaan yang cukup tinggi bagi partisipasi politik rakyat. Jika dalam UU No. 3 tahun 1999 yang mengatur pemilihan anggota legislatif dalam Pemilu 1999, ruang itu hanya terbuka bagi rakyat dalam, memilih anggota DPR, DPRD tingkat I dan II, maka dalam UU No. 12 tahun 2003 ruang itu terbuka lebar bagi rakyat, tidak hanya memilih DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, tetapi juga dalam memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Perwakilan daerah yang merupakan implementasi dari model perwakilan *regional representation*,²¹ dalam pemilu 2004 pemilihannya langsung ditentukan rakyat. Dalam pemilu-pemilu sebelumnya perwakilan daerah yang dikategorikan sebagai utusan daerah dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen, biasanya dipilih secara elitis. Dalam masa orde baru kewenangan menentukan anggota utusan daerah terletak pada presiden sedangkan dalam pemilu 1999, utusan daerah dipilih oleh DPRD I di tiap-tiap Propinsi asal dari anggota Utusan Daerah tersebut.²²

b. *Kontestan Perseorangan*

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah juga bermakna memberi ruang dan mengakselerasi kesempatan yang lebih luas bagi warga negara untuk dapat mewakili rakyat di dalam lembaga perwakilan rakyat. Dari segi kontestan yang tampil, peserta Pemilu 2004 tidak hanya monopoli Parpol, sebagaimana yang terjadi sebelumnya, tetapi ditambah dengan anggota perseorangan, yaitu dalam pemilihan anggota DPD.

Dalam pemilihan anggota DPD dengan sistem distrik berwakil banyak,²³ jelas sekali terjadi pembangunan partisipasi publik yang cukup besar. Rakyatlah yang menentukan sendiri calon yang dikehendaknya sehingga para calon anggota DPD berusaha memperkenalkan dirinya sebaik mungkin kepada

rakyat. Seperti lazimnya dalam sistim distrik hubungan antara calon dengan masyarakat menjadi sangat erat.²⁴ UU No. 12 Tahun 2003 juga mempertegas nilai akuntabilitas calon kepada para pemilihnya dengan memberikan syarat-syarat tertentu dalam pencalonan anggota DPD. Syarat-syarat tersebut intinya adalah tentang syarat dukungan dan syarat domisili. Undang-undang menentukan seorang yang mencalonkan menjadi anggota DPD harus mendapat sejumlah dukungan tertentu dari daerah pemilihannya dan dukungan tersebut harus merata di antara kabupaten/kota di daerah pemilihan tersebut. Dalam hal domisili, seorang calon anggota DPD harus membuktikan berdomisili di daerah yang bersangkutan dalam jangka waktu tertentu.²⁵ Dilihat dari persyaratan-persyaratan tersebut nampak bahwa keterikatan antara calon dan konstituennya dibuat begitu dekat dan hal ini tentu akan dapat meningkatkan pembangunan bagi partisipasi publik dalam rangka mempengaruhi dan mengawasi wakil mereka kelak.

c. Partisipasi Politik Perempuan

Dari segi partisipasi politik perempuan UU No. 12 tahun 2003 juga memberikan semacam *affirmative action* untuk memberi peluang bagi tampilnya para wakil rakyat dari kalangan perempuan. Dalam Pemilu 2004 ini, gerakan perempuan berhasil mendesak melalui jalur perundang-undangan agar keterwakilan perempuan lebih diindahkan, agar peluang dibuka lebih lebar bagi perempuan untuk berkompetisi dan menduduki jabatan publik semacam anggota legislatif.

Dan sejauh ini, secara statistik, hasilnya cukup meyakinkan. Menurut data yang diolah oleh Eko Bambang Subiantoro, dari 7.756 orang caleg dalam Daftar Calon Tetap (DCT), terdapat 2.502 orang atau 32,3 persen caleg perempuan. Di dalam DCT partai-partai “lama” (yang memiliki kursi relatif signifikan di DPR 1999-2004), persentase caleg perempuan ini agak beragam: PPP (22,3 persen), PBB (23,8

persen), PDIP (28,3 persen), Golkar (28,4 persen), PAN (35 persen), PKB (37,7 persen), dan PKS (40,4 persen).²⁶ Sementara di kalangan partai-partai baru, persentasenya bergerak dari 27 persen (Partai Demokrat) hingga 38,7 persen (Partai Syarikat Islam). Hasil pemilu 2004 menunjukkan 11,82% dari anggota DPR yang terpilih berasal dari kalangan perempuan. Hal ini tentu merupakan kemajuan dibanding dua periode sebelumnya, walaupun belum sampai mengalahkan masa terbaiknya pada periode 1987 – 1992 yang ketika itu perempuan mendapat kesempatan menduduki kursi DPR hingga 13 %.

Tabel: Keterwakilan Perempuan dalam DPR²⁷

Periode	Perempuan		Laki-Laki	
	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase
1950 – 1955 (DPR Sementara)	9	3,8	236	96,2
1955 – 1960	17	6,3	272	93,7
Konstituante 1956 – 1959	25	5,1	488	94,9
1971 – 1977	36	7,8	460	92,2
1977 – 1982	29	6,3	460	93,7
1982 – 1987	39	8,5	460	91,5
1987 – 1992	65	13,0	500	87,0
1992 – 1997	65	12,5	500	87,5
1997 – 1999	54	10,8	500	89,2
1999 – 2004	45	9,0	500	91,0
2004 – 2009	65	11,82	550	88,18

Namun demikian, dari perspektif partisipasi politik perempuan, data statistik itu saja tentu tak cukup. Data statistik baru menggambarkan kemungkinan terbangunnya keterwakilan jenis kelamin, dan sama sekali belum mengindikasikan kemungkinan keterwakilan gender. “Jenis

kelamin” adalah identitas biologis yang membuat perempuan dan laki-laki berbeda. Sementara “gender” adalah identifikasi hubungan- hubungan antara laki-laki dan perempuan. Keterwakilan berbasis jenis kelamin adalah sebuah “keterwakilan statistik”, ditandai oleh tingginya persentase perempuan di dunia politik. Sementara keterwakilan gender adalah “keterwakilan politik”: semakin banyak politikus yang memiliki kepekaan dan kesadaran akan perlunya hubungan-hubungan sosial, ekonomi, kebudayaan, dan politik yang adil antara perempuan dan laki-laki.

Sebagian aktivis beranggapan bahwa peningkatan jumlah perempuan yang terjun ke dunia politik membuat keterwakilan politik berbasis gender akan makin potensial terlayani. Alasannya sederhana yaitu bahwa perempuan sebagai pihak yang menjadi objek ketidakadilan lebih berpotensi untuk memiliki kepekaan dan kesadaran gender ketimbang laki-laki yang menjadi subjek dan pemetik keuntungan dari ketidakadilan itu.

Argumen itu memang bisa diterima, tetapi kenyataannya tak ada hubungan serta merta antara jenis kelamin perempuan dan kepekaan gender. Selain itu, kepekaan gender adalah sesuatu yang tak hanya bisa dimiliki perempuan tetapi juga laki-laki.²⁸

Maka, Pemilu 2004 sejatinya baru menandai masa-masa awal perjuangan bagi keterwakilan politik berbasis gender. Perjalanan masih panjang dan berliku untuk mencapai tingkat dan kualitas keterwakilan gender yang tinggi. Yang perlu diperjuangkan bukan saja kuota perempuan, tetapi terlebih-lebih pemasyarakatan kepekaan dan kesadaran gender di kalangan politikus perempuan dan laki-laki serta pembentukan kepekaan dan kesadaran gender di kalangan pemilih perempuan dan laki-laki.²⁹

d. Netralitas dalam Pendaftaran Pemilih

Menyangkut mekanisme pendaftaran pemilih, pemilu 2004 dapat dikatakan juga, secara normatif, memberikan

ruang yang lebih baik dibanding sebelumnya. Dalam pemilu 1999 pendaftaran pemilih dilakukan oleh Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih) yang notabene adalah anggota Parpol dan wakil pemerintah, sehingga memiliki peluang untuk mempengaruhi pemilih.³⁰ Dalam UU Pemilu 2003, peluang itu sangat kecil karena pendaftaran pemilih dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sendiri bekerja sama dengan Biro Pusat Statistik (BPS) yang keanggotaannya relatif netral dari kepentingan politik dan intervensi pemerintah. Dengan begitu, peluang terjadinya intimidasi dan pemilih dipengaruhi oleh Parpol tertentu sangat kecil.³¹

e. Sistem Proporsional Daftar Calon Terbuka

Sistem yang dianut dalam Pemilu 2004 juga menunjukkan bahwa rakyat Indonesia diberi ruang partisipasi yang luas dengan kemampuan yang diberikan Undang-undang kepada rakyat untuk menentukan sendiri wakil yang dikehendakinya.

Sistem Proporsional dengan daftar calon terbuka yang dipakai dalam menentukan pemilihan anggota-anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota³² memberi kesempatan pada rakyat untuk tidak lagi hanya memilih partai, melainkan dapat juga memilih orang yang dicalonkan oleh partai tersebut. Pemilihan calon wakil rakyat secara langsung ini diharapkan dapat membuat para calon lebih berkualitas dan bertanggung jawab. Selain itu, para calon tersebut tidak lagi mendompleng kebesaran partainya. Cara ini menurut sementara pakar dapat mengatasi masalah renggangnya hubungan antara wakil rakyat dengan pemilihnya yang merupakan salah satu kelemahan sistem proporsional. Dan cara ini sekaligus dapat menghindarkan bias terhadap parpol kecil yang merupakan salah satu kelemahan sistem distrik.³³

Selama ini, sebagaimana sudah dibuktikan selama 4-5 tahun terakhir, sistem proporsional tertutup yang dipakai dalam pemilu 1999 telah menghambat terbangunnya

mekanisme perwakilan politik yang demokratis. Anggota DPR dan DPRD akan kembali menjadi wakil partai, yang begitu terikat oleh partai dan, sebaliknya, tak terikat oleh pemilih. Dengan begitu, prinsip mandat dalam perwakilan terancam mati.³⁴

Namun demikian, penerapan sistem proporsional daftar calon terbuka yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 ini masih menyisakan beberapa ancaman bagi pembangunan partisipasi publik. *Pertama*, Ketidakrincian pengaturan mengenai penentuan calon-calon anggota DPR oleh partai politik. UU No. 12 Tahun 2003 menentukan bahwa “Calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan Partai Politik Peserta Pemilu merupakan hasil seleksi secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik.”³⁵ Kalimat “secara demokratis dan terbuka” nampak memberikan peluang bagi partisipasi publik dalam penentuan para calon anggota DPR yang akan dipilih dalam pemilu, tetapi pengaturan ini tidak mengandung makna imperatif karena tidak disertai pengaturan lebih lanjut mengenai ukuran demokratis dan terbuka serta tidak ada penegakannya, seperti sanksi, apabila ketentuan tersebut dilanggar oleh suatu partai politik. Akibatnya, banyak sekali partai politik yang nyata-nyata melanggar ketentuan tersebut dalam penentuan calon anggota DPR dalam Pemilu 2004.³⁶

Kedua, diperbolehkannya hanya memilih tanda gambar partai politik saja dalam pencoblosan kertas suara dalam pemilu 2004 membuat niatan untuk memperkenalkan para calon wakil rakyat dan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk menentukan sendiri wakil yang dikehendakinya menjadi kurang tercapai.

UU No. 12 Tahun 2003 menyebutkan:

Pasal 84

- (1) Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan

mencoblos salah satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan mencoblos satu calon dibawah tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dalam surat suara.

Pasal 93

- (1) Suara untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dinyatakan sah apabila:
 1. surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS;
 2. tanda coblos pada tanda gambar partai politik dan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota berada pada kolom yang disediakan; atau
 3. tanda coblos pada tanda gambar partai politik berada pada kolom yang disediakan;

Hanya memilih tanda gambar berarti menyerahkan kepada partai politik kewenangan untuk menentukan calonnya dan cara demikian adalah yang dipakai selama ini dalam pemilu-pemilu sebelumnya, atau dengan kata lain membuat sistem pemilu menjadi proporsional tertutup. Akan tetapi secara teknis, terdapat permasalahan dalam sistem yang dianut oleh UU No. 12 tahun 2003 ini yaitu kemungkinan terjadinya suara tidak sah akibat salah mencoblos³⁷ sehingga akan berakibat pada sia-sianya partisipasi yang diberikan pemilih. Walaupun *golput* tetap dapat dianggap salah satu bentuk partisipasi tetapi suara tidak sah karena kesalahan bukan karena kesadaran ingin *golput* membuat pengukuran tingkat partisipasi menjadi tidak akurat.³⁸ Oleh karena itu, agar partisipasi rakyat tidak terakomodasi hanya karena persoalan teknis maka proses sosialisasi mekanisme pemilu dan kesiapan penyelenggara pemilu menjadi sangat penting.³⁹

Ketiga, Sistem perhitungan suara dan pembagian kursi dengan mendasarkan perolehan kursi bagi suatu partai politik berdasarkan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dan calon yang berhak masuk ke DPR adalah yang memperoleh angka BPP sedangkan jika tidak mendapatkan BPP maka diberlakukan

nomor urut, membuat pilihan rakyat pada salah seorang calon menjadi sia-sia karena tidak mendapatkan BPP walaupun perbedaannya hanya satu suara dari angka BPP. Sehingga hal ini tentu mengurangi nilai dianutnya sistem proporsional daftar calon terbuka karena tetap saja yang lebih menentukan calon anggota DPR adalah partai politik bukan rakyat sebagai pemilih. Sistem ini juga berimplikasi pada mekanisme pergantian antar waktu (PAW) anggota DPR sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam ketentuan mengenai PAW dalam rancangannya sebenarnya ditentukan:

- (1) Anggota DPRD Provinsi yang berhenti atau diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 ayat (1) dan ayat (2) digantikan oleh calon pengganti dengan ketentuan :
 - a. calon pengganti adalah calon yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam Daftar Peringkat Perolehan Suara Calon Anggota DPRD Provinsi Wakil Partai Politik yang bersangkutan dari Daerah Pemilihan di Kabupaten/Kota atau bagian-bagian Kabupaten/Kota yang sama dengan yang digantikan berdasarkan Undang-undang tentang Pemilihan Umum; dan
 - b. apabila calon pengganti dalam Daftar Peringkat Perolehan Suara Calon Anggota DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada huruf a mengundurkan diri atau meninggal dunia, diajukan calon pengganti yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya

Namun dalam hasil akhir pembahasan yang disetujui pada Sidang Paripurna DPR tanggal 9 Juli 2003 adalah ketentuan yang mengatakan: ⁴⁰

Pasal 86

(1) Anggota DPR yang berhenti atau diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (1) dan ayat (2) digantikan oleh calon pengganti dengan ketentuan :

- a. calon pengganti dari Anggota DPR yang terpilih memenuhi bilangan pembagi pemilihan atau memperoleh suara lebih dari setengah bilangan pembagi pemilihan adalah calon yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara pada daerah pemilihan yang sama.
- b. calon pengganti dari Anggota DPR yang terpilih selain pada huruf a adalah calon yang ditetapkan berdasarkan nomor urut berikutnya dari daftar calon di daerah pemilihan yang sama.
- c. apabila calon pengganti sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b mengundurkan diri atau meninggal dunia, diajukan calon pengganti pada urutan peringkat perolehan suara atau urutan daftar calon berikutnya.

Hasil Pemilu 2004 telah membuktikan kelemahan akomodasi partisipasi rakyat oleh sistem pemilu yang dianut oleh UU No. 12 tahun 2003, seperti yang disebutkan di atas. Hasil Pemilu Legislatif 5 April 2004 lalu menunjukkan, hanya dua orang saja yang menduduki kursi di DPR RI dari seluruh anggota dewan yang jumlahnya 550 orang, karena berhasil mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Dua caleg yang berhasil mencapai angka BPP adalah Ketua Umum Partai Keadilan Sejahtera Dr. Hidayat Nur Wahid di daerah pemilihan Jakarta II, dan mantan Gubernur Riau H. Saleh Djasit SH dari Partai Golkar di daerah pemilihan Riau.⁴¹ Perlu dicatat kedua caleg ini ternyata berada pada nomor urut satu pada daerah pemilihannya masing-masing sehingga, secara praktis, memang berhak lolos ke DPR tanpa harus mendapat angka BPP sendirian asal partainya mendapat angka BPP.

Dengan demikian, sebanyak 548 calon anggota DPR

RI lainnya yang bakal lolos ke DPR disebabkan posisinya dalam Daftar Calon Tetap (DCT) berada di urutan teratas. Namun ironisnya, sebanyak 69 persen pemilih mencoblos tanda gambar dan salah satu nama calon, artinya sebagian besar pemilih telah memberikan suaranya bagi caleg tertentu yang mereka percaya.⁴²

Nomor urut ternyata lebih menonjol dibanding perolehan suara murni. Dukungan pemilih secara langsung kepada para caleg pilihannya sia-sia karena pada akhirnya caleg-caleg yang mendapat dukungan suara terbesar tidak selalu memperoleh kursi.

Sementara sebanyak 34,2 persen caleg dari total caleg yang memperoleh suara terbanyak untuk parpolnya di semua daerah pemilihan DPR (69 daerah pemilihan) tidak berhasil meraih kursi karena tak mencapai BPP. Sebagai contoh, Artis Nurul Arifin dari partai Golkar dan Prof JE Sahetapy dari PDI-P tercatat sebagai contoh caleg dengan suara terbanyak tetapi tidak memperoleh kursi. Keduanya justru menjadi penyumbang suara terbanyak bagi caleg di atasnya.

Nurul Arifin, caleg nomor urutan ketiga, memperoleh suara terbanyak untuk Partai Golkar di daerah pemilihan Jabar VIII sebanyak 81.566 suara, tetapi dia tidak berhasil meraih kursi karena tidak mencapai angka BPP. Caleg di nomor urutan 1 dan 2 yaitu Ade Komaruddin dan Wasma Prayitno memperoleh kursi yang dimenangkan Golkar di daerah pemilihan tersebut tersebut meskipun suara mereka masing-masing di bawah perolehan suara Nurul Arifin. Sementara, Prof JE Sahetapy dari PDI-P di daerah pemilihan Jatim I harus mengalah pada Soepomo dan Murdaya Poo meskipun suaranya jauh melebihi kedua caleg tersebut.⁴³

2. Penyelenggara Pemilu

Dalam hal penyelenggara pemilu, Perubahan UUD 1945 dengan didukung oleh UU No.12 tahun 2003 lebih menjamin penyelenggaraan pemilu yang demokratis dibandingkan dengan UU No. 3 tahun 1999 yang menjadi

dasar penyelenggaraan Pemilu 1999. Dalam UU No. 3 tahun 1999, pemerintah melalui lima orang wakilnya di KPU masih memiliki peluang untuk mengintervensi penyelenggaraan pemilu dan hasil-hasilnya. Bukti dari intervensi itu nampak dalam penyelenggaraan Pemilu 1999, dimana pemerintah melalui birokrasi sipil tetap memobilisasi massa untuk memilih Golkar.⁴⁴ Memang dampaknya sangat kecil dan hanya terjadi di daerah-daerah tertentu seperti Papua dan Bengkulu, tetapi itu menunjukkan bahwa Pemilu 1999 masih belum dilaksanakan secara demokratis.⁴⁵ Kecenderungan yang sama ditunjukkan juga oleh adanya anggota Parpol yang menjadi anggota KPU, sehingga KPU rentan dengan konflik kepentingan Parpol. Dalam Pemilu 2004 yang didasarkan pada Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945⁴⁶ dan UU No. 12 tahun 2003, pemerintah tidak lagi memiliki wakil di KPU karena keanggotaan di KPU sudah mengalami perubahan total, dan hanya terdiri dari anggota-anggota yang berasal dari sektor non pemerintah dan non Parpol. Tidak adanya keanggotaan pemerintah di KPU sedikit menjamin tidak adanya intervensi dari pemerintah terhadap KPU dalam Pemilu 2004. Begitu juga dengan konflik kepentingan politik antar Parpol.

Satu tahun setelah penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) tahun 1999, pemerintah bersama DPR mengeluarkan UU No 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Pokok isi dari UU No. 4/2000 adalah adanya perubahan penting, yaitu bahwa penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2004 dilaksanakan oleh sebuah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen dan nonpartisan.

Independen dan nonpartisan inilah label baru yang disandang oleh KPU saat ini. KPU baru ini terdiri atas para anggota yang dipilih dari orang-orang yang independen dan nonpartisan.

Pembentukan KPU yang demikian tidak bisa dilepaskan dengan aktivitas KPU masa lalu, yaitu pada pemilu 1999. Pada saat itu KPU beranggotakan para fungsionaris

partai peserta Pemilu. Dalam perjalanan KPU saat itu, publik melihat secara jelas bagaimana sangat kuatnya unsur kepentingan (*interest*) mewarnai setiap kegiatan KPU, sehingga sangat sering dalam pembahasan keputusan-keputusan KPU harus menghadapi situasi *deadlock*. Kenyataan ini tentu tidaklah menggembirakan, khususnya dilihat dari sudut pengembangan citra dan perkembangan KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu. Atas dasar pemikiran bahwa KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu seharusnya bebas dari tekanan kepentingan-kepentingan, serta kuatnya tuntutan dari banyak pihak bahwa lembaga penyelenggara Pemilu harus bersih dari intervensi partai politik dan pemerintah, maka DPR bersama pemerintah mengeluarkan UU No.4 tahun 2000 yang secara tegas menyatakan bahwa anggota KPU terdiri dari orang-orang independen dan non partisan.

Sifat independen dan nonpartisan KPU saat ini tercermin dari proses seleksi calon anggota KPU. Dari semua calon anggota KPU yang diajukan presiden kepada DPR untuk mendapat persetujuan, tidak satu pun yang berasal dari partai politik. Pada umumnya para calon berasal dari kalangan perguruan tinggi dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Dengan demikian pembangunan partisipasi dalam konteks ini terlihat dari netralitas penyelenggara pemilu yang menyebabkan lebih terjaganya hasil partisipasi rakyat dan keterlibatan rakyat melalui DPR dalam penentuan orang-orang yang berhak sebagai penyelenggara pemilu.

3. Pengawas Pemilu

Berkaitan dengan pengawasan pemilu, pemilu baru dikatakan dilaksanakan secara jujur dan adil apabila dipantau dan diawasi secara ketat oleh badan pengawas pemilu yang independen. Dalam rangka mengawasi penyelenggaraan pemilu, dalam pemilu 1999, UU No. 3 tahun 1999 mengatur tentang pembentukan panitia pengawas yang keanggotaannya ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung untuk

tingkat pusat, ketua pengadilan tinggi untuk tingkat provinsi dan ketua pengadilan negeri untuk tingkat kabupaten/kota dan kecamatan. Tugas utama panitia pengawas pemilu adalah mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menyelesaikan sengketa atau perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, menindaklanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum (pasal 24, 25 dan 26). Sementara dalam UU No. 12 tahun 2003 juga diatur tentang badan pengawas pemilu dan badan ini bertanggung jawab kepada KPU untuk tingkat nasional, dengan tugas mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang (Pasal 120, 121 dan 122), dengan keanggotaan sebanyak-banyaknya sembilan orang yang berasal dari unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers. Dengan struktur organisasi demikian dan mekanisme rekrutmen yang terbuka membuat kontrol dan kesempatan partisipasi rakyat menjadi lebih terbuka dalam pengawasan pemilu 2004, terlibatnya pers, perguruan tinggi dan tokoh masyarakat menjadikan pengawasan pemilu menjadi lebih berwibawa dan efektif di mata masyarakat. Apalagi jika melihat mekanisme pengawasannya yang menyertakan rakyat sebagai pihak yang terlibat dalam pengawasan pemilu membuat pelanggaran pemilu menjadi lebih sulit terjadi. UU No. 12 Tahun 2003 menentukan pihak yang dapat melaporkan terjadinya pelanggaran peraturan pemilu adalah peserta pemilu, pemantau dan warga negara yang memiliki hak pilih.⁴⁷ Dalam tinjauan efektivitas penegakan hukum dalam pengawasan pemilu, pengawasan dalam pemilu 2004 juga dapat dikatakan mengalami kemajuan, antara lain dengan membuat mekanisme yang lebih efektif terhadap pemrosesan tindak pidana pemilu dan

berbeda dengan tindak pidana pada umumnya. UU No. 12 tahun 2003 menentukan proses tindak pidana pemilu paling lama dilakukan dalam 30 hari dan pengadilan negeri sebagai tempat mengadili tindak pidana pemilu dianggap sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir.⁴⁸

B. Perluasan Fungsi DPR

Parlemen Indonesia nampaknya memang terus bergerak menjadi lembaga politis yang memiliki kekuatan besar. Selain berusaha memenuhi dirinya dengan berbagai legitimasi rakyat, para anggota parlemen melalui Perubahan UUD 1945 juga memutuskan berbagai perluasan fungsi bagi dirinya sehingga tampil sebagai lembaga politik yang efektif dan memiliki daya tawar yang semakin besar ketika berhadapan dengan eksekutif. Di tengah kecenderungan parlemen-parlemen di dunia lebih mengutamakan pendekatan *checks and balances* yang mementingkan fungsi pengawasan daripada pendekatan *separation of power* yang lebih mementingkan tugas-tugas legislatif,⁴⁹ di Indonesia kedua fungsi penting parlemen ini (pengawasan dan legislasi) justru semakin kuat.

1. Kekuasaan Legislasi

Saat ini fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat dari sebelumnya. Hal ini bisa dibandingkan bahwa pada UUD 1945 Sebelum Perubahan, Pasal 5 ayat (1) menentukan bahwa: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Sedangkan dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Pertama dinyatakan: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Kemudian dalam UUD 1945 Perubahan Pertama Pasal 20 ayat (1) dinyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Dengan adanya perubahan ini, jelaslah bahwa kekuasaan legislatif yang semula utamanya dipegang oleh Presiden

dengan persetujuan DPR, dialihkan menjadi dipegang oleh DPR. Sedangkan Presiden dinyatakan hanya berhak mengajukan RUU, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, S.H., Perubahan inilah yang disebut sebagai Pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.⁵⁰

Dalam prakteknya dapat saja terjadi suatu undang-undang lahir dengan keterlibatan pemerintah yang sangat minimal. Misalnya dapat saja terjadi sebuah RUU inisiatif yang merupakan usulan DPR kemudian dibahas di DPR, dalam pembahasan di DPR wakil pemerintah akan dilibatkan namun keputusan persetujuannya terjadi dalam Sidang Paripurna DPR yang meskipun dalam ketentuannya persetujuan dilakukan bersama Presiden dan DPR namun kenyataannya dalam Sidang Paripurna DPR tentu saja hanya anggota DPR yang memiliki hak suara, setelah itu dimintakan pengesahan kepada presiden, tetapi jika dalam 30 hari tidak juga disahkan maka RUU tersebut sah menjadi UU (Pasal 20 ayat (5)). Jadi dalam hal RUU inisiatif dapat terjadi pemerintah hanya ikut membahas saja di DPR tanpa berkuasa dalam memutuskan atau menolak suatu RUU.

Sebenarnya, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Pertama dinyatakan: "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Namun tidak ditemui pengaturan lebih lanjut mengenai pasal ini. Dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP), yang merupakan sumber utama dalam proses legislasi, pengaturan mengenai persetujuan bersama ini sama sekali tidak disinggung. Undang-undang PPP hanya mempertegas apa yang sudah diatur dalam Pasal 20 ayat (5) UUD, bahwa jika setelah 30 hari sejak suatu RUU disetujui oleh DPR dan Presiden namun belum ditandatangani, maka RUU tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan. Artinya memang seperti tidak ada kesempatan Presiden untuk melakukan penolakan terhadap

pemberlakuan suatu UU, penolakan Presiden menandatangani suatu RUU yang sudah disetujui Sidang Paripurna DPR tidak akan berakibat apapun dalam pemberlakuan RUU tersebut.⁵¹ Sepertinya konsep adanya persetujuan bersama ini diterjemahkan menjadi pembahasan yang sifatnya sangat teknis lewat rapat-rapat kerja di DPR secara bersama-sama oleh DPR dan wakil dari pemerintah sebagaimana yang berlangsung selama ini. Padahal menurut Prof. Dr. Jimly Assididqie harus dibedakan antara 'pembahasan bersama' dan 'persetujuan bersama'. Disini tidak dikatakan harus dibahas bersama atau secara bersama-sama. Yang penting adalah hasilnya, yaitu harus mendapat 'persetujuan bersama'. Artinya, RUU yang bersangkutan dapat saja dibahas sendiri-sendiri oleh DPR dan oleh Presiden secara terpisah, asalkan keduanya sama-sama dapat memberikan persetujuan terhadap RUU tersebut.⁵²

Jika melihat Pasal 20 ayat (4) seharusnya memang Presiden dapat berkuasa untuk menolak suatu RUU. Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 menyatakan: Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Menurut Prof. Dr. Jimly Assididqie S.H., pasal ini mengandung arti, antara lain, bahwa suatu RUU dapat saja tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah. Misalnya, pemerintah dapat menyatakan menolak untuk memberikan persetujuan terhadap suatu materi atau seluruh materi RUU, meskipun hal itu telah diadakan pembahasan bersama yang bertujuan mendapat persetujuan bersama.

Dengan kondisi seperti sekarang nampaknya DPR memang berkuasa dalam legislasi. Dengan gambaran tersebut tentu saja pemerintahan yang memiliki dukungan anggota parlemen minoritas mempunyai kesempatan sedikit mempengaruhi UU yang dihasilkan, padahal pemerintah lah yang harus melaksanakan UU tersebut dan menjabarkannya dalam peraturan yang lebih rendah.⁵³

2. Penentuan Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat Publik

Diantara kewenangan penting yang baru lahir dalam parlemen Indonesia adalah keterlibatan DPR dalam penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik. Kewenangan ini lahir sebagai salah satu alat dalam rangka melakukan pengawasan.⁵⁴ DPR RI pasca amandemen juga memiliki kewenangan jenis ini seiring dengan terjadinya reduksi dalam kewenangan presiden. Pejabat publik yang penentuannya memerlukan keterlibatan DPR antara lain adalah Panglima TNI dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri); Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda MA dan Hakim Agung; Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Gubernur dan Deputi Gubernur Senior Bank Indonesia (BI); Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM); Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU); dan Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU). Selain itu, dalam beberapa BUMN *fit and proper test* dalam rangka penentuan Dirut-nya juga melibatkan DPR. UUD 1945 juga menentukan DPR memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain (Pasal 13 ayat (2) dan (3)).

Derajat keterlibatan DPR dalam menentukan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik berbeda-beda, paling tidak dapat dibagi menjadi lima jenis yaitu (1) memberikan pertimbangan (2) memberikan persetujuan (3) mengajukan calon (4) memilih dan mengajukan (5) uji kepatutan (*fit and proper test*).

Fungsi penentuan pejabat publik ini tentu akan berpengaruh sangat strategis terhadap sinergi kebijakan dan efektivitas kebijakan yang dibuat pemerintah. Kalau DPR tampil terlalu kuat dalam melakukan fungsi ini dan dengan asumsi pemerintahan selalu gagal menempatkan orang-orangnya dalam pejabat-pejabat pada institusi strategis akan berakibat pemerintah kehilangan kewibawaannya dan

menjadi *macan ompong* karena lemahnya pemerintahan mengendalikan institusi penting negara. Dalam skenario yang paling pesimistik, posisi ini akan membahayakan pemerintahan karena kemungkinan diterpa isu pelanggaran hukum sebab *output* dari lembaga strategis seperti yang tertulis di atas adalah berdampak hukum.

Penutup

Pasca Pemilu 2004 pemisahan kekuasaan dalam struktur ketatanegaraan RI semakin jelas terlihat. Eksekutif dan Legislatif hadir sebagai lembaga yang sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat. Keseimbangan legitimasi seharusnya juga diikuti oleh keseimbangan fungsi, jika tidak potensi konflik ketatanegaraan akan mudah terpicu. Kasus RUU Batam, Pengangkatan dan Pemberhentian Panglima TNI, dan konflik internal DPR dalam penentuan alat kelengkapan dewan adalah contoh-contoh konflik yang di masa depan mungkin saja bertambah besar. Sistem presidensiil pada umumnya memang menyediakan hanya sedikit jalan keluar jika terjadi konflik institusional antara legislatif dan eksekutif, dalam sistem ini *deadlock* antara kedua lembaga politik utama ini seringkali tidak akan terselesaikan kecuali menunggu pada akhir masa jabatan presiden. Oleh karena itu bertambahnya legitimasi dan semakin luasnya fungsi pada lembaga legislatif harus diimbangi dengan mekanisme hubungan yang seimbang dengan eksekutif. Dan yang tidak kalah penting kontrol langsung rakyat terhadap segala putusan legislatif menjadi sangat penting, partisipasi rakyat tidak boleh berhenti hanya sampai pemilihan umum, partisipasi harus berwujud pada pengaruh dalam pengambilan putusan dan pengawasan pelaksanaan putusan. Sistem selalu punya cela, tetapi kebaikan utama demokrasi adalah ketika kontrol dibuka lebar bagi setiap kekuasaan.

Endnotes

¹ Pasca perubahan keempat MPR mengeluarkan Ketetapan No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi untuk membentuk Komisi Konstitusi yang hasil kerjanya harus dilaporkan kepada MPR dalam Sidang MPR 2004. MPR baru hingga kini belum menentukan tindak lanjut dari hasil kerja Komisi Konstitusi

² Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 2.

³ Sebelum perubahan UUD 1945 dilakukan memang terdapat kesepakatan di antara Fraksi-fraksi yang ada di MPR yaitu (1) tidak mengubah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945; (2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) **mempertegas sistem pemerintahan Presidensial**; (4) penjelasan UUD 1945 diadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan kedalam pasal-pasal; (5) perubahan dilakukan dengan cara adendum. Maka wajar Perubahan UUD 1945 menghasilkan Sistem Pemerintahan yang Presidensial

⁴ Dalam banyak literatur bahkan dapat dilihat bahwa sistem pemerintahan presidensial disebutkan sebagai sistem pemisahan kekuasaan. Hal tersebut antara lain dapat dilihat dalam

⁵ MPR dalam oleh para penyusun UUD 1945 memang dirancang sebagai lembaga tertinggi dalam bangunan organisasi negara. Dalam rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945 di gedung Tyuuoo Sangi-In, Supomo mengatakan:..."Jadi MPR adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya." Lihat Safroedin Bahar, Ananda B.Kusuma, Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*; Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995, hlm. 423

⁶ Menurut Prof. Dr. Suwoto Mulyosudarmo SH. Pertanggungjawaban presiden sebagai mandataris MPR kepada MPR yang diatur dalam naskah asli UUD 1945 hanya sebatas pelaksanaan putusan Majelis yang termasuk GBHN di dalamnya, jadi pertanggungjawaban tersebut limitatif. Lihat Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoretis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997. hlm. 82-86

⁷ Saking besarnya kedudukan MPR ini, dalam sejarah dapat dilihat, para penguasa yang menginginkan kekuasaannya awet melakukan pengisian anggota MPR dengan orang-orang kepercayaannya untuk mengamankan kekuasaannya. Soeharto mengisi MPR

dengan lebih dari 50 % anggota dengan pengangkatan, bahkan Soekarno pernah membentuk MPR sendiri yang terdiri dari orang-orang yang dipilihnya. Lihat Harmaily Ibrahim, *Majelis Permusyawaratan Rakyat; Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*, Sinar Bakti: Jakarta, 1979

⁸ Melalui Ketetapan MPR No: I/MPR/2003 telah dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum terhadap seluruh Ketetapan MPR/S yang pernah berlaku di Indonesia dan hanya beberapa Ketetapan saja yang masih tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang yang mengatur materi Ketetapan tersebut.

⁹ Menurut Ketetapan MPR No: I/MPR/2003, Ketetapan MPR No: III/MPR/2000 yang memuat hierarki peraturan perundang-undangan dan menentukan Ketetapan MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan termasuk dalam kategori Ketetapan MPR yang masih tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang yang mengatur materi Ketetapan tersebut. Dengan terbentuknya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka Tap III/MPR/2000 menjadi tidak berlaku

¹⁰ Lihat Bambang Cipto, *Presiden, Partai dan Pemulihan Ekonomi Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 4

¹¹ Hendra Nurtjahjo, *Perwakilan Golongan Di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Indonesia, 2002, hlm. 70

¹² Jimly Asshiddiqie, *Pengumpulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1996, hlm. 42.

¹³ Berdasarkan ketentuan pasal ini yang kemudian diterjemahkan lebih lanjut dalam UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dapat diketahui bahwa parlemen Indonesia di tingkat pusat dilaksanakan oleh tiga lembaga (MPR, DPR dan DPD) yang terpisah dengan fungsi yang berbeda. Prof Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. menyebut sistem yang dianut parlemen Indonesia adalah trikameralisme, sebuah sistem yang kurang lazim dalam parlemen-parlemen di dunia. Menurut penelitian penulis paling tidak terdapat dua negara yang pernah memakai trikameralisme yaitu Taiwan dan Afrika Selatan, kini kedua negara itupun sudah merubah sistem parlemennya menjadi bikameralisme. Lihat Jimly Asshiddiqie, *ibid*, hlm. 42-45 dan Fitra Arsil, *Mekanisme Partisipasi Publik dalam DPR RI Pasca Perubahan UUD 1945*, Tesis Magister Hukum Program Pascasarjana Fakultas

Hukum Universitas Indonesia, hlm. 69 – 73

¹⁴ Lihat Risalah Sidang MPR

¹⁵ Hasil perhitungan akhir yang diumumkan KPU 5 Mei lalu, angka golput hampir seperempat jumlah pemilih, tepatnya 24,74 persen. Selama perjalanan bangsa ini melakukan pemilu, baru kali ini angka golput sebesar itu dalam Pemilu 1999 angka golput hanya 10 %. Banyak sekali faktor yang dapat menyebabkan hal tersebut, seperti semakin rendahnya kepercayaan rakyat terhadap gerakan reformasi (lihat survey LSI), sosialisasi yang minim dari penyelenggara pemilu, persoalan teknis memilih yang lebih kompleks dari sebelumnya dan lain sebagainya. Lihat Muhammad Asfar, "Di Balik Tingginya Angka Golput" *Harian Surya*, Selasa 11 Mei 2004.

¹⁶ Oleh karena itu para ahli dalam berbagai literatur membedakan antara partisipasi yang bersifat otonom (*autonomous participation*) dan partisipasi yang dimobilisasi atau dikerahkan oleh pihak lain (*mobilized participation*) Pendapat tersebut antara lain dapat dilihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaruan Hukum, Dan Keberdayaan Masyarakat Madani*, makalah yang disampaikan dalam forum Kongres Mahasiswa Indonesia Sedunia I, di Chicago, Amerika Serikat, 28 Oktober 2000 atau dalam Samuel P. Huntington dan John M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in developing Countries*, Cambridge: Harvard University Press, 1977 hlm. 7.

¹⁷ S.E. Finer, *Comparative Government*, Penguin Books, 1978, hlm. 406

¹⁸ Dalam proses pelaksanaan Pemilu Legislatif 2004 lalu banyak kasus rakyat tidak dapat memilih karena persoalan administratif dan teknis (seperti pendaftaran, teknis pencoblosan dll) sehingga menyebabkan terhambatnya partisipasi. Di Amerika Serikat Kongres mengeluarkan suatu undang-undang yang dikenal dengan *motor-voter bill* yang memerintahkan kepada setiap negara bagian untuk mempermudah pendaftaran pemilih dalam pemilu dengan cara meminta para pemohon Surat Izin Mengemudi sekaligus mendaftar sebagai pemilih. Sebelumnya pendaftaran pemilih juga dilakukan bersamaan dengan dikeluarkannya KTP bagi setiap warga negara. Kebijakan ini telah menghasilkan 49 juta pemilih yang sebelumnya tidak terdaftar. Lihat James Q. Wilson dan John J. Diulio Jr., *American Government: Institutions and Policies*, sixth edition, Lexington: D.C. Heath and Company, 1995 hlm. 132

¹⁹ Penolakan untuk ikut memberikan suara dapat dianggap sebagai Pernyataan protes secara diam-diam. Keikutsertaan dan ketidakikutsertaan dalam pemilu menunjukkan sejauhmana tingkat

partisipasi konvensional warganegara. Seseorang yang ikut mencoblos dalam pemilu, secara sederhana, menunjukkan komitmen partisipasi warga. Tapi orang yang tidak menggunakan hak memilihnya dalam pemilu bukan berarti ia tak punya kepedulian terhadap masalah-masalah publik. Bisa jadi ia ingin mengatakakan penolakan atau ketidakpuasannya terhadap kinerja elite politik di pemerintahan maupun partai dengan cara golput. Lihat Gabriel A. Almond, “Sosialisasi, Kebudayaan dan Partisipasi Politik” (terjemahan dari “Political Socialization and Culture” dan “Political Participation” dalam *Comparative Politics Today*, Boston: Little, Brown and Company, 1974) dalam Mohtar Mas’oed dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001, hlm. 35 atau dalam Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Gramedia, 1981

²⁰ Russel J. Dalton and Martin P Weinberg, “The Not So Simple Act of Voting” dalam *Political Science: The State of the Discipline*, ed. Ada Finifter, second edition, Washington D.C.: APSA, 1993, hlm. 210 yang dikutip dengan beberapa penyederhanaan oleh penulis dari James Q. Wilson, *ibid.*,

²¹ lihat Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 3

²² lihat UU No. 3 tahun 1999 dan UU No. 4 tahun 1999

²³ Lihat Pasal 6 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003

²⁴ Keunggulan sistrim distrik antara lain dapat dilihat dalam Miriam Budiardjo, “Sistem Pemilu yang Bagaimana?” dalam Bari Azed, *op. cit.*, hlm. 32.

²⁵ Persyaratan tentang domisili dan dukungan dapat dilihat dalam Pasal 11 dan Pasal 63 UU No. 12 Tahun 2003

²⁶ Eep Saefullah Fatah dalam “Panduan Pemilih” makalah pada www.imsa-sister.org .

²⁷ Data diolah dari Sekretariat DPR, 2001, data IRI Indonesia dalam www.iri-indonesia.org dan Khofifah Indar Parawansa, “Hambatan terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia”, dalam Sarah Maxim, *Perempuan Dalam Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*, Jakarta: International IDEA, 2002, hlm. 41. Data dari Khofifah hasil perumusan ulang dari sekretariat DPR oleh Divisi Perempuan dan Pemilihan Umum, CETRO, 2002. Dengan tingkat representasi seperti ini, IPU menempatkan Indonesia pada posisi ke-83 dalam bidang Representasi Perempuan di Parlemen (Maret 2002).

²⁸ Sebuah ilustrasi menarik untuk menggambarkan persoalan ini

ditampilkan oleh Eep Saefullah Fatah dalam “Panduan Pemilih” makalah pada www.imsa-sister.org. Pada tahun 1996, The Asia Foundation dan Harian Republika mengadakan sebuah penelitian yang menjadikan 104 dari 118 orang (88,14 persen populasi) perempuan anggota DPR Pusat dan DPRD DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sumatera Utara sebagai responden. Hasilnya, umumnya perempuan anggota parlemen itu ternyata hanya berjenis kelamin perempuan tanpa kesadaran gender.

²⁹ Saefullah Fatah, *ibid*,

³⁰ Lihat Gregorius Sahdan, Analisis CSIS, *Op. Cit.*, hlm. 208

³¹ Walaupun dinilai dari segi pengaturannya nampak memberikan peluang besar bagi partisipasi publik namun dalam kenyataannya karena persoalan-persoalan teknis terjadi beberapa hambatan dalam hal pendaftaran pemilih dalam pelaksanaan Pemilu 2004 yang menyebabkan banyak pemilih tidak terdaftar,

³² lihat Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 tahun 2003

³³ Abdul Bari Azed, *op. cit.*, hlm. 18 - 19

³⁴ Eep Saefullah fatah, “Pemilih adalah Penentu” *Koran Tempo*, 1 Maret 2004

³⁵ Pasal 67 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003

³⁶ Hal ini terbukti dari berbagai pemberitaan media massa yang melansir konflik-konflik internal partai politik yang mencuat keluar yang diakibatkan tidak demokratisnya penentuan calon anggota DPR dalam mekanisme internal partainya, antara lain lihat “Penetapan Caleg PDIP Rawan Konflik”, Harian *Surya*, 8 November 2003.

³⁷ Berdasarkan UU No. 12 tahun 2003 mencoblos hanya nama calon atau mencoblos tanda gambar partai dan nama calon dari partai yang berbeda membuat suara menjadi tidak sah. Kenyataan banyak suara tidak sah akibat kesalahan tersebut.

³⁸ *Golput* atau golongan putih adalah orang yang secara sadar tidak menggunakan hak pilihnya atau sengaja datang ke pemungutan suara dan membuat kerta suara menjadi tidak sah.

³⁹ Dengan alasan persoalan teknis ini sejumlah partai mendorong supaya pemilih hanya memilih partai saja tanpa memilih nama kandidat untuk menghindari suara tidak sah, seperti yang disampaikan PPP, PKB dan PDIP. Antara lain lihat “Tak Siap Penuhi Sistem Pemilu 2004 Partai Rame- Rame Prioritaskan Coblos Gambar”, *Surya*, 7 Oktober 2003

⁴⁰ Pasal 86 Undang Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

an Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴¹ lihat daftar “Caleg Terpilih DPR RI 2004 – 2009: Perolehan Suara Caleg dan Kursi Partai Politik” dalam *www.cetro.or.id*

⁴² Lihat “Hanya Dua Caleg Capai Angka BPP”, *Kompas*, 26 April 2004

⁴³ *www.cetro.or.id*, *ibid.*,

⁴⁴ Lihat Laporan KPU 1999

⁴⁵ Sahdan, *Op. Cit.*, hlm. 207.

⁴⁶ Dalam Pasal 22E ayat (5) disebutkan “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri” Ketentuan ini menegaskan bahwa penyelenggara pemilihan umum bukan lagi presiden seperti pengertian selama ini dan kata ‘mandiri’ menutup peluang intervensi kekuasaan dalam pelaksanaan pemilu yang seringkali terjadi di masa orde baru. Lihat Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 35

⁴⁷ Lihat Pasal 127 ayat (2) UU No. 12 tahun 2003

⁴⁸ Sejauh ini kasus yang masuk ke pengadilan dan sudah diputus jauh lebih banyak daripada yang terjadi dalam pemilu sebelumnya. Pada pemilu 1999 karena sulitnya mekanisme dalam pegakan hukum terhadap pelanggaran pemilu, tercatat hanya 4 kasus yang dapat diputus oleh Pengadilan dan hanya 1 kasus yang diputus bersalah, satu kasus masih dalam proses kasasi di Mahkamah Agung.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”, Makalah ini disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM 2003, hlm. 25.

⁵¹ Selama masa Megawati menjadi Presiden RI, setidaknya sudah ada lima undang-undang yang diundangkan tanpa tanda tangan Presiden, yaitu: Undang-Undang No. 18 tahun 2003 tentang Profesi Advokat, Undang-Undang No. 25 tahun 2002 tentang Kepulauan Riau, Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran, Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang tentang No. 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO Convention No. 81 *Concerning Labour Inspection In Industry and Commerce* (Konvensi ILO NO. 81 Mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) lihat PSHK, “Menciderai Mandat Rakyat: Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR Tahun 2003”, hlm. 33.

⁵² Asshiddiqie, *Loc. cit.*, hal. 26.

⁵³ Kasus menarik terjadi di Brazil, Dua Presiden terakhir di Brazil berasal dari partai kecil yang perolehan kursi parlemennya hanya sedikit (Fernando Collor de Melo, 1989 partainya PRN hanya 4,2% dan Fernando Cardoso, 1994 partainya PSDB hanya 12,1%) akibatnya sulit mempengaruhi keputusan legislasi maka presiden Brasil selalu mengeluarkan semacam Perpu yang seharusnya dirancang dalam kondisi darurat dan hanya berlaku 30 hari sesudah itu harus mendapatkan pengesahan Kongres. Dalam praktek presiden mengeluarkan perpu kembali yang telah kehabisan masa berlakunya berkala-kali sehingga perpu tersebut seakan-akan menjadi undang-undang karena masa berlakunya terus-menerus diperbaiki. Begitu seringnya penggunaan perpu ini sehingga antara akhir tahun 1988 hingga pertengahan tahun 1995 tidak kurang dari 1004 perpu telah dikeluarkan presiden Brasil. Lihat Cipto, *Op. cit.*, hlm. 21-22

⁵⁴ Perkembangannya di dunia dalam rangka fungsi pengawasan tugas parlemen dapat dikatakan terbilang cukup padat sehingga cukup untuk membuatnya menjadi lembaga politis yang efektif dalam mengimbangi peran pemerintah. Parlemen dalam melakukan fungsi pengawasan dapat melakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut: (1) Penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik (2) Pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dasar dan undang-undang, (3) Penentuan dan pengawasan anggaran dan keuangan negara, (4) Perlindungan hak milik dan kekayaan warga negara dan pembebanan oleh negara, (5) Penyelenggaraan debat publik mengenai kebijakan pemerintahan, (6) Menyetujui rancangan-rancangan pemerintah dan meratifikasi pelaksanaannya, (7) Penyelenggaraan kegiatan dengan pendapat (*hearings*), (8) Menetapkan soal-soal perang dan damai, (9) Menyetujui amnesti umum, (10) Penyelenggaraan pemerintahan bersama (*Co-administration*), (11) Penyelenggaraan tugas-tugas yang bersifat semi-legislatif dan semi-judisial, (12) Permintaan pertanggungjawaban terhadap kepala pemerintahan. lihat Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 167 - 168. ■



SISTEM PEMERINTAHAN DENGAN PRINSIP “CHECKS AND BALANCES”

Oleh **R.M.A.B. Kusuma**

Pengajar Sejarah Ketatanegaraan pada Fakultas Hukum
Universitas Indonesia

Banyak pengkritik UUD 1945 yang punya persepsi keliru mengenai UUD 1945, dikiranya bahwa sistem pemerintahan menurut UUD 1945 sebelum di amandemen tidak mengenal asas “*checks and balances*”. Penulis condong kepada pendapat Sartori, yang menyatakan bahwa semua sistem konstitusi yang benar selalu mengandung sistem *checks and balances*, “*all truly constitutional systems are systems of checks and balances*”.

Mengapa terjadi mispersepsi tentang UUD 1945 dan sistem pemerintahan di Indonesia ?

Tentang hal ini menurut penulis dapat dikemukakan beberapa kemungkinannya yaitu *pertama*, mispersepsi terjadi karena mereka memakai informasi dari para pakar Orde Baru yang telah merekayasa ajaran para Pendiri Negara. Pimpinan Orde Baru, mantan Presiden Suharto, memang menyatakan ingin melaksanakan UUD 1945 secara murni

dan konsekuen tetapi pada kenyataannya yang dilaksanakan secara konsekuen adalah UUD 1945 yang tidak murni, UUD 1945 yang menyimpang. Itulah sebabnya negara kita hancur dan banyak orang yang mempunyai persepsi keliru tentang UUD 1945.

Kemungkinan *kedua*, mispersepsi terjadi karena mereka tidak serius mempelajari UUD 1945 Mereka tidak serius mencari sumber otentik tentang terjadinya UUD 1945. Sumber utama yang dipakai adalah Naskah Persiapan UUD 1945 yang menurut Bung Hatta dan kawan-kawan² merupakan sumber sejarah yang sudah direkayasa oleh Prof. Mr. M. Yamin. Asumsi yang mereka gunakan juga keliru. Beberapa kekeliruan mereka adalah umpamanya mereka mengira (1) bahwa UUD 1945 berdasar *idee* negara integralistik, padahal UUD 1945 berdasar *Preamble*/Piagam Jakarta³; (2) bahwa sistem pemerintahan kita adalah sistem presidensial⁴; (3) bahwa Pendiri Negara bermaksud memakai trias politika⁵; (4) bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat disusun seperti *Congress* di Amerika Serikat yaitu hanyalah suatu forum, bukan lembaga⁶. Interpretasi para pakar bahwa sistem pemerintahan kita terdiri dari 7 kunci pokok padahal yang sesungguhnya terdiri dari 9 kunci pokok juga menunjukkan bahwa kita tidak serius mempelajari UUD 1945⁷.

Kemungkinan *ketiga*, pengkritik UUD 1945 mempelajari buku teks yang kurang tepat mengenai UUD 1945 dan sistem presidensial Amerika Serikat. Buku teks yang dimaksud adalah “Dasar-Dasar Ilmu Politik” karangan Prof. Miriam Budiardjo. Buku tersebut pertama kali terbit tahun 1972 dan sampai cetakan ke-24, tahun 2003, sejumlah kesalahan yang serius yang terdapat di buku tersebut tidak pernah diungkapkan oleh murid-muridnya yang telah menjadi pengajar, bahkan telah menjadi Guru Besar sehingga menimbulkan mispersepsi diantara pembacanya, seolah-olah pemerintahan yang demokratis hanya dapat dilaksanakan dengan trias politika dan sistem pemerintah di Indonesia

banci, *infirior* (sic), dibandingkan dengan sistem pemerintahan di Amerika yang memakai trias politika dan *checks and balances*. Buku tersebut telah menggiring agar pembacanya menganggap bahwa sistem pemerintahan di Amerika adalah sistem yang paling sempurna.

Pengetahuan Prof. Miriam Budiardjo mengenai sejarah ketatanegaraan kelihatannya kurang lengkap. Hal itu terlihat dari pernyataan beliau yang menyatakan bahwa pemerintahan Indonesia bersifat presidensiil⁸ (halaman 115). Selain itu beliau menyatakan bahwa “Ketiga UUD Indonesia tidak secara eksplisit mengatakan bahwa doktrin trias politica dianut, tetapi karena ketiga UUD menyelami jiwa dari demokrasi konstitusional, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut trias politica dalam arti *pembagian kekuasaan*.”⁹

Penjelasan didalam buku tersebut tentang *checks and balances* pada halaman 148, juga perlu diluruskan karena beliau mengungkapkan bahwa (a) “Senat di mana semua negara bagian mendapat perwakilan yang sama sangat berkuasa, lebih berkuasa dari pada *House of Representative*”. Kemudian (b) “dalam praktek Mahkamah Agung merupakan penafsir utama dari Undang-Undang Dasar dan dengan demikian lebih kuat kedudukannya dari pada badan legislatif atau badan eksekutif.” Menurut penulis apa yang diungkapkan Prof. Miriam Budiardjo dalam buku tersebut bertentangan dengan asas *checks and balances*.

Inti dari *checks and balances* adalah tidak ada lembaga pemerintahan yang *supreme*. “*Checks and balances are the constitutional controls whereby separate branches of government have limiting powers over each others so that no branch will become supreme*” (Berman, 1998:58). Arti lain adalah bahwa tiap-tiap cabang kekuasaan mempunyai kekuasaan dari cabang lainnya, (“*System that ensure that for every power in government there is an equal and opposite power placed in separate branch to restrain that force*”). Jadi konsep yang dipakai bukan pemerintahan yang

didasarkan pada pemisahan kekuasaan, (*separation of powers*) tetapi pemisahan lembaga yang menggunakan kekuasaan bersama-sama, “*government of separated institutions sharing powers*”¹⁰.

Buku tersebut juga tidak menjelaskan hal yang sangat penting dalam penyusunan undang-undang, yakni bahwa *checks and balances* tidak hanya berlaku antara Pemerintah Pusat dan Negara Bagian, antara Presiden dan *Congress* tetapi berlaku juga antara *Senate* dan *House of Representative*. (“*Even though the two Houses are now chosen similarly, there is enough division of interest between them so that each often operates a checks on the other. All laws must of course receive the approval of both and this duality of decision often prevent extremism*”). Dengan demikian pernyataan Prof. Miriam Budiardjo bahwa Mahkamah Agung dalam praktek kedudukannya lebih kuat daripada badan legislatif dan badan eksekutif juga tidak benar, karena bertentangan dengan asas *checks and balances*.

Lebih lanjut dapat dikemukakan bahwa *checks and balances* adalah asas di sistem pemerintahan presidensial yang berkembang di Amerika Serikat. Dapat dikemukakan bahwa *Founding Fathers* Amerika Serikat, terutama John Adams, tertarik pada ajaran Montesquieu yang mengira bahwa sistem pemerintahan di Inggris didasarkan pada “*separation of powers*” (pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan *judicial*). Padahal sesungguhnya, Inggris menggunakan “*fusion of powers*”¹¹, penggabungan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, yang berarti bahwa perdana menteri dan menteri yang penting harus merangkap sebagai anggota Parlemen.¹² Meskipun tertarik, para *Founding Fathers* Amerika tidak membabi-butu meniru pendapat Montesquieu, tetapi mereka berusaha membuat suatu sistem pemerintahan yang sesuai dengan budaya politik rakyat Amerika. Mereka menyempurnakan ajaran *separation of powers* dengan ajaran *checks and balances* agar tidak menimbulkan kemacetan, *gridlock*, sehingga pemerintahan dapat berjalan

dengan efektif.¹³ Penyempurnaan itu menunjukkan bahwa mereka tidak pernah menggunakan ajaran Montesquieu yang murni, mereka tidak pernah menganggap ajaran tersebut ideal.

Teori *separation of powers* seperti yang dikemukakan Montesquieu dapat dikatakan belum matang, masih diperlukan asas lain seperti *checks and balances* dan asas bahwa pemerintahan harus mempunyai cukup kekuasaan untuk dapat menjalankan tugasnya, pemerintah harus punya “kedaulatan” (*that the Government must be strong enough to perform its task, that it must possess “sovereignty”*). Ajaran Montesquieu sangat teoritis dan dalam praktek tidak pernah ada sistem pemerintahan yang berjalan menurut ajaran tersebut..

Untuk pembahasan lebih lanjut, disini dikemukakan pendapat James Madison, “Bapak Konstitusi” Amerika Serikat, yang menjelaskan tentang asas-asas yang dimuat dalam Konstitusi Amerika Serikat di *Federalist Paper* No.10 dan No.47 sampai No. 58. Intinya sebagai berikut:

1. Demokrasi tidak langsung, *representative democracy*. Madison menegaskan bahwa dia menganut bentuk negara “Republik” yang berarti “demokrasi tidak langsung”. Pada umumnya *Founding Fathers* Amerika aliran pikirannya kurang demokratis. Mereka beranggapan bahwa kebijakan jangan dibuat oleh rakyat jelata, kebijakan harus dibuat oleh *elites*, oleh “orang-orang bijaksana” yang mereka satukan dalam *Electoral College*. Pendapat Madison itu masih terlihat sampai sekarang pada pemilihan Presiden Amerika Serikat yang telah dipilih secara langsung tetapi pada kenyataannya suara Dewan Pemilih (*electoral vote*) lebih menentukan dari suara pemilih (*popular vote*). Di Amerika Serikat, ada 3 orang yang mendapat suara populer lebih kecil dari lawannya tetapi dapat memangku jabatan sebagai Presiden, mereka itu ialah:

- a. Rutherford B. Hayes, 1876, yang mendapat suara sebesar 4.036.571 dan suara *electoral* 185 sedangkan lawannya, Samuel J. Tilden mendapat suara *popular* lebih besar, 4.284.020, tetapi suara *electoral*-nya hanya 184.
 - b. Benjamin Harrison, 1888, mendapat suara *popular* hanya 5.444.337 tetapi suara *electoral*-nya 233, sedangkan Grover Cleveland mendapat suara *popular* lebih besar 5.540.050 tetapi suara *electoral*-nya hanya 168. Perlu dicatat bahwa pada waktu pemilihan tahun 1888 Grover Cleveland adalah Presiden yang sedang menjabat, *Incumbent President*. Tetapi dia tidak mau berkampanye karena dia berpendapat bahwa Presiden yang sedang menjabat tidak pantas kalau menghabiskan waktunya untuk berkampanye. Setelah mengalami kekalahan, pada pemilihan Presiden berikutnya, 1892, dia aktif berkampanye dan terpilih kembali menjadi Presiden.
 - c. George W. Bush, 2000, mendapat *popular vote* 500.000 lebih kecil dari Albert Gore tetapi mendapat lima *electoral vote* lebih besar, 271 sedangkan Albert Gore hanya 266.
2. Penemuan asas *Federalism* sangat membanggakan para *Founding Fathers* Amerika. *Federalism* sering juga dinamakan *division of powers*, pembagian kekuasaan secara vertikal, antara pemerintah Federal dan pemerintah Negara Bagian. *Federalism* menyatakan bahwa kedaulatan dapat dibagi antara pemerintah Federal dan pemerintah Negara Bagian, jadi seorang Amerika seolah-olah mempunyai 2 kewarganegaraan, yakni warga Negara Bagian dan warga Negara Federal. (“*The genius of the Constitutions, according to the Federalist, was its recognition that sovereignty was not, as current political theory held, indivisible but could be divided succesfully between the Union and local government*”).

Konstitusi Amerika 1787 (diresmikan tahun 1789), merupakan penyempurnaan *Articles of Confederation* 1781, Konstitusi Negara Konfederasi yang dibentuk tahun 1776. Konstitusi 1789 mengurangi kekuasaan Negara Bagian yang berdiri sebelum tahun 1776.

Kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah Federal disebut sebagai kekuasaan yang di delegasikan oleh Negara Bagian. Kekuasaan itu diperinci satu-persatu (*enumerated*). Kekuasaan *Congress* dirinci dan kekuasaan yang tidak dipunyai *Congress* (*Powers denied to Congress*) juga dirinci sehingga memperkecil kesalahan interpretasi. Asas yang dipakai jelas, “*expressio unius est exclusio alterus*” (*the expression of one thing is the exclusion of another*). Alam (*Nature*), ruang lingkup (*Scope*) dan tugas (*Duties*) dari Presiden juga dirinci. Kekuasaan yang tidak dipunyai Negara Bagian (*Powers Denied to States*) juga dirinci, dan dengan tegas dinyatakan bahwa kekuasaan yang tidak disebut (*Reserved Powers*)¹⁴ berada di Negara Bagian dan Rakyat.

Kekuasaan yang didelegasikan kepada Pusat juga dirinci, antara lain meliputi kekuasaan dalam bidang luar negeri, perdagangan luar negeri/antar Negara Bagian, bidang pertahanan/Tentara, bidang fiskal/moneter/pembuatan uang, memberantas uang palsu, kehakiman/naturalisasi/imigrasi, menyatakan perang dan membuat perdamaian, Kekuasaan yang dipunyai Negara Bagian antara lain adalah menyelenggarakan urusan pemerintah daerah, Ketertiban Umum (Polisi), menyelenggarakan pemilihan umum, menyelenggarakan “*reserved powers*” yang tidak diberikan kepada pemerintah Pusat dan tidak dilarang dilakukan oleh Negara Bagian.

Selain itu ada kekuasaan yang dimiliki bersama (*Shared Powers*), antara lain meliputi pemungutan pajak, menyelenggarakan pengadilan, menyelenggarakan bersama program untuk meningkatkan kesejahteraan, kesehatan dan pendidikan bagi penduduk.

3. *Limited Government*, pembatasan kekuasaan pemerintahan, pembagian kekuasaan bukan hanya kepada kepada pemerintah federal dan pemerintah negara bagian, tetapi hak rakyat juga dijamin oleh Konstitusi. Hak rakyat tidak boleh dilanggar, baik oleh pemerintah daerah maupun oleh pemerintah Pusat. Kekuasaan *Congress* juga dibatasi. Umpamanya *Congress* dilarang membuat Undang-Undang yang berlaku surut (*Ex Post Facto Law*) dan *Bill of Attainder*, yakni rancangan undang-undang yang menghukum kelompok tertentu tanpa melalui Pengadilan (Di Indonesia umpamanya menghukum anak cucu anggota PKI/Ormasnya untuk menjadi Tentara/Pegawai Negeri).
4. *Separation of Powers*, pembagian kekuasaan secara horisontal, pembagian kekuasaan menurut fungsinya (*functional division of powers*), yakni pembagian kekuasaan antara Legislatif yang antara lain mempunyai kekuasaan membuat undang-undang, menyetujui pengangkatan pejabat penting dan meng-*'impeach'* Presiden. Eksekutif yang antara lain mempunyai kekuasaan menjalankan undang-undang, memveto rancangan undang-undang yang diajukan *Congress*, mengangkat Duta Besar, Hakim Agung dan pejabat penting lainnya. Dan *judicial* yang mempunyai kekuasaan menginterpretasikan undang-undang, menyatakan undang-undang tidak konstitusional dan meninjau kebijakan yang dibuat oleh Eksekutif. Para *Founding Fathers* Amerika menganggap bahwa asas *Separation of powers* masih memungkinkan terjadinya kolusi atau perselingkuhan antara ketiga lembaga tersebut, sebab itu dibutuhkan asas *checks and balances* yang dapat menahan penguasaan suatu lembaga oleh lembaga lainnya.
5. *Checks and balances*. *Checks and balances* di Amerika antara lain dapat digambarkan sebagai berikut: Kekuasa-

an Presiden dibatasi oleh *Congress* dalam hal menentukan *budget*, dalam hal penunjukan pejabat penting. *Congress* dapat menolak veto Presiden bila dua per tiga anggota *Congress* menolak (*two third rule*). *Congress* dapat mendakwa (*impeachment*) bila melakukan kesalahan dan Mahkamah Agung dapat menyatakan kebijakan Presiden bertentangan dengan konstitusi.

Kekuasaan *Congress* dibatasi oleh kekuasaan Presiden yang mempunyai hak veto untuk menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh *Congress* dan dibatasi pula oleh kekuasaan Mahkamah Agung yang dapat menyatakan bahwa undang-undang yang dibuat *Congress* tidak konstitusional.

Kekuasaan Mahkamah Agung dibatasi oleh kekuasaan *Congress* yang dapat melengserkan Hakim Agung dengan "*impeachment*". Penunjukan Hakim Agung harus disetujui oleh *Congress*. dan Hakim Agung ditunjuk oleh Presiden.

Buku Prof. Miriam Budiardjo sangat berpengaruh, sebab itu kekeliruan dalam buku tersebut perlu segera diluruskan. Beberapa kekeliruan yang harus segera diluruskan adalah:

1. Tentang Federalisme: Pembagian Kekuasaan Menurut Tingkat, yang terdapat pada halaman 138 buku *a quo*.

Buku tersebut mengemukakan hal sebagai berikut:

- a. secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Carl J. Friedrich memakai istilah pembagian kekuasaan teritorial (*territorial division of powers*). Pembagian kekuasaan ini dengan jelas dapat dapat kita saksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal serta konfederasi.
- b. secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dan pembagian ini menunjukkan

perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai trias politica atau pembagian kekuasaan (*division of powers*).

Kesalahan terletak di huruf (b). Pembagian kekuasaan menurut fungsinya bukan ***division of powers*** melainkan ***separation of powers***. Kekeliruan ini sesungguhnya tidak perlu terjadi karena di halaman 151 tentang Trias Politica: Pembagian kekuasaan menurut fungsi, tertulis sebagai berikut: “Pembagian secara horizontal, seperti dimuka telah disinggung, adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya dan ini ada hubungannya dengan doktrin Trias Politica”.....

“Doctrine ini untuk pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632- 1704) dan Montesquieu (1689-1755) dan pada taraf itu ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (***separation of powers***).

2. Perkembangan konsep Trias Politica: dari Pemisahan Kekuasaan menjadi Pembagian Kekuasaan

Di halaman 154 ada pernyataan bahwa: “Akan tetapi justru di Inggris, yang menurut Montesquieu merupakan suri teladan dari sistem pemerintahan berdasarkan trias politica, **sama sekali tidak ada pemisahan kekuasaan**, malahan terlihat adanya suatu penjalinan yang erat antara badan eksekutif dan badan legislatif. Perdana Menteri serta kebanyakan Menteri berasal dari Majelis Rendah dan turut dalam perdebatan dalam Majelis itu”¹⁵. Tetapi ada pernyataan yang bertentangan yang berbunyi: “..., jelaslah bahwa pelaksanaan konsep trias politica dalam konsep aslinya, baik didalam negara yang dianggap paling banyak mempertahankan asas trias politica seperti Amerika Serikat, maupun dalam negara yang menyelenggarakannya **secara terbatas seperti di Inggris**¹⁶, sukar sekali diselenggarakan dalam praktek¹⁷.

Renungan Tentang *checks and balances* Para Perintis Kemerdekaan

Para Perintis Kemerdekaan telah merenungkan bagaimana cara menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis. Gabungan Politik Indonesia (GAPI), yang memperjuangkan “Indonesia Berparlemen”, pada tanggal 31 Januari 1941, mengemukakan hal sebagai berikut¹⁸:

A. Bentuk dan Susunan Parlemen

1. Parlemen yang dimaksudkan oleh GAPI terdiri atas dua kamar, yaitu Kamar Pertama dan Kamar Kedua.
2. Yang boleh menjadi anggota adalah warga negara (*staatsburger* yang terdiri dari laki-laki dan wanita).
3. Semua anggota dipilih,
 - a. anggota Kamar Pertama dipilih menurut suatu cara akan ditentukan kemudian, asal memberi perwakilan yang pantas dari semua golongan dan aliran dalam masyarakat.¹⁹
 - b. anggota Kamar Kedua dipilih oleh Rakyat (Warga Negara)
4. Lingkungan warga negara meliputi dalam asasnya apa yang sekarang dinamai rakyat Raja Belanda disini.²⁰
5. Pilihan anggota-anggota Kamar Kedua itu dilakukan atas dasar perbandingan jumlah suara dan lagi pada berdaerah-daerah.
6. Hak memilih ialah umum dan langsung.
7. Hak memilih itu dalam asasnya ialah hak tiap-tiap warganegara.
8. Banyaknya anggota Kamar Pertama dan Kamar Kedua itu ialah sekurang-kurangnya 100 dan 200 masing-masing.
9. Parlemen adalah suatu badan yang tertinggi untuk membuat undang-undang didalam Negara.
10. Parlemen menetapkan segala peraturan yang mengenai kepentingan Negara.

B. Susunan lain berhubungan dengan “Indonesia Berparlemen”.

1. Indonesia adalah suatu Negara dengan seorang Pemimpin Negara.
2. Pemimpin Negara itu mempunyai hak “veto” dan tidak dapat dituntut tentang apa yang diperbuat pemerintah.²¹
3. Yang bertanggung jawab ialah menteri-menteri
4. Kekuasaan untuk menjalankan undang-undang adalah ditangan Pemimpin Negara.
5. Pemimpin Negara itu mengangkat dan memperhentikan Menteri-menteri semufakat dengan Parlemen
6. Pemimpin Negara dibantu oleh suatu Badan Penasehat (Majelis Negara), yang anggotanya dan diperhentikan oleh Pemimpin Negara itu
7. Indonesia dan Netherland merupakan bersama-sama suatu Serikat Negara-negara (*Statenbond*)²².

Pendapat GAPI tersebut disusun atas permintaan Komisi Visman, suatu Komisi yang ditugasi oleh pemerintah Hindia Belanda untuk memperbarui UUD (*Staatsinrichting*) Hindia Belanda. Hasil Komisi Visman, yang disampaikan pada pemerintah Hindia Belanda pada permulaan tahun 1942 tidak dapat dilaksanakan karena Hindia Belanda diduduki Jepang. Pada tanggal 4 April 1942, salah seorang anggota Komisi Visman, Prof. Mr. Dr. Supomo, bersama-sama dengan Mr. A. Maramis dan Mr. Subardjo menyusun rancangan UUD yang memuat “Hak dan Kewajiban Penduduk” yang terdiri dari 15 pasal. Pada tanggal 15 Juni 1945, Prof. Supomo beserta Prof. Djajadiningrat dan 5 orang lainnya menyampaikan rancangan UUD Sementara kepada Sekretariat Badan untuk menyelidiki Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPK) yang hanya terdiri dari 18 pasal dan tidak ada pasal mengenai DPR. Dalam Keterangan dikemukakan bahwa “Pada azasnya bangsa Indonesia mempunyai hasrat akan cara pemerintahan, yang berdasar atas permusyawaratan antara Pimpinan Negara dan Badan Perwakilan Rak-

yat. Akan tetapi berhubung dengan keadaan peperangan sekarang ini, Badan Perwakilan sebaiknya tidak diadakan, agar supaya Pimpinan Negara bisa dilakukan dengan kuat dan cepat.”

Pada tanggal 31 Mei 1945, Prof Supomo mengemukakan pendapatnya tentang “Dasar dasarnya Indonesia Merdeka” yang mengarah kepada *idee* Negara Integralistik. Tetapi *idee* tersebut tidak dipegang teguh oleh Prof. Supomo. Sejak tanggal 11 Juli 1945 beliau telah meninggalkan *idee* Negara Integralistik, beliau merancang UUD 1945 berdasar Preambule yang berasal dari Piagam Jakarta dan telah disetujui oleh sidang pleno pada tanggal 10 Juli 1945. Persepsi yang keliru tentang *idee* dasar yang dipakai oleh Prof. Supomo untuk menyusun UUD 1945 disebabkan oleh buku “Naskah Persiapan UUD 1945” susunan Prof. Mr. M. Yamin hanya mencantumkan risalah sidang tanggal 11 Juli 1945 yang singkat (berisi 4 halaman) padahal ada risalah yang lengkap (berisi 17 halaman) yang memuat pernyataan Prof. Supomo bahwa beliau akan menyusun UUD berdasar *Preambule*, yakni Piagam Jakarta. Dengan demikian yang harus kita pegang adalah pikiran Prof. Supomo yang terakhir bukan pikiran Prof. Supomo sebelumnya.

Perdebatan Tentang Sistem Pemerintahan di Badan Penyelidik

Di Badan Penyelidik para Penyusun UUD 1945 menyatakan bahwa trias politica sudah kadaluwarsa. Di Badan Penyelidik Prof. Supomo telah menjelaskan bahwa ada dua sistem yang berbeda, yakni sistem presidensial seperti di Amerika dan sistem kabinet (parlementair) seperti di Inggris. Tetapi para Penyusun UUD 1945 menyatakan bahwa sistem-sistem itu mengandung kelemahan, sebab itu kita akan menyusun sistem pemerintahan sendiri, meskipun juga mengandung kelemahan.

Checks and balances dalam UUD 1945 jelas ada. Hal itu dapat dibaca di Risalah Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Penyelidik Kemerdekaan

Indonesia (PPKI). Keterangan tentang Sistem Pemerintahan terdapat juga di Penjelasan UUD 1945 yang terdiri dari 9 kunci pokok. “*Checks*” terhadap kekuasaan Presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis, ia wajib menjalankan putusan Majelis. Presiden tidak “neben”²³, tetapi “untergeordnet”²⁴ kepada Majelis. Presiden di Amerika Serikat dapat membuat kebijakan dasar sendiri sedangkan Presiden di Indonesia kebijakan dasarnya digariskan oleh MPR. “*Checks*” terhadap kekuasaan Presiden juga dilakukan oleh DPR dengan hak *budget* yang didalam UUD pasal 23 dengan tegas dinyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat daripada pemerintah; dengan hak angket, hak interpelasi dan hak bertanya dari DPR/anggota DPR. Selain itu kunci pokok VII menyatakan bahwa “Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas”, yang menyatakan bahwa Presiden bukan diktator. Jadi Presiden harus mematuhi kunci pokok I yang menyatakan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas Hukum dan kunci pokok II yang menyatakan bahwa UUD menganut sistem Konstitusional.

“*Balance*” antara kekuasaan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat terdapat di kunci pokok V yang menyatakan bahwa “Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR dan di kunci VIII yang mengemukakan bahwa “Kedudukan DPR adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementair). Dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan dalam pembuatan undang-undang Presiden dan DPR harus bekerja sama, artinya undang-undang tidak akan terjadi dan tidak akan berlaku bila salah satu pihak tidak menyetujuinya.

Checks and balances pada UUD 1945 sesudah amandemen.

Para anggota MPR yang mengamandemen UUD 1945 berusaha membuat *checks and balances* yang baru tetapi terlihat bahwa usaha itu gagal. “*Checks*” terhadap Presiden berkurang. Semula di UUD 1945 Presiden tidak boleh membuat kebijakan sendiri. Presiden dapat di-*impeach* kalau melanggar Garis Besar Haluan Negara. Sekarang, Presiden, yang pada waktu kampanye menjanjikan kebijakan yang muluk-muluk tetapi tidak dapat melaksanakan janjinya, tidak bisa di-*impeach*.

Dahulu, dalam pembuatan undang-undang, kekuasaan Presiden dan DPR dapat di “*checks*” oleh utusan daerah dan golongan. Tetapi sekarang, Dewan Perwakilan Daerah tidak punya kekuasaan untuk melakukan mekanisme “*checks*” terhadap kekuasaan DPR. Berbeda dengan *House of Representative* dan *Senate* di Amerika Serikat yang dapat saling melakukan mekanisme “*checks*”.

Endnotes

¹ Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, 1997:17.

² Panitia Lima, 1980.

³ Risalah, 1995: 206-222; 266-267.

⁴ Sistem Pemerintahan Indonesia bukan sistem Presidensial. Lihat Yamin, 1959:340 dan Risalah, 1995:304.

⁵ Ir.Sukarno dengan tegas menolak trias politika. Lihat Yamin, 1959 dan Risalah, 1995:221-222.

⁶ *Congress* adalah suatu lembaga yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*. Suatu lembaga dengan sendirinya merupakan forum. Perdebatan dalam MPR tentang hal itu menunjukkan kedangkalan kita.

⁷ Menurut interpretasi para Penyusun UUD 1945, sistem pemerintahan kita terdiri dari 9 kunci pokok yakni: (I) Indonesia ialah negara yang berdasar atas Hukum (II) Sistem Konstitusional (III) Kekuasaan negara yang tertinggi ditangan MPR (IV) Presiden ialah penyelenggara pemerintah yang tertinggi dibawah MPR (V) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR (VI) Menteri Negara ialah pembantu Presiden; Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada

DPR (VII) Kekuasaan Kepala Negara tidak ta' terbatas (VIII) Kedudukan DPR adalah kuat dan (IX) Menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa. Salah satu pengertian dari sistem pemerintahan adalah adanya hubungan antara lembaga-lembaga negara. Tetapi karena ada salah cetak, tidak tercantumnya angka romawi (VIII) dan (IX), maka para pakar kita mengajarkan bahwa sistem pemerintahan kita terdiri hanya dari 7 kunci pokok (sic).

⁸ Para Penyusun UUD 1945 menyatakan bahwa kita punya sistem sendiri, bukan presidensiil dan bukan pula parlementair. Lihat Yamin 1959: 340 dan Risalah, 1995: 304. Sistem presidensiil di Amerika Selatan menyatakan bahwa para menteri harus bertanggung jawab kepada kepada badan legislatif, umpama Argentina; ..;each minister is responsible for the act he legalizes;and jointly responsible for those to which he consents with his colleagues (Art 85) dan Bolivia (The minister of states are responsible for the acts of administration in their respective branches jointly with the President of the Republic.They shall be liable for the acts agreed to at the council of the cabinet, Art 99).

⁹ Para Penyusun UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa kita tidak menganut trias politica. Lihat Yamin, 1995: ; Risalah,1995: . Ungkapan bahwa Amerika menggunakan asas *separation of powers* dan Indonesia menggunakan asas *division of powers* dapat dikatakan kurang tepat, karena sistem pemerintahan Amerika menggunakan kedua asas tersebut. Lihat buku Prof Laurance H.Tribe (Harvard) yang berjudul "*The Constitutional Structure of American Government*" dengan sub judul "*Separation and Division Of Powers*".

¹⁰ R.E.Neustadt, *Presidential Power*, 1976:101

¹¹ Lihat Crane Brinton, *The Spirit of the Law* dalam *Encyclopedia Americana* , jilid 25,1971: 421 (*Montesquieu helped to make widespread in the later 18th century a theory of British Constitution which saw the British polity as one of the checks and balances among the threefold powers, executive, legislative and judicial. Actual parliamentary supremacy (cabinet government) was in mid-18th century Britain is already so working out as to be a denial of separation of powers. But the American Founding Fathers, notably John Adams, accepted the theory as true, and helped the American Constitutions on this erroneus interpretation of the British Constitutions.*

¹² Lihat E.Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, 1998:15.

¹³ Lihat P.C.Manuel and A.M.Cammisa, *Check and Balances?*, 1998: 8-12

¹⁴ Di Negara Federal Canada dan dinegara Federal India "*reserved powers*" berada di Pusat, sama dengan negara kesatuan Republik

Indonesia dan Perancis.

¹⁵ Inilah yang disebut "*Fusion of Powers*", Lihat Barendt, 1998:34-35.

¹⁶ Inggris tidak pernah menyelenggarakan trias politica secara terbatas, Inggris menjalankan "*fusion of powers*".

¹⁷ Pada waktu membahas tentang sistem pemerintahan, tahun 1945, Prof.Supomo telah menyatakan bahwa "*separation of powers*" sukar sekali diselenggarakan. Lihat Yamin,1959: dan Risalah,1995:

¹⁸ Lihat A.K.Pringgodigdo, S.H., *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, 1970:133.

¹⁹ Partai Serikat Islam Indonesia (PSII) pernah mengusulkan agar Kamar Pertama diisi oleh perwakilan dari Sarekat Sekerja.

²⁰ Berarti termasuk golongan Timur Asing (*Vreemde Oosterlingen*) yang sampai tahun 1939 belum boleh menjadi anggota Gerakan Rakyat Indonesia.

²¹ Disini terlihat bahwa para Perintis Kemerdekaan berusaha membuat sistem pemerintahan sendiri, tidak semata-mata dipengaruhi oleh sistem Belanda, hak "veto" berasal dari sistem Amerika Serikat.

²² *Statenbond* = Konfederasi

²³ neben = sejajar

²⁴ unter geordnet = berada dibawah. ■



Judul Buku: Strategi Memberantas Korupsi
[Elemen Sistem Integritas Nasional]
Penulis: Jeremy Pope. **Penerjemah:** Masri Maris. **Pengantar:** Erry Riyana Hardjapamekas
Penerbit: Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
Cetakan: Pertama, Maret 2003
Tebal Buku: xlii + 678 hlm.

IKHTIAR MEREDUKSI WABAH KORUPSI

Oleh **Totok Dwi Diantoro**

Direktur HAM dan PSDA Lembaga Aliansi Relawan untuk
Penyelamatan Alam [ARuPA] Yogyakarta.

Perkara korupsi memang telah menjadi hal yang teramat familiar di telinga kita. Betapa tidak, hampir setiap hari dikabarkan melalui media massa kasus-kasus korupsi yang melibatkan pejabat, baik di tingkat lokal maupun di tingkat pusat. Baik yang berskala lokal maupun yang berskala nasional. Korupsi sebagai sebuah patologi sosial benar-benar telah menjadi wabah yang menjangkiti hampir di setiap sela penyelenggaraan pemerintahan republik ini. Menurut Indeks Persepsi Korupsi [*Corruption Perception Index-CPI*] 2002 dari Transparency International [TI]¹, di antara negara-negara dalam kategori menengah berdasarkan *Human Development Index* [HDI], Indonesia bersama-sama Kenya merupakan negara paling korup di dunia. Indonesia berada dalam satu kelompok dengan negara-negara yang korupsinya paling merajalela yaitu Kenya, Angola, Madagaskar, Paraguay, Nigeria dan Bangladesh. Ironisnya, Indonesia

merupakan negara yang paling merajalela tingkat korupsinya yang tidak termasuk negara termiskin, sedangkan negara-negara tersebut di atas merupakan negara-negara yang nilai HDI-nya rendah, yaitu negara-negara yang paling miskin di dunia.

Secara sederhana korupsi dapat didefinisikan sebagai menyalahgunakan kekuasaan [kepercayaan] guna kepentingan pribadi [hal. 6]. Korupsi mengakibatkan kesengsaraan luar biasa terhadap publik karena keputusan-keputusan yang penting diambil berdasarkan pertimbangan-pertimbangan pribadi tanpa memperhitungkan akibat-akibatnya bagi publik. Korupsi harus dipahami sebagai kejahatan luar biasa, oleh karena itu penanganannya harus menggunakan cara-cara yang unkonvensional dan luar biasa pula. Sebagaimana keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi [KPK] melalui UU No. 30 Tahun 2002 adalah bagian dari ikhtiar itu.

Di sektor peradilan di Indonesia, pakar hukum IMF, Sebastian Pompe [Pompe, 2002], menggambarkan bahwa berbagai kategori korupsi di peradilan [*judicial corruption*] ditemukan, seperti kategori-kategori korupsi individual [*individual corruption*], korupsi struktural [*structural corruption*], korupsi institusional [*institutional corruption*], dan korupsi politis [*political corruption*]. Korupsi individual terbagi menjadi dua: [a] korupsi disebabkan karena tidak terpenuhinya kebutuhan dasar [*need corruption*]. Pelaku korupsi karena kebutuhan, biasanya tidak diniatkan atau direncanakan. Kebutuhan sesaat “memaksa” hakim atau pegawai pengadilan menerima ‘pemberian’ pihak yang berperkara; [b] korupsi yang disebabkan karena ingin memaksimalkan harta kekayaan [*greed corruption*] dengan “menjual” jasa kepada pencari keadilan yang mampu membayar [membayar lebih tinggi] di antara para pihak yang berperkara. Korupsi struktural adalah korupsi yang telah berakar dalam sistem administrasi dan birokrasi peradilan, melibatkan seluruh komponen peradilan dan telah berlangsung sejak lama.

Korupsi individual maupun korupsi struktural sulit diberantas karena korupsi tersebut sudah menjadi korupsi institusional, yang ditandai dengan: [1] sikap resisten dari hampir seluruh elemen peradilan. Yaitu sikap yang menghalangi serta menghambat upaya-upaya pembenahan; [2] *inertia*, yaitu kehilangan motivasi secara total untuk memerangi korupsi; [3] mentolelir, bahkan justru melegitimi praktek-praktek dan pola korupsi. Di samping korupsi institusional, korupsi politik juga merupakan bentuk korupsi yang tidak kalah dasyatnya yang membelenggu bangsa. Korupsi politik menampak dalam sikap politisi [khususnya kepala pemerintahan] yang tidak memberikan rekasi [sikap afirmatif] terhadap praktek KKN yang telah diketahuinya.

Buku Strategi Memberantas Korupsi [Elemen Sistem Integritas Nasional] muncul sebagai wujud kontribusi bagi upaya-upaya gerakan untuk memerangi korupsi. Buku ini ditulis oleh Jeremy Pope. Ia adalah Direktur Eksekutif Kantor Transparency International [TI] London yang bertanggung-jawab atas manajemen pengetahuan. Sebelumnya ia adalah Direktur Pengelola TI dari Tahun 1994-1998. Pope adalah lulusan dari Victoria University of Wellington, dan pernah menjadi pengacara di Mahkamah Agung di Selandia Baru dan juga pengacara di Inggris [*Inner Temple*]. Sebagai sebuah buku panduan strategi pemberantasan korupsi, buku ini menawarkan mengenai pendekatan holistik dalam setiap program anti korupsi. Selain itu, buku ini menyarankan konsep agar di semua elemen masyarakat [*civil society*] dapat membangun sejumlah lembaga tertentu serta praktek-praktek tertentu, dan menjadikan keduanya tersebut secara bersama-sama sebagai sistem integritas nasional. Tujuan akhir upaya membangun sistem integritas nasional adalah membuat tindak pidana korupsi sebagai perbuatan yang “beresiko tinggi” dan membuahkan “keuntungan yang kecil”. Maksud dari sistem integritas nasional yang diajukan oleh Pope yaitu konsepsi penyelenggaraan pemerintahan yang dilandasi kepercayaan masyarakat melalui mekanisme

tanggung-gugat.

Buku Pope ini terdiri atas 4 bagian, dan tiap-tiap bagian tersebut terdiri dari bab-bab yang mengelaborasi lebih lanjut masing-masing bagian yang bersangkutan. Bagian pertama berjudul Kerangka Analisis. Bagian pertama buku panduan ini membahas mengenai tantangan-tantangan dan memaparkan konsep sistem integritas nasional yang dapat digunakan sebagai sebuah kerangka untuk membahas berbagai pendekatan guna memahami berbagai isu menonjol. Bagian kedua berjudul Pilar-pilar Kelembagaan Sistem Integritas Nasional. Bagian ini membahas pilar-pilar kelembagaan sistem integritas nasional, dan menguji pilar-pilar itu dari sisi peranan dan prasyarat yang harus independen dan terbuka hingga memungkinkan pilar-pilar tersebut menjalankan fungsinya masing-masing dengan efektif. Pilar-pilar tersebut tidak hanya terbatas pada struktur resmi kelembagaan negara, tetapi mencakup pula sektor masyarakat sipil dengan segala elemen-elemennya bahkan kalangan swasta sekalipun.

Bagian ketiga berjudul Peraturan dan Praktik bagi Pilar-pilar Kelembagaan. Bagian ketiga membahas alat-alat [instrumen kebijakan] dan praktek yang diperlukan oleh pilar-pilar kelembagaan. Dalam bagian ini tidak saja dibahas praktek birokrasi dan penegakan hukum, tetapi juga perubahan-perubahan lebih luas yang perlu dihadirkan. Bagian keempat menyajikan tinjauan singkat mengenai 'pelajaran' yang dapat ditarik dari upaya untuk memerangi korupsi yang sedang dijalankan di seluruh dunia. Bagian kelima merupakan lampiran yang berisi kumpulan 'praktek terbaik' yang mulai bermunculan di berbagai belahan dunia.

Buku panduan tersebut lebih menekankan pentingnya langkah-langkah tanggung-gugat dan perubahan sikap, daripada program-program untuk mengurangi insentif untuk melakukan korupsi. Karena bagian integral dari pendekatan holistik dalam meberantas korupsi adalah konsep melayani [membawa publik sedekat-dekatnya pada publik] dan

meningkatkan efektivitas biaya melalui mekanisme transparansi dan meningkatkan tanggung-gugat. Pope dalam bukunya tersebut juga menegaskan bahwa memberantas korupsi bukanlah tujuan akhir. Memberantas korupsi bukan jihad untuk melenyapkan semua kejahatan di dunia. Memberantas korupsi adalah perjuangan melawan perilaku culas dalam pemerintahan, dan merupakan bagian dari tujuan yang lebih luas, yaitu menciptakan pemerintahan yang lebih efektif, adil dan efisien. Oleh karena itu, tujuan gerakan anti korupsi bukanlah mewujudkan pemerintah yang jujur tanpa cacat melainkan mengusahakan agar pemerintah lebih jujur, dan dengan demikian lebih efisien dan lebih adil. Lantas, dari mana upaya anti korupsi harus dimulai? Menurut Pope, titik tolak untuk itu harus dimulai dengan memahami terlebih dahulu sebab-sebab, celah-celah dan berbagai insentif yang menimbulkan keinginan untuk melakukan tindak korupsi di tingkat mana saja.

Dengan berangkat dari niatan mulia anti korupsi serta memulai dari tingkatan sederhana yang paling dekat dengan lingkungan keseharian kita, setidaknya, sesungguhnya itulah bentuk paling nyata dan utama kontribusi kita dalam upaya memberantas korupsi. Tak pelak lagi, korupsi harus diberantas, meski juga tetap menyadari bahwa adalah mimpi jika berharap bisa menghapusnya sama sekali. ■

Footnotes

¹ Mas Achmad Santosa, dalam *Melawan Ketertutupan Informasi*, Koalisi untuk Kebebasan Informasi- Jakarta 2003



Judul Buku: Elemen-elemen Jurnalisme

Penulis: Bill Kovach & Tom Rosenstiel

Penerbit: Yayasan Pantau

Cetakan: Pertama, Oktober 2003

Tebal Buku: xii+273 halaman.

MEMAKNAI KEMBALI JURNALISME DI ERA YANG BERUBAH

Oleh **Hertasning Ichlas**

Alumnus Fakultas Hukum UGM 2004, Pemerhati Hukum Pers dan Sosial.

Sekarang menekuni Profesi Penulis dan Asisten Peneliti pada LSM IGJ

(Institute for Global Justice)

Pernahkah kita berpikir bagaimana rasanya harus hidup di sebuah masyarakat dimana kenyataan sehari-hari disuguhkan dalam jurnalisme yang membual secara terus-menerus. Keberpihakan pemberitaan dan opini publik selalu dimenangkan pemilik modal dan pemangku kuasa. Era Jurnalisme berubah menjadi industri dan mereduksi dirinya hanya sebagai laku bisnis. Ketika kenyataan yang ganjil tersebut berlaku begitu rupa dan pengertian jurnalisme telah mengacaukan kewarasan begitu banyak orang adalah Bill Kovach dan Tom Rosenstiel dua pemuka dari Committee of Concerned Journalist di Amerika menuliskan sejumlah penyegaran baru tentang jurnalisme lewat bukunya ini yang berjudul asli *The Elements of Journalism (What Newspeople should know and the Public should expect)* yang diterjemahkan dengan judul *Elemen-Elemen Jurnalisme (Apa yang seharusnya diketahui Wartawan dan yang diharapkan Publik)*

dan diterbitkan pertama kali oleh ISAI Oktober 2003 hingga cetakan keduanya Agustus 2004.

Kovach dan Rosenstiel merupakan dua nama yang tak asing bagi Komunitas Jurnalis Amerika saat ini. Selain keduanya adalah penulis buku *Warp Speed: America in the Age of Mixed Media* Kovach adalah tokoh penting sekaligus ketua bagi Committee of Concerned Journalist, Pemimpin Redaksi pada Atlanta Journal-Constitution serta Kurator Nieman Foundation for Journalism di Universitas Harvard. Rosenstiel adalah Direktur Project for Excellence in Journalism, Kepala Koresponden mingguan Newsweek ia pula seorang mantan kritikus media harian Los Angeles Times.

Seperti tersebutkan di dalam buku ini bahwa berawal dari sebuah pertemuan pada Juni 1997 ketika 25 wartawan berkumpul di Harvard Faculty Club, Cambridge, Amerika. Didalamnya orang-orang penting papan atas media Amerika, penulis dan pengajar jurnalisme terhebat bertemu dan merasakan ada yang salah dengan profesi mereka. Mereka tak lagi bisa mengenali jurnalisme. Dari tempat tersebut lahirlah Committee of Concerned Journalist.

Committee of Concerned Journalist tempat dimana kedua penulis buku ini berkiprah adalah sebuah komunitas tempat berkumpulnya para Jurnalis Amerika yang memiliki semangat ideal untuk terus dengan tenaga ganda meneliti tentang bagaimana semestinya media dan jurnalisme menilai dirinya dalam era yang terus berubah. "Grup ini memutuskan sebuah rencana yakni menyatukan wartawan dengan masyarakat dalam sebuah pengkajian yang teliti tentang bentuk jurnalisme yang seharusnya." Seperti selanjutnya disebutkan di dalam buku ini bahwa dengan grup ini mereka mencoba menjawab dua pertanyaan yakni; jika orang media berpikir jurnalisme adalah sesuatu yang berbeda dari bentuk komunikasi yang lain bagaimana pendapatnya? Jika mereka berpikir jurnalisme perlu diubah, namun beberapa prinsip harus dipertahankan, maka apa saja prinsip itu.

Seluruh isi buku ini menurut pengakuan Kovach dan

Rosenstiel adalah buah dari kerja keras grup tersebut. Pengujian sistematis, penelitian terukur dengan melibatkan ratusan wartawan dan mengundang secara serius ribuan orang dan bermitra dengan peneliti-peneliti jurnalisisme dari perguruan tinggi grup ini mewawancara dan mensurvey untuk menemukan rumusan dan wawasan baru dari nilai-nilai jurnalisisme dan prinsip-prinsip wartawan mereka menyebutnya "Project for Excellence in Journalism". Mereka dengan grup tersebut menghasilkan lusinan pemenuan dan penelitian tentang isi reportase berita juga sejarah para jurnalis sebelum mereka.

Buku terjemahan setebal 271 halaman inilah dokumentasi dari tiga tahun pergelutan grup tersebut meneliti jurnalisisme (maksudnya jurnalisisme di Amerika) bersama wartawan dan masyarakat. Walaupun nampak sedikit terlampau serius isi buku ini menurut Kovach dan Rosenstiel adalah merupakan deskripsi teori dan budaya jurnalisisme ketimbang sebuah susunan argumen-argumen.

Sesuatu yang begitu penting dari penemuan tersebut yang tak mungkin dilewatkan di buku ini adalah sembilan prinsip nyata yang disetujui wartawan dan menjadi hak anggota masyarakat. Prinsip tersebut berupa; Kewajiban pertama jurnalisisme adalah pada kebenaran, Loyalitas pertama jurnalisisme kepada warga, Intisari jurnalisisme adalah disiplin dalam verifikasi, Para praktisinya harus menjaga independensi terhadap sumber berita, Jurnalisisme harus berlaku sebagai pemantau kekuasaan, Jurnalisisme harus menyediakan forum publik untuk untuk kritik maupun dukungan warga, Jurnalisisme harus berupaya membuat hal yang penting menarik dan relevan, Jurnalisisme harus menjaga agar berita komprehensif dan proposional, Para praktisinya harus diperbolehkan mengikuti nurani mereka.

Hal paling menarik dari buku Kovach dan Rosenstiel ini terutama pada kenyataan bahwa buku ini secara jujur adalah hasil dari sebuah proses menilai dan mencermati sisi-sisi ganjil dunia jurnalisisme terutama disebabkan kegalauan

memaknai era perubahan ekonomi dan teknologi yang kesemuanya dikerjakan dan disimpulkan sendiri oleh para jurnalis dan orang-orang yang berkecimpung di dunia tersebut. Keberanian menilai dan keinginan memberi makna baru akan profesi mereka di dunia yang berkembang dan bergerak cepat menempatkan buku ini satu derajat lebih penting untuk dibaca dari buku manapun yang menulis tentang hal yang sama.

Elemen Jurnalisme nampaknya ditulis dalam semangat yang tak terlampau naif ketika menyinggung persoalan-persoalan ideal jurnalisme semisal apakah arti keberpihakan, dimanakah independensi wartawan diletakkan, adakah sesungguhnya netralitas hingga pada persoalan antara berita dan bisnis. Semangat bersikap objektif dalam segala hal dikritik oleh buku ini telah menjadikan beberapa norma diatas telah berlaku sebagai mitos yang terus dibiarkan tapi secara malu-malu dipelihara tanpa koreksi dan pemaknaan kembali.

Wawasan mutakhir (salah satunya) yang bisa kita temukan dari buku ini adalah bagaimana buku ini berbicara tentang kebenaran dan independensi. Pada awalnya semua orang setuju wartawan harus menyampaikan kebenaran. Kerumitan berikutnya yang terjadi adalah model kebenaran seperti apakah yang menjadi acuan jurnalisme. Menurut Kovach dan Rosensteil, "wartawan seringkali berselisih paham tentang apa yang dimaksud dengan 'kebenaran'." Salah satu yang mengemuka adalah penolakan bahwa sangat naif memaksakan objektifitas dalam jurnalisme. "Anda tidak bisa bersikap objektif karena anda hidup dengan bias tertentu, namun anda sudah pasti bisa mengejar akurasi, kejujuran dan kebenaran."

Objektifitas dalam buku ini tak bisa dibayangkan terjadi pada wartawan melainkan metodenya yang bisa diandalkan untuk harus objektif. Upaya jurnalisme untuk sampai pada kebenaran dalam dunia yang kabur adalah dengan cara memilah sedari awal fakta dari informasi keliru yang ikut bersamanya. "Kebenaran jurnalistik" sebagai terma yang

dibuat dalam buku ini melampaui lebih dari sekedar akurasi. Pekerjaan lebih berat selain itu adalah menyortir cerita dan fakta yang berkembang dan mengemuka antara cerita pertama dan interaksinya di tengah publik.

Semangat melaporkan fakta dengan jujur dianggap tidak pernah cukup lagi. Sudah saatnya kini melaporkan kebenaran tentang fakta dalam era dimana semua manusia modern telah memungkinkan untuk memainkan peran sebagai jurnalis. Telah terjadi gejala bahwa terdapat berita yang “benar secara faktual namun salah secara substansial”. Sekedar memburu akurasi nampak tak lagi memadai. Teknologi membuat segalanya memerlukan nilai-nilai baru. Mencomot istilah Jack Fuller dalam buku ini sebagai News Values. Diperlukan kesesuaian (correspondence) serta konsistensi yang masuk akal (coherence). Rumusan baru itu bagi jurnalisme adalah memberitakan fakta tanpa melenceng dan membuat fakta itu masuk akal.

Poin lain adalah Independensi. Buku ini nampak jelas menolak independensi memutlakkan kebutuhan akan netralitas. Netralitas bukanlah hal yang terlalu penting. “Seseorang bisa menjadi partisan, wartawan yang beropini sambil tetap percaya bahwa tugas watawan adalah berkewajiban untuk bersikap adil kepada mereka yang tidak bersepakat dengannya.” Hal ini adalah sesuatu yang penting dalam hubungannya kepada audiens. “Sikap terbuka terhadap audiens sangat dibutuhkan agar audiens tahu benar pandangan anda dan bias yang anda miliki.” Inilah yang membuat jurnalis menjadi berbeda dengan juru propaganda. Jurnalis membuat berita tidak untuk memanipulasi audiens namun untuk mengungkapkan dan menyampaikan kepada mereka tentang dunia sebagaimana hal itu terlihat.

Independensi terjadi berupa independensi semangat dan pikiran dan jelas ini bukan berarti netralitas. Wartawan yang menulis opini sekalipun jika dibimbing dengan independensi semangat untuk berlaku jujur akan membawa pada komitmen untuk menulis opini dengan sikap tertentu.

Yang amat menyegarkan dari independensi semangat dan pikiran dalam buku ini adalah seseorang tak akan keluar dari penghargaan terhadap fakta diatas segalanya meskipun harus menulis komentar maupun opini. “Komentar memang adalah bebas tapi fakta itu suci.” Seorang yang menulis tentang penilaian dan opini tak lantas mengabaikan fakta, independensi jurnalistik berupa tanggungjawab menyampaikan apa yang terjadi terlebih dulu selanjutnya mengekspresikan opini adalah juga reportase. Jurnalisme selalu bergerak dari arah yang khusus ke yang umum. “Kita menemukan fakta dan darinya kita menarik kesimpulan.”

Sesungguhnya Elemen-Element Jurnalisme adalah sebuah buku yang menulis begitu banyak hal penting yang tak perlu diragukan kadar universal pesannya. Meski ditulis dari bahan-bahan dan pola pikir Amerika yang barat (atau sebaliknya), profesi jurnalis dan jurnalisme tak pernah jauh berbeda di bagian negara manapun. Peran dan fungsi vitalnya dimanapun adalah –menyajikan fakta yang sebenarnya dan seutuhnya—.

Buku yang terdiri dari sepuluh bagian pembahasan berupa: Pertama. Untuk apa Jurnalisme Ada? Didalamnya disebutkan fungsi dan definisi jurnalisme dalam hubungannya dengan ledakkan teknologi yang membuat apa saja terlihat sebagai jurnalisme serta hubungan jurnalisme dengan publik dan demokrasi. Kedua. Kebenaran: Prinsip Pertama dan Paling Membingungkan. Sejumlah wawasan dan ide dasarnya telah dihadiahkan diatas. Ketiga. Kepada Siapa Wartawan Bekerja. Dengan sangat berisi bab ketiga ini menjelaskan kepada pembaca kepada siapa loyalitas terutama diperuntukkan. Pergumulan komitmen loyalitas antara kepada publik atau egoisme profesional dan bisnis mengemuka begitu lancar didalamnya. Keempat. Jurnalisme Verifikasi. Di dalamnya dibahas apa makna obyektivitas, varian tentang verifikasi dan teknik-teknik verifikasi. Wawasan elannya bahwa verifikasi sebagai intisari yang membedakan jurnalisme dari hiburan, propaganda, fiksi, seni. Kelima. Independensi dari

faksi. Beberapa penggal poin penting pembahasan ini telah disebutkan diatas. Keenam. Memantau Kekuasaan dan Menyuarakan Kaum Tak Bersuara. Berisi argumen-argumen yang menjelaskan pentingnya wartawan bertindak sebagai pemantau independen terhadap kekuasaan dan mengembangkan reportase investigatif sebagai polanya. Ketujuh. Jurnalisme sebagai Forum Publik. Memuat tentang bagaimana esensi keterlibatan publik menjadi penting sebagai sebuah medium dan forum kontrol, kritik dan komentar oleh publik terhadap jurnalisme yang berkembang. Kedelapan. Menarik dan Relevan. Isi pembahasan ini menyoal tentang bagaimana menilai apa yang dibutuhkan orang dan apa yang diinginkan orang dari sebuah berita. Jurnalisme adalah bertutur dengan sebuah tujuan, meramu unsur serius dan kurang serius dalam sebuah laporan sehingga campuran menarik dan relevan menjadi citarasa yang melekat dalam berita. Kesembilan. Menjadikan Berita Komprehensif dan Proposional. Bab yang mengulas rumusan bagaimana wartawan harus menjaga berita dalam proposisi dan menjadikannya komprehensif tanpa terjebak kecenderungan melebih-lebihkan dan sensasi. Kesepuluh. Wartawan Bertanggungjawab Terhadap Nurani. Bab ini mencantumkan dengan sangat rendah hati keberpihakan terhadap moral yang baik dan mengakui bahwa pada akhirnya jurnalisme adalah persoalan karakter dimana kita memilih dan menyadari media seperti apa yang kita pilih dan lakoni. Etika didalam bab ini adalah paket yang teranyam dalam setiap elemen jurnalisme yang ujungnya adalah persoalan seleksi dari masyarakat terhadap paket etika mana yang disukai dan diminati.

Elemen-Elemen Jurnalisme milik Kovach dan Rosensteel ini adalah karya berharga terutama bagi para pemegang profesi jurnalis, mahasiswa, akademisi, pemilik modal hingga pengambil kebijakan. Jika terpaksa mesti memberikan kritik terhadap buku ini kritik tersebut (tentu sangat dipengaruhi pula oleh bias dan kepentingan) adalah mengapa buku ini tak menyempatkan diri menyoal dimensi hukum dan regulasi

sebagai bagian yang berdiri sendiri yang begitu saja sebagai faktor eksternal tiba-tiba memainkan peran penting bagi kehidupan jurnalisme. Meskipun menderita kekurangan seperti itupun isi buku ini tetap amat menginspirasi bidang hukum dan pengambil kebijakan guna memahami jurnalisme dari tangan pertama.

Tak banyak buku (untuk tak menyebut tak ada) yang memberi kita 'hadiah' ide begitu segar dan bernas tentang nilai-nilai dan teori jurnalisme selain buku ini. Kovach dan Rosensteel mengambil kesempatan mulia dengan menjembatani kelesuan berpikir yang terjadi di kalangan jurnalis dalam menjawab kegamangan mereka memaknai jurnalisme dalam hantaman perubahan baru masyarakat yang menggandrungi budaya cepat. Buku ini adalah jawaban terhormat "tuan rumah" terhadap gugatan "tamu-tamunya" yakni pasar dan teknologi. ■

Pengantar Redaksi
*Putusan Mahkamah Konstitusi
mengenai Provinsi Papua dengan
Nomor Perkara 018/PUU-I/2003
dan dibacakan secara terbuka
untuk umum pada 11 November
2004 dalam edisi ini diturunkan
secara lengkap. Pemuatan
Putusan MK yang menjadi topik
utama jurnal ini diharapkan
menjadi rujukan bagi para
pembaca untuk memahami lebih
lanjut analisis putusan yang
diberikan para pakar. Mengingat
panjangnya putusan (142
halaman), redaksi berinisiatif
membuat daftar isi seperti tampak
dalam halaman berikut (yang
tidak terdapat dalam putusan
resmi MK), semata-mata untuk
mempermudah pembacaan.*

Daftar Isi

DUDUK PERKARA	2
PENJELASAN PEMOHON: DINAMIKA SOSIAL, POLITIK, DAN HUKUM DI PAPUA	7
A. GAMBARAN KONFLIK DI PAPUA	
B. LATAR BELAKANG PEMBENTUKAN DAN PEMBERLAKUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 45 TAHUN 1999 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001.	42
C. ANALISA HUKUM	51
PETITUM.....	83
KETERANGAN PEMERINTAH.....	85
A. KEDUDUKAN HUKUM (<i>LEGAL STANDING</i>) PEMOHON	85
B. KOMPETENSI UJI UNDANG-UNDANG	87
C. KETERANGAN PEMERINTAH TERHADAP HAK UJI ATAS PASAL-PASAL 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	88
D. KESIMPULAN	90
BUKTI-BUKTI YANG DIAJUKAN PEMOHON	91
KETERANGAN AHLI DAN SAKSI	96
KETERANGAN GUBERNUR IRJABAR	106
A. KEDUDUKAN HUKUM (<i>LEGAL STANDING</i>) PEMOHON	106
B. KOMPETENSI UJI UNDANG-UNDANG	108

C.	KETERANGAN GUBERNUR IRIAN JAYA BARAT TERHADAP HAK UJI ATAS PASAL-PASAL 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.	109
D.	KESIMPULAN	111
	KETERANGAN GUBERNUR PAPUA	113
A.	APLIKASI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN PEMEKARAN PROPINSI PAPUA	113
B.	UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROPINSI PAPUA SEBAGAI SOLUSI MENCEGAH ANCAMAN DISINTEGRASI	118
C.	RESPON PEMERINTAH PROPINSI PAPUA TERHADAP PEMBERLAKUAN INPRES NOMOR 1 TAHUN 2003	122
	KETERANGAN DPR	130
	PENDAPAT MAHKAMAH KONSTITUSI	131
A.	KEWENANGAN MAHKAMAH	132
B.	KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING)	132
C.	POKOK PERKARA	134
	M E N G A D I L I	139
	PENDAPAT BERBEDA (<i>CONCURRING OPINION</i>)	
	Hakim Konstitusi: Maruarar Siahaan, SH.	139



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**P U T U S A N
PERKARA NOMOR 018/PUU-I/2003**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

Yang memeriksa, mengadili dan memutus pada tingkat pertama dan terakhir telah menjatuhkan putusan sebagai berikut. Dalam permohonan 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, bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh: **Drs. JOHN IBO, MM.** Dalam kapasitasnya selaku Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi Papua, mewakili kepentingan DPRD Papua (sesuai Hasil Rapat Pleno DPRD Propinsi Papua) beralamat di Jalan Sam Ratulangi No. 3 Jayapura, Papua;

Dalam hal ini memberikan kuasa kepada:

1. BAMBANG WIDJOJANTO, S.H., L.L.M.
2. BUDI SETYANTO, S.H.
3. ISKANDAR SON HADJI, S.H.
4. ABDUL RAHMAN UPARA, S.H.

beralamat Kantor di Jalan Danau Situaksan 42 Bendungan Hilir Jakarta Pusat. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 8 Oktober 2003, *jo.* Surat Kuasa Khusus tanggal 26 Januari 2004, yang selanjutnya disebut sebagai PEMOHON;

- Telah membaca Surat Permohonan Pemohon;
- Telah mendengar keterangan Pemohon dan Kuasanya;
- Telah mendengar keterangan Pemerintah;
- Telah membaca keterangan tertulis Pemerintah *jo.* Surat Kuasa Khusus tanggal 26 Januari 2004;
- Telah memeriksa bukti-bukti;
- Telah mendengar keterangan ahli dan para saksi dari Pemohon;
- Telah mendengar keterangan Gubernur Irian Jaya Barat;
- Telah membaca keterangan tertulis Gubernur Irian Jaya Barat;
- Telah mendengar keterangan Gubernur Papua;
- Telah membaca keterangan tertulis Gubernur Papua.
- Telah membaca keterangan tertulis DPR

DUDUK PERKARA

Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonannya bertanggal 13 Nopember 2003, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada hari Rabu tanggal 14 Nopember 2003 dengan Registrasi Perkara Nomor 018/PUU-I/2003;

Menimbang bahwa Pemohon mengajukan Permohonan 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 Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan dalil-dalil sebagai berikut:

1. Bahwa, Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang

Mahkamah Konstitusi, menyatakan “Undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”. Penjelasan pasal tersebut, menyatakan: “*Yang dimaksud dengan “setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” adalah perubahan pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999*”;

2. Bahwa Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong telah 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. Perubahan undang-undang *a quo*, ini telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan disahkan Presiden Republik Indonesia tanggal 7 Juni 2000 serta dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 72. Bahwa dengan demikian permohonan pengujian undang-undang yang diajukan oleh Pemohon telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003;
3. Bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang salah satunya berkaitan dengan pengawasan terhadap “*Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain*” serta “*menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat*”, selain mempunyai kewajiban berupa “*memperthatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya*” [sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat 1 huruf f butir 1 dan huruf g; dan Pasal 22 huruf e, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* tugas dan wewenang DPRD sesuai Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua, yaitu: “*melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Propinsi Papua*” dan “*memperthatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan Penduduk Propinsi Papua*” [sesuai

Pasal 7 ayat 1 huruf j butir 2 dan huruf k Undang-undang Otonomi Khusus Bagi Papua *a quo*; dan mempunyai kewajiban untuk *"memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya"* [sesuai Pasal 10 ayat 1 huruf e, Undang-undang Otonomi Khusus Bagi Papua *a quo*];

4. Bahwa berdasarkan butir 3 di atas, juncto Pasal 76 dan Pasal 71 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua yang menyatakan *"Pemekaran Propinsi Papua menjadi propinsi-propinsi dilakukan atas persetujuan MPRP dan DPRD setelah memperhatikan..."* dan *"...DPRD Propinsi Papua... yang telah diangkat sebelum undang-undang ini disahkan, tetap menjalankan tugasnya sampai berakhir masa jabatannya"*, maka Pemohon sebagai Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi Papua mempunyai dasar legalitas yang valid dan kuat untuk menjalankan tugas, wewenang, dan kewajibannya dengan melakukan pengawasan serta mewakili masyarakat Papua untuk menyalurkan aspirasi masyarakat, bertindak sebagai Pemohon dalam mengajukan Pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
5. Bahwa Pengujian dimaksud adalah terhadap 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 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, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, khususnya yang menyangkut dan berkaitan dengan pasal-pasal yang mengatur tentang Pembentukan Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat. Baik sebagian maupun keseluruhannya, yaitu pasal dan berikut penjelasannya yang antara lain sebagai berikut: 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);

6. Bahwa pasal-pasal seperti tersebut dalam butir di atas, melanggar hak konstitusional rakyat yang hidup di Propinsi Papua, yaitu berupa pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah serta batas-batas wilayahnya, tidak memandang dan mengingati hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Lihat Pasal 18, Undang-Undang Dasar 1945 yang belum diamandemen serta atau tidak mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisional setempat, terutama ketentuan yang diatur di dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tetapi berdasarkan keputusan sepihak;

Di dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 dan dengan dikeluarkannya Inpres Nomor 1 Tahun 2003, negara serta atau pemerintah telah melanggar dan atau bertentangan dengan konstitusi, terutama atas ketentuan yang diatur dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia karena tidak mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa; serta atau tidak mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisional dari masyarakat Papua;

7. Bahwa Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 dan segala bentuk pelaksanaannya, baik sebagian maupun keseluruhannya, bertentangan dan atau melanggar ketentuan yang tersebut di dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua terutama yang berkaitan dengan pembentukan dan pemekaran Propinsi Papua. Pasal 76 Undang-undang *a quo* disebutkan "Pemekaran Propinsi Papua menjadi propinsi-propinsi dilakukan atas dasar persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan

sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi serta perkembangan di masa mendatang” *juncto* Pasal 74 yang menyatakan, “Semua peraturan perundangan yang ada dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur di dalam perundangan ini” serta Pasal 75 yang menegaskan, “Peraturan Pelaksanaan yang dimaksud Undang-undang Otonomi Khusus ditetapkan paling lambat 2 (dua) sejak diundangkan”;

Berbagai pasal di dalam undang-undang *a quo* di atas, menegaskan bahwa pembentukan atau pemekaran dan segala bentuk pelaksanaannya harus mendapatkan persetujuan legislatif di daerah dengan memperhatikan beberapa syarat penting tertentu dan peraturan lain mengenai pemekaran di perundangan lainnya harus dikesampingkan. Kesimpulan tersebut juga didasarkan atas asas kepastian hukum, 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;

8. Bahwa berdasarkan segenap uraian di atas, hal-hal yang diminta untuk diputuskan adalah: materi muatan di dalam ayat, pasal dan atau bagian undang-undang *a quo* tersebut di atas. Khususnya yang menyangkut dan berkaitan dengan pasal-pasal yang mengatur tentang Pembentukan Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat, baik sebagian maupun keseluruhannya, yaitu pasal dan berikut penjelasannya yang antara lain: 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), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Adapun untuk memperkuat uraian permohonan, Pemohon akan menjelaskan lebih detail dan elaboratif tentang latar belakang dan perkembangan

dinamika sosial, politik, dan hukum di Papua yang kemudian disertai dengan Analisa Hukum yang lebih komprehensif yang menjadi dasar dan alasan uraian permohonan;

Latar belakang dan perkembangan dinamika sosial itu akan meliputi segi konflik politik sampai konflik sosial yang kemudian berkembang menjadi gerakan separatis, dari sejak bergabung dengan Negara Kesatuan Indonesia sampai sekarang. Diharapkan, Hakim Majelis Mahkamah Konstitusi akan mampu memahami secara lengkap latar belakang sejarah, budaya, politik, keamanan, dan rasa keadilan, yang hidup di dalam masyarakat Papua. Sedangkan analisis hukum akan menjelaskan latar belakang pembentukan Pasal 18B, relasi pemerintahan daerah dan otonomi khusus, peraturan pelaksanaan konstitusi dengan pemberian otonomi khusus, dan dasar alasan tidak diberlakukannya perundangan dan pasal-pasal pemekaran Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah. Dengan demikian, diharapkan permohonan Pemohon dapat diputus dengan seadil-adilnya oleh Hakim Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi.

PENJELASAN PEMOHON: DINAMIKA SOSIAL, POLITIK, DAN HUKUM DI PAPUA

Untuk mendapat gambaran yang komprehensif tentang dinamika sosial, politik dan hukum berupa latar belakang, sifat, cakupan, dan dampak konflik di Propinsi Papua, kami sajikan dan diskripsikan berbagai sumber dan sebagian hasil penelitian dari Lembaga Studi yang mendalami masalah-masalah di Papua. Juga akan dikemukakan latar belakang dan konteks politik pembentukan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua. Adapun keseluruhan uraiannya adalah sebagai berikut;

A. GAMBARAN KONFLIK DI PAPUA

1. Jenis, Penyebab, dan Pemicu Konflik di Papua.

Sejarah yang menjadi penyebab atau sumber utama konflik di Papua telah berlangsung sangat lama dan merupakan bentuk

konflik laten yang bermuatan politik struktural. Sejarah konflik di Papua dapat dikategorisasikan ke dalam 3 kelompok yang berbeda, baik aspek etnografis maupun aspek coraknya. Deskripsi kronologis menunjukkan, bahwa terdapat 3 kelompok besar yang berkonflik, yaitu masyarakat asli Papua sebagai yang merepresentasikan etnik Melanesia, Negara Indonesia yang merepresentasi etnik Melayu, serta Negara Belanda yang merepresentasikan etnik Kulit Kaukasid;

Konflik antara pemerintah Indonesia dan pemerintah Belanda dimulai sejak tahun 1946-1962. Konflik antara masyarakat asli Papua dengan pemerintah Belanda dimulai sejak 1828-1962. Serta konflik antar masyarakat asli Papua dengan pemerintah Indonesia dimulai sejak tahun 1964 sekarang;

Konflik pertama, antara masyarakat asli Papua dengan pemerintah kolonial Belanda dimulai sejak tahun 1828 ketika kolonial Belanda memproklamasikan tanah Papua di semenanjung Lamenciri dengan mendirikan benteng *For de Bus*. Ketika itu terjadi konflik masyarakat asli Papua dengan pemerintah Belanda sehingga banyak dari pihak Belanda yang mati terbunuh oleh masyarakat asli Papua dan mayat-mayatnya dibuang ke sungai. Akibatnya, Belanda mengalami kesulitan untuk membuka pos-pos pemerintahan di Papua, sehingga baru setelah lebih dari 50 tahun kemudian pada tahun 1898 mulai dibuka Pos di Manokwari dan Fak-Fak. Pertentangan ini berlanjut hingga akhir masa penjajahan Belanda di Papua/Irian Jaya. Oleh karenanya, sekalipun Belanda mempunyai keyakinan untuk memberikan kemerdekaan kepada Papua pada akhir tahun 1940 tetapi hingga tahun 1960 masih belum juga terealisasi;

Konflik kedua, antara pemerintah Belanda dan pemerintah Indonesia dimulai sejak tahun 1946, ketika terselenggara konferensi Malino, Pangkal Pinang dan Denpasar, di mana Belanda melalui peranakan menginginkan agar Papua terlepas dari Indonesia Timur dan Papua berhak menentukan nasib sendiri, akan tetapi pihak Indonesia menolak usulan tersebut sehingga

Van Mook sebagai ketua konferensi tidak dapat mengabulkan permintaan para Wakil Republik Indonesia tersebut. Persoalan ini dibawa hingga ke Konferensi Meja Bundar di Den Haag Negeri Belanda dan berdasarkan konferensi Meja Bundar, Belanda mengakui kedaulatan atas Indonesia kecuali Irian (Papua) yang akan dibicarakan satu tahun kemudian. Namun kemudian sampai 12 tahun setelah konferensi Meja Bundar, janji Belanda mengenai Papua ini masih belum direalisasikan. Hal inilah, yang mengundang kemarahan bagi Soekarno, Presiden Indonesia, sehingga pada tanggal 19 Desember 1961 di Yogyakarta dikumandangkan 3 Komando Rakyat (Trikor) yang berisi: (1). Gagalkan pembentukan negara boneka Papua buatan Kolonial Belanda, (2). Kibarkan Sang Merah Putih di Irian Barat Tanah Air Indonesia, serta (3). Bersiaplah untuk mobilisasi umum mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Kebijakan Soekarno ini didorong oleh kekecewaan Soekarno yang selalu mendapat posisi lemah dalam memperjuangkan diplomasi politik mengenai Papua terhadap dunia barat termasuk negara-negara yang berhaluan kapitalis. Kebijaksanaan Soekarno ini, selanjutnya diikuti dengan pendekatan politis ke Moskow dan Peking dan mendapat perhatian dunia internasional terutama USA yang sedang perang dingin dengan Rusia. Sehingga USA dan negara-negara barat merelakan Papua agar Indonesia berpaling ke USA untuk menyebarkan idiologi kapitalisme barat di kawasan Asia Pasifik. USA dan sekutunya menghadirkan Indonesia dan Belanda di New York untuk merundingkan permasalahan Papua. Selanjutnya perundingan tersebut menghasilkan kesepakatan perjanjian yang lebih dikenal dengan istilah "*New York Agreement*". Dengan adanya perjanjian ini maka bendera nasional Indonesia, merah putih, dikibarkan bersamaan dengan bendera PBB, sementara bendera Belanda diturunkan dari Papua sampai Integrasi Wilayah Papua ke dalam Republik Indonesia;

Konflik ketiga, pertentangan antara masyarakat asli Papua dengan pemerintah Indonesia dimulai pada tahun 1964. Konflik ini bermula dari pertentangan para kaum Elit Papua didikan Belanda yang menginginkan Papua harus merdeka, berdiri sendiri

terlepas dari ikatan pemerintah Kerajaan Belanda maupun Republik Indonesia di bawah payung Organisasi dan Perjuangan Menuju Kemerdekaan Papua. Konflik ini dimulai ketika terjadi penangkapan atas ketua organisasi tersebut yakni Terianus Aronggear dan kawan-kawannya. Penangkapan ini mengundang amarah dari kawan-kawan mantan pasukan sukarelawan Papua di bawah pimpinan Permenas Ferry Awom yang melakukan pemberontakan secara besar-besaran dengan menyerang Asrama Militer di Arfai Manokwari pada tanggal 28 Juli 1965. Perlawanan gerilya ini dilakukan secara intensif di hutan yang seringkali mengganggu pelaksanaan dan pembangunan administrasi politik di Papua. Oleh pihak Indonesia melalui Acub Zaenal yang pada tahun 1970-1973 menjabat sebagai Panglima Kodam Cenderawasih, dinamakan sebagai Organisasi Papua Merdeka (OPM). Pada saat diadakan Penentuan Pendapat Rakyat (Perpera) atas Papua di tahun 1969, masyarakat asli Papua menolak sistem pelaksanaan yang diadakan oleh Indonesia karena musyawarah mufakat ini berbeda dengan sistem yang diinginkannya berdasarkan "*New York Agreement*" yaitu *One Man One Vote*, sehingga pada saat berlangsungnya Penentuan Pendapat Rakyat (PEPERA) terjadi beberapa peristiwa demonstrasi massa di Nabire, Manokwari, Biak, Wamena, dan di Jayapura, terutama di kediaman Utusan Khusus PBB Fernando Ortis Sanz. **(Decki Natalis Pigay, hlm. 44-46)**;

Berdasarkan gambaran tersebut, maka sesungguhnya sumber konflik di Papua adalah:

a. Adanya Perbedaan Pandangan antara Pemerintah Indonesia dengan Sebagian Masyarakat Asli Papua tentang Proses Integrasi Wilayah Papua

1). *Pandangan Masyarakat Asli Papua*

Papua Barat, menurutnya, seharusnya bukanlah bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Beberapa alasan yang dikemukakan untuk mendukung pendapatnya tersebut adalah:

Pertama, Nederlandsch Nieu Guinea (Papua Barat) tidak termasuk Hindia Belanda berdasarkan Deklarasi Batavia 7 Maret 1910. Wilayah Hindia Belanda dari Aceh sampai Maluku berada di balik kekuasaan Gubernur Hindia pada waktu itu, sedangkan Nederlandsch Nieu Guinea (bernama Suriname) langsung di bawah pengawasan Pemerintah Belanda di Nederland.

Kedua, Tokoh masyarakat, khususnya para tokoh pemuda tidak terlibat dalam Pergerakan Kebangsaan Indonesia yang dimulai tahun 1908 di bawah Budi Utomo dan mencapai puncak pada peristiwa Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928. Dalam peristiwa bersejarah tersebut, tak seorangpun Pemuda Papua yang ikut ambil bagian.

Ketiga, secara fisik antropologi Papua berbeda dari masyarakat Indonesia yang lain. Dalam pertemuan di Saigon 12 Agustus 1945 yang diwakili oleh Ir. Soekarno, Drs. Mochamad Hatta, dan Dr. K.R.T. Radjiman Widyaningrat, Jenderal Hasaichi Taraci menyatakan, bahwa ia akan menyerahkan kedaulatan Hindia Belanda saat itu, sekaligus mengajukan pertanyaan bagaimana dengan status tanah dan masyarakat Papua? Moh. Hatta menegaskan, bahwa Bangsa Papua adalah Ras Negroid, Bangsa Melanesia; maka biarlah Bangsa Papua menentukan nasib dan masa depannya sendiri. Sementara, menurut Ir. Soekarno, bangsa Papua masih primitif, sehingga tidak perlu dikaitkan dengan Kemerdekaan Bangsa Indonesia. Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta yang tidak memberikan pendapat dalam Sidang Kedua Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 10 Juli 1945 mengenai batas-batas wilayah Indonesia yang akan segera memperoleh kemerdekaan.

Keempat, masyarakat Papua tidak ikut ambil bagian

dalam proses proklamasi 17 Agustus 1945. Papua Barat baru menjadi perhatian Indonesia setelah tiga tahun merdeka. Dimulai tahun 1948 Pemerintah Indonesia mengembangkan propaganda dan memasukkan infiltran ke Papua Barat, mengacu pada fakta-fakta antara lain tokoh Sugoro di kota Nica, Sentani, dan Boven Digul, atau tokoh-tokoh hasil binaan pemerintah Indonesia yang pro NKRI dan dikenal dengan sebutan kelompok Merah Putih.

Kelima, Jika pada tahun 1948 Indonesia mulai melakukan upaya untuk merebut Papua Barat, maka pemerintah Belanda mulai mempersiapkan Papua Barat untuk merdeka. Hal ini dibuktikan dengan: (1) berdirinya partai-partai politik, (2) pada tahun 1957 terbentuk Dewan Distrik yang menghimpun tokoh masyarakat, tokoh adat dan tokoh agama di tiap-tiap Distrik, dan (3) pada tahun 1957 terbentuk Nieuw Guinea Raad, Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat. Proses tersebut mencapai puncaknya lewat Proklamasi Kemerdekaan Papua Barat 1 Desember 1961. Negara tersebut dipersiapkan melalui proses panjang dan telah memiliki sejumlah perlengkapan, seperti Raad, Bendera Nasional Bintang Kejora, Lagu Kebangsaan Hai Tanahku Papua, Dasar Negara Kasih serta Lambang Negara Burung Cenderawasih. Kemerdekaan tersebut telah dianggap sebagai perwujudan program dekolonisasi dari PBB bagi daerah-daerah di wilayah Pasifik, termasuk Papua Barat yang belum merdeka.

Akan tetapi, kemerdekaan tersebut tidak berlangsung lama, pada tanggal 19 Desember 1961, Ir. Soekarno mengumumkan seruan Trikora yang berisi: (1) Gagalkan pembentukan Negara boneka Papua buatan kolonial Belanda; (2) Kibarkan Sang Merah Putih di Irian Barat Tanah Air Indonesia; dan (3) bersiaplah untuk mobilisasi umum mempertahankan kemerdekaan Indonesia.

Segera menyusul pengumuman tersebut, dilakukan tindakan pengiriman sejumlah infiltran ke tanah Papua.

Perserikan Bangsa-Bangsa melalui UNTEA di Papua Barat dianggap berpihak kepada Amerika, dan Indonesia untuk mengintegrasikan Papua dengan Indonesia. New York Agreement sendiri tidak memberi tempat yang memadai bagi prosedur-prosedur penentuan nasib sendiri yang dikehendaki oleh masyarakat Papua seperti dideklarasikan oleh Nieu Guinea Raad, melalui plebisit yang dituntut dengan cara "*act of free choice*". Padahal, sebagian dari masyarakat Papua percaya bahwa persyaratan yang dideklarasikan 16 Februari 1962 mendapat tempat yang layak dalam **New York Agreement**, tetapi tidak akomodasi dalam PEPERA yang dilaksanakan pada tanggal 2 Agustus 1969. PEPERA tidak menjalankan prinsip "*one man one vote*" yang dipersyaratkan. Sebaliknya, prosedur penentuan pendapat berlangsung secara ketat di bawah pengawasan tentara. Wakil-wakil yang ditentukan sebelumnya sebanyak 1026 orang, hanya 20% atau kurang lebih 200 orang yang memilih. Pemilihan juga tidak berlangsung secara bebas sebagaimana disebut dalam pasal XVII dan XXII oleh **New York Agreement**. PBB tidak berperan sebagaimana diatur dalam pasal-pasal tersebut.

2). ***Pandangan Pemerintah Republik Indonesia.***

Sesudah RI dan Belanda meratifikasi Persetujuan New York pada akhir bulan April 1963 maka pada 1 Mei 1963 UNTEA (United Nations Temporary Executive Authority), Badan otoritas Eksekutif PBB yang menjalankan kekuasaan sementara di Irian Barat menyerahkan kekuasaan itu kepada Presiden Republik Indonesia Ir. Soekarno. Sejak itu, secara *de facto* Irian Barat sudah berada di bawah kekuasaan Republik Indonesia (**Soebandrio, hal 113**).

Sesuai dengan persetujuan New York, maka dilakukan prosedur Penentuan Pendapat Rakyat (PEPERA) di Irian Barat dengan mempersilahkan mereka menentukan pilihannya sendiri di bawah pengawasan PBB. Apakah mau pisah dengan Republik Indonesia atau tidak. Untuk menangkalkan kemungkinan timbulnya isu di kalangan internasional yang mungkin menuduh Indonesia tidak akan melaksanakan kewajibannya sesuai dengan Persetujuan New York berdasarkan sidang XXI Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa maka pada tanggal 27 April 1967 setelah sidang kabinet, Menteri Luar Negeri Adam Malik menegaskan dalam suatu konferensi pers bahwa Indonesia akan menghormati kewajiban-kewajibannya sesuai dengan Persetujuan New York 1962. Ia menyatakan bahwa PEPERA bagi penduduk Irian Barat akan dilaksanakan dalam tahun 1969. Karena dalam Persetujuan New York tidak menetapkan secara eksplisit metode yang harus dianut dalam pelaksanaan PEPERA maka Indonesia menentukan sistem yang paling cocok dengan bantuan Sekretaris Jenderal PBB. Menteri Luar Negeri Adam Malik melakukan penyampaian permintaan resmi Pemerintah Indonesia kepada Sekjen PBB untuk mengirim wakilnya yakni Wakil Wakil Sekretaris Jenderal Untuk Masalah Politik Khusus, Rols-Bennet ke Indonesia untuk mengadakan pembicaraan dengan pemerintah Indonesia mengenai metode pelaksanaan PEPERA di Irian Barat. Kunjungan itu menghasilkan Memorandum yang ditanda tangani oleh Adam Malik dan Rols-Bennet yang berisikan:

- a). Pemerintah Indonesia dengan tegas menyatakan bahwa PEPERA akan dilaksanakan sebelum sidang XXIV Majelis Umum PBB dalam tahun 1969.
- b). Pemerintah Indonesia akan melakukan konsultasi dengan Dewan-Dewan Daerah di Irian Barat mengenai bentuk yang paling tepat bagi PEPERA, dan menyetujui partisipasi PBB dalam konsultasi itu.

- c). Pemerintah Indonesia menyetujui penugasan kembali wakil-wakil PBB sebagaimana disebutkan dalam pasal XVI Persetujuan New York.
- d). Pemerintah Indonesia setuju agar suatu pernyataan singkat dari Sekretaris Jenderal PBB mengenai pengertian PEPERA agar dimasukkan dalam Laporan Tahunannya kepada Majelis Umum PBB 1967 dalam sidang XXII.
- e). Mengenai Dana PBB untuk Pembangunan, pemerintah menyampaikan harapan agar proyek-proyek di Irian Barat dapat dilaksanakan secepatnya.

Selanjutnya, pada tanggal 22 Agustus 1968, satu tahun sebelum pelaksanaan PEPERA, Sekretaris Jenderal PBB mengutus seorang wakilnya ke Papua dalam upaya untuk merealisasikan isi Pasal 18 dan 20 New York Agreement. Dr. Fernando Ortis Sanz seorang duta besar dari Bolivia. Dalam kapasitasnya, ia dikirim untuk mengatur jalannya Penentuan Pendapat Rakyat (PEPERA). Sehubungan dengan itu di tahun 1968 Frans Kaisipo ditunjuk sebagai kepala pemerintahan Komando Proyek XII Irian Barat dalam rangka kegiatan PEPERA tersebut, yakni untuk persiapan pengambilan data, pendataan, dan perlengkapan lainnya seperti tata cara PEPERA yang harus dimulai sejak tahun 1968. Pelaksanaan PEPERA yang semula oleh PBB menghendaki Penentuan Pendapat Rakyat dilakukan bagi semua orang dewasa baik pria maupun wanita dengan sistem "*one man one vote*" sesuai dengan praktek internasional, tetapi Indonesia menginginkan PEPERA dilaksanakan dengan "*many Men One Vote*", banyak orang satu suara atau sesuai dengan sistem yang dianut Indonesia, yakni musyawarah mufakat atas dasar Pancasila. Indonesia memberi alasan bahwa sistem dengan praktek internasional tidak sesuai dengan budaya Indonesia.

Konsultasi musyawarah dilakukan oleh Indonesia antara Pemerintah Komando Proyek XII Irian Barat atau pejabat pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hasilnya menghasilkan beberapa kesepakatan, yakni pelaksanaan PEPERA dengan cara demokratis, tempat pelaksanaan PEPERA di tiap Kabupaten dibentuk Dewan Musyawarah PEPERA yang merupakan wakil dari seluruh Kabupaten, besarnya Dewan Musyawarah PEPERA sebanding dengan banyaknya penduduk di tiap-tiap Kabupaten. Mengenai jumlah wakil, semula ditetapkan bahwa tiap 750 penduduk mempunyai 1 orang wakil. Tetapi karena Kabupaten Fak-Fak hanya mempunyai penduduk 40.000 orang dan Kabupaten Jayawijaya berpenduduk 165.000 orang, maka ketentuan baru adalah minimal 75 orang dan maksimal 175 orang di tiap Kabupaten, maka besarnya jumlah anggota Dewan Musyawarah PEPERA (DMP) di tiap Kabupaten adalah sebagai berikut:

- a). Kabupaten Jayapura dengan jumlah penduduk 83.750 jiwa dengan Dewan Musyawarah PEPERA 130 orang.
- b). Kabupaten Teluk Cenderawasih dengan jumlah penduduk 49.870 jiwa, dengan Dewan Musyawarah PEPERA 75 orang.
- c). Kabupaten Manokwari dengan jumlah penduduk 49.874 jiwa, Dewan Musyawarah PEPERA 75 orang.
- d). Sorong jumlah penduduk 75.474 jiwa, dengan Dewan Musyawarah PEPERA sebanyak 110 orang.
- e). Fak-Fak dengan jumlah penduduk 43.187 jiwa, dengan Dewan Musyawarah PEPERA sebanyak 75 orang.
- f). Merauke dengan jumlah penduduk 144.171 jiwa, Dewan Musyawarah PEPERA 175 orang.
- g). Paniai jumlah penduduk 165.000 jiwa, dengan Dewan Musyawarah PEPERA sebanyak 175 orang.

- h). Jayawijaya dengan jumlah penduduk 165 jiwa, Dewan Musyawarah PEPERA sebanyak 175 orang.

Dari keseluruhan Dewan Musyawarah PEPERA yang ikut menentukan nasib bangsa Papua yang pada waktu itu berjumlah penduduk hampir 800.000 orang adalah sebanyak 1025 orang. Sebanyak 1025 orang sudah dipersiapkan jauh sebelum pelaksanaan pendapat rakyat berlangsung pada tanggal 14 sampai dengan 2 Agustus 1969 mereka secara aklamasi menentukan ikut atau tidak ke dalam wilayah Indonesia. Sebelum adanya pembentukan Dewan Musyawarah PEPERA ini, Pemerintah Indonesia melalui Depertemen Dalam Negeri mengeluarkan Keputusan Nomor 31 s.d 38/1968, sedangkan tentang Realisasi Pemantapan dan Pengamanan PEPERA dikeluarkan pula Keputusan Menteri Dalam Negeri No. UX/1968 pada bulan Mei dan Juni 1969. Kecuali itu cara kerja Panitia Pembentukan Dewan Musyawarah PEPERA di Kabupaten-kabupaten dikeluarkan pula Nomor 12 Tahun 1969.

Puncak pelaksanaan PEPERA dilakukan secara maraton di 8 kabupaten. Pertama sekali dimulai pada tanggal 14 Juli 1969 dari Kabupaten Merauke, disusul Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Paniai, Kabupaten Fak-Fak, Kabupaten Sorong, Kabupaten Manokwari, Kabupaten Teluk Cenderawasih, dan terakhir di Jayapura tanggal 2 Agustus 1969. PEPERA dihadiri oleh utusan khusus PBB Fernando Ortis Sanz, Ketua Pelaksana PEPERA Sudjarwo Tjondronegoro, dan para undangan lainnya. Pelaksanaan PEPERA ini sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia, sedangkan utusan dari PBB hanya sebagai pengawas.

Tanggal 2 Agustus merupakan kegiatan terakhir dari rangkaian pelaksanaan PEPERA di seluruh Propinsi Irian Barat yang dihadiri oleh Duta Besar Australia, Jerman

Barat, Selandia Baru dan Myanmar. Pada kesempatan itu, panitia menyiapkan 26 Anggota Dewan Musyawarah PEPERA untuk menyampaikan tanggapan mereka secara jelas di depan pejabat-pejabat PBB dan Duta Besar, dalam penjelasannya isinya sesuai dengan hasil-hasil yang dicapai di tiap-tiap kabupaten, yakni bergabung dengan negara Indonesia.

Hasil dari PEPERA itu, kemudian dilampiri dengan catatan dari utusan PBB Ortis Sanz disampaikan dalam Sidang Umum PBB ke-24 untuk disahkan. Dalam Acara pemungutan suara anggota PBB, hanya 15 negara Afrika dan Karibia yang didorong solidaritas kulit hitam, menolak hasil PEPERA selebihnya menyetujuinya.

Dengan disahkannya PEPERA oleh Sidang Umum PBB ke-24, maka Indonesia menganggap bahwa masalah Irian Barat (Papua) telah selesai karena masuknya wilayah Papua Barat ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, telah melalui hukum internasional yang sah sehingga sudah final dan tidak dapat diganggu gugat. Sehingga, aspirasi penduduk asli yang melakukan tuntutan merdeka dianggap sebagai gerakan separatisme dan melakukan tindakan makar atau melawan kekuasaan atau pemerintahan yang sah. Pemerintah akan melakukan tindakan dengan resiko apapun untuk mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara khusus, persepsi pemerintah Indonesia terhadap masyarakat Papua yang menginginkan kemerdekaan untuk membentuk negara Papua Barat dapat digambarkan sebagai berikut :

- 1) Menganggap kelompok Pro Kemerdekaan Papua Barat sebagai saudara yang tersesat yang perlu diluruskan;
- 2) Pendidikan rendah bagi rakyat Papua sebagai

- penyebab tidak adanya komunikasi yang baik;
- 3) Jika Papua merdeka sebagai negara, justru akan terjadi perang suku. Karena tidak mungkin diperoleh kesepakatan di antara ratusan suku di Papua. Mereka yang telah lebih dulu mengenal politik, yang akan memanfaatkan situasi untuk kepentingannya sendiri.

b. Adanya Pandangan Masyarakat Asli Papua yang Menganggap Bukan Dari Budaya Masyarakat Indonesia

Masyarakat Papua secara fisik maupun sosial menganggap berbeda dari masyarakat Indonesia di daerah-daerah lain. Jika mayoritas orang Indonesia tergolong rumpun Melayu yang berasal dari Yunan Kamboja, maka secara fisik orang Papua adalah rumpun Melanesia ras Negroid di Pasifik. Demikian pula, secara sosial orang Papua merasa memiliki pandangan dan cara hidup tersendiri yang sangat berbeda dari mayoritas rakyat Indonesia di propinsi-propinsi lain. Orang Papua memiliki otoritas yang bersifat khas dalam mengatur, mengembangkan kebutuhan, dan menyelesaikan masalah berdasarkan hukum adat yang membebani hak dan kewajiban adat pada para individunya, sehingga sulit untuk bertemu dalam suatu Negara Kesatuan RI.

Peniadaan identitas masyarakat Papua, khususnya pada masa Trikora, UNTEA dan menjelang PEPERA merupakan bagian dari proses yang mematangkan evolusi nasionalisme Papua. Bagi orang Papua, tuntutan identitas dan menguatnya nasionalisme Papua adalah proses panjang dari tahun 1948 saat John Ariks kampanye menolak pikiran integrasi Papua ke dalam NKRI sampai pada tanggal 26 Februari 1999 saat 100 anggota tokoh wakil masyarakat asli Papua yang lebih dikenal dengan sebutan tim 100, menyampaikan aspirasi tuntutan Merdeka dari masyarakat Papua kepada Presiden Habibie.

2. Konflik Kekerasan Sosial di Papua.

Konflik kekerasan di Papua pada umumnya disebabkan adanya kondisi sosial yang timpang antara masyarakat asli Papua dengan masyarakat migran yang datang dari luar Papua, sebagai akibat dari adanya kekeliruan kebijakan pembangunan di Papua yang berlangsung lama, sebagai berikut :

a. Terjadinya Eksploitasi Sumber Daya Alam (SDA)

Pembangunan yang hanya mengejar kemajuan material, atau kemajuan fisik dengan memakai indikator ekonomi semata-mata, telah menempatkan masyarakat Papua pada posisi marginal di Papua Barat. Pembangunan diarahkan pada eksploitasi sumber daya alam, seperti tanah, hutan, tambang dan laut untuk kepentingan yang kurang jelas maksudnya. Sedangkan untuk kepentingan masyarakat Papua sebagai pemegang hak adat atas SDA justru kurang mendapat perhatian yang layak.

Eksploitasi SDA telah menampilkan suatu ketidakadilan, berdasar fakta-fakta masyarakat Papua, pemegang hak adat atas SDA tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, padahal semua konsekuensi negatif pasti dipikul oleh mereka bukan oleh pengambil keputusan. SDA merupakan sumber penghidupan utama bagi mereka dengan batas-batas pemilikan, pengakuan, dan penghargaan yang jelas dan tegas di antara para pemegang hak adat. Sebaliknya, agen-agen pembangunan yang mengeksploitasi SDA justru tidak memberikan pengakuan yang memadai terhadap hak-hak masyarakat asli Papua dan tidak memikirkan alternatif.

Sebagai contoh: Kasus pengalihan hak atas tanah untuk keperluan transmigrasi telah mengurangi bahkan menghilangkan sumber-sumber ekonomi keluarga. Masyarakat kehilangan binatang buruan sebagai sumber protein, kayu

untuk bangunan, kayu api, rusaknya ekosistem lokal sebagai sumber protein yang mendukung kehidupan masyarakat lokal, hilangnya sagu sebagai sumber karbohidrat bagi masyarakat. Eksploitasi tambang juga memberi dampak negatif yang besar buat penduduk lokal. Sebagai contoh: kasus Freeport, limbah tailing, telah mencemari sumber-sumber ekonomi seperti Moluska, sumber protein masyarakat Kamoro-Sempan di Omawita. Demikian pula eksploitasi sumber daya laut seperti di Biak, Sorong, Merauke dan Fak-Fak juga merusak ekosistem dan mengganggu populasi ikan, penduduk lokal yang masih menggunakan teknologi penangkapan tradisional, makin sulit mengakses dan memanfaatkan sumber daya laut bagi kesejahteraannya.

Eksploitasi SDA oleh para investor di bawah fasilitasi pemerintah, berlangsung secara cepat. Sementara, persiapan sosial yang dapat membantu menyiapkan dan memfasilitasi penduduk asli agar mengakses program-program atau proyek-proyek yang berhubungan dengan pengelolaan SDA tidak terjadi. Akibatnya, masyarakat menjadi penonton dan terasing di tanahnya sendiri. Masyarakat Papua sebagai komunitas lokal tidak dapat berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi, karena memang tidak dipersiapkan, dilatih, dan diberi kesempatan.

b. Dominasi Migran di Berbagai Bidang-Bidang Kehidupan

Perlakuan yang kurang tepat terhadap masyarakat Papua juga terjadi dalam bidang pemerintahan, dan proses-proses politik. Sadar atau tidak, selama pemerintahan Orde Baru, orang Papua kurang diberikan peran dalam bidang pemerintahan. Posisi-posisi utama selalu diberikan kepada orang luar dengan dalih orang Papua belum mampu. Walaupun untuk sebagian peran, dalih itu mungkin ada benarnya, tetapi pada umumnya untuk mencekal orang Papua. Seleksi ketat yang dikenakan terhadap orang Papua dilatarbelakangi oleh kecurigaan dan tuduhan terhadap

semua orang Papua sebagai OPM.

Adanya kepentingan politik dari sejumlah elite di pemerintahan agar penduduk asli tidak memiliki akses dan duduk di pemerintahan, tidak bisa bersuara untuk membela hak-hak dan kekayaan SDA-nya dengan menggunakan tuduhan OPM sebagai stigma. Tuduhan OPM ini, dijadikan stigma supaya orang Papua dapat dihambat untuk memiliki akses di pemerintahan atau jika mereka bereaksi dapat ditangkap demi suatu proyek menaikkan kegiatan atau anggaran militer di Irian Jaya.

Dominasi masyarakat pendatang bukan hanya pada sektor pemerintahan saja, tetapi juga pada sektor swasta. Pada kegiatan di sektor industri manufaktur yang memanfaatkan eksploitasi sumber daya alam (SDA) eksploitasi sumber daya alam sebagai bahan baku lebih banyak menggunakan tenaga kerja dari luar, seperti antara lain pabrik Plywood PT. Wapoga, Pabrik Pengalengan Ikan di Biak dan pabrik Pengalengan Ikan PT. Usaha Mina di Sorong. Sektor perbankan juga didominasi oleh pekerja dari kaum pendatang. Jika kondisi itu dipertanyakan, jawaban yang lazim adalah orang Irian belum siap. Tetapi kenapa belum siap dan bagaimana menyiapkan kesiapan itu, sejauh ini belum mendapat perhatian yang serius dari para pengambil kebijakan. Dominasi dan tekanan-tekanan tersebut makin mematangkan nasionalisme Papua dan memungkinkan tuntutan Papua Merdeka makin gencar di era reformasi.

c. Penyeragaman Identitas Budaya dan Pemerintahan Lokal

Kekuasaan pemerintah Indonesia melalui para petugas negara yang didatangkan dan migran spontan dari luar Papua sebagai agen-agen pembangunan. Mereka melihat dan mengukur budaya orang Papua dari sudut budaya, kepentingan dan ideologi pembangunan. Unsur kebudayaan

lokal menjadi salah satu sasaran yang harus “diamankan” supaya sesuai dengan kepentingan budaya dan ideologi pembangunan dan kepentingan pusat. Pengembangan SDM pun diarahkan kepada kepentingan ini.

Kepemimpinan modern juga diintroduksikan kepada masyarakat Papua untuk menggantikan kepemimpinan tradisional dan diharapkan membawa dampak positif bagi penduduk lokal. Tetapi yang terjadi, justru menjadi sumber ketidakpastian dan kekacauan. Padahal pada masa sebelumnya kepemimpinan adat pada umumnya telah menciptakan ketertiban.

Secara singkat, pengembangan SDM justru tidak berpijak pada pengetahuan dan kearifan lokal. Menyadari ancaman terhadap eksistensi orang Papua, tokoh seperti Arnold Ap berusaha untuk menggali dan mengembangkan unsur-unsur budaya lokal. Tetapi, kelihatannya penguasa melalui aparat militer melihatnya secara sempit dan dipahami sebagai ancaman. Arnold Ap dibunuh dengan cara yang melukai hati orang Papua khususnya dan kemanusiaan pada umumnya. Dominasi dan penindasan tersebut, menjadikan identitas dan nasionalisme Papua makin mantap menopang tuntutan Papua Merdeka.

d. Tindakan Represif oleh Militer

Penindasan militer di tanah Papua meliputi beberapa bentuk, antara lain intimidasi, teror, penyiksaan, dan pembunuhan. Intimidasi, teror dan penyiksaan dilakukan berkenaan dengan pengambilalihan hak-hak adat masyarakat Papua atas SDA secara paksa untuk berbagai keperluan, seperti HPH, transmigrasi, pertambangan, dan industri manufaktur maupun jasa wisata. Ketika penduduk asli berusaha mempertahankan hak-haknya atas SDA mereka diintimidasi dan diteror.

Dominasi tentara atau militer dalam jangka waktu yang lama dalam arena politik dan jabatan pemerintahan sipil, telah mengakibatkan tumbuhnya budaya kontra produktif bagi rakyat yang beranggapan bahwa militer adalah representasi kekuasaan, militer adalah warga negara kelas satu yang dapat berbuat apa saja tanpa pertanggungjawaban hukum yang jelas pada publik, akibatnya muncul budaya “militerisme” di berbagai kalangan partai politik maupun masyarakat luas lainnya.

Berbagai konflik horisontal yang terjadi maupun konflik politik vertikal yang dimanifestasikan dengan tuntutan Papua merdeka sebagai reaksi atas pelaksanaan PEPERA yang tidak demokratis maupun atas dominasi pusat pada daerah, dalam kurun waktu lama dilakukan melalui kebijakan dalam mengelola konflik yang represif dan kontra produktif, yaitu dengan cara mengirim pasukan militer dan merekrut para tokoh atau elit masyarakat untuk berdamai secara seremonial.

3. Penyebab, Ekspresi dan Dampak Konflik di Papua

Hasil identifikasi memperlihatkan bahwa sejak tahun 1970 sampai sekarang, Papua selalu menjadi ajang konflik kekerasan oleh berbagai kelompok kepentingan, dengan motif, pola dan tujuan yang beragam. Jika konflik kekerasan di Papua di bawah rezim orde baru umumnya bersifat vertikal dan struktural, yaitu pelakunya adalah wakil kepentingan pusat, dapat diklasifikasikan dalam bentuk kekerasan, (i) politik, oleh aparat militer terhadap elemen-elemen masyarakat Papua yang secara politik dan fisik menentang kekuasaan pemerintah pusat, (ii) ekonomi, oleh kolaborasi antara pengusaha besar dan penguasa terhadap rakyat yang protes kebijakan eksploitatif atas SDA tempat mereka hidup, dan (iii) kultural, oleh penguasa melalui kebijakan penyeragaman.

Konflik kekerasan yang telah dan cenderung semakin

berkembang di Papua sejak tahun 1997 ketika rezim Orde baru tumbang atau dikenal dengan era euforia reformasi, umumnya berbentuk konflik horisontal antar kelompok dan/atau antar warga masyarakat di Papua, dengan *stereotype* pemicu yang dapat diklasifikasi ke dalam konflik kekerasan, antara (i) kelompok masyarakat Papua dengan non Papua, dan (ii) kelompok masyarakat pendukung merdeka dengan pendukung RI di Papua. Dalam kedua bentuk konflik kekerasan tersebut, penggunaan simbol etnik lebih berfungsi sebagai pemberi motivasi gerakan kelompok, dan ironisnya nilai kearifan etnik dan prinsip kesetaraan manusia (HAM) kurang difungsikan sebagai sarana untuk solusi penyelesaian pertikaian secara damai dan adil.

Realitas tersebut membuktikan bahwa selama ini elemen-elemen perekat interaksi individu dan kelompok dalam kemajemukan masyarakat dalam dimensi etnik, agama dan sosial ekonomi, hanya bersifat artifisial dan berposisi periperal, sehingga tidak menyentuh substansi dalam proses relasi sosial, seperti apresiasi, kejujuran, dan keterbukaan dalam pengakuan identitas yang beragam. Padahal derajat kemajemukan masyarakat di Papua sangat kompleks, seperti kemajemukan agama, daerah, etnis, struktur fisik profesi, pekerjaan, dan ideologi kelompok. Akibatnya, dalam proses demokratisasi, keragaman etnik, fungsi agama belum berhasil dalam memberikan nilai kekuatan, akan tetapi lebih berpotensi sebagai pemicu terjadinya konflik kepentingan yang mudah menjurus pada konflik kekerasan yang dapat bermuara pada tragedi kemanusiaan.

Beberapa faktor yang dinilai telah menjadi pemicu konflik kekerasan di Papua, adalah (i) lemahnya pemahaman dan implementasi nilai-nilai hukum, keadilan dan HAM pada individu dan kelompok masyarakat, (ii) lamanya masa keterpasungan dan ketertindasan masyarakat, yang mengakibatkan ketidakpahaman dalam menegakan prinsip-prinsip demokrasi, (iii) meningkatnya sikap saling curiga antara kelompok masyarakat dengan pemerintah dan antar kelompok masyarakat, serta (iv) pandangan yang berkembang di kalangan masyarakat asli yang terpinggirkan

akibat proses pembangunan bahwa merdeka diartikan sebagai mengusir para pendatang dari tanah Papua.

Berbagai fakta memperlihatkan bahwa seiring dengan semakin kuatnya tuntutan merdeka dari masyarakat asli Papua, perbedaan pandangan politik atau peristiwa kriminal berskala kecil, dengan mudah dapat berkembang meluas menjadi konflik kekerasan antar warga dengan penggunaan atribut primordial yang etnis sentris. Tuntutan Papua merdeka sebagai suatu proses politik yang dimaknai sebagai tindakan memusuhi warga masyarakat non Papua oleh sebagian kalangan masyarakat asli yang berstatus sosial ekonomi rendah semakin memberi tempat munculnya provokasi yang dapat memicu konflik kekerasan dengan pemanfaatan atribut primordial.

Sejak tahun 1997 sampai sekarang, beberapa konflik kekerasan yang dominan umumnya memiliki corak penyebab, ekspresi dan dampak yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Penyebab: Fanatisme etnis atau kelompok masyarakat terhadap calonnya dalam pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Ekspresi: bentrok fisik antar kelompok etnis dari masing-masing pendukung. Dampak publik: relasi sosial dan sarana publik yang rusak serta suasana tidak aman.
2. Penyebab: Ketimpangan penguasaan sumber dan akses ekonomi publik antara masyarakat migran dengan masyarakat asli Papua. Ekspresi: Kriminalitas dan bentrok fisik antar warga. Dampak publik: relasi sosial dan sarana publik yang rusak serta suasana tidak aman.
3. Penyebab: manipulasi hak-hak dasar masyarakat adat dan lemahnya penghargaan terhadap hak adat dan nilai budaya lokal. Ekspresi: Pemalangan bangunan milik pemerintah dan pengambilan secara paksa atas sarana fisik milik perorangan dan publik oleh masyarakat adat. Dampak publik: krisis kepercayaan terhadap pemerintah dan aparat penegak hukum serta munculnya hukum jalanan.
4. Penyebab: Arogansi aparat keamanan dalam bentuk

menjalankan tugas melebihi wewenang yang dimiliki. Ekspresi: Intimidasi, pemukulan, dan penganiayaan warga masyarakat di luar prosedur hukum yang sah oleh aparat keamanan. Dampak publik: Sikap penolakan warga masyarakat terhadap kehadiran aparat keamanan dan munculnya dendam terselubung oleh kelompok korban.

5. Penyebab: Pemberitaan media massa tidak akurat, tidak obyektif, dan memihak pada salah satu kekuatan politik tertentu. Ekspresi: Perusahaan kantor media, penganiayaan wartawan serta Perusahaan sarana publik. Dampak publik: Pembodohan massa, adu domba antar warga, masyarakat tidak percaya pers.
6. Penyebab: Diskriminasi pelayanan dan penegakan hukum pada kekuatan sosial dan ekonomi tertentu. Ekspresi: Kekerasan sosial antar warga masyarakat. Dampak publik: Krisis kepercayaan pada pemerintah, aparat penegak hukum serta munculnya hukum jalanan.
7. Penyebab: Kebijakan pemerintah bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang membingungkan, tidak jelas dan memihak pada kelompok sosial masyarakat tertentu. Ekspresi: Bentrok fisik antar warga masyarakat serta tindakan represi militer oleh aparat TNI dan POLRI pada warga masyarakat. Dampak publik: Sikap penolakan warga masyarakat terhadap kehadiran aparat keamanan dan munculnya dendam terselubung oleh kelompok korban.
8. Penyebab: Peredaran dan penjualan minuman keras pada masyarakat umum tanpa kontrol hukum yang jelas. Ekspresi: Meningkatnya tindak kriminalitas serta memicu bentrok antar warga masyarakat. Dampak publik: Munculnya dendam sosial antar warga, perusakan generasi muda masyarakat serta suasana sosial yang tidak aman.
9. Penyebab: Fenomena munculnya klaim kekuatan dominan antar kelompok warga masyarakat dengan memanfaatkan isu dan kekuatan simbol agama. Ekspresi: Munculnya pernicu kekerasan antar warga masyarakat atas nama agama dan suku sebagai komoditi sosial. Dampak publik: Merendahkan nilai ajaran agama, fanatisme agama secara salah serta

menumbuhkan dendam dan kebencian antar pemeluk agama dalam masyarakat.

10. Penyebab: Birokrasi yang pemerintahan yang masih belum terbuka dan banyak mengandung perilaku KKN. Ekspresi: Kekerasan sosial antar warga masyarakat untuk memperebutkan kedudukan dalam lembaga politik dan birokrasi. Dampak publik: Kecemburuan dan kecurigaan antar warga yang diuntungkan dan dirugikan atas perilaku elite birokrasi.

Bertolak dari uraian di atas, maka kondisi dan situasi actual yang berkembang sekarang ini, memperlihatkan adanya fakta bahwa konflik di Papua tidak dapat lagi disederhanakan dalam kedua kualifikasi sebagai konflik politik dan konflik kekerasan sosial seperti diuraikan di atas. Jika analisis dilakukan dengan menggunakan pendekatan teori “gunung es” yang memperlihatkan fakta peristiwa konflik di permukaan dalam kategori fakta dan gejala, serta fakta peristiwa di bawah permukaan dalam kategori penyebab struktural dan penyebab fungsional, maka sesungguhnya konflik yang terjadi dan berkembang di Papua dapat diklasifikasikan ke dalam 5 aspek sebagai berikut:

1. Pelanggaran HAM. Tampak di permukaan: stigmasi gerakan penegakan hak masyarakat adat sebagai gerakan pengacau keamanan (GPK) dan Organisasi Papua Merdeka (OPM), dan penangkapan aktivis kemanusiaan dan HAM. Di bawah permukaan: penyelesaian bisnis dengan kekuatan militer, penguasaan secara paksa hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam, serta penempatan militer dalam jumlah besar diluar proporsi keamanan.
2. Struktur Sosial. Tampak di permukaan: dominasi atribut-atribut identitas budaya luar, serta rusaknya struktur kepemimpinan adat. Di bawah permukaan: penyeragaman identitas pada masyarakat lokal, serta tidak adanya pengakuan identitas kultural dan pranata sosial masyarakat adapt atau masyarakat lokal.
3. Ekonomi. Tampak di permukaan: perusakan aset-aset pendatang (migran), serta pertikaian fisik antara pendatang

dengan masyarakat lokal. Di bawah permukaan: keterlibatan militer di sector ekonomi, lemahnya daya saing masyarakat lokal dibandingkan dengan pendatang, serta eksploitasi sumber daya alam.

4. Kebijakan pemerintah. Tampak di permukaan: kebijakan pusat yang sering tidak konsisten, serta pemerintahan yang tidak efektif. Di bawah permukaan: Kebijakan pemerintah yang sentralistis dan tidak aspiratif, dominasi birokrasi yang primordialistik, serta adanya kekuatan politik dengan agenda tersembunyi untuk memelihara konflik kekerasan di Papua.
5. Konstalasi internasional. Tampak di permukaan: pelaksanaan Musyawarah Besar (Mubes) dan Kongres Rakyat Papua, upacara tanggal 1 Desember untuk peringatan kemerdekaan negara Papua barat, serta pengibaran bendera Bintang Kejora. Di bawah permukaan New York Agreement yang dianggap tidak melibatkan rakyat Papua, solidaritas etnis atau kultural Melanesia, serta penilaian adanya *internidasi* dan rekayasa pada PEPERA tahun 1969.

Dampak publik yang terlihat dominan di Papua yang disebabkan konflik kekerasan sosial tersebut, adalah adalah penegakan hukum yang canggung dan lemah dalam menjaga penegakan hak-hak warga. Sehingga ekspresi kebebasan berbagai unsur masyarakat yang terjadi tidak memberikan dampak positif terhadap: (i) keamanan dan kenyamanan bersama, (ii) penghormatan HAM antar warga, dan (iii) kedewasaan perilaku sosial dalam masyarakat. Dampak negatif yang muncul dalam situasi tersebut adalah: (i) maraknya persaingan tidak sehat yang menonjolkan simbol agama dan sentimen etnis, serta (ii) terjadinya proses pelemahan etika perilaku politik bermoral dan, (iii) semakin rendahnya kondisi sosio-ekonomi masyarakat. Muara dari semuanya adalah masyarakat mudah diadu domba dan dimanfaatkan kelompok kepentingan tersembunyi untuk merusak proses transisi menuju demokrasi di Papua.

4. Upaya Penyelesaian Konflik di Papua

a. Pengertian Penyelesaian Konflik

Sebagai suatu proses pertentangan atau pertikaian yang cenderung melibatkan kekuatan masa, berpengaruh pada nasib publik serta lebih banyak menghasilkan hal-hal yang kontra produktif, maka konflik yang terjadi di Papua merupakan masalah yang membutuhkan alternatif penyelesaian yang tepat. Walaupun untuk menyelesaikannya mungkin membutuhkan usaha yang serius, langkah yang cerdas, dan mungkin waktu yang panjang sehingga proses dan hasilnya menjadi efektif dan tidak berkembang menjadi kekerasan sosial yang *massive*.

Secara teoritis, dikenal 3 sarana upaya penyelesaian konflik, yaitu: *Pertama*, **Konsiliasi**, umumnya dilakukan melalui lembaga legislatif atau parlemen yang bermaksud memberikan kesempatan kepada semua pihak yang terlibat konflik untuk berdiskusi atau memperdebatkan secara terbuka masalah yang terjadi dalam konteks mencapai kesepakatan atau kompromi bersama. *Kedua*, **Mediasi** mengajak atau mendorong kepada para pihak yang terlibat untuk kesepakatan melalui nasehat dari pihak ketiga yang disetujui. serta *Ketiga*, **Arbitran**, para pihak yang terlibat bersepakat untuk mendapatkan menunjuk wasit penilai untuk memberikan keputusan yang bersifat legal sebagai jalan keluar dari konflik.

Jika dilihat dari aspek substansi, terdapat 4 cara atau pendekatan yang sering ditempuh oleh para pihak dalam proses penyelesaian konflik, yaitu: *Pertama*, Penghindaran, yaitu penyelesaian yang diharapkan timbul dengan sendirinya. *Kedua*, Kekuasaan, yaitu penyelesaian melalui cara paksa atau dengan penggunaan kekuatan bersenjata oleh institusi militer, *Ketiga*, Hukum, yaitu penyelesaian konflik melalui proses *arbitrase*, pencarian fakta yang mengikat, proses legislasi, dan pembuatan kebijakan pejabat

publik, serta *Keempat*, kesepakatan, yaitu penyelesaian oleh para pihak melalui proses negosiasi, mediasi, dan konsiliasi.

Dalam berbagai peristiwa praktek penyelesaian konflik tersebut, maka penggunaan kombinasi atau gabungan antara pendekatan hukum dan kesepakatan dinilai sebagai cara yang paling *fair*, efektif dan tepat.

b. Upaya Penyelesaian Konflik Politik dan Sosial di Papua

Hasil eksplorasi terhadap berbagai kebijakan dan peristiwa dalam konteks penyelesaian konflik di Papua, terdapat 2 kebijakan yang dilakukan pemerintah Indonesia, yaitu:

1). Pendekatan Kekerasan

Pendekatan kekerasan dilakukan dengan menggunakan kekuatan senjata atau sering dikenal dengan istilah pendekatan keamanan dilakukan oleh militer atau ABRI untuk menumpas setiap bentuk perlawanan masyarakat yang dianggap sebagai pemberontakan OPM di Papua yang dimulai sejak awal pemberontakan tahun 1970 sampai sekitar tahun 1996. Kebijakan operasi militer untuk menumpas OPM dilakukan dengan nama operasi tersendiri sesuai dengan kebijakan pimpinan militer Indonesia atau ABRI, dan kegiatan itu dilakukan dengan menetapkan sebagian kawasan Papua, terutama di daerah perbatasan dengan Negara Papua New Guinea, sebagai Daerah Operasi Militer (DOM).

Beberapa tindakan yang menjadi ciri mengawali adanya suatu operasi militer, dilakukan dengan mengumpulkan kepala-kepala suku untuk dimintai pendapat, saran serta sekaligus memberikan penerangan, menyiapkan pasukan cadangan yang diperlukan; mengadakan penangkapan dan pengusutan terhadap orang-orang yang tersangkut dalam gerakan OPM; melakukan

pencatatan terhadap orang-orang yang termasuk mengikuti gerakan OPM, mengadakan peringatan-peringatan dengan jalan melalui keluarga yang ditinggalkan untuk memanggil mereka yang melarikan diri agar kembali melaporkan diri.

2). *Pendekatan Non kekerasan*

Sejak Papua masuk dalam wilayah Republik Indonesia pada tanggal 1 Mei 1963, maka kegiatan utama yang menjadi tugas pokok dari semua petugas Indonesia Papua menggantikan posisi petugas Belanda adalah “meng-Indonesiakan” orang-orang Papua. Aktivitas ini dilakukan oleh lembaga pemerintah seperti lembaga pendidikan dan lembaga penerangan. Tema yang digunakan adalah menyatakan bahwa Indonesia, termasuk Papua dijajah oleh Belanda selama lebih dari 350 tahun. Masa penjajahan itu membuat rakyat Papua seperti halnya rakyat Indonesia lainnya, miskin, tertindas, dan melarat.

Konsep miskin, tertindas, dan melarat untuk Papua menjadi tidak tepat, sebab Belanda telah mengubah sistem penjajahannya sehingga rakyat di Papua tidak mengalami hal yang dialami oleh daerah lain. Malah justru sebagian besar masyarakat simpati dan mendukung OPM justru menilai dan mempunyai opini bahwa pemerintah Indonesia adalah penjajah baru. Indonesia merupakan penjajah adalah hasil generalisasi yang dibuat atas pengalaman dan pengamatan terhadap berbagai tindakan personal ABRI yang tidak terpuji. Seperti, mengambil dengan paksa barang-barang milik rakyat yang ditinggalkan oleh Belanda, menyiksa rakyat di depan umum tanpa melalui proses hukum yang pasti, menghina masyarakat dengan ucapan di depan umum dengan memberikan stigma OPM untuk membenarkan tindakan kekerasan tersebut.

Dalam rangka “mengIndonesiakan” orang Papua atau memantapkan integrasi politik di Papua maka tema yang tepat dan dapat diterima oleh orang Papua adalah tema “ketertinggalan” atau tema “keterbelakangan” karena tema dianggap tepat dengan pengalaman dan keadaan nyata di Papua. Kebijakan tersebut bermaksud untuk menjadikan orang asli Papua sebagai pimpinan atau kepala dalam berbagai struktur dalam jajaran pembangunan di Papua. Sebab sebelumnya masyarakat Papua merasa adanya ketidakpercayaan Pemerintah Pusat terhadap orang asli Papua untuk diberikan kesempatan memimpin dengan berbagai alasan yang sebenarnya direayasa untuk kepentingan pribadi para pejabat migran.

Akan tetapi dalam kenyataannya kedua kebijakan pemerintah dalam upaya menyelesaikan konflik kekerasan yang terjadi di Papua tersebut berjalan tidak efektif atau tidak berhasil. Penyebab utamanya adalah karena kebijakan tersebut dilakukan secara parsial dan reaktif terhadap kasus-kasus tertentu. Sedangkan secara makro masih tetap berlaku kebijakan penyelenggaraan pemerintahan yang sangat sentralistis atau Jakarta sentries serta masih tetap berlangsungnya kebijakan penyeragaman penyelenggaraan pemerintahan lokal, yang sangat bertentangan dengan kondisi keragaman pemerintahan adat sebagai representasi pemerintahan lokal di Papua.

5. Hambatan-Hambatan Dalam Penyelesaian Konflik

a. Masyarakat Papua sebagai Masyarakat Transisi yang bercorak Majemuk

Penduduk di Papua sekarang berjumlah sekitar 2.200.000 jiwa atau kurang dari satu persen dari jumlah keseluruhan penduduk Indonesia dan tinggal di wilayah yang luasnya sekitar tiga kali Pulau Jawa. Pendataan jumlah penduduk

secara pasti memang sulit dilakukan hingga sekarang karena berbagai faktor, misalnya ada sekitar empat belas wilayah (area) yang hingga sekarang belum tersentuh (*untouched areas*) yang sesuai beberapa laporan diketahui ada penduduknya (*host population*).

Walaupun penduduknya sedikit, akan tetapi daerah ini memiliki diversifitas budaya paling banyak dibanding propinsi lain di Indonesia. Sebab terdapat sekitar 250 etnik dan bahasa daerah. Kebanyakan di antara mereka tidak atau kurang saling mengenal satu sama lain, ditambah lagi puluhan atau bahkan ratusan etnik, bahasa, dan kedaerahan kelompok masyarakat migran spontan dan transmigran. Kemajemukan masyarakat telah melahirkan suatu struktur sosial, relasi sosial, lapisan sosial, dan jaringan sosial yang belum banyak terjadi sebelumnya, serta di antara relasi-relasi sosial itu terdapat relasi kekerasan dan konflik antar individu dan antar kelompok-kelompok masyarakat.

Penduduk Papua merupakan masyarakat majemuk (*plural societies*), baik di daerah perkotaan maupun pedesaan. Masyarakat pedesaan saja yang berjumlah sekitar 76 persen dari total penduduk Papua, yang bukan lagi hanya penduduk setempat, tetapi sudah termasuk masyarakat transmigran dan migran spontan. Ratusan pemukiman transmigrasi yang mendatangkan transmigrasi dari daerah asal semuanya ditempatkan di daerah pedesaan di Papua. Komposisi penduduk sesuai status migran diperkirakan sudah menunjukkan keseimbangan atau bahkan titik balik serta telah tercipta struktur sosial baru dalam masyarakat. Terjadi pergeseran dan perkembangan dominasi secara kewilayahan dan kelompok masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Dinamika kependudukan di Papua yang dipengaruhi proses migrasi (*immigration*) dan penambahan alami (*natural increase*) telah menuju pada pembentukan masyarakat majemuk (*plural societies*) yang selain memiliki sisi positif dalam proses pembangunan juga bisa menjadi

faktor pemicu konflik kekerasan.

Mengamati kasus kekerasan sosial antar warga hampir di semua daerah di Papua. Mencerminkan pemahaman bahwa potensi kekerasan dapat dipicu oleh persoalan etnisitas (suku-bangsa), kedaerahan, agama, ekonomi, politik, dan ideologi. Struktur sosial masyarakat secara vertikal tidak akan merupakan sumber konflik, ia biasanya akan menjadi sumber konflik apabila bersinggungan dengan struktur sosial horizontal. Kondisi ini akan menjadi komoditi konflik dan semakin diperburuk dengan adanya pemanfaatan secara sengaja maupun tidak sengaja atau langsung maupun tidak langsung untuk berbagai kepentingan dan tujuan individu maupun kelompok.

Dalam kehidupan sosial dan politik, pertanda paling jelas dari masyarakat yang bersifat majemuk itu adalah kurang adanya kehendak bersama (*common will*). Ciri khas ini disebabkan oleh aspek-aspek yang sangat kompleks, beragam dan dimensional. Masyarakat secara keseluruhan terdiri dari elemen-elemen yang terpisah satu sama lain oleh karena perbedaan etnik, suku bangsa, kedaerahan, agama, dan lainnya, sehingga masing-masing lebih merupakan kumpulan individu-individu daripada sebagai suatu keseluruhan yang bersifat organis, dan sebagai individu biasanya kehidupan sosial masyarakat tidaklah utuh. Ketika keinginan bersama itu semakin menipis di antara masyarakat, maka yang akan terjadi adalah upaya-upaya organik dan mekanik untuk menyingkirkan orang dan atau kelompok masyarakat lain dengan berbagai dalam sistem kehidupan individu dan kelompoknya. Menurunnya keinginan bersama disebabkan oleh faktor beragam, kompleks, dan dimensional seperti aspek ideologi, politik, sosial, budaya, ekonomi, dan psikologis.

Ketidakmampuan dan atau ketidakmauan warga untuk membangun kehendak bersama (*common will*) untuk hidup

dalam situasi sosial, budaya, dan politik yang damai dalam masyarakat majemuk ini diperkirakan akan melahirkan dan atau mengkondisikan terciptanya kekerasan dalam kehidupan di daerah ini.

Perbedaan-perbedaan suku bangsa, agama, daerah, dan pelapisan sosial saling silang-menyilang satu sama lain menghasilkan suatu keanggotaan golongan yang bersifat silang-menyilang pula. Proses *cross-cutting affiliation* tersebut telah menyebabkan konflik-konflik antar kelompok masyarakat.

b. Perbedaan Ideologi antara Masyarakat Asli Papua yang Berjuang untuk Merdeka dengan Pemerintah Indonesia

Masyarakat asli Papua yang berjuang menuntut Papua merdeka sebagai sebuah negara terlepas dari Indonesia, berpandangan bahwa tuntutan merdeka merupakan harga mati dan merupakan hak yang sudah dirampas secara paksa melalui proses aneksasi oleh pemerintah Indonesia. Proses integrasi atau masuknya Papua Barat ke dalam NKRI melalui PEPERA adalah hasil rekayasa yang penuh tekanan dan paksaan dari pemerintah Indonesia. Mereka memiliki cacatan tentang tiga peristiwa sejarah penting, yaitu: 1 Desember 1963, sebagai Hari Kematian negara Papua Barat melalui aksi Trikora, dan 1 Juli 1971 sebagai Hari Kebangkitan Nasional Papua Barat. Mereka akan terus berjuang dan menuntut kemerdekaan bagi Papua Barat sebagai suatu keharusan. Mereka sangat tidak percaya dengan berbagai tawaran yang diajukan pemerintah Indonesia, bahkan dari mereka sudah tidak percaya dan tidak sabar lagi dengan bentuk upaya damai yang melelahkan untuk mencapai kemerdekaan Papua Barat. Walaupun demikian, tidak berhasil ditemukan adanya konsep atau cara yang jelas dari mereka untuk mencapai kemerdekaan tersebut.

Menurut pandangan pemerintah Indonesia, masuknya wilayah Papua Barat ke dalam NKRI, telah melalui hukum internasional yang sah sehingga sudah final dan tidak dapat diganggu gugat. Sehingga, aspirasi penduduk asli yang melakukan tuntutan merdeka harus ditentang karena merupakan gerakan separatisme dan tindakan makar atau melawan kekuasaan atau pemerintahan yang sah. Mereka akan melakukan tindakan dengan resiko apapun untuk mempertahankan keutuhan NKRI. Secara khusus persepsi pemerintah Indonesia terhadap masyarakat Papua yang membuat kemerdekaan negara Papua Barat dapat digambarkan sebagai berikut:

- 1). Menganggap kelompok Pro Kemerdekaan Papua Barat sebagai saudara yang tersesat yang perlu diluruskan;
- 2). Birokrasi militer bertugas dalam rangka mempertahankan kesatuan RI;
- 3). Pendidikan rendah bagi rakyat Papua sebagai penyebab tidak adanya komunikasi yang baik;
- 4). Militer bukan sumber dari kerusuhan di Papua, karena mereka adalah organ pemerintahan yang sah;
- 5). Jika Papua merdeka sebagai negara justru akan terjadi perang suku. Karena tidak mungkin diperoleh kesepakan di antara ratusan suku di Papua. Mereka yang telah lebih dulu mengenal politik, yang akan memanfaatkan situasi untuk kepentingannya sendiri.

Sulitnya mencari titik kompromi yang dapat dijadikan jembatan bagi munculnya dialog konstruktif antara kepentingan pemerintah Indonesia dengan kelompok yang memperjuangkan kemerdekaan Papua menjadi suatu negara. Pemerintah Indonesia dalam konteks ini selalu memosisikan kelompok yang menginginkan Papua menjadi suatu negara, baik dengan cara perjuangan bersenjata maupun melalui perjuangan diplomasi politik, sebagai gerakan separatisme yang harus ditumpas. Sementara di sisi lain, kelompok yang menginginkan Papua merdeka memandang pemerintah

Indonesia sebagai penguasa kolonial yang harus dilawan dengan cara perlawanan bersenjata maupun dengan melakukan diplomasi ke internasional termasuk ke PBB agar menyinggalkan wilayah Papua Barat.

c. Kepentingan Mempertahankan Kekuasaan dan Bisnis

Beberapa elite dalam institusi militer memiliki agenda tersembunyi untuk memelihara atau menjadikan Papua sebagai kawasan yang berkonflik. Sebab situasi tersebut, dapat dijadikan sebagai komoditi politik untuk tetap mempertahankan kepentingan atau meningkatkan posisi tawar mereka dalam memberikan pembenaran bagi upaya mempertahankan kekuasaan mereka secara nyata dan sekaligus tetap dapat menjalankan berbagai kegiatan bisnis ilegal melalui eksploitasi sumber daya alam, di tengah arus gerakan reformasi hukum dan demokrasi yang sedang terjadi di Indonesia. Bagi kalangan elit tersebut, daerah yang bergolak dapat dijadikan sebagai tempat “praktek lapangan” dari latihan militer yang membawa konsekuensi penambahan anggaran dan peluang promosi kenaikan pangkat atau karier militer yang lebih tinggi. Dalam konteks ini Papua memiliki posisi yang sama dengan Maluku, Aceh, dan Poso.

Di samping itu, elit militer tersebut juga dapat memperoleh keuntungan ekonomi melalui bisnis pengamanan perusahaan di daerah konflik, mendapatkan hasil bumi dengan cara yang murah, bisnis senjata terselubung serta penguasaan jalur distribusi perdagangan di daerah konflik yang sangat tergantung dari kebijakan elit militer yang sedang menguasai medan konflik.

6. Peluang Dalam Penyelesaian Konflik di Papua

- a. Stratifikasi Model Perjuangan Kemerdekaan Papua**
Komunitas yang memperjuangkan kemerdekaan Papua dapat diklasifikasikan ke dalam 3 strata, yaitu (1) elit politik Papua

merdeka, merupakan gabungan dari para tokoh mantan tahanan politik; tokoh masyarakat yang dimusuhi pada masa rezim Soeharto, dan mantan tokoh pemerintahan rezim Soeharto yang kecewa. (2) intelektual Papua, yang dimotori oleh intelektual, mahasiswa dan aktivis LSM, serta (3) masyarakat Papua dalam berbagai kelompok etnis yang tinggal di pegunungan, kota, dan kawasan pantai, yang umumnya berada pada stratifikasi sosial rendah

Karakter dari masing-masing dari ketiga strata tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

Strata elit, terdiri dari tokoh dengan latar belakang yang dapat dibagi ke dalam: (i) kelompok yang menghendaki Papua menjadi negara sendiri dengan cara apapun, (ii) kelompok yang menghendaki Papua menjadi negara merdeka dengan tahapan-tahapan program yang realistis, dan (iii) kelompok yang menganggap Papua telah menjadi negara merdeka pada tanggal 1 Desember 1961, dan meminta pemerintah RI mengembalikan kedaulatan tersebut.

Strata menengah, Strata ini berpandangan bahwa kemerdekaan dalam arti keluar dari NKRI hanya akan memiliki arti, jika masyarakat Papua dapat menjadi lebih sejahtera. Sebab “merdeka” secara individual dan sosial jauh lebih penting dan harus menjadi syarat utama. Artinya berpisah atau tetap bersama NKRI, yang penting rakyat harus mengontrol pusat kekuasaan. Sehingga persiapan sosial rakyat Papua menjadi orang “merdeka” menjadi tujuan utama mereka.

Strata paling bawah, Strata masyarakat asli Papua di akar rumput (*grass root*). Ciri utama mereka: secara kuantitatif paling besar, umumnya berstatus sosial ekonomi rendah, sering menjadi korban setiap kebijakan rezim penguasa, serta mudah dijadikan komoditi politik berbagai elite kelompok kepentingan. Sosialisasi informasi yang kuat mengitari

kehidupan mereka tentang arti merdeka adalah mengusir semua orang yang bukan Papua dari tanah Papua. Di kalangan mereka, merdeka artinya mendapatkan kehidupan nyaman tanpa adanya masyarakat migran yang dianggap sebagai penyebab ketidaknyamanan hidup mereka selama ini.

Strata menengah dan sebagian strata elit

merupakan kalangan yang sangat mungkin didorong untuk melakukan dialog damai dan konstruktif melalui pendekatan yang rasional dan terbuka. Sebab kedua strata tersebut mudah untuk memiliki kesadaran bahwa terlepas dari berbagai perbedaan kepentingan yang dimiliki oleh pihak yang terlibat dalam konflik, muncul dan berkembangnya konflik kekerasan hanya akan menjadikan masyarakat memikul biaya atau resiko sosial yang tinggi.

b. Berkembangnya Pers Lokal di Papua

Keberadaan pers lokal di Papua yang mulai berkembang secara kuantitatif dan kualitatif paska tumbangannya rezim Orde Baru tahun 1997, yang ditandai dengan meningkatnya jumlah media cetak lokal, media elektronik lokal serta berkembangnya organisasi jurnalis dari Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) yang menjadi wadah tunggal jurnalis, bertambah menjadi PWI reformasi dan munculnya Aliansi Jurnalis Independen (AJI) yang hidup di bawah tanah di masa rezim Orde Baru.

Tumbuh dan berkembangnya pers lokal merupakan sarana yang positif dan konstruktif untuk mendorong proses komunikasi dan pendidikan politik masyarakat terhadap pentingnya penegakan hukum, apresiasi nilai-nilai HAM, perlindungan kelompok minoritas, serta promosi prinsip dan gerakan perdamaian melalui pembangunan jurnalisisme advokasi dan jurnalisisme damai. Keberadaan dan peningkatan peran pers akan meningkatkan suasana dialog dan keterbukaan komunikasi antara para pihak yang terlibat

dalam konflik.

c. Kebijakan Desentralisasi dan Pengakuan Identitas Pemerintahan Lokal

Kebijakan pemerintah Indonesia melalui produk hukum reformatif dan progresif melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan materi muatan yang sangat desentralistis menggantikan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang sarat dengan sentralisme dan penyeragaman. Merupakan kebijakan yang mendorong munculnya penguatan masyarakat sipil dan masyarakat politik di tingkat lokal. Kondisi tersebut memberi pengaruh pada pembangunan kehidupan demokrasi di tingkat lokal dan membuka ruang-ruang dialog bagi para kelompok kepentingan.

Di samping kehadiran undang-undang tersebut, di Papua juga berlaku Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua yang memberikan berbagai perlakuan desentralisasi khusus serta pengakuan otoritas politik baru bernama Majelis Rakyat Papua, di samping Gubernur dan DPR Papua sebagai otoritas terdahulu yang telah ada. MRP merupakan lembaga supra struktur politik dengan kekuasaan yang relatif besar, yaitu melahirkan kebijakan perlindungan hak-hak dasar masyarakat asli Papua melalui instrumen hukum Peraturan Daerah Khusus (Perdasus). MRP memiliki anggota yang merupakan representasi kultural masyarakat asli Papua yang meliputi unsur adat, agama, dan perempuan.

Kebijakan yang bermaksud memberikan dispensasi untuk pengakuan identitas lokal tersebut dapat dimanfaatkan sebagai peluang ke arah penciptaan komunikasi yang lebih intensif bagi para pihak yang berkonflik untuk mencari solusi dan menyusun 7 agenda bersama ke depan yang sesuai dengan kebutuhan di Papua.

B. LATAR BELAKANG PEMBENTUKAN DAN PEMBERLAKUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 45 TAHUN 1999 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001.

Sukses kepemimpinan nasional yang ditandai dengan pengalihan kepemimpinan nasional dari Soeharto kepada, B.J. Habibie sebagai Presiden Republik Indonesia ke-3 dapat dipandang sebagai momentum bagi terjadinya reformasi di segala aspek kehidupan dalam berbangsa dan bernegara. Terpilihnya B.J. Habibie sebagai Presiden Republik Indonesia ke-3 berimplikasi secara signifikan terhadap konstelasi politik nasional. Kehadiran B.J. Habibie diharapkan akan merubah wajah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari berwajah sentralistik menjadi desentralistik yang berorientasi demokratis dan partisipatif.

Kepemimpinan Presiden B.J. Habibie berlangsung kurang dari dua tahun, tetapi tercatat ada sejumlah agenda perubahan yang dilakukan. Keseluruhan agenda itu mengarah pada upaya menciptakan suasana demokratis dan partisipatif dalam berbangsa dan bernegara. Dalam konteks kepentingan masyarakat di Propinsi Irian Jaya (kini Propinsi Papua), tercatat adanya tiga agenda politik yang lahir pada masa kepemimpinan B.J. Habibie. Agenda politik dimaksud, didesain dalam kerangka pengembangan Propinsi Irian Jaya (kini Propinsi Papua) yang bermuara pada upaya akomodasi aspirasi masyarakat di Propinsi Irian Jaya (kini Propinsi Papua) serta dalam rangka *memperkokoh integritas* wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan *akselerasi pembangunan* Propinsi Papua. Latar belakang dan substansi ketiga agenda politik dimaksud secara rinci dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pada tanggal 26 Pebruari 1999, B.J. Habibie selaku Presiden Republik Indonesia menerima delegasi masyarakat Papua dari berbagai komponen yang berjumlah 100 orang, yang kemudian dikenal dengan "Tim Seratus", di Istana Negara Jakarta. Dalam pertemuan inilah, untuk pertama kalinya masyarakat Papua secara langsung dan terbuka di hadapan Presiden Republik Indonesia menyampaikan keinginan untuk memisahkan diri ("merdeka") dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. **Pertemuan ini semula dirancang untuk mencari solusi dalam rangka memperko-**

koh integritas wilayah Negara Republik Indonesia, akan tetapi dalam kenyataannya forum tersebut dipandang sebagai *entry point* bagi perjuangan rakyat Papua untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Merespon tuntutan “Tim Seratus” tersebut, maka Pemerintah mendesain strategi alternatif yang dianggap mampu untuk “mengakomodasi” keinginan rakyat Papua untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu dari strategi tersebut adalah melalui kebijakan “Pemekaran Wilayah Propinsi Irian Jaya” (kini Propinsi Papua).
3. Berdasarkan berbagai dokumen yang ada, membuktikan bahwa kebijakan pemekaran wilayah Irian Jaya (kini Propinsi Papua) ini sebenarnya merupakan suatu rencana kebijakan yang telah dibuat sejak tahun 1984. Rencana kebijakan ini diawali dengan adanya aspirasi dari sekelompok kecil masyarakat Papua yang menginginkan pemekaran. Kemudian dilakukan suatu penelitian terhadap kemungkinan pemekaran wilayah Propinsi Daerah Tingkat I baru di Irian Jaya (kini Propinsi Papua). Dalam perkembangannya, lebih dari satu dasawarsa, rencana pemekaran Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya (kini Propinsi Papua) tidak pernah terealisasi, dengan alasan utama keterbatasan anggaran negara.
4. Rencana kebijakan pemekaran wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya (kini Propinsi Papua) muncul kembali pasca pertemuan “Tim Seratus” dengan Presiden B.J. Habibie. Meskipun isunya adalah sama, yakni pemekaran Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya (kini Propinsi Papua) pada tahun 1984-1986 dilatari oleh pertemuan tim peneliti dari Departemen Dalam Negeri, yang dimaksudkan sebagai alternatif akselerasi pembangunan di Propinsi Irian Jaya (kini Propinsi Papua). Hal ini berbeda dengan rencana kebijakan pemekaran wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya (kini Propinsi Papua) pada tahun 1999, walaupun penataan manajemen pemerintahan dan akselerasi nasional.

Kebijakan pemekaran juga dipandang sebagai respon yang arif dan bijaksana terhadap tuntutan sekelompok masyarakat Papua (Tim Seratus) pada acara temu wicara dengan Presiden RI pada tanggal 126 Pebruari 1999. Oleh karena itu, maka melalui pemekaran diharapkan akan memperkokoh integritas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Beberapa alasan pembeda sebagaimana tersebut secara tegas dan jelas termuat dalam surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Irian Jaya, Nomor 125/803/Z, perihal Usul Pemekaran Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya (kini Propinsi Papua), tertanggal 26 Maret 1999.

5. Rencana Pemekaran Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya (kini Propinsi Papua) terealisasi pada tanggal 4 Oktober 1999, dengan dilegitimasinya Undang-undang No. 45/99, tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong oleh Presiden B.J. Habibie. Kebijakan ini kemudian diikuti dengan pengangkatan Drs. Herman Monim sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Tengah dan Brigjen TNI Mar. (Purn.) Abraham Atururi sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat berdasarkan Surat Keputusan Presiden RI Nomor 327/M Tahun 1999 tanggal 5 Oktober 1999.

6. Kebijakan Pemekaran Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya (kini Propinsi Papua), khususnya yang terkait dengan **pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat mendapat penolakan dari berbagai kalangan masyarakat di Papua, yang ditandai dengan aksi demonstrasi besar-besaran termasuk menduduki gedung DPRD Propinsi Irian Jaya dan Kantor Gubernur Dok II Jayapura pada tanggal 14-15 Oktober 1999. Aksi penolakan ini direspon oleh DPRD Propinsi Irian Jaya (kini Propinsi Papua) dan kemudian dilegitimasi dengan keputusan DPRD Nomor 11/DPRD/1999**, Tentang Pernyataan Pendapat DPRD Propinsi Irian Jaya kepada Pemerintah Pusat untuk menolak Pemekaran Propinsi Irian Jaya dan usul Pencabutan Surat Keputusan Presiden RI Nomor 327/M Tahun 1999 tanggal 5 Oktober 1999.

7. Aksi penolakan ini didasari oleh beberapa alasan: (1) kebijakan pemekaran Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya tersebut dilakukan tanpa melalui proses konsultasi rakyat; (2) kebijakan pemekaran Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya tersebut tidak sesuai dengan rekomendasi yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Irian Jaya, yang antara lain menyebutkan bahwa pemekaran Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya menjadi 2 (dua) Propinsi, yaitu (a) Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya Timur, dengan ibukota di Jayapura, meliputi Kabupaten Jayapura, Kodya Jayapura, Kabupaten Merauke, Kabupaten Jayawijaya, dan Kabupaten Puncak Jaya; (b) Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya Barat, dengan ibukota di Manokwari, meliputi Kabupaten Sorong, Kabupaten Manokwari, Kabupaten Fak-Fak, Kabupaten Nabire, Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, dan Kotif Sorong (3) Kebijakan Pemekaran Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya lebih berorientasi sebagai strategi untuk memperkokoh integritas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, tanpa bermaksud untuk mengangkat harkat dan martabat orang Papua melalui akselerasi pembangunan secara berkeadilan. **Hal ini terbukti dari format pembagian wilayah yang kurang memperhatikan aspek kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, dan kemampuan ekonomi;**
8. **Pemerintah dan DPR RI memperhatikan dengan sungguh-sungguh serta bersikap arif dalam merespon tuntutan masyarakat Papua.** Hal ini dapat dilihat dari implementasi Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999. **Ada indikasi kuat pelaksanaan pasal-pasal mengenai pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat ditangguhkan.** Sedangkan beberapa pasal dalam undang-undang ini yang mengatur mengenai pembentukan Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, telah di implimentasikan secara efektif;
9. Fakta politik lain yang cukup otentik, pada tanggal 19 Oktober

1999, dalam Sidang Umum MPR, pada Paripurna ke-12, ditetapkan Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004, pada bab IV, huruf G, butir 2 antara lain memuat kebijakan. Otonomi Khusus bagi Aceh dan Irian Jaya. Rumusan lengkap kebijakan tersebut adalah: "... 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) **mempertahan 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 Hak Asasi Manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan yang jujur dan bermartabat...";

10. **Rumusan Tap MPR Nomor IV/MPR/1999** tentang GBHN Tahun 1999-2004, Bab IV Huruf G, Butir 2 tersebut **yang hanya menyebutkan Irian Jaya (bukan Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, dan Irian Jaya Timur)** secara politis telah **mereduksi sebagian materi muatan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999**, khususnya pasal-pasal pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat, karena tidak menyebutkan secara eksplisit dan definitif Propinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Timur;
11. Pada penghujung Sidang Umum MPR tahun 1999, terjadi suksesi kepemimpinan nasional. B.J. Habibie digantikan oleh K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden RI. Salah satu agenda politik yang terkait dengan Propinsi Irian Jaya (kini Propinsi Papua) yang harus dilakukan oleh Pemerintahan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid adalah memformulasikan Rancangan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua. Dalam kenyataannya setelah satu tahun pemerintahan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid, agenda tersebut belum dilaksanakan:

Berdasarkan hasil evaluasi terhadap kinerja Pemerintah dalam pelaksanaan Otonomi Daerah pada umumnya dan Otonomi Khusus bagi Aceh dan Irian Jaya, maka dalam **Sidang Tahunan MPR RI tahun 2000, ditetapkan Tap MPR RI Nomor: IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah** yang ditujukan kepada Pemerintah dan Dewan perwakilan Rakyat. Dalam salah satu bagian dari ketetapan ini disebutkan: "...Undang-undang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan...";

Dalam kenyataannya undang-undang yang menjadi landasan operasional penerapan otonomi khusus di Propinsi Irian Jaya sampai dengan memasuki batas waktu yang diamanatkan Tap MPR RI tersebut, ternyata belum ditetapkan. Keterlambatan ini disebabkan antara lain: (1) tingginya eskalasi politik di Propinsi Irian Jaya menjelang dan pasca Musyawarah Besar dan Kongres Rakyat Papua di Jayapura Tahun 2000 dan (2) adanya keinginan Pemerintahan K.H. Abdurahman Wahid untuk memperhatikan secara sungguh-sungguh aspirasi rakyat Papua;

Komitmen pemerintah ini direspon oleh berbagai kalangan terutama akademisi dan aktivis LSM, di Propinsi Irian Jaya (kini Propinsi Papua) yang mulai menjadikan otonomi khusus sebagai topik wacana di berbagai forum kajian. Hal ini, terbukti dengan adanya sejumlah konsep (*draft*) tentang materi muatan Rancangan Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Irian Jaya (kini Propinsi Papua) yang disusun oleh berbagai institusi di Irian Jaya. Akan tetapi karena situasi dan kondisi di Propinsi Irian Jaya (kini Propinsi Papua) yang kurang kondusif sebagai akibat meningginya eskalasi politik sebelum dan pasca Mubes dan Kongres Rakyat Papua yang salah satu tuntutananya adalah memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka isu tersebut hanya sekedar sebagai wacana dan bahan pergwnulan yang lebih bersifat *intern* institusi tertentu.

Pada waktu yang hampir bersamaan, Freddy Numberi sebagai Gubernur Propinsi Irian Jaya pada waktu itu, diangkat menjadi salah seorang Menteri dalam Kabinet Presiden K.H. Abdurahman Wahid, akibatnya Musiran diangkat sebagai *caretaker* Gubernur. Dalam posisi ini, Pejabat Gubernur Musiran merasa tidak memiliki wewenang yang cukup untuk mempersiapkan RUU Otonomi Khusus Irian Jaya (kini Propinsi Papua). Kondisi ini, diperparah lagi ketika adanya pihak-pihak tertentu yang mempertentangkan antara otonomi dan merdeka. Dua konsep ini seakan-akan merupakan opsi yang harus dipilih;

Pembicaraan tentang kemungkinan penyusunan RUU Otonomi Khusus bagi Irian Jaya (kini Propinsi Papua) baru dimulai secara sungguh-sungguh ketika Drs. J.P. Solossa, M. Si. dilantik sebagai Gubernur dan Drh. Constan Karma sebagai Wakil Gubernur Propinsi Irian Jaya (kini Propinsi Papua), pada akhir tahun 2000. Atas prakarsa Gubernur maka dibentuk Panitia Penyelenggara Forum Kajian, yang diikuti dengan dibentuknya Tim Penjaring Aspirasi, serta Tim Asistensi dan dengan didukung oleh berbagai komponen masyarakat, serta melalui suatu mekanisme yang panjang, maka RUU Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua yang diberi nama "Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua dalam bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri" dapat disusun;

RUU usulan Pemerintah Daerah dan DPRD Propinsi Papua diterima dan diadopsi oleh DPR RI sebagai RUU usul inisiatif setelah melalui proses pengayaan. Melalui suatu pembahasan yang alot antara DPR dan pemerintah sebagai akibat dari adanya dua RUU mengenai Otonomi Khusus bagi Irian Jaya (kini Propinsi Papua), yakni RUU usul inisiatif DPR RI dan RUU usulan pemerintah. Akan tetapi pada akhirnya disepakati bahwa RUU yang dijadikan acuan utama adalah RUU usulan Pemerintah Daerah dan DPRD Papua yang telah diadopsi sebagai RUU usul inisiatif DPR RI;

Menindaklanjuti amanat kedua Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, dan setelah melalui pembahasan lebih kurang 5 (lima) bulan, **maka DPR RI pada tanggal 22 Oktober 2001 telah menyetujui dan menetapkan RUU tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua menjadi undang-undang.** Hasil ketetapan

DPR RI ini, kemudian disampaikan kepada pemerintah untuk disahkan. Presiden Republik Indonesia sesuai kewenangan yang dimiliki, pada tanggal 21 Nopember 2001 telah mengesahkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001, Tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua, yang kemudian dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135 dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 4151;

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua adalah suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (*service*), dan akselerasi pembangunan (*acseleration development*), serta pemberdayaan (*empowerment*) seluruh rakyat di Propinsi Papua, terutama orang asli Papua. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar Propinsi Papua dengan propinsi-propinsi lain dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta akan memberikan peluang bagi orang asli Papua untuk berkibrah di wilayahnya sebagai pelaku sekaligus sasaran pembangunan;

Otonomi khusus bagi Propinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Pemerintah Propinsi/Kabupaten/Kota dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas tersebut berarti pula mencakup kewenangan untuk mengatur pemanfaatan kekayaan alam di wilayah Propinsi Papua sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua, memberdayakan potensi perekonomian, sosial, budaya yang dimiliki, termasuk di dalamnya memberikan peranan yang signifikan bagi orang asli Papua melalui wakil-wakilnya untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keberagaman kehidupan masyarakat di Propinsi Papua. Sebagai akibat dari penetapan Otonomi Khusus ini, maka ada perlakuan berbeda yang diberikan Pemerintah kepada Propinsi Papua. Dengan kata lain, terdapat hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Propinsi Papua dan tidak berlaku di propinsi lain di Indonesia, seiring dengan itu, terdapat pula hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak diberlakukan di Propinsi Papua;

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 yang merupakan landasan yuridis pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua terdiri dari XXIV Bab dan 79 Pasal, yang diawali dengan konsideran dan diakhiri dengan penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal. Secara filosofis, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 memuat sejumlah pengakuan dan komitmen pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejumlah pengakuan dimaksud adalah: (1) undang-undang ini dibuat dalam kerangka mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) Masyarakat Papua adalah insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab; (3) adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus; (4) penduduk asli Propinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia dan merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa; (5) penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Propinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya hak asasi manusia; (6) pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Propinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli; (7) pengakuan adanya kesenjangan Propinsi Papua dengan propinsi-propinsi lain di Indonesia.

Di sisi lain, terdapat juga sejumlah komitmen, antara lain: (1) menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat; (2) menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua; (3) perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral; (4) perlindungan hak-hak dasar penduduk asli dan Hak Asasi manusia; (5) supremasi hukum; (6) penegakan demokrasi; (7) penghargaan terhadap pluralisme; (8) penyelesaian masalah pelanggaran hak asasi manusia penduduk asli Papua;

Berbagai uraian di atas menegaskan Undang-undang Otonomi Khusus Bagi Papua merupakan produk politik yang dihasilkan melalui proses kompromi politik yang melibatkan multi *stakeholders* untuk berpihak pada kepentingan rakyat dan pemerintahan di Papua. Konsekuensi

logis dan politisnya, semua produk politik lain yang bertentangan dan atau melanggar Undang-undang Otonomi Khusus Bagi Papua harus dinyatakan batal secara politik dan sosial.

C. ANALISA HUKUM

Pada bagian analisa hukum ini, akan dikemukakan analisis dan alasan hukum yang menjadi dasar permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pada bagian awal, akan dideskripsikan secara umum latar belakang dan semangat yang terkandung di dalam pembentukan pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 yang didapatkan dari Risalah Rapat Panitia Ad Hoc di dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000. Juga akan di diskripsikan landasan konstitusional dan berbagai peraturan perundangan lain yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah dan Otonomi Khusus serta deskripsi Peraturan perundangan berikut pasal-pasal yang dinyatakan yang perlu diperhatikan di dalam membahas pengujian undang-undang. Pada akhirnya, kelak akan diajukan alasan hukum untuk tidak memberlakukan pasal-pasal yang berkaitan dengan pemekaran Propinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Timur.

1. LATAR BELAKANG TERBENTUKNYA PASAL 18B UUD 1945.

Untuk mengetahui, dinamika, latar belakang, dan maksud pembuat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan landasan konstitusional pembentukan otonomi khusus di daerah-daerah tertentu yang kemudian dirumuskan dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 dapat dilihat dalam buku yang dikeluarkan oleh Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 2000, berjudul "**BUKU KEDUA JILID 3 C Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I (Sidang Tahunan 2000)**", terutama yang berhubungan dengan materi usulan-usulan dari fraksi di MPR yang ada kaitannya dengan Pasal 18B *a quo*, antara lain sebagai berikut; (yang kami kutip hanya masalah dan usulan yang ada kaitannya dengan Otonomi Khusus).

Secara umum, perdebatan gagasan dan usulan yang diajukan oleh fraksi-fraksi di MPR dapat disimpulkan sebagai berikut: *kesatu*, keseluruhan fraksi sepakat proses pembangunan dan politik harus melibatkan aspirasi masyarakat; *kedua*, seluruh fraksi juga sepakat untuk mendelegasikan sebagian kewenangan kepada daerah; *ketiga*, fraksi juga setuju untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, di sebagian mereka bahkan secara tegas menyatakan, diperlukannya Otonomi Khusus untuk kepentingan beberapa daerah tertentu; *keempat*, keseluruhan fraksi menyadari betul keragaman daerah sehingga hak-hak, asal-usul, sifat dan karakter daerah yang bersifat khas dan istimewa harus diakomodasi serta sebagian besar fraksi mengakui juga mengakui eksistensi hukum adat di sebagian wilayah Indonesia.

Kalau hendak dilacak lebih jauh lagi, maka berbagai usulan dari fraksi-fraksi adalah sebagai berikut:

a. Usulan dari Fraksi Utusan Golongan antara lain:

Pasal 18 tetap menjadi satu pasal dengan 8 ayat, yang menyatakan:

- Ayat ke (5) berbunyi, “Berdasarkan atas latar belakang sejarah dan karena kekhususannya suatu daerah dapat memiliki pemerintahan daerah dengan otonomi khusus.”
- Ayat (6) Pemerintah Daerah bertanggung jawab di dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
- Ayat (7) Bentuk dan susunan pemerintah daerah otonomi dan daerah otonomi khusus diatur dengan undang-undang.
- Ayat (8) Pembentukan propinsi baru harus disetujui oleh DPRD, DPR, dan Dewan Perwakilan Daerah.

b. Usulan dari Fraksi PDI-P:

Secara umum, Fraksi ini, menyatakan pada masa yang lalu sangat terasakan bahwa pemerintah belum melaksanakan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 sebagaimana mestinya, pemerin-

tahan yang sentralistik yang cenderung diseragamkan dan dilakukan dengan tekanan dan paksaan telah menimbulkan masalah-masalah yang serius di berbagai daerah mulai dari propinsi hingga ke desa-desa, antara lain kita juga melihat bahwa:

1. Pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang tidak merata.
2. Penghasilan daerah dari cabang-cabang produksi yang penting tersedot ke pusat secara tidak berimbang.
3. Pemilihan kepala daerah pada semua tingkatan yang dilakukan dengan penuh rekayasa dan hanya mengedepankan tokoh-tokoh formal dan mengabaikan tokoh-tokoh informal.
4. Sistem demokrasi yang dibangun secara *top down* mengakibatkan masyarakat di daerah kehilangan kedaulatannya.
5. Yang paling penting adanya usaha yang sistematis dari pemerintah pusat untuk menghilangkan hak asal-usul yang bersifat istimewa dengan dalih persatuan dan kesatuan bangsa dalam skala yang luas. Pada akhirnya telah rnenicu keresahan yang mengarah kepada disintegrasi bangsa.
6. Hal iain yang juga penting adalah adanya usaha untuk tidak menghormati masyarakat adat dan hukum adat, padahal kita mengetahui masyarakat adat dan hukum adat adalah potensi utama untuk pembangunan negara kesatuan dan menjadi dasar berpijak penyusunan Undang-Undang Dasar 1945.
7. Perpindahan penduduk dari satu daerah ke daerah lain sering mengabaikan bahkan merugikan kepentingan daerah yang dituju, yang sering menimbulkan keresahan di daerah-daerah yang bersangkutan.

Sehubungan dengan hal-hal di atas, dan dengan memperhatikan dengan sungguh--sungguh aspirasi masyarakat di daerah-daerah dan pikiran-pikiran yang telah dikemukakan oleh para pakar dan tokoh masyarakat, kami Fraksi PDI Perjuangan mengusulkan rumusan perubahan atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain:

Bab VI, Pemerintah Daerah Pasal 18, yaitu sebagai berikut:

- *Ayat (1), Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi ke dalam daerah-daerah otonomi dan daerah-daerah administrasi yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang;*
- *Ayat (5), Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa termasuk desa, negeri, dusun, marga, nagari dan huta dihormati oleh negara, yang pelaksanaannya atau dengan undang-undang;*
- *Ayat (6), Negara menghormati hak-hak adat masyarakat di daerah-daerah;*
- *Ayat (8), Pemerintah nasional, pemerintah daerah otonomi, pemerintah daerah administratif dan daerah-daerah yang bersifat istimewa wajib menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

c. Usulan dari Fraksi Golkar

Fraksi Golkar memandang bahwa perlu segera dilakukan perubahan terhadap Pasal 18 yang mengandung beberapa prinsip:

- a. Penegasan bahwa otonomi daerah adalah hak yang melekat pada masyarakat daerah yang dijamin konstitusi,
- b. Penegasan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah perlu menjamin peningkatan pengembangan kebangsaan, demokrasi daerah, dan kesejahteraan masyarakat,
- c. Penegasan perlu ditegakkannya prinsip-prinsip keadilan dan kesetaraan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah dalam hal kewenangan dan keuangan.

Dalam rangka melakukan amandemen terhadap Pasal 18 ini, maka Fraksi Partai Golkar mengusulkan agar Pasal 18 mempunyai lima ayat, antara lain:

- *Ayat (3), negara mengakui masyarakat hukum adat dan*

teritorial untuk memiliki pemerintahan sendiri berdasarkan hak-hak, asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa dan khusus yang diatur dengan undang-undang.

d. Usulan dari Fraksi Persatuan Pembangunan

Fraksi menyatakan lebih jauh sebagai berikut: daerah-daerah dibentuk dengan memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa, inipun perlu mendapatkan catatan karena pemahaman tentang daerah asal-usul dan istimewa ini juga dalam prakteknya telah berkembang yang tidak seirama. Sebagai contoh Daerah Istimewa Aceh, namanya Daerah Istimewa Aceh tetapi dalam prakteknya struktur dan fungsi daerahnya dan pemerintah daerahnya sama dengan propinsi yang lain. Daerah Istimewa Yogyakarta, belakangan, ketika Sri Sultan Hamengkubuwono ke-IX meninggal dunia, ternyata tidak serta merta Gubernur Kepala Daerahnya beralih ke Hamengkubowono ke-X bahkan terakhir telah dipilih oleh DPRD. Ini semua perlu perhatian kita semua untuk tidak kita menemukan masalah-masalah di kemudian hari. Karena itu, pemerintah memprioritaskan pembangunan daerah yang tertinggal guna memperkecil kesenjangan daerah.

e. Usulan dari Fraksi PKB

Adapun usulan lebih jauh dari fraksi ini adalah sebagai berikut: dasar pemikiran yang melandasi adalah bahwa persoalan kita selama ini dari penerapan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 memperlihatkan betapa dominasi pemerintah pusat begitu besar terhadap pemerintah daerah sehingga terjadi ketimpangan distribusi antara pusat dan daerah.

Alasannya bahwa otonomi daerah itu adalah hak daerah untuk mengelola dan mengembangkan potensinya dan bukan semata-mata pelimpahan wewenang dari pusat ke pemerintah daerah. Otonomi daerah dilaksanakan oleh masyarakat daerah melalui mekanisme perwakilan, yakni DPRD. Pelaksanaan otonomi daerah

tidak sepatutnya dilaksanakan secara seragam, mengingat setiap daerah memiliki potensi kemampuan dan keunikan kultural yang berbeda-beda.

f. Usulan dari Fraksi Reformasi.

Fraksi ini mengusulkan beberapa ayat di dalam Pasal 18, yaitu terdiri dari 11 ayat, antara lain:

- *Ayat (3), Daerah-daerah diberi otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab sebagai perwujudan prinsip-prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat, pemerataan yang berkeadilan dilandasi dengan asas desentralisasi.*
- *Ayat (4), Daerah-daerah dapat membentuk pemerintahan daerah otonom secara penuh melalui otonomi khusus. Secara luas melalui otonomi luas. Secara terbatas melalui otonomi terbatas yang ditetapkan secara bersama--sama oleh DPRD dengan pemerintah pusat.*
- *Ayat (5), Daerah-daerah berhak mempertahankan identitas sosial dan budaya sepanjang tidak bertentangan dan melampaui kewenangan yang dimiliki.*

g. Usulan dari Fraksi PBB.

Beberapa gagasan yang diajukan oleh fraksi ini adalah sebagai berikut:

- *Ayat (2), Pembentukan, pemekaran, dan pembubaran daerah diatur dengan undang-undang.*
- *Ayat (3). Pemerintah pusat memberikan otonomi yang luas pada daerah-daerah untuk melaksanakan pemerintahannya masing-masing, kecuali untuk bidang hubungan luar negeri, moneter, fiskal, pertahanan, keadilan, dan bidang-bidang tertentu yang diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman yang dimiliki oleh daerah.*

h. Usulan dari Fraksi PDU:

Adapun usulan dari fraksi lebih lanjut adalah: sampai hari ini, undang-undang yang mengatur otonomi daerah atau mengatur tentang pemerintahan daerah masih berjalan lamban dan berubah-ubah. Terakhir terbitnya Undang-undang Nomor 22/1999 dan Nomor 25/1999. Di sisi lain pengaturan pemerintahan daerah cenderung pada penyelenggaraan penyeragaman padahal pada penjelasan pasal 18 *founding fathers* kita menyatakan bahwa dalam teritorial Negara Indonesia terdapat iebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Karena itu, Pasal 18 sudah tidak dapat lagi mengatur secara keseluruhan menata pemerintahan daerah apalagi menata hubungan daerah dan pusat. Karena itu, fraksi kami mengusulkan rumusan Pasal 18 antara lain: Satu s/d delapan, yang kedelapan usulannya, pembentukan dan pemekaran daerah hendaknya tetap memperhatikan budaya setempat.

i. Usulan dari Fraksi KKI:

Usulan dari fraksi ini lebih jauh adalah sebagai berikut: berkenaan dengan pokok pembahasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dalam perubahan ke-2 yang sedang dibahas sekarang ini. Perkenankanlah kami mengajak ktia semua untuk mencermati sejarah politik yang mencerminkan bahwa otonomi daerah merupakan salah satu faktor kunci yang sangat berpengaruh terhadap proses integrasi walaupun secara sadar kita telah menjadikan sentralisasi sebagai tujuan aan bukan lagi mekanisme untuk mensejahterakan bangsa secara berkeadilan. Akibatnya kekecewaan, rasa putus asa, kemarahan bahkan ancaman disintegrasi datang dari berbagai daerah.

Proses desentralisasi pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kualitas pelayanan umum masih jauh dari yang seharusnya, bahkan ada kesan kurang dilaksanakannya secara sungguh-sungguh otonomi daerah. Jaminan terhadap keharmonisan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus diawali dengan mengganti paradigma ketergantungan dengan paradigma kemitraan. Pemerintah daerah harus dipandang sebagai mitra *sejajar* pemerintah pusat, ini berarti bahwa kekuasaan, kewenangan untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi milik bersama antara pemerintah pusat dan daerah.

Desentralisasi mutlak perlu karena alasan-alasan yang sudah banyak kita ketahui antara lain; wilayah Indonesia yang secara geografis sangat luas dan beraneka ragam, aneka ragam golongan, dan lingkungan sosial, budaya, agama, ras, dan etnik serta bahasa disebabkan antara lain perbedaan sejarah perkembangan penduduk dengan segala aspek kehidupannya.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran di atas, Fraksi KKI mengusulkan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 untuk diubah, judulnya tetap dengan perubahan pasal diusulkan menjadi empat:

Pasal 18

- a. *Pemerintah Daerah dijalankan atas prinsip desentralisasi.*
- b. *Dengan undang-undang, diberikan otonomi yang luas kepada propinsi atas dasar kemampuan ekonomi propinsi.*
- c. *Otonomi yang luas meliputi semua urusan pemerintah kecuali yang menyangkut bidang hubungan luar negeri, pertahanan keamanan, agama, keuangan serta pajak, dan peradilan yang tetap ditangani oleh penyelenggara negara di tingkat pusat.*
- d. *Dengan undang-undang dan atas usul pemerintah propinsi otonomi dapat diberikan kepada Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kotamadya.*

2. PEMERINTAH DAERAH DENGAN OTONOMI KHUSUS

1. Landasan Konstitusional Pembentukan Otonomi Khusus Propinsi Papua.

Konstitusi meletakkan dasar-dasar kerangka hukum tentang pelaksanaan Pemerintahan Daerah dengan pemberian Otonomi Khusus pada Daerah Daerah tertentu, seperti yang tertuang pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 antara lain sebagai berikut :

BAB VI PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 18

- (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) *Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (3) *Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
- (4) *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih melalui Pemilihan Umum.* (5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.*
- (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
- (7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahann daerah diatur dalam undang-undang.*

Pasal 18 A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. 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.

2. Peraturan Perundangan Pelaksana Konstitusi yang Berkaitan dengan Pemberian Otonomi Khusus Papua.

a. Berbentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

1). Tap MPR No.IV/MPR/1999.

Mengatur tentang Garis Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, di dalam lampiran Bab IV Huruf G angka 2, antara lain menyatakan sebagai berikut;

2. Khusus.

Dalam rangka pembangunan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan-

an di daerah yang memerlukan penanganan segera dan sungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

Irian Jaya.

- a. *Mempertahankan integrasi bangsa di 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 hak asasi manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan yang jujur dan bermartabat.*

2). Tap MPR Nomor IV/MPR/2000.

Mengatur tentang Rekomendasi Kebijakan Penyelenggara Otonomi Daerah.

Rekomendasi Angka III Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 dirumuskan antara lain sebagai berikut;

Rekomendasi ini ditujukan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat agar ditindak lanjuti sesuai dengan butir-butir rekomendasi di bawah ini:

Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.

3). Tap MPR Nomor I/MPR/2003.

Mengatur tentang Peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusywa-

ratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Dalam Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor 1 Tahun 2003 tersebut ditetapkan bahwa, sejumlah Ketetapan MPR dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil Pemilihan Umum Tahun 2004. Di antara sejumlah Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku tersebut adalah:

1. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004; dan
2. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

4). Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003.

Mengatur tentang Penugasan kepala Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk menyampaikan saran dan laporan pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Dalam lampiran Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003 Angka 1 tentang Politik dan Keamanan, pada huruf b yang mengatur mengenai Papua, dirumuskan sebagai berikut:

1. *Majelis menyarankan kepada pemerintah dan DPR untuk menata kembali peraturan perundang-undangan yang menyangkut otonomi dan pemekaran Papua termasuk peninjauan kembali Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Inpres Nomor 1 Tahun 2003 untuk disesuaikan dengan isi, jiwa dan semangat Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001.*
2. *Melaksanakan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 secara utuh, konsekuen dan komprehensif,*

dengan mempercepat proses penyusunan Peraturan Pemerintah yang merupakan penjabaran dari undang-undang tersebut terutama pembentukan Majelis Rakyat Papua, dalam waktu selambat-lambatnya 1 (satu) tahun.

5). *Saran atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 2003.*

PAPUA

1. *Majelis menyarankan kepada pemerintah dan DPR untuk menata kembali peraturan perundang-undangan yang menyangkut otonomi dan pemekaran Papua termasuk meninjau kembali Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Inpres Nomor 1 Tahun 2003 untuk disesuaikan dengan isi, jiwa dan semangat Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001.*
2. *Melaksanakan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 secara utuh, konsekuen dan komprehensif, dengan mempercepat proses penyusunan Peraturan Pemerintah yang merupakan penjabaran dari undang-undang tersebut terutama pembentukan Majelis Rakyat Papua, dalam waktu selambat-lambatnya 1 (satu) tahun.*

b. Berbentuk Undang–Undang

1). *Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dari berbagai pasal yang termuat dalam undang-undang tersebut, maka masalah pembentukan dan susunan daerah dirumuskan dalam

pasal-pasal antara lain:

Pasal 4

- (1) *Dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.*

Pasa15

- (1) *Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah.*
- (2) *Pembentukan, nama, batas, dan ibukota sebagai mana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang.*

Pasal 125

- (1) *Kotamadya Batam, **Kabupaten Paniai, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Mimika, Kabupaten Simeulue**, dan semua Kota Administratif dapat ditingkatkan menjadi Daerah Otonom dengan memperhatikan Pasal 5 undang-undang ini.*
- (2) *Selambat-lambatnya dua tahun setelah tanggal ditetapkannya undang-undang ini, Kotamadya, Kabupaten, dan Kota Administratif, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sudah harus berubah statusnya menjadi Kabupaten/Kota jika memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam Pasal 5 undang-undang ini.*

- 2). **Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua antara lain menetapkan sebagai berikut:**

- a). Dalam Konsiderans huruf k dirumuskan:
- k. *bahwa perkembangan situasi dan kondisi daerah Irian Jaya, khususnya menyangkut aspirasi masyarakat menghendaki pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua sebagaimana tertuang dalam **Keputusan DPRD Propinsi Irian Jaya Nomor 7/ DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya menjadi Papua.***
- b). Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 huruf a dan b dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 1

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan:

- a. *Propinsi Papua adalah Propinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.*
- b. *Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Propinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.*

Pasal 3

- (1) *Propinsi Papua terdiri atas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang masing-masing sebagai Daerah Otonom.*
- (2) *Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sejumlah distrik.*
- (3) *Distrik terdiri atas sejumlah kampung atau yang disebut dengan nama lain.*
- (4) *Pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan/atau penggabungan Kabupaten/ Kota, ditetapkan dengan undang-undang atas usul*

Propinsi Papua.

Pasal 74

Semua peraturan perundang-undangan yang ada dinyatakan tetap berlaku di Propinsi Papua sepanjang tidak diatur dalam undang-undang ini.

Pasal 76

Pemekaran Propinsi Papua menjadi propinsi-propinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan Sumber Daya Manusia, dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.

3. Ketentuan Perundangan Dan Pasal Yang Dinyatakan Tidak Berlaku.

Sejak berlakunya Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terhitung mulai berlakunya perubahan kedua dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tanggal 18 Agustus Tahun 2000, pasal-pasal yang mengatur tentang pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah secara filosofis, politis, dan hukum tidak mempunyai persoalan berkaitan dengan daya berlakunya.

Oleh karena itu, pasal-pasal yang ada kaitannya dengan pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat yang terdapat dalam 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 oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan 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 potensial **untuk segera dinyatakan tidak berlaku oleh Mahkamah Konstitusi.**

Adapun pasal *a quo* yang seharusnya dicabut, karena bertentangan dengan konstitusi antara lain sebagai berikut:

BAB I KETENTUAN UMUM

Pasal 1

antara lain:

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan:

- c. *Propinsi Irian Jaya adalah Daerah Otonom sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-kabupaten Otonom Propinsi Irian Barat.*

BAB II PEMBENTUKAN, BATAS WILAYAH, DAN IBUKOTA

Pasal 2

Dengan undang-undang ini dibentuk Propinsi Irian Jaya Barat dan Propinsi Irian Jaya Tengah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta dibentuk Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.

Pasal 3

Propinsi Irian Jaya Tengah berasal dari sebagian wilayah Propinsi Irian Jaya yang terdiri atas wilayah:

- a. *Kabupaten Biak Numfor;*
- b. *Kabupaten Yapen Waroper;*
- c. *Kabupaten Nabire;*
- d. *Kabupaten Paniai; dan*
- e. *Kabupaten.*

Pasal 4

Propinsi Irian Jaya Barat berasal dari sebagian wilayah Propinsi Irian Jaya yang terdiri atas wilayah:

- a. *Kabupaten Sorong;*
- b. *Kabupaten Manokwari;*

- c. *Kabupaten Fak-Fak; dan*
- d. *Kota Sorong.*

Pasal 9

antara lain:

- (1) *Dengan dibentuknya propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat, sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, wilayah Propinsi Irian Jaya dikurangi dengan wilayah propinsi Irian Jaya Tengah dan wilayah Propinsi Irian Jaya Barat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4.*

Pasal 11

Dengan dibentuknya Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat, Propinsi Irian Jaya diubah namanya menjadi Propinsi Irian Jaya Timur.

Pasal 12

antara lain:

- (1) *Propinsi Irian Jaya Tengah mempunyai batas wilayah:*
 - a. *sebelah utara dengan Samudra Pasifik;*
 - b. *sebelah timur dengan Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Jayapura, dan Kabupaten Merauke, Propinsi Irian Jaya Timur;*
 - c. *sebelah selatan dengan Laut Arafuru; dan*
 - d. *sebelah barat dengan Kabupaten Fak-Fak dan Kabupaten Manokwari, Propinsi Irian Jaya Barat.*
- (2) *Propinsi Irian Jaya Barat mempunyai batas wilayah:*
 - a. *sebelah utara dengan Samudra Pasifik;*
 - b. *sebelah timur dengan Kabupaten Nabire dan Kabupaten Mimika, Propinsi Irian Jaya Tengah dan Teluk Cendrawasih;*
 - c. *sebelah selatan dengan Laut Arafuru; dan*
 - d. *sebelah barat dengan Laut Seram dan Laut Halmahera.*
- (7) *Batas wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) dituangkan dalam peta yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari undang-undang ini.*

- (8) *Penentuan batas wilayah Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong secara pasti di lapangan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6), ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.*

Pasal 13

- (1) *Dengan dibentuknya Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, dan mempunyai wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Pasal 4, pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8, Pemerintah Propinsi Irian Jaya Tengah, Pemerintah Irian Jaya Barat, Pemerintah Paniai, Pemerintah Kabupaten Mimika, Pemerintah Kabupaten Puncak Jaya, dan Pemerintah Kota Sorong wajib menetapkan Tata Ruang Wilayah Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, dan Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.*
- (2) *Penetapan Tata Ruang Wilayah Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara terpadu dan tidak terpisahkan dari Tata Ruang Wilayah Nasional, Propinsi, dan Kabupaten/Kota.*

BAB III

KEWENANGAN DAERAH

Pasal 15

- (1) *Dengan terbentuknya Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat, kewenangan Daerah sebagai Daerah Otonom menjadi bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.*
- (2) *Di samping kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat*

(1), Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat juga mempunyai kewenangan pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten dan Kota.

- (3) Kewenangan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur Irian Jaya Barat dan Gubernur Irian Jaya Tengah selaku wakil pemerintah.*

Pasal 14

antara lain:

- (1) Ibukota Propinsi Irian Jaya Tengah berkedudukan di Timika.
(2) Ibukota Propinsi Irian Jaya Barat berkedudukan di Manokwari.*

BAB IV PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 17

antara lain:

- (1) Dengan terbentuknya Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat, dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di propinsi masing-masing, sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.*

Pasal 18

antara lain:

- (1) Untuk memimpin jalannya pemerintahan di Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat, dipilih dan disahkan seorang Gubernur dan Wakil Gubernur di propinsi masing-masing, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Pasal 19

antara lain:

- (1) Untuk kelengkapan perangkat pemerintahan, di Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat, masing-masing*

dibentuk Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Sekretariat Propinsi, Dinas-dinas Propinsi, dan Lembaga Teknis Propinsi, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BAB V **KETENTUAN PERALIHAN**

Pasal 20

antara lain:

- (1) *Dengan terbentuknya Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, pengisian keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Irian Jaya Tengah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Irian Jaya Barat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Paniai, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Mimika, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Puncak Jaya, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Sorong, diselenggarakan melalui Pemilihan Umum lokal selambat-lambatnya satu tahun sejak peresmiannya, sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.*
- (2) *Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Irian Jaya Tengah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Irian Jaya Barat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Paniai, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Mimika; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Puncak Jaya, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Sorong terdiri atas:*
 - a. *Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang ditetapkan dari partai politik peserta Pemilihan Umum lokal yang dilaksanakan di daerah masing-masing; dan*
 - b. *Anggota ABRI yang diangkat.*
- (3) *Jumlah dan tata cara pengisian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Irian Jaya Tengah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Irian Jaya Barat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Paniai, Dewan Perwakilan Rakyat*

Daerah Kabupaten Mimika, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Puncak Jaya, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Sorong, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- (4) *Dengan terbentuknya Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat, jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Irian Jaya Timur disesuaikan dengan jumlah penduduk Propinsi Irian Jaya Timur setelah dikurangi dengan jumlah penduduk Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat.*

Pasal 22

antara lain:

- (1) *Untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, maka Gubernur Irian Jaya Timur dan Bupati Sorong sesuai dengan tugas dan wewenangnya masing-masing menginventarisasi dan mengatur penyerahan kepada Pemerintah Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, sesuai dengan Peraturan perundang-undangan:*
- a. *pegawai yang karena jabatannya diperlukan oleh Pemerintah Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong;*
 - b. *tanah, bangunan, barang bergerak, dan barang tidak bergerak yang dimiliki, dikuasai, atau dimanfaatkan oleh Pemerintah Propinsi Irian Jaya Timur dan Pemerintah Kabupaten Sorong, yang berada dalam Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong;*
 - c. *Badan Usaha Milik Daerah Propinsi Irian Jaya Timur dan Kabupaten Sorong yang berkedudukan dan sifatnya diperlukan serta kegiatannya berada di Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai,*

- Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong;*
- d. *utang piutang Propinsi Irian Jaya Timur yang kegunaannya untuk Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, serta utang piutang Kabupaten Sorong yang kegunaannya untuk Kota Sorong; dan*
 - e. *perlengkapan kantor, arsip, dokumen, dan perpustakaan yang karena sifatnya diperlukan oleh Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.*

Pasal 23

antara lain:

- (1) *Pembiayaan yang diperlukan akibat pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, masing-masing dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai; Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.*
- (2) *Untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan terhitung sejak diresmikannya pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat, segala pembiayaan yang diperlukan pada tahun pertama sebelum dapat disusun Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah yang bersangkutan dibebankan kepada Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Irian Jaya Timur, berdasarkan pembagian hasil pendapatan yang diperoleh dari Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat.*
- (4) *Pemerintah Propinsi Irian Jaya Timur wajib membantu pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Irian Jaya Timur selama tiga tahun berturut-turut terhitung sejak peresmiannya.*

- (5) Untuk kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, Pemerintah memberikan bantuan pembiayaan sebagai akibat pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat selama tiga tahun berturut-turut, terhitung sejak peresmiannya.

Pasal 26

antara lain:

- (2) Selambat-lambatnya dalam jangka waktu lima tahun, Ibukota Propinsi Irian Jaya Barat yang definitif telah difungsikan.

D. Dirubah dengan 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, sehingga bunyi Pasal 20 sebagai berikut;

Pasal 20

antara lain:

- (1) Dengan terbentuknya Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, pengisian keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong untuk pertama kali dilakukan dengan cara:
- penetapan berdasarkan perimbangan hasil perolehan suara partai politik peserta Pemilihan Umum tahun 1999 yang dilaksanakan di Propinsi Irian Jaya, Kabupaten Paniai, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Mimika, serta di Kabupaten Sorong; dan
 - pengangkatan dari anggota TNI POLRI.
- (2) Jumlah dan tata cara pengisian keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten

Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pasal 21

antara lain:

- (1) *Pada saat terbentuknya Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat, Pejabat Gubernur Irian Jaya Tengah dan Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat, untuk pertama kali diangkat oleh Presiden atas usul Menteri Dalam Negeri.*

Pasal 22

antara lain:

- (1) *Untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, maka Gubernur Irian Jaya Timur dan Bupati Sorong sesuai dengan wewenang dan tugasnya masing-masing menginventarisasi dan mengatur penyerahan kepada Pemerintah Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.*
- (2) *Pelaksanaan penyerahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selambat-lambatnya harus diselesaikan dalam waktu satu tahun, terhitung sejak diresmikannya Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.*

Pasal 24

Pembiayaan akibat perubahan nama Propinsi Irian Jaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Irian Jaya Timur.

Pasal 25

antara lain:

- (1) *Semua Peraturan Perundang-undangan yang saat ini berlaku bagi Propinsi Irian Jaya Timur tetap berlaku bagi Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, dan Kabupaten Puncak Jaya, sebelum diubah, diganti, atau dicabut berdasarkan undang-undang ini.*

Pasal 26

antara lain:

- (1) *Sementara menunggu kesiapan prasarana dan sarana yang memadai bagi ibukota Propinsi Irian Jaya Barat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2), ibukota sementara ditempatkan di Sorong.*

4. Alasan Hukum Tidak Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999, Terutama Pasal-Pasal Yang Berkaitan Dengan Pemekaran Propinsi Irian Jaya Tengah Dan Irian Jaya Barat

a. Bertentangan dengan Hukum Formal

- 1). Bahwa, latar belakang, maksud dan tujuan dimasukkan-nya Pasal 18B ke dalam UUD RI Tahun 1945 oleh Pembuat Konstitusi antara lain merupakan pengakuan dan penghormatan atas keragaman masyarakat, baik satuan pemerintah daerah maupun kesatuan masyarakat hukum, mereka masing-masing mempunyai kekhususan, keistimewaan dan hak-hak tradisional.
- 2). Bahwa, maksud dan tujuan tersebut dimasukan dalam rumusan pasal 18B ayat (1) dan (2), UUD RI Tahun 1945, antara lain sebagai berikut;

Pasal 18B (1); "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang".

Pasal 18B (1); "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionilnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

- 3). Bahwa, pengakuan dan penghormatan pada butir 1) dan telah di eksplisitkan di dalam Pasal 18B UUD RI Tahun 1945, di dalam konteks Otonomi Daerah Papua, telah ditindak lanjuti oleh berbagai peraturan perundangan yang dibawahnya, yaitu antara lain:
 - a). Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang ditetapkan, yang berisi **rekomendasi untuk pembentukan undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Irian Jaya**, selambat-lambatnya tanggal 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.
 - b). Ketetapan tersebut memperkuat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelumnya, yaitu Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, yang memerintahkan ditetapkan Irian Jaya sebagai Daerah Otonomi Khusus dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.
 - c). Pembentukan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua.

Berdasarkan tiga ketentuan peraturan perundangan seperti tersebut di atas sebagai pelaksanaan pasal 18B UUD RI Tahun 1945 *a quo*, maka secara hukum pelaksanaan Otonomi Khusus di Propinsi Papua yang

dahulu bernama Propinsi Irian Jaya sejak tanggal 21 November 2001 harus dinyatakan dan dimaknai telah diberlakukan di seluruh Propinsi Papua. Dengan demikian pelaksanaan Otonomi Khusus di Propinsi Papua mempunyai landasan konstitusi yang kuat dan harus dihormati dan tidak dapat diganggu gugat keberadaannya.

Implikasi hukum lain dari penerapan Pasal 18B UUD RI Tahun 1945 dan perundangan lain seperti: TAP MPR No. IV/MPR/2000 *juncto* TAP MPR No. IV/MPR/1999 dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 menyebabkan semua peraturan perundangan lainnya yang bertentangan atau melanggar semangat, asas, prinsip, dan pasal perundangan *a quo* dinyatakan tidak berlaku. Karena itu, Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 harus dinyatakan tidak berlaku atau tidak lagi mempunyai daya keberlakuan atau dikesampingkan untuk keseluruhannya dan atau sebagiannya, terutama pasal-pasal yang mengatur pembentukan atau pemekaran wilayah propinsi.

- 4). Bahwa, ternyata perintah konstitusi yang juga telah dijabarkan di dalam berbagai peraturan perundangan lainnya untuk melaksanakan otonomi di Propinsi Papua tersebut, telah tidak dipatuhi oleh Pemerintah Pusat, karena pada tanggal 27 Januari 2003 Presiden Megawati Soekarnoputri mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999.

Inpres tersebut *a quo* mengatur mengenai percepatan pelaksanaan 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. Yang

isinya Menginstruksikan Kepada I. Menteri Dalam Negeri; 2. Menteri Keuangan; 3. Gubernur Propinsi Papua; 4. Bupati/Walikota se-Propinsi Papua, antara lain untuk ;

Pertama: Menteri Dalam Negeri melakukan percepatan pelaksanaan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1945 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, masing--masing dengan tugas antara lain sebagai berikut;

1. 2. 3. 4. 5.

Kedua: Menteri Keuangan menyiapkan anggaran khusus yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan langkah komprehensif yang belum tertampung dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Ketiga: Gubernur memberikan dukungan pelaksanaan 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 masing-masing dengan tugas sebagai berikut:

1. Pengalihan personil, pembiayaan, aset dan dokumen;
2. Supervisi dan dukungan pada pembentukan dan penataan penyelenggaraan Pemerintah Daerah Otonom baru. Dst.

Pada tanggal 3 Februari 2003, Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno menindaklanjuti INPRES Nomor 1 Tahun 2003 dengan mengeluarkan Radiogram yang memuat 5 (lima) perintah yang ditujukan kepada Gubenur Propinsi Papua, Bupati Walikota se Propinsi Papua dan seluruh Pejabat Eselon I Departemen Dalam Negeri. Isi dari radiogram tersebut antara lain, memerintahkan

kepada para Pejabat Pemerintah tersebut untuk segera mendukung proses percepatan pemekaran Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat.

- 5). Bahwa, dikeluarkannya INPRES Nomor 1 Tahun 2003 bermaksud memberlakukan kembali daya berlakunya Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tidak hanya telah melanggar konsitusi dan bertentangan dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua tetapi juga telah mendapat tantangan dari hampir seluruh lapisan masyarakat Propinsi Papua. Penerbitan Inpres *a quo* telah menimbulkan pro kontra di dalam masyarakat, puncaknya menyebabkan bentrok fisik di Timika yang mengakibatkan timbulnya korban jiwa dan meningkatkan suhu dan ketegangan politik serta saling curiga-mencurigai di sebagian wilayah penduduk Papua.
- 6). Bahwa, Pemerintah Pusat dengan mengeluarkan Inpres *a quo* bermaksud untuk mempercepat terbentuknya Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat berdasarkan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 juga indikasi dari perwujudan pemaksaan kehendak dan tindakan melawan hukum dari Pemerintah Pusat terhadap satu wilayah kesatuan yang secara Konstitusional telah diakui kekhasannya dengan telah diberlakukannya Undang-undang Otonomi Khusus di seluruh bagian Propinsi Papua yang dulu bernama Propinsi Irian Jaya.

Di dalam Pasal 176, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 secara jelas dan tegas mengatur; "Pemekaran Propinsi Papua menjadi propinsi-propinsi dilakukan atas persetujuan MRP (Majelis Rakyat Papua) dan DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua) setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, dan kemampuan

ekonomi dan perkembangan di masa datang" *juncto* Pasal 74 Undang-undang *a quo* yang secara implisit mengemukakan, bahwa semua peraturan perundangan lain yang bertentangan dengan Undang-undang Otonomi Khusus Bagi Papua *a quo* dinyatakan tidak berlaku.

- 7). Bahwa, tindakan Pemerintah Pusat hendak melakukan pemekaran Propinsi Papua dengan menggunakan dasar hukum Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan secara langsung menginstruksikan jajaran aparat yang berada dibawahnya melalui suatu perundangan Inpres untuk segera melaksanakan pemekaran dengan membentuk Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat, **merupakan pelanggaran hak konstitusi dari Rakyat Papua yang telah diatur secara tegas dan jelas dalam UUD RI Tahun 1945 dan dieksplisitkan melalui Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001.**

b. Bertentangan dengan Asas-asas Hukum Umum.

- 1). ***Lex superiori derogat legi inferiori* [Aturan hukum yang lebih tinggi menyampingkan aturan hukum yang lebih rendah].**

Bahwa, UUD RI Tahun 1945 dalam Pasal 18B (1) dan (2) menyatakan "Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, serta mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya". Implementasi ketentuan tersebut adalah lahirnya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua. Dengan demikian, menurut hukum, keberadaan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 telah di kesampingkan oleh Pasal 18B UUD RI Tahun 1945. Dengan demikian,

tindakan Pemerintah Pusat mengeluarkan INPRES 1 Tahun 2003 untuk mempercepat pemekaran di Propinsi Papua dengan menggunakan instrumen Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 adalah melanggar *asas lex superiori derogat legi inferiori*.

2). Lex specialis derogat legi generalis [Aturan hukum yang bersifat khusus mengesampingkan aturan hukum yang umum].

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 mengatur tentang Otonomi Khusus Bagi Papua, di dalamnya mengatur pula tentang masalah pemekaran di Propinsi Papua menjadi propinsi-propinsi yang pelaksanaannya harus mendapat persetujuan MRP dan DRP, setelah memperhatikan dengan sungguh--sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi, dan perkembangan dimasa datang (sesuai Pasal 76 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003). Sedangkan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 merupakan aturan hukum yang bersifat umum, karena dibuat sebelum Konstitusi menetapkan wilayah Propinsi Papua diberlakukan Otonomi Khusus.

Dengan demikian, menurut hukum Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 bersifat khusus sedangkan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 bersifat Umum. Oleh karena itu, Ketentuan yang berada dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 menyampingkan keentuan yang berada dalam Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999. Dengan demikian, karena masalah pemekaran propinsi di Papua telah diatur secara khusus oleh Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, maka ada kewajiban hukum bagi Pemerintah Pusat jika hendak melakukan pemekaran Propinsi Papua seharusnya menggunakan instrumen Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 bukan Undang-undang Nomor 45 Tahun

1999. Pemerintah Pusat tidak bisa mengingkari dan mengabaikan keberadaan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 dalam pemekaran Propinsi Papua, karena itu berarti Pemerintah Pusat telah melanggar konstitusi.

3). *Lex posteriori derogat legi priori* [aturan hukum yang kemudian mengesampingkan aturan hukum yang dahulu].

Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dinyatakan sah berlaku sejak 4 Oktober 1999. Sedangkan Pasal 18B UUD RI Tahun 1945 merupakan hasil perubahan kedua UUD RI Tahun 1945 yang mulai sah berlaku 18 Agustus 2000. Dengan demikian Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dikesampingkan setelah berlakunya Pasal 18B UUD RI 1945. Oleh karena itu, tindakan Pemerintah Pusat memberlakukan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 setelah berlakunya Pasal 18B UUD RI Tahun 1945 *jo.* Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 adalah bertentangan *asas lex posteriori derogat lex priori*.

PETITUM

Bahwa berdasarkan seluruh uraian seperti tersebut di atas, materi muatan di dalam ayat, pasal, dan atau bagian undang-undang *a quo* tersebut di atas, ***khususnya yang menyangkut dan berkaitan dengan pasal-pasal yang mengatur tentang Pembentukan Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat, baik sebagian maupun keseluruhannya***, yaitu pasal dan berikut penjelasannya telah nyata-nyata bertentangan dengan Pasal 18B Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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 Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999, maka Pemohon adalah cukup beralasan

untuk mohon kepada Hakim Majelis Mahkamah Konstitusi, untuk menjatuhkan putusan dengan amar putusan antara lain sebagai berikut;

MEMUTUSKAN:

- Mengabulkan seluruh permohonan Pemohon;
- Menyatakan pasal-pasal di dalam Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999, 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, bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Menyatakan pasal-pasal di dalam Undang Undang Nomor 45 Tahun 1999, 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, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

- Jika Majelis Hakim mempunyai pendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya.

Menimbang bahwa pada persidangan hari Selasa tanggal 14 Januari 2004 dan hari Selasa tanggal 17 Pebruari 2004 Pemohon dan Kuasanya telah didengar keterangannya yang pada pokoknya menerangkan, bahwa Pemohon tetap pada dalil permohonannya;

KETERANGAN PEMERINTAH

Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon *a quo*, pada persidangan hari Selasa tanggal 17 Pebruari 2004 telah didengar keterangan dari pihak Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia dan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 30 Januari 2004 dan Mahkamah Konstitusi telah pula menerima keterangan tertulis dari Pemerintah tanggal 13 Pebruari 2004 yang pada pokoknya sebagai berikut:

A. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

1. Bahwa dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan diberlakukannya Undang-undang yaitu:
 - a. Perorangan warga negara Indonesia;
 - b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip

- Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. Badan hukum publik atau privat; atau
 - d. Lembaga Negara.
2. Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi keberadaan Pemohon tidak jelas, karena Pemohon dalam kapasitas selaku Ketua DPRD Papua mewakili DPRD Papua tidak jelas, karena dalam surat permohonan tidak melampirkan bukti Surat Kuasa dari Pimpinan DPRD dalam hal ini Pemohon kepada Tim Pembela Otonomi Khusus Papua. Di samping hal tersebut juga terdapat kerancuan di mana kuasa hukum Pemohon menuliskan dalam surat permohonan bertindak untuk dan atas nama klien Drs John Ibo, MM dalam kapasitas selaku Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi Papua (DPRP Papua) mewakili kepentingan DPRD, di mana institusi DPRP belum ada atau belum berdiri secara *legal*.
3. Bahwa kapasitas Pemohon selaku Ketua DPRD Propinsi Papua mengajukan uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 cacat hukum, karena tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 57 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan DPR, DPD, dan DPRD yang menyatakan “pimpinan DPRD bersifat kolektif, yaitu Ketua dan Wakil Ketua” harus ada Surat Kuasa kepada Tim Pembela Otonomi Khusus Papua yang ditanda tangani secara kolektif Pimpinan DPRD untuk kepentingan lembaga DPRD yang didukung oleh hasil sidang paripurna DPRD Propinsi Papua.

Kepentingan lainnya dari Pemohon juga tidak dirugikan mengingat bahwa mekanisme aspiratif dan administratif telah dilakukan dan dalam pelaksanaan kegiatan administratif pemerintahan yang merupakan lingkup tugas-tugas DPRD dan atau Pimpinan DPRD sama sekali tidak dirugikan karena pemekaran wilayah tersebut telah mendorong unit manajemen pemerintahan menjadi lebih efisien dan terkendali.

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, kedudukan hukum (*legal*

standing) Pemohon uji 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dinyatakan cacat hukum, sehingga permohonan uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang diajukan oleh Pemohon agar ditolak atau tidak diterima oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi.

B. KOMPETENSI UJI UNDANG-UNDANG

1. Bahwa berdasarkan Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan “undang-undang yang dapat diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan di dalam penjelasan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah perubahan pertama pada tanggal 19 Oktober 1999”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka uji 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, tidak termasuk dalam lingkup kewenangan Mahkamah Konsitusi karena Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 telah diundangkan pada tanggal 4 Oktober 1999.
2. Bahwa 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 hanya mengubah ketentuan Pasal 20 Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 mengenai pengisian keanggotaan DPRD Propinsi Papua, sehingga tidak ada kaitan antara Uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 yang dimohonkan oleh Pemohon. Berdasarkan hal

tersebut di atas, maka permohonan uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang diajukan oleh Pemohon keliru dan tidak memenuhi ketentuan Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

C. KETERANGAN PEMERINTAH TERHADAP HAK UJI ATAS PASAL-PASAL 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

Pemerintah tidak sependapat dengan alasan/argumentasi yang diajukan Pemohon dalam permohonan yang menyatakan bahwa pasal-pasal di dalam Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999, baik sebagian atau seluruhnya, yaitu Pasal 1 huruf c, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 11, Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8), Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 15 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 17 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), sebagaimana telah diubah dalam Pasal 20, ayat (1), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000, Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 23 ayat (1), ayat (2), ayat (4) dan ayat (5), Pasal 24, Pasal 25 ayat (1), Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 tidak terkait dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di mana Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 mengatur pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong merupakan perwujudan atau amanat dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum diamandemen, sedangkan Pasal 18B yang didalilkan oleh Pemohon

hasil amandemen mengatur satuan-satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang tersendiri. Dengan pertimbangan tersebut di atas, maka dalil-dalil yang diajukan oleh Pemohon bahwa Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berangkat dari pemahaman Pemohon yang sangat keliru terhadap jiwa Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 serta Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000, sehingga Pemohon telah melakukan kekeliruan dan permohonan tidak layak untuk dipertimbangkan.

2. Materi 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, 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, tidak ada kaitannya dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di mana Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 sebagai pelaksanaan dari Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia sebelum diamandemen, sedangkan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang didalilkan oleh Pemohon adalah hasil amandemen. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 jelas tidak bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena ketentuan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak berlaku surut (retroaktif).
3. Alasan atau argumentasi yang diajukan Pemohon dalam uji

Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 terhadap Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya menjelaskan latar belakang pemekaran, dinamika sosial, politik, hukum di Papua, terjadinya konflik di Papua dan latar belakang amandemen Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga tidak ada relevansinya bahwa Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena tidak disertai dengan alat bukti yang mendukung permohonan Pemohon secara hukum. Dengan pertimbangan tersebut, maka uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 tidak layak untuk dipertimbangkan oleh Majelis Hakim Konstitusi, dan tidak memenuhi ketentuan Pasal 31 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan keterangan Pemerintah tersebut pada angka romawi I s/ d IV, Pemerintah berkesimpulan terhadap uji 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 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 yang diajukan oleh Pemohon, sebagai berikut:

1. Menyatakan Pemohon tidak (mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*)) untuk mengajukan uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
2. Menyatakan Permohonan Pemohon untuk sebagian atau seluruhnya tidak mempunyai dasar hukum yang kuat untuk

dipertimbangkan oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi.

3. Menyatakan pasal-pasal di dalam Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 baik sebagian atau seluruhnya yaitu yaitu Pasal 1 huruf c, Pasa1, Pasal 3, Pasa14, Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 11, Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8), Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 15 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 17 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4); sebagaimana telah diubah dalam Pasal 20 ayat (1), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000, Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 23 ayat (1), ayat (2), ayat (4) dan ayat (5), Pasal 24, Pasal 25 ayat (1), Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945.

BUKTI-BUKTI YANG DIAJUKAN PEMOHON

Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan bukti-bukti surat yang diberi tanda P-1 sampai dengan P-36 yaitu sebagai berikut:

- P – 1 : Saran Atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPR, BPK, Mahkamah Agung Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2003.
- P – 2 : Undang-undang Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.
- P – 3 : Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.
- P – 4 : Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan 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.
- P – 5 : Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
- P – 6 : Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua.
- P – 7 : Keputusan DPRD Propinsi Irian Jaya Nomor 11/DPRD/1999 tentang Pernyataan DPRD Propinsi Irian Jaya kepada Pemerintah Pusat Untuk Menolak Pemekaran Propinsi Irian Jaya dan Usul Pencabutan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 327/M Tahun 1999 tanggal 5 Oktober 1999.
- P – 8 : Surat Menteri Dalam Negeri Kepada Gubernur Irian Jaya tertanggal 18 Nopember 1999. Nomor 125/2714/SJ
Perihal: Aspirasi Masyarakat tentang Penolakan Pemekaran Wilayah Propinsi Irian Jaya.
- P – 9 : Buku berjudul Proses Pembahasan Rancangan Undang-undang Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua.
- P – 10 : Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Papua Nomor 6/DPRD/2003 tentang Usulan Peninjauan Kembali Inpres Nomor 1 Tahun 2003.
- P – 11 : Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Papua Nomor 16/PIM-DPRD/2003 tentang Penugasan kepada Pimpinan DPRD dan Komisi yang berkompeten untuk Pengajuan Upaya Hukum dan Politik Pemberlakuan Inpres Nomor 1 Tahun 2003 kepada Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan MPR/DPR Republik Indonesia.
- P – 12 : Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Papua Nomor 19/PIM-DPRD/2003 tentang Persetujuan DPRD dan Komisi yang berkompeten atas Penugasan TPOKP sebagai Kuasa Hukum DPRD Mengajukan Hak Pengujian Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di Mahkamah Konstitusi.
- P – 13 : Buku Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Irian Jaya dikeluarkan oleh Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Irian Jaya.
- P – 14 : Keputusan Pimpinan DPRD Propinsi Papua Nomor 2/PIM-DPRD/2004 tentang Penugasan Kepada Pimpinan DPRD dan Komisi

yang Berkompeten untuk Mengajukan Hak Uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di Mahkamah Konstitusi dan Upaya Hukum Lainnya Terhadap Produk Peraturan Perundang-undangan yang Bertentangan dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001.

- P – 15 : Notulen Rapat Panitia Musyawarah DPRD Propinsi Papua, Senin 26 Januari 2004.
- P – 16 : Berita Acara Persetujuan Uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi dan Upaya Hukum Lainnya Terhadap Produk Peraturan Perundang-undangan yang bertentangan dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001.
- P – 17 : Surat Kuasa Khusus. Dari Wakil Ketua DPRD Propinsi Papua Drs. Ben Vincen Djeharu MM. Ph.D kepada Drs. Jhon Ibo MM tertanggal 26 Januari 2004.
- P – 18 : Pokok-Pokok Pikiran Pemerintah Propinsi Papua tentang Pemekaran Propinsi Papua.
- P – 19 : Kajian Kebijakan Pengembangan Propinsi Papua ; Tinjau Kritis Implementasi dan Implikasi Diberlakukannya Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 dan Inpres Nomor 1 Tahun 2003.
- P – 20 : Supremasi Hukum dan Kesejahteraan Masyarakat Sebagai Dasar Penyusunan Implementasi Kebijakan Pemekaran Propinsi Papua.
- P – 21 : Buku berjudul Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Propinsi Papua.
- P – 22 : Surat Kuasa Khusus dari Drs. Jhon Ibo MM. Ketua DPRD Propinsi Papua kepada Tim Pembela Otonomi Khusus untuk mengajukan Hak Uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ke Mahkamah Konstitusi tertanggal 26 Januari 2004, merupakan perbaikan dari surat kuasa tanggal 8 Oktober 2003.
- P – 22a : Surat Kuasa Substitusi dari Wakil Ketua DPRD Propinsi Papua kepada Drs. Jhon Ibo MM, memberikan substitusi kepada Tim Pembela Otonomi Khusus untuk mengajukan permohonan Uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 terhadap Undang-

- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ke Mahkamah Konstitusi tertanggal 26 Januari 2004.
- P – 23 : Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Papua Nomor 27/PIM-DPRD/2002 Tentang Dukungan DPRD Terhadap Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Majelis Rakyat Papua. Ditetapkan tanggal 8 Juli 2002.
- P – 23a : Final Draft 13 Agustus 2002 Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2002, merupakan draft inisiatif Pemerintah Daerah (DPRD dan Gubernur) Propinsi Papua dalam rangka menjalankan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua.
- P – 24 : Makalah Anggota DPR-RI Simon P. Morin disampaikan dalam diskusi tanggal 10 Oktober 2001, yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Kawasan Timur Indonesia Universitas Kristen Indonesia dengan judul, "Implikasi Pemberlakuan 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. Di bidang Hukum, Sosial Budaya dan Pembangunan.
- P – 25 : Kliping Media Cetak tentang Konflik Akibat Pemekaran yang menggunakan Instrumen Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Mengabaikan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001.
- P – 26 : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- P – 27 : Buku Kedua Jilid 3 C ; Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I (Sidang Tahunan 2000). Risalah Rapat Ke- 36 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR Halaman 241 s/d 290. diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawarahan Rakyat Republik Indonesia 2000.
- P – 28 : Surat Dewan Adat Papua kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 03/A.1/DAP/III/2004 tertanggal 9 Maret 2004. Penyampaian hasil Sidang Adat Papua II yang diselenggarakan tanggal 22 – 26 Februari 2004 di Biak, Papua. Merupakan sikap resmi Masyarakat Adat Papua di Tanah Papua yang menolak pemekaran Propinsi Papua menjadi propinsi-propinsi baru berdasarkan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999.
- P – 29 : Kliping koran Daerah di Propinsi Papua dari bulan Februari 2003 s/d bulan Januari 2004, sekitar masalah konflik akibat

- pemekaran di Propinsi Papua.
- P – 30 : Pokok-pokok tanggapan permasalahan kabupaten/kota se-Propinsi Papua dalam Rapat Kerja Daerah (Rakerda) Propinsi Papua di Jayapura, tanggal 16 Februari 2004.
Dalam Rakerda tersebut dihadiri oleh Bupati/Walikota yang masuk dalam Wilayah Pemekaran Propinsi Irian Jaya Barat, antara lain: Manokwari, Paniai, Puncak Jaya, Sorong, Raja, Ampat, Fak-Fak, Kaimana, Teluk Bintai dan Teluk Wondama. Dengan demikian realitas di lapangan membuktikan, walaupun kabupaten-kabupaten *a quo* dimasukkan dalam Wilayah Pemekaran Propinsi Irian Jaya Barat, tetapi kenyataannya kendali administrasi masih menundukkan diri pada Pemerintah Daerah Propinsi Papua.
- P – 30a : Compact Disk; Rekaman dari Rakerda Propinsi Papua di Jayapura, tanggal 16 Februari 2004 yang dihadiri oleh Bupati/Walikota se-Propinsi Irian Jaya Barat.
- P – 31 : Surat Ketua DPR RI Akbar Tanjung kepada Presiden Republik Indonesia tertanggal 14 Februari 2003, Nomor KD.01/925/DPR RI/2003. Perihal Hasil Pertemuan Konsultasi tanggal 13 Februari yang isinya antara lain penyampaian hasil konsultasi dengan Pimpinan Fraksi-fraksi antara lain:
1. Dewan meminta agar Pemerintah segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua, khususnya tentang Pembentukan Majelis Rakyat Papua.
 2. Pemerintah di dalam menentukan kebijakan terhadap Propinsi Papua agar senantiasa berpedoman pada Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua dengan melakukan pendekatan utama melalui pendekatan kultural, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya manusia.
- P – 32 : Buku berjudul “Menguak Tabir Otonomi Khusus Papua”, pengarang Mohammad Abud Musa’ad, dengan kata pengantar Ir. Frans A. Wospakrik, M.Sc. (Rektor Universitas Cendrawasih), Penerbit, ITB tahun 2004.
- P – 33 : Buku berjudul “Satu Setengah Tahun Otonomi Khusus Papua

- Refleksi dan Prospek”, pengarang Agus Sumele. Penerbit Yayasan ToPanG, Manokwari tahun 2003.
- P – 34 : Buku berjudul “Mozaik Komentar dan Pendapat Selama Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat 1999-2004”, pengarang Ferry Mursidan Baldan. Penerbit Yayasan Pancur Siwah tahun 2004.
- P – 35 : Buku berjudul “Jalan Panjang Menuju Kemandirian Rakyat Papua” Oleh Dwi Iswandono, Parlindungan Sibuea, Akuat Supriyanto, penerbit Koji dan Logos tahun 2004.
- P – 36 : Putusan Nomor: 017/G.TUN/2004/PTUN.JKT
- P – 17a : Surat Kuasa Khusus. Dari Wakil Ketua DPRD Propinsi Papua Paskalis Kossay, S.Pd kepada Drs. Jhon Ibo MM tertanggal 26 Februari 2004.
- P – 17b : Surat Kuasa Khusus. Dari Wakil Ketua DPRD Propinsi Papua Gajus Tambunan kepada Drs. Jhon Ibo MM tertanggal 26 Februari 2004.
- P – 17c : Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tertanggal 11 Februari 2004 Nomor 161.81-107 Tahun 2004 tentang Peresmian Pengangkatan Wakil Ketua DPRD Propinsi Papua, meresmikan pengangkatan Saudara Paskalis Kossay, S.Pd dan Kolonel Inf. Gajus Tambunan sebagai Wakil Ketua DPRD Propinsi Papua.

KETERANGAN AHLI DAN SAKSI

Menimbang bahwa di samping bukti tertulis tersebut Pemohon juga telah pula mengajukan ahli dan saksi di persidangan pada tanggal 17 Maret 2004 yang telah didengar keterangan di bawah sumpah bernama:

1. **Dr. Maria F. Suprpto, S.H., M.H** (ahli), memberi keterangan yang pada pokoknya sebagai berikut:

Kalau kita melihat dari Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dengan Undang-undang Otonomi Khusus, maka sebetulnya kaitannya sangat erat bahwa yang dirumuskan di dalam Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 di sini adalah mengenai pemekaran Irian Jaya, sedangkan kalau kita melihat dalam Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 mengenai pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat,

Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong. Sedangkan kalau kita melihat pada Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, dia mengatakan mengenai otonomi khusus bagi Propinsi Papua, di sini menjadi suatu hal yang berkaitan erat oleh karena di dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, di dalam konsideran huruf K disebutkan bahwa perkembangan situasi dan kondisi daerah Irian Jaya khususnya menyangkut aspirasi masyarakat menghendaki pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua sebagaimana tertuang dalam keputusan DPRD Propinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 Tanggal 16 Agustus 2000 tentang pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua. Jadi kalau Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 ini mengatakan Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, maka sebetulnya Propinsi Irian Jaya ini adalah Propinsi Papua menurut Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001. Hal ini, juga bisa dilihat dalam ketentuan umum Pasal 1 huruf a di mana di sini dikatakan dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan Propinsi Papua adalah Propinsi Irian Jaya yang diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi sebetulnya Undang-undang Otonomi Khusus Papua adalah yang menggantikan nama Irian Jaya, tapi dia memberikan otonomi khusus dan dengan otonomi khusus ini membedakan daerah Papua dengan daerah-daerah yang lain, menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Kalau kita membaca perumusan Pasal 74 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, secara teknis memang ini suatu kesalahan, bahwa di sini mengatakan semua peraturan perundang-undangan yang ada dinyatakan tetap berlaku di Propinsi Papua sepanjang tidak diatur dalam undang-undang ini. Mestinya apa yang tidak berlaku itu di dalam ketentuan itu dikatakan apa saja, sehingga tidak membuat suatu rumusan yang bersifat operasi sapu jagat dengan ini semua peraturan perundang-undangan yang mengatur itu tidak berlaku. Akan tetapi kita bisa memilah-milah, karena suatu peraturan tidak hanya bisa kita lihat dari pasal itu saja, tapi kita harus melihat hubungan pasal-pasal ini dan dengan keseluruhan pasal-pasal yang ada dalam Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999. Sebetulnya dari segi pembentukan peraturan, maka Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 itu juga mengalami sesuatu yang berlebihan, karena kita bisa melihat di dalam

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, dalam konsideran huruf d dari Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 ini dikatakan bahwa sesuai dengan butir a, b dan c serta berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong harus ditetapkan dengan undang-undang. Di sini disebutkan adanya Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat di samping adanya kabupaten dia mengacu pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Kalau kita melihat pada undang-undang ini, maka sebetulnya dalam ketentuan Peralihan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 125 di sini hanya dikatakan Kotamadya, Kabupaten Paniai, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Mimika, Kabupaten Simelue, dan semua Kota Administratif dapat ditingkatkan menjadi daerah otonomi dengan memperhatikan Pasal 5 undang-undang ini. Berarti perintah untuk pemekaran atau pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat tidak diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini. Jadi kesalahannya tidak hanya dari hubungan antara Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, tapi pembentukan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 itu bertentangan dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

2. **Leo L. Ladjar** (ahli), Uskup Jayapura memberi keterangan yang pada pokoknya sebagai berikut:

Bahwa begitu Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 mau dilaksanakan dengan pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat, masyarakat terbagi dalam 2 kubu. Kubu yang mendukung pemekaran dan kubu yang menolak pemekaran. Pro dan kontra ini timbul di berbagai tempat, di Manokwari sendiri yang menjadi Ibukota Irian Jaya Barat maupun di tempat-tempat lain seperti Jayapura dan di Timika. Timika malahan timbul perang adat antara kubu pro dan kubu kontra, selama bulan Agustus 2003. Perang adat antara 5 orang suku asli, tapi terbagi dalam dua kubu itu. Perang adat itu berlangsung hampir satu bulan, karena mulai kalau tidak salah mulai tanggal 23 dan 24 Agustus 2003 dan baru berdamai pada tanggal 26 September 2003 dengan memakan 5 orang korban, yang mati.

Akibat dari pemaksaan pemekaran Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 timbul konflik horisontal antara kelompok yang mendukung dan yang menolak dan suasana konflik vertikal, antara pusat dan daerah sudah mulai panas lagi. Karena orang merasa pusat memperlakukan kami tidak percaya, bahwa kami bisa menjalankan Undang-undang Otonomi Khusus dengan baik demi kepentingan Republik ini, jadi dampaknya peningkatan konflik horisontal dan vertikal.

3. **Drs. Anthonius Rahail** (saksi) sebagai anggota DPR-RI memberi keterangan yang pada pokoknya sebagai berikut:

Undang-undang Nomor 45 yang telah dikeluarkan tahun 1999 antara lain ialah mengatur mengenai pemekaran Propinsi Irian Jaya dan kabupaten. Oleh karena itu, ketika membahas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, maka pertanyaan yang paling mendasar kenapa tahun 1999 ada undang-undang mengenai Papua, lalu kemudian pada tahun 2001 dibahas lagi satu mengenai Papua, maka di sini jelas bahwa Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 adalah undang-undang yang *top down* yaitu dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat untuk merespon 100 tokoh Papua yang pada saat itu datang ke Pemerintah Pusat pertemuan dengan Presiden Republik Indonesia yang saat itu adalah Presiden Habibie yang pada intinya minta untuk merdeka. Lalu pemerintah tidak menyetujui itu dan keluarlah Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang menimbulkan konflik yang ada di Papua, karena pada dasarnya ingin atau masyarakat Papua menghendaki adalah undang-undang yang memang datang dari masyarakat yang punya kedaulatan itu, yaitu rakyat Papua. Oleh pemerintah pada akhirnya menyetujui suatu undang-undang yang dibuat dari bawah. Perlu kami sampaikan bahwa sebagai wakil rakyat Papua, kami diundang pada tanggal 28 dan 29 Maret 2001 di Dewan Perwakilan Rakyat gedung GOR Papua yang antara lain untuk mendengar secara langsung aspirasi masyarakat Papua mengenai dibutuhkan suatu undang-undang yang diberi nama Undang-undang Otonomi Khusus Papua.

Undang-undang itu lalu kemudian dilakukan pembahasan bersama-sama dengan teman-teman Wakil Dewan Perwakilan Rakyat dari Papua

dan akhirnya disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Pusat lalu diproses menjadi usul inisiatif dari pada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Ketika menjadi usul inisiatif dari pada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, maka kami adalah salah satu anggota Pansus yang membahas undang-undang tersebut. Perlu kami sampaikan, bahwa dalam pembahasan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 ada berbagai substansi yang dibahas tapi satu substansi yang paling menarik adalah Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999? Karena asas dari pada undang-undang kita yaitu ketika keluar suatu undang-undang yang baru maka, tentu menyingkirkan undang-undang yang lama. Yaitu ketika keluar Nomor 21 Nomor Tahun 2001 mengenai Otonomi Khusus Papua dengan sendirinya menyingkirkan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan itu menjadi pembahasan yang cukup alot.

Pada akhirnya, bersamaan dengan pemerintah memahami, bahwa Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 memuat 2 substansi. Yang pertama ialah pemekaran propinsi. Yang kedua, adalah pemekaran kabupaten. Oleh pemerintah yang waktu itu diwakili Menteri Dalam Negeri yang sampai saat ini juga masih Hari Sabarno minta Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 jangan dicabut, karena pada saat itu kami minta dicabut agar tidak menimbulkan kerancuan di dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 nanti. Tapi oleh pemerintah minta untuk itu tidak cabut, karena dia merupakan payung dari pada pemekaran propinsi dan pemekaran kabupaten. Terhadap pemekaran kabupaten sudah dilaksanakan yaitu Kabupaten Mimika, Kabupaten Anarotarik, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong. Sementara pemekaran propinsi belum dilakukan, oleh karena itu terhadap pemekaran propinsi itu diakomodasi di dalam Pasal 76 Undang-undang Otonomi Khusus Papua. Karena itu satu-satunya substansi dalam Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang belum dilaksanakan. Dengan demikian, kita berupaya selaku pembuat undang-undang agar tidak melakukan kesalahan yaitu memperlakukan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 sekaligus.

Dengan demikian maka, kabupaten tetap kita terima untuk dilakukan

revisi yang pada saat itu ditugaskan kepada pemerintah dan Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk melakukan revisi terhadap Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 khususnya mengenai substansi propinsi di mana sudah diakomodasi pemekarannya dilakukan nantinya sesuai dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 mengenai pemekaran propinsi.

4. **Simon P. Morin** (saksi), memberi keterangan yang pada pokoknya sebagai berikut:

Bahwa ketika Sidang MPR berlangsung, pada tahun 1999 pada waktu itu terjadi penolakan yang cukup keras terhadap Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang diberlakukannya. Pada waktu itu baru saja melantik 2 orang Gubernur *caretaker*, sehingga situasi daerah dalam sidang itu, kita melihat sebagai situasi yang harus bisa diatasi, agar tidak terjadi konflik di mana rakyat kita yang di daerah itu akan menjadi korban. Pada waktu itu sedang terjadi perdebatan perlunya mengenai otonomi khusus untuk Aceh, lalu perkembangan seperti itu anggota-anggota DPR-RI yang berasal dari Propinsi Irian Jaya.

Pada waktu itu kita minta diberikan status otonomi khusus, sehingga keluarlah TAP MPR No.IV/1999, karena waktu itu perlu ada Tap tersendiri otonomi khusus tetapi hal itu tidak mungkin karena mestinya usulan itu sudah harus disampaikan jauh-jauh hari, sehingga jalan ke luar yang ditempuh oleh Majelis pada waktu itu adalah memasukkan di bab yang berkaitan dengan pembangunan daerah atau pemerintah daerah. Saya sudah lupa, tapi di situ keluarlah rumusan untuk memberikan status otonomi khusus kepada Aceh dan Papua yang harus diwujudkan melalui undang-undang.

Lalu dalam proses selanjutnya sidang berikutnya Sidang Umum MPR Tahun 2000 diberikan batas waktu, bahwa selambat-lambatnya bulan Mei tahun 2001, undang-undang untuk kedua daerah itu sudah harus diselesaikan. Sehingga berdasarkan itulah proses untuk membentuk kedua undang-undang itu berlangsung. Ternyata Undang-undang Otonomi Khusus untuk Aceh lebih dulu selesai, sedangkan untuk Papua, karena bagaimana melakukan upaya untuk mengajak rakyat menerima

kebijakan negara seperti itu sebagai suatu jalan keluar daripada rakyat menuntun sesuatu yang akhirnya akan menimbulkan konflik dan terjadi banyak korban. Sehingga kita namakan Undang-undang Otonomi Khusus, suatu desain penyelesaian konflik, tetapi sekaligus desain untuk kita membangun kembali kepercayaan kembali kepada pemerintah.

5. Muhammad Mursad (saksi) sebagai Tim Asistensi, memberi keterangan yang pada pokoknya sebagai berikut:

Pada waktu itu saya dengan teman-teman kami menghadap Pimpinan DPR untuk memberikan reaksi terhadap keluarnya Inpres Nomor 1 Tahun 2003. Lalu semua Fraksi DPR diundang dan kita lakukan pembahasan, kemudian Ketua DPR menyurati Presiden untuk melaksanakan Undang-undang Otonomi Khusus. Waktu itu, kita minta supaya DPR membuat surat yang lebih lugas, untuk mempersoalkan Inpres yang menabrak satu undang-undang, karena itu sesuatu yang secara hukum sangat kita sayangkan, sehingga di dalam *statement* politik saya, di beberapa surat kabar bahwa, Presiden tidak diberikan informasi yang cukup oleh pembantunya sehingga telah mengeluarkan sebuah instruksi yang bertentangan dengan sebuah undang-undang.

Padahal sebuah instruksi yang mengatur urusan-urusan administratif pemerintahan saja, bukan berkaitan dengan undang-undang. Kalau undang-undang harus dibentuk di Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah. Jadi Pimpinan Fraksi berpendapat, bahwa tanpa kita menyebut soal Inpres dengan mengatakan melaksanakan Undang-undang Otonomi Khusus saja, kita harap di dalamnya sudah tersirat pemahaman. Bahwa kita tidak setuju dengan Inpres.

Jadi ada surat dari Pimpinan DPR kepada Presiden. Jadi surat itu sayang sekali karena saya dipanggil berangkat dari daerah kemari sehingga data-data seperti itu tidak saya siapkan, tetapi bahwa surat itu dikirim, bahkan saya datang pernah meminta *file*-nya dari ketua DPR. Saya berkeberatan, karena kenapa persoalannya kita tidak sebut terbuka, tetapi menurut Ketua DPR fatsun politik di negeri kita cukup mengatakan supaya melaksanakan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Propinsi Papua di dalam surat tersirat

pesan itu.

6. **Stefanth Ohei** (saksi) sebagai Kepala Adat di Jayapura, memberi keterangan yang pada pokoknya sebagai berikut:

Saya ini termasuk orang yang terlibat langsung bersama masyarakat. Kami adakan satu *action* untuk menolak Undang-undang 45 Tahun 1999 yang memaksakan pemekaran di Papua. Almarhum Theis yang kita sebagian sudah kenal dan yang lain sudah dengar, ada bersama-sama kami membawa masalah ini langsung ke DPRD Papua dan minta supaya diadakan sidang istimewa, karena DPR sudah melaksanakan dan keluarlah keputusan 11 Tahun 1999 menolak pemekaran.

Itu satu hasil-hasil kongkrit memang orang Papua tidak suka. Sebaiknya pemekaran itu serahkan ke kita dan kita yang minta, baru ditindaklanjuti dengan aturan-aturan itu. Jangan suka-suka dari pusat baru paksa ke sana.

Alasan penolakan pemekaran itu ialah, karena bukan atas dasar aspirasi masyarakat Papua, karena tidak sesuai dengan kerinduan hati, sentuhan budaya orang Papua.

Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 datang sebenarnya dia berusaha untuk memecah belah, sehingga suara itu entah menurut pemikiran mereka mungkin bisa diredam dengan cara begitu. Tapi, kemudian saya lebih senang, lebih baik Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 itu tidak usah. Saya datang kemari ini untuk membawa satu berita suka cita dari Mahkamah Konstitusi supaya ketika saya berada di sana saya bisa bersenang-senang, karena Tuhan menggunakan Mahkamah ini sebagai jalan untuk menghapus air mata saya. Air mata masyarakat saya di sana.

Seperti tadi saya sudah bilang otonomi khusus ini, suatu mujizat yang Tuhan beri. Orang-orang yang merumuskan, sehingga bisa hadirnya otonomi khusus itu orang yang sudah dipakai Tuhan untuk menyelamatkan NKRI ini. Sehingga kalau kita salah dalam mengambil satu keputusan lewat forum yang terhormat dan tertinggi dan yang

terakhir menjadi tumpuan pengharapan orang Papua ini. Saya tidak tahu, karena dosa itu akan kita tanggung bersama terutama yang hadir di saat ini. Jadi otonomi khusus itu orang Papua sudah terima.

7. **Agus Sumule** (saksi) sebagai dosen Fakultas Pertanian dan Teknologi Pertanian, Universitas Negeri Papua di Manokwari, memberi keterangan yang pada pokoknya sebagai berikut:

Ketika rezim Orde Baru runtuh, reformasi di Papua seperti satu angin yang menyapu seluruh Papua dan wujudnya itu adalah tuntutan kemerdekaan. Di mana-mana itu dimunculkan dalam bentuk orang menaikkan bendera di depan rumah. Mulai daerah pantai sampai daerah pedalaman, saya sudah cukup banyak keliling Papua dengan kapasitas sebagai dosen dan peneliti dan saya menyaksikan sendiri keadaan itu. Kita tahu bersama pada bulan Februari tahun 1999, ada kunjungan Tim 100 bertemu dengan Presiden Habibie. Mereka ini kembali dan disambut sebagai pahlawan di mana-mana. Gagasan tentang kemerdekaan itu begitu tinggi. Kemudian pada bulan Februari, pada tahun 2000 diadakan musyawarah besar di Jayapura, saya tidak hadir pada waktu itu.

Pada saat pelaksanaan Kongres Papua ke-2 saya mendapat ijin dengan beberapa teman peneliti dari UNIPA waktu itu masih Fakultas Pertanian UNCEN namanya, Universitas Cendrawasih, mendapat ijin resmi dari Dekan sebagai peneliti untuk mengamati apa yang terjadi. Dan pada saat itu kalau boleh saya simpulkan ada tiga tuntutan utama, (1) tuntutan akan adanya ketimpangan ekonomi dan sosial, (2) ada pelanggaran HAM dalam arti luas, termasuk pelanggaran identitas dan pelanggaran adat, dan (3) tuntutan untuk meluruskan sejarah Papua. Dan waktu itu saya dan sejumlah teman di Manokwari dan UNCEN di Jayapura, kami berfikir kalau andaikata ada yang namanya otonomi khusus mudah-mudahan itu bisa menjadi satu jalan tengah.

Kemudian keluarlah TAP MPR Nomor IV Tahun 1999 yang kita ketahui bersama, yang salah satunya berisi tentang penyelesaian masalah Papua yaitu dengan menetapkan otonomi khusus dan menyelesaikan pelanggaran HAM secara bermartabat. Sejak saat itulah terus kemudian

kami dengan diskusi-diskusi walaupun dalam 2 kampus yang terpisah, teman-teman di Jayapura kami di Manokwari sudah mulai mencari jalan pemikiran sebagai intelektual, apakah otonomi khusus ini bisa digunakan sebagai jalan keluar terhadap tuntutan kemerdekaan masyarakat Papua dan tetap utuhnya NKRI di sisi yang lain.

Waktu Universitas Cendrawasih diberikan tanggung jawab oleh Gubernur untuk memulai proses ini Pak Rektor Frans meminta saya dan sejumlah teman untuk dan waktu itu, kami nyatakan sebagai peneliti kami hanya bisa menyampaikan sesuatu yang bisa betul-betul kami gali dari masyarakat. Jadi tahap pertama yang dilakukan pada saat itu adalah kami turun dan bertemu di setiap kabupaten, ibukota kabupaten. Kebetulan karena saya bekerja di Manokwari saya dengan seorang teman, saya mengumpulkan berbagai pendapat di Manokwari. Dan pengalaman jumpa itu sama di setiap kabupaten.

Tidak pernah ada orang yang datang yang mau mendiskusikan Otonomi Khusus pada saat itu tahun 2001, pada bulan Februari. Yang terjadi adalah penolakan total terhadap ide otonomi khusus. Masyarakat lebih memilih untuk berbicara tentang masalah merdeka. Tetapi ketika kami menjelaskan tentang otonomi khusus ini yang didahului dengan pidato Gubernur bahwa otonomi khusus ini adalah sesuatu yang sudah ditetapkan oleh MPR yang isinya itu masih mungkin kita yang mengisinya, maka pada saat itu kemudian mulai ada kesempatan untuk berdialog kadang-kadang harus dilakukan secara informal, diluar pertemuan-pertemuan.

Dari hasil kunjungan itu kemudian kami bertemu semua tim di Jayapura, kami menyusun 2 dokumen, dokumen yang pertama yaitu pokok-pokok pikiran yang melatar belakangi Penyusunan draft Rancangan Undang-undang Otonomi Khusus, yang kedua tentang Rancangan Otonomi Khusus itu sendiri. Ada 12 *draft* yang harus diselesaikan. Kemudian dilakukanlah sebuah lokakarya di Jayapura yang dipimpin oleh Rektor UNCEN di mana 14 unsur setiap kabupaten kota diundang ke Jayapura. Masyarakat sendiri yang menentukan siapa anggota dari ke-14 unsur itu. Maka ketika pos itu berlangsung di Jayapura tetap sama, responnya itu adalah menolak, tidak mau membicarakan.

Tapi, karena ada tokoh-tokoh yang dihormati seperti Pak Baseibu, misalnya yang bisa memberikan penjelasan tentang bahwa fakta politik menunjukkan Papua itu bagian dari NKRI dan kita sekarang berusaha untuk berjuang memperjuangkan hak-hak rakyat itu di dalam konteks sistem hukum Republik Indonesia. Akhirnya, melalui perjuangan seperti itu bisa dihasilkan satu dokumen, kemudian dibawa ke Jakarta untuk disampaikan ke DPR Republik Indonesia dipakai oleh DPR dan seterusnya Bapak-bapak sudah tahu, nah apa yang saya katakan adalah bahwa sesudah dokumen itu selesai, masyarakat mulai melihat *oke*. Memang itu sudah ditetapkan, mari kita lihat isinya. Kami mulai dari bulan Januari 2002, berusaha mensosialisasikan isi daripada Undang-undang itu ke masyarakat.

KETERANGAN GUBERNUR IRJABAR

Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon *a quo*, pada persidangan hari Rabu tanggal 7 April 2004 telah didengarkan pula keterangan dari Gubernur Irian Jaya Barat dan Mahkamah telah pula menerima keterangan tertulis dari Gubernur Irian Jaya Barat tanggal 7 April 2004 yang pada pokoknya sebagai berikut:

A. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

1. Bahwa dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan diberlakukannya undang-undang yaitu :
 - a. Perorangan Warga Negara Indonesia.
 - b. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.
 - c. Badan Hukum Publik atau privat; atau,
 - d. Lembaga Negara.

2. Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi keberadaan Pemohon tidak jelas, karena Pemohon dalam kapasitas selaku Ketua DPRD Papua mewakili DPRD Papua tidak jelas, karena dalam surat permohonan tidak melampirkan bukti surat kuasa dari Pimpinan DPRD dalam hal ini Pemohon kepada Tim Pembela Otonomi Khusus Papua.

Di samping hal tersebut juga terdapat kerancuan di mana kuasa hukum Pemohon menuliskan surat permohonan bertindak untuk dan atas nama klien Drs. Jhon Ibo, MM dalam kapasitas selaku Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi Papua (DPRD Papua) mewakili kepentingan DPRP, di mana institusi DPRP belum ada atau belum berdiri secara legal.

3. Bahwa kapasitas Pemohon selaku Ketua DPRD Propinsi Papua mengajukan uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 cacat hukum, karena tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 57 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan DPR, DPD, dan DPRD yang menyatakan "Pimpinan DPRD bersifat kolektif, yaitu Ketua dan Wakil-wakil ketua " dan harus ada Surat Kuasa kepada Tim Pembela Otonomi Khusus Papua yang ditanda tangani secara kolektif pimpinan DPRD untuk kepentingan lembaga DPRD yang didukung oleh hasil Sidang Paripurna DPRD Propinsi Papua. Kepentingan lainnya dari Pemohon juga tidak dirugikan mengingat bahwa mekanisme aspiratif dan administratif telah dilakukan dan dalam pelaksanaan kegiatan administratif Pemerintahan yang merupakan lingkup tugas-tugas DPRD dan atau pimpinan DPRD sama sekali tidak dirugikan, karena pemekaran wilayah tersebut telah mendorong unit manajemen pemerintahan menjadi lebih efisien dan terkendali.
4. Bahwa berdasarkan Pasal 74 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua disebutkan " Semua peraturan perundang-undangan yang ada dinyatakan tetap berlaku di Propinsi Papua sepanjang tidak diatur dalam undang-undang ini ". Oleh karena itu, Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dinyatakan tetap berlaku.

5. Bahwa berdasarkan Pasal 76 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua disebutkan “Pemekaran Propinsi Papua menjadi propinsi-propinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh sosial- budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang ”, berlaku setelah ditetapkannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tanggal 21 November 2001. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 76 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tidak berlaku surut (retroaktif) bagi Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999. Saat ini lembaga MRP dan DPRP belum terbentuk.

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon uji 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dinyatakan cacat hukum sehingga permohonan uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang diajukan oleh Pemohon agar ditolak atau tidak diterima Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi.

B. KOMPETENSI UJI UNDANG-UNDANG

1. Bahwa berdasarkan Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Kontitusi yang menyatakan “Undang-undang yang dapat diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan di dalam penjelasan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan setelah perubahan pertama pada tanggal 19 Oktober 1999. “Berdasarkan ketentuan tersebut, maka uji 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, tidak termasuk dalam lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi karena Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 telah

diundangkan pada Tanggal 04 Oktober 1999.

2. Bahwa 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 hanya mengubah ketentuan Pasal 20 Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 mengenai pengisian keanggotaan DPRD Propinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah, sehingga tidak ada kaitan antara uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 yang dimohonkan oleh Pemohon. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka permohonan uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang diajukan oleh Pemohon keliru dan tidak memenuhi ketentuan Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

C. KETERANGAN GUBERNUR IRIAN JAYA BARAT TERHADAP HAK UJI ATAS PASAL-PASAL 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.

Kami tidak sependapat dengan alasan/argumentasi yang diajukan Pemohon dalam permohonan yang menyatakan bahwa pasal-pasal di dalam Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999, baik sebagian atau seluruhnya, yaitu Pasal 1 huruf c, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 11, Pasal 12 ayat (1), ayat (2), Pasal 15 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 17 ayat (1) Pasal 18 ayat (1), Pasal 19 ayat (1); Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4); sebagaimana telah diubah dalam Pasal 20 ayat (1), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000, Pasal 21 ayat (1); Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 23 ayat (1), ayat (2), ayat (4) dan ayat (5), Pasal 24, Pasal 25 ayat (1), Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan penjelasan sebagai

berikut:

1. Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 tidak terkait dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di mana Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 mengatur pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong merupakan perwujudan atau amanat dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum diamandemen, sedangkan Pasal 18B yang didalilkan oleh Pemohon hasil amandemen mengatur satuan-satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang tersendiri. Dengan pertimbangan tersebut di atas, maka dalil-dalil yang diajukan oleh Pemohon bahwa Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berangkat dari pemahaman Pemohon yang sangat keliru terhadap jiwa Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 serta Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000, sehingga Pemohon telah melakukan kekeliruan dan permohonan tidak layak untuk dipertimbangkan.
2. Materi 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, dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, tidak ada kaitannya dengan Pasal 18B Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di mana Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 sebagai pelaksanaan dari Pasal

18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Indonesia sebelum diamandemen, sedangkan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang didalilkan oleh Pemohon adalah hasil amandemen. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 jelas tidak bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena ketentuan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tidak berlaku surut (retroaktif).

3. Alasan atau argumentasi yang diajukan Pemohon dalam uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 terhadap Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya menjelaskan latar belakang pemekaran, dinamika sosial, politik, hukum di Papua, terjadinya konflik di Papua-dan latar belakang amandemen Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga tidak ada relevansinya bahwa Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor Tahun 2000 bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena tidak disertai dengan alat bukti yang mendukung permohonan Pemohon secara hukum. Dengan pertimbangan tersebut, maka uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000 tidak layak untuk dipertimbangkan oleh Majelis Hakim Konstitusi, dan tidak memenuhi ketentuan Pasal 31 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan keterangan Gubernur Irian Jaya Barat pada angka romawi I s/d IV, Kami berkesimpulan terhadap uji 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, dan Undang-undang Nomor 5 Tahun

2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, yang diajukan oleh Pemohon, sebagai berikut:

1. Menyatakan Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan uji Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
2. Menyatakan permohonan Pemohon untuk sebagian atau seluruhnya tidak mempunyai dasar hukum yang kuat untuk dipertimbangkan oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi.
3. Menyatakan pasal-pasal di dalam Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 baik sebagian atau seluruhnya yaitu Pasal 1 huruf c, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 11, Pasal 12 ayat (1), ayat (2) ayat (7), dan ayat (8), Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 15 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 17 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3) ayat (4) dan ayat (5) di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2000, Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 23 ayat (1), ayat (2), ayat (4) dan ayat (5), Pasal 24, Pasal 25 ayat (1), Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945.

KETERANGAN GUBERNUR PAPUA

Menimbang bahwa terhadap permohonan, pada hari Kamis tanggal 8 Juli 2004 telah didengar pula keterangan tertulis dari Gubernur Papua tanggal 6 Juli 2004 yang pada pokoknya sebagai berikut:

A. APLIKASI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN PEMEKARAN PROPINSI PAPUA

Berdasarkan berbagai dokumen yang ada, membuktikan bahwa kebijakan pemekaran Propinsi Papua sebenarnya merupakan suatu rencana kebijakan yang telah dibuat sejak tahun 1984. Rencana kebijakan ini diawali dengan adanya aspirasi dari sekelompok kecil masyarakat Papua yang menginginkan pemekaran. Kemudian dilakukan suatu penelitian terhadap kemungkinan pemekaran wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya, yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri. Melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 174 Tahun 1986 dibentuk 3 (tiga) Wilayah Pembantu Gubernur, yang dipandang sebagai embrio bagi pemekaran Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya menjadi beberapa Propinsi. Dalam perkembangannya lebih dari satu dasawarsa, rencana pemekaran Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya tidak pernah terealisasi, dengan alasan utama yang selalu dikemukakan Pemerintah Pusat, yaitu keterbatasan anggaran negara.

Rencana kebijakan pemekaran wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya muncul kembali setelah pertemuan "Tim Seratus" dengan Presiden B. J. Habibie. Kebijakan pemekaran tersebut dipandang sebagai respon yang arif dan bijaksana terhadap tuntutan sekelompok masyarakat Papua "Tim Seratus" pada acara temu wicara dengan Presiden Republik Indonesia pada tanggal 26 Pebruari 1999. Oleh karena itu, maka melalui pemekaran diharapkan akan memperkokoh integritas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Beberapa alasan pembenaran sebagaimana tersebut secara tegas dan jelas termuat dalam Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Irian Jaya yang ketika itu dijabat Sdr. Fredy Numberi, Nomor 125/803/Z, perihal Usul Pemekaran Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya tertanggal 26 Maret 1999.

Rencana Pemekaran Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya secara formal terealisasi pada tanggal 4 Oktober 1999 melalui keluarnya 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. Kebijakan pemekaran Propinsi melalui Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 kemudian diikuti dengan pengangkatan Drs. Herman Monim sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Tengah dan Brigadir Jenderal Marinir (Purnawirawan) Abraham Octavianus Atururi sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat berdasarkan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 327/M Tahun 1999, pada tanggal 5 Oktober 1999.

Kebijakan Pemekaran Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya, khususnya yang terkait dengan pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat ternyata mendapat penolakan dari berbagai kalangan masyarakat di Papua, yang ditandai dengan aksi demonstrasi besar-besaran termasuk menduduki kantor DPRD Propinsi Irian Jaya dan kantor Gubernur di Jayapura pada tanggal 14 s/d 15 Oktober 1999. Aksi penolakan ini direspon oleh DPRD Propinsi Irian Jaya melalui Keputusan DPRD Propinsi Irian Jaya Nomor 11 /DPRD/1999 tentang Pernyataan Pendapat DPRD Propinsi Irian Jaya kepada Pemerintah Pusat untuk Menolak Pemekaran Propinsi Irian Jaya dan usul Pencabutan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 327/ M Tahun 1999 tanggal 5 Oktober 1999.

Aksi penolakan ini didasari oleh beberapa alasan, yaitu: (1) kebijakan pemekaran wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya tersebut dilakukan tanpa melalui proses konsultasi dengan masyarakat di Papua, (2) kebijakan pemekaran wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya tersebut tidak sesuai dengan rekomendasi yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Irian Jaya, yang antara lain menyebutkan bahwa pemekaran wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya menjadi 2 (dua) Propinsi, yaitu: (a) Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya Timur, dengan ibukota di Jayapura, meliputi: Kabupaten Jayapura, Kodya Jayapura, Kabupaten Merauke, Kabupaten Jayawijaya, dan kabupaten Puncak Jaya, serta (b) Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya Barat, dengan ibukota di Manokwari, meliputi: Kabupaten Sorong, Kabupaten

Manokwari, kabupaten Fak-Fak, Kabupaten Nabire, Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Paniai, kabupaten Mimika, dan Kotif Sorong, (3) Kebijakan Pemekaran Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya lebih berorientasi sebagai strategi untuk memperkokoh integritas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, tanpa bermaksud untuk mengangkat harkat dan martabat orang Papua melalui akseterasi pembangunan secara berkeadilan. Hal ini terbukti dari format pembagian wilayah yang kurang memperhatikan aspek kesatuan sosial budaya, kesiapan sumberdaya manusia, dan kemampuan ekonomi.

Dalam kapasitas sebagai pejabat Gubernur Irian Jaya Barat yang telah ditantik, Sdr. Abraham Octavianus Ataruri ternyata setuju dan memberi dukungan terhadap tuntutan masyarakat dan keputusan DPRD Propinsi Irian Jaya untuk membatalkan pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat. Hal ini terbukti ketika Sdr. Abraham Octavianus Ataruri menyatakan, bahwa undang-undang yang mengatur pemekaran Propinsi harus dicabut, karena tidak akomodatif, tidak aspiratif, serta akan berdampak negatif pada kehidupan masyarakat Papua, ketika diwawancarai oleh wartawan Surat Kabar Harian (SKH) Cenderawasih Pos, yang terbit di Papua, pada Hari Sabtu, 16 Oktober 1999, copy pernyataan lengkap dalam wawancara Terlampir. Kesediaannya untuk ditantik sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat hanya sekedar untuk memenuhi keinginan Presiden.

Selanjutnya, Pemerintah dan DPR RI ternyata memperhatikan dengan serius dan bersikap arif dalam merespon tuntutan masyarakat Irian Jaya tersebut. Hal ini terbukti dari surat Menteri Dalam Negeri, Nomor 125/2714/SJ, tertanggal 18 Nopember 1999, perihal Aspirasi masyarakat tentang penolakan pemekaran Propinsi Irian Jaya, yang merupakan jawaban Pemerintah atas Surat Gubernur Irian Jaya Nomor 146/2925/SET, tertanggal 18 Oktober 1999. Dalam surat yang ditandatangani oleh Surjadi Soedirdja selaku Menteri Dalam Negeri, tersebut dikemukakan bahwa: (1) Mencermati pendapat masyarakat Irian Jaya tentang penolakan pemekaran Propinsi Irian Jaya sebagaimana tertuang dalam Keputusan DPRD Propinsi Irian Jaya, Nomor 11/DPRD/1999, tertanggal 16 Oktober 1999, dapat dipahami untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya; (2) Berkenaan dengan

itu, maka sesuai dengan keputusan politik sebagaimana tertuang dalam Tap MPR Nomor IV/MPR/1999, Bab IV huruf G. Pembangunan Daerah angka 2 khusus dengan sub judul Irian Jaya telah diamanatkan, bahwa Propinsi Irian Jaya ditetapkan sebagai Daerah Otonomi Khusus yang selanjutnya diatur dengan undang-undang; (3) Dengan demikian akibat penolakan pemekaran oleh DPRD Irian Jaya, maka terjadi silang pendapat antara Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999, yang berkenaan dengan pembentukan Daerah Propinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah, dan Keputusan DPRD Propinsi Irian Jaya, sehingga realisasi Undang Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tersebut belum dimungkinkan; (4) Adapun penyiapan Rancangan Undang Undang tentang Otonomi Khusus Irian Jaya sedang dalam proses penyusunan dan untuk kepastian itu tentu dengan memperhatikan masukan berbagai pihak terutama aspirasi masyarakat dan kaum intelektual Propinsi Irian Jaya; (5) Dengan memperhatikan hal-hal sebagaimana diuraikan di atas, maka terhadap keberadaan Keputusan Presiden Nomor 327/M Tahun 1999 akan diproses pencabutannya. Copy surat Menteri Dalam Negeri Terlampir. Surat Menteri Dalam Negeri tersebut sekaligus menandai penangguhan implementasi Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999, khususnya pasal-pasal mengenai pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat. Sedangkan beberapa pasal dalam undang-undang tersebut yang mengatur mengenai pembentukan Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, telah diimplementasikan secara efektif.

Dalam kenyataannya undang-undang untuk melaksanakan kebijakan Otonomi Khusus bagi Propinsi Irian Jaya sampai melewati tanggal 1 Mei 2000 batas waktu yang diamanatkan Tap MPR Nomor IV/MPR/2000, ternyata belum juga diundangkan. Keterlambatan ini disebabkan antara lain: (1) tingginya eskalasi politik di Propinsi Irian Jaya menjelang dan setelah Musyawarah Besar (*Mubes*) Rakyat Papua dan Kongres Rakyat Papua di Jayapura Tahun 2000 dan (2) adanya keinginan Pemerintah untuk memperhatikan secara serius aspirasi rakyat Irian Jaya.

Komitmen Pemerintah ini direspon oleh berbagai kalangan terutama akademisi dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Propinsi

Irian Jaya yang mulai menjadikan otonomi khusus sebagai topik wacana dalam berbagai forum kajian. Hal ini terbukti dengan adanya sejumlah konsep, pokok-pokok pikiran maupun rancangan tentang materi muatan Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Irian Jaya yang dipandang baik oleh berbagai institusi yang ada di Propinsi Papua. Akan tetapi, karena situasi dan kondisi di Propinsi Irian Jaya yang kurang kondusif sebagai akibat meningginya eskalasi politik di seputar pelaksanaan Mubes dan Kongres rakyat Papua yang salah satu tuntutananya adalah memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pokok-pokok pikiran dan rancangan tersebut hanya menjadi wacana publik di Papua dan bahan pergumulan yang lebih bersifat interen institusi tertentu. Pada waktu yang hampir bersamaan Sdr. Freddy Numberi, Gubernur Propinsi Irian Jaya paska waktu itu di angkat menjadi salah seorang Menteri dalam Kabinet Presiden K. H. Abdurahman Wahid, sedangkan Sdr. Musiran yang diangkat sebagai *carataker* atau Pejabat Gubernur merasa tidak memiliki wewenang yang cukup untuk mempersiapkan dan menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) Otonomi Khusus untuk Propinsi Irian Jaya. Pembicaraan dan persiapan penyusunan RUU Otonomi Khusus untuk Propinsi Irian Jaya baru dimulai secara sungguh-sungguh ketika saya dilantik sebagai Gubernur bersama Sdr. Drh. Constan Karma sebagai Wakil Gubernur Propinsi Irian Jaya pada akhir tahun 2000. Setelah melalui pembicaraan dengan berbagai perwakilan komponen masyarakat Irian Jaya, maka selaku Gubernur, dengan dukungan Sdr. Ir. Frans A. Wospakrik, M.Sc., Rektor Universitas Cenderawasih (Uncen) di Jayapura, Sdr. Prof. Dr. Ir., Frans Wanggai, M.Sc., Rektor Universitas Papua (Unipa) di Manokwari, berbagai intelektual dan tokoh masyarakat Irian Jaya, saya membentuk Panitia Penyelenggara Forum Kajian, yang diikuti dengan pembentukan Tim Penjaring Aspirasi serta Tim Asistensi. Setelah melalui suatu mekanisme yang panjang, maka Rancangan Undang Undang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua yang diberi nama "Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri" dapat disusun.

Rancangan Undang-Undang yang disusun oleh para intelektual di Irian Jaya tersebut, melalui Pemerintah Daerah dan DPRD Propinsi Irian Jaya disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Usulan Rancangan Undang-Undang tersebut diterima dan diadopsi oleh DPR RI sebagai Rancangan Undang-Undang usul inisiatif setelah melalui proses pengayaan dari berbagai kalangan intelektual nasional. Melalui suatu pembahasan yang alot antara DPR RI dan Pemerintah sebagai akibat dari adanya 2 (dua) Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Propinsi Irian Jaya, yakni: Rancangan Undang-Undang usul inisiatif DPR RI dan Rancangan Undang-Undang usulan Pemerintah, maka pada akhirnya disepakati bahwa Rancangan Undang Undang yang dijadikan acuan utama adalah Rancangan Undang Undang usulan Pemerintah Daerah dan DPRD Propinsi Irian Jaya yang telah diadopsi sebagai RUU usul inisiatif DPR Republik Indonesia. Menindaklanjuti kesepakatan tersebut dan setelah melalui pembahasan lebih kurang 5 (lima) bulan, maka DPR RI pada tanggal 22 Oktober 2001 telah menyetujui dan menetapkan Rancangan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua menjadi undang-undang. Hasil ketetapan DPR RI ini kemudian disampaikan kepada Presiden untuk disahkan. Presiden Republik Indonesia, Ibu Megawati Soekarnoputri pada tanggal 21 Nopember 2001 mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua, yang kemudian dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 4151.

B. UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROPINSI PAPUA SEBAGAI SOLUSI MENCEGAH ANCAMAN DISINTEGRASI

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua adalah suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (*service*), dan akselerasi pembangunan (*acseleration development*), serta pemberdayaan (*empowerment*) seluruh rakyat di Propinsi Papua, terutama orang asli Papua. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar Propinsi Papua dengan propinsi-propinsi lain dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta akan memberikan peluang bagi orang asli Papua untuk berkibrah di wilayahnya sebagai pelaku sekaligus sasaran pembangunan.

Kebijakan Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Pemerintah Propinsi/ Kabupaten/ Kota dan rakyat di Propinsi Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas tersebut berarti pula mencakup kewenangan untuk mengatur pemanfaatan kekayaan alam di wilayah Propinsi Papua, sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua, memberdayakan potensi perekonomian, sosial, dan budaya yang dimiliki, termasuk di dalamnya memberikan peranan yang signifikan bagi orang asli Papua melalui wakil-wakilnya untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keberagaman kehidupan masyarakat di Propinsi Papua. Sebagai akibat dari penetapan Otonomi Khusus ini, maka ada perlakuan berbeda yang diberikan Pemerintah kepada Propinsi Papua. Dengan kata lain terdapat hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Propinsi Papua dan tidak berlaku di propinsi lain di Indonesia, seiring dengan itu terdapat pula hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak diberlakukan di Propinsi Papua. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 yang merupakan landasan yuridis pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua terdiri dari XXIV Bab dan 79 Pasal, yang diawali dengan konsideran dan diakhiri dengan penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal. Secara filosofis Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, memuat sejumlah pengakuan dan komitmen Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejumlah pengakuan dimaksud adalah: (1) undang-undang ini dibuat dalam kerangka mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) masyarakat Papua adalah insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab; (3) adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus; (4) penduduk asli Propinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia dan merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa; (5) penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Propinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampilkan penghormatan terhadap hak

asasi manusia; (6) pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Propinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli; (7) pengakuan adanya kesenjangan Propinsi Papua dengan propinsi-propinsi lain di Indonesia. Di sisi lain terdapat juga sejumlah komitmen, antara lain: (1) menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat; (2) menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua; (3) perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral; (4) perlindungan hak-hak dasar penduduk asli dan hak asasi manusia; (5) supremasi hukum; (6) penegakan demokrasi; (7) penghargaan terhadap pluralisme; (8) penyelesaian masalah pelanggaran hak asasi manusia penduduk asli Papua.

Berlakunya undang-undang ini secara normatif pada tanggal 21 Nopember 2001 telah memasuki tahun kedua, akan tetapi dalam implementasinya nyatanya baru memasuki bulan ke-15 (lima belas) terhitung sejak tanggal 1 Januari 2002. Refleksi terhadap implementasi undang-undang menunjukkan bahwa belum secara efektif, hal ini disebabkan karena beberapa hal, antara lain: (1) belum adanya perangkat peraturan yang menjadi landasan operasionalnya dalam bentuk Peraturan Daerah Propinsi (PERDASI) dan Peraturan Daerah Khusus (PERDASUS). Keterlambatan formulasi PERDASI dan PERDASUS disebabkan, karena lembaga yang berwenang memproduksi kedua peraturan ini belum lengkap. PERDASI dibuat oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur, oleh karena sampai saat ini DPRD Propinsi Papua belum berubah menjadi DPRD, maka produk hukum daerah dalam bentuk PERDASI belum bisa dibuat. RAPERDASUS dibuat oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur dan ditetapkan sebagai PERDASUS setelah mendapat pertimbangan dan persetujuan dari Majelis Rakyat Papua (MRP). Oleh karena, DPRD dan MRP belum ada, maka Produk hukum dalam bentuk PERDASUS juga belum dapat dibuat; (2) pembagian penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus selama 3 (tiga) tahun pertama dipandang belum dilakukan secara berkeadilan, hal ini disebabkan karena belum adanya instrumen hukum dalam bentuk PERDASUS yang memuat faktor-faktor yang menjadi indikator dalam menentukan pembagian penerimaan tersebut; (3) belum

ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang MRP, yang merupakan landasan hukum bagi aktivitas MRP, padahal RPP tentang MRP telah diusulkan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Propinsi Papua sejak tanggal 15 Juli 2002 dan seharusnya menurut Pasal 72, selambat-lambat satu bulan setelah menerima usulan harus sudah ditetapkan.

Sebagai konsekuensi dari adanya kondisi ini, maka berbagai materi muatan yang termuat dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 belum dapat dilaksanakan secara efektif. Akan tetapi Pemerintah Daerah, DPRD serta masyarakat di Propinsi Papua memiliki komitmen untuk melakukan segala upaya dalam rangka efektivitas pelaksanaan otonomi khusus Papua. Pelaksanaan otonomi khusus tersebut diifokuskan pada 4 (empat) bidang program unggulan, yakni: (1) bidang pendidikan; (2) bidang kesehatan; (3) bidang ekonomi rakyat; (4) bidang infrastruktur. Bersamaan dengan itu masyarakat berkontribusi positif dalam menciptakan suasana yang kondusif sejak pemberlakuan kebijakan otonomi khusus tersebut.

Otonomi khusus dapat dipandang sebagai suatu kebijakan yang bernilai strategis hal ini terbukti ketika kebijakan ini mulai diberlakukan eskalasi politik di Propinsi Papua menurun tajam. Aktivitas pihak-pihak yang melakukan gerakan-gerakan yang menyebarkan permusuhan dan ketidakpercayaan terhadap Pemerintah yang sah dapat diredam. Masyarakat secara sadar mulai menunjukkan partisipasinya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah kembali mulai tumbuh dan berkembang. Aktivitas pembangunan terutama dalam 4 (empat) bidang strategis sebagaimana tersebut di atas mulai menunjukkan peningkatan. Apa yang kami lakukan untuk memperjuangkan muatan Otonomi Khusus Papua pada hakikatnya merupakan solusi damai dalam mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Oleh karena itu, maka adalah tidak benar jika ada pihak-pihak (*khususnya komponen masyarakat di Papua*) yang ketika proses awal kebijakan ini didesain memilih diam dan tidak berkontribusi apa-apa dalam mencari solusi damai guna meredam ancaman disintegrasi, hari ini secara lantang mengklaim diri sebagai tokoh dalam mempertahankan

keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketika kami yang memperjuangkan otonomi khusus melakukan segala daya dan upaya untuk meyakinkan masyarakat Papua dan Pemerintah bahwasanya otonomi khusus adalah solusi terbaik dalam penyelesaian permasalahan di Papua, pihak-pihak yang hari ini menyatakan diri sebagai tokoh yang dapat diandalkan untuk mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut lari dan bersembunyi bahkan ikut pula memprovokasi masyarakat untuk menolak kebijakan Otonomi Khusus. Mereka bagaikan pahlawan kesiangan yang hari ini berbalik mengecam kami yang memperjuangkan Otonomi Khusus Papua sebagai kelompok yang berkehendak mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan berdalih, bahwa beberapa materi muatan dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, seperti pasal mengenai MRP (*Majelis Rakyat Papua*) dianggap memiliki kewenangan yang besar (*super body*), sehingga dapat menabrak bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penafsiran seperti ini tidak beralasan karena kalau dikaji secara cermat, maka sebenarnya MRP memiliki kewenangan terbatas, khususnya dalam 5 (lima) hal. Bahkan melalui Peraturan Pemerintah tentang MRP akan diinterpretasi lebih lanjut kewenangan-kewenangan MRP sebagaimana termaktub dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, sehingga lingkupnya semakin terbatas. Para pihak yang menyebarkan tafsiran tersebut mungkin lupa bahwasanya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua adalah suatu kebijakan Pemerintah Republik Indonesia.

C. RESPON PEMERINTAH PROPINSI PAPUA TERHADAP PEMBERLAKUAN INPRES NOMOR 1 TAHUN 2003

Ketika Pemerintah Daerah dan DPRD Propinsi beserta masyarakat Papua sedang berupaya mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua, yang masih diperhadapkan pada kendala belum tersedianya sejumlah instrumen hukum sebagai landasan teknis operasional, seperti MRP, Perdasi, dan Perdatus, serta belum terbentuknya sejumlah perangkat kelembagaan seperti Perwakilan Komnas HAM, Komisi Kebenaran Rekonsiliasi (KKR) dan Pengadilan HAM. Pemerintahan Daerah, DPRD

dan berbagai komponen masyarakat di Propinsi Papua dikejutkan oleh keluarnya Instruksi Presiden (INPRES) Nomor 1 Tahun 2003, pada tanggal 27 Januari 2003. Isi INPRES tersebut antara lain: memerintahkan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Gubernur Papua dan Para Bupati di Propinsi Papua untuk mengambil langkah-langkah percepatan Pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah berdasarkan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan mengaktifkan pejabat Gubernurnya. Dikeluarkannya INPRES ini dilatarbelakangi oleh beberapa alasan sebagaimana termuat dalam konsiderans menimbanginya, antara lain: (1) untuk pelaksanaan 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 dipandang perlu dilakukan percepatan penyiapan sarana dan prasarana, pembentukan organisasi perangkat Daerah, dan kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; (2) Sesuai tuntutan dan perkembangan aspirasi masyarakat serta kondisi politik nasional yang kondusif pada saat ini, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah di Propinsi Irian Jaya Barat perlu direalisasikan secara terarah, terpadu, terkoordinasi, dan berkesinambungan menindaklanjuti INPRES ini, maka Menteri Dalam Negeri telah menerbitkan Radiogram yang ditujukan kepada Gubernur Propinsi Papua, Bupati/Walikota se-Propinsi Papua, dan seluruh Pejabat Eselon I Departemen Dalam Negeri. Radiogram Nomor 134/221 /SJ, tertanggal 3 Pebruari 2003, antara lain berisikan: (1) seluruh jajaran Pemerintah dan Pemerintah Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, agar segera mengambil langkah-langkah operasional yang relevan; (2) ditegaskan bahwa INPRES Nomor 1 Tahun 2003 dilaksanakan sejalan dengan operasionalnya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus di Propinsi Papua; (3) Pemerintah Daerah memberi dukungan penuh untuk pelaksanaan hal-hal tersebut; (4) Sekjen dan Gubernur/Bupati melapor kepada Menteri Dalam Negeri atas persiapan langkah-langkah tersebut dalam waktu selambatnya dua minggu.

Meskipun ada sejumlah kritik terhadap dikeluarkannya INPRES Nomor 1 Tahun 2003 dan adanya tekanan yang cukup kuat dari berbagai pihak kepada Pemerintah Propinsi Papua, akan tetapi Pemerintah

Propinsi Papua merespon kebijakan ini secara wajar. Selaku Gubernur Propinsi Papua yang berkedudukan sebagai Kepala Daerah sekaligus Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, maka saya berkewajiban untuk mendengar dan mengakomodasi berbagai aspirasi masyarakat Daerah dan di sisi lain mengamankan kebijakan Pemerintah Pusat. Terkait dengan kebijakan percepatan pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah sesuai INPRES Nomor 1 Tahun 2003, maka selaku Gubernur saya telah mengambil langkah-langkah yang menurut hemat saya merupakan perpaduan antara kepentingan masyarakat di Daerah dan Pemerintah Pusat. Dalam kapasitas sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, saya telah berusaha untuk meredam berbagai kemungkinan gejolak sebagai akibat dari dikeluarkannya INPRES Nomor 1 Tahun 2003, melalui dialog, pertemuan-pertemuan secara persuasif dengan berbagai komponen (perguruan tinggi, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh perempuan, dsb). Bahkan saya telah melakukan segala upaya untuk menyelesaikan konflik berdarah di Timika sebagai rentetan dari akibat negatif pemberlakuan INPRES Nomor 1 Tahun 2003.

Pada tanggal 23 April 2003 secara resmi saya selaku Gubernur telah menyampaikan surat kepada Presiden Republik Indonesia, Ibu Megawati Soekarno Putri, perihal pokok-pokok pikiran tentang Pemekaran Propinsi Papua. Surat ini dimaksudkan untuk memberi penjelasan mengenai permasalahan aktual yang terjadi dan berkembang di Papua, pembahasan kritis, objektif dan konstruktif atas permasalahan tersebut, serta usulan penyelesaian masalah yang dinilai tepat. Melalui surat ini juga Pemerintah Propinsi Papua mengajukan pokok-pokok pikiran tentang Pemekaran Propinsi Papua serta meminta petunjuk kepada Presiden dalam melaksanakan konsep pemekaran Propinsi Papua tersebut yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua. Copy surat beserta lampiran isi pokok-pokok pikiran terlampir. Namun demikian, secara garis besar pokok-pokok pikiran yang saya usulkan memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Sejumlah Permasalahan Mendasar
Ada sejumlah permasalahan yang mewarnai kebijakan pemekaran Propinsi Papua. Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain:

(1) 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 belum dicabut dan sebagian dari materi muatannya yang mencakup pembentukan ketiga kabupaten dan satu kota sebagaimana dimaksud telah dilaksanakan secara efektif. Sedangkan materi muatan yang terkait dengan pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat belum dapat dilaksanakan; (2) Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua adalah wujud nyata dari kemauan politik Pemerintah untuk mengatasi permasalahan politik, dan sekaligus sebagai solusi bagi penyelesaian konflik yang terjadi di Papua, dalam rangka mempertahankan integritas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun demikian sejak pengesahannya undang-undang ini belum sepenuhnya dapat dijalankan secara efektif; (3) Pemekaran dan pembentukan propinsi baru di Papua, sebagaimana halnya dengan pemekaran atau pembentukan kabupaten baru yang sudah dilakukan di Propinsi Papua, merupakan kebijakan Pemerintah yang penting, dalam rangka memperpendek rentang kendali pemerintahan dan sebagai upaya lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Papua. Akan tetapi apakah waktunya telah tepat untuk dilaksanakan, serta bagaimana cara dan tahapan yang perlu ditempuh dalam pembentukan Propinsi baru di Papua yang sesuai dengan ketentuan hukum Indonesia dan sejalan dengan tujuan untuk kesejahteraan masyarakat.

b. Usulan Penyelesaian Masalah

Pada bagian lain dalam Pokok-Pokok Pikiran Pemerintah Propinsi Papua tentang Pemekaran juga disebutkan bahwa secara faktual terbukti bahwa pada tahun 1999 ketika Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 diberlakukan, pada tanggal 14 s/d 15 Oktober 1999 terjadi aksi penolakan pembentukan propinsi baru di Irian Jaya. Aksi penolakan masyarakat tersebut didasarkan pada alasan, bahwa kebijakan pembentukan propinsi baru tersebut dilakukan tanpa melalui proses persiapan yang memadai, serta tanpa

melibatkan komponen masyarakat di Irian Jaya. Penolakan oleh masyarakat ini kemudian dilegitimasi oleh DPRD Propinsi Irian Jaya melalui Keputusan DPRD Nomor 11 /DPRD/1999 tentang Pernyataan Pendapat DPRD Propinsi Irian Jaya kepada Pemerintah untuk menolak pemekaran Propinsi Irian Jaya dan usul pencabutan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 327/M/Tahun 1999 tanggal 5 Oktober 1999 tentang Pengangkatan Pejabat Gubernur Propinsi Irian Jaya Tengah dan Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat. Menteri Dalam Negeri Surjadi Soedirdja menanggapi sikap penolakan tersebut melalui surat Nomor 125/2714/SJ, tertanggal 18 Nopember 1999, yang intinya menyatakan dapat memahami sikap masyarakat Irian Jaya tersebut.

Mengingat secara yuridis Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 masih memiliki daya keberlakuan, karena belum dicabut maka setelah ± 4 (empat) tahun sejak terjadinya penolakan oleh berbagai komponen masyarakat dan DPRD Propinsi Irian Jaya tersebut, Pemerintah kembali melaksanakan materi muatan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat melalui Inpres Nomor 1 Tahun 2003. Disadari sepenuhnya bahwa tujuan dikeluarkannya Inpres Nomor 1 Tahun 2003 adalah untuk melaksanakan kewajiban konstitusi oleh Pemerintah yaitu menjalankan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang masih memiliki keberlakuan yuridis. Demikian pula Inpres Nomor 1 Tahun 2003 mempunyai tujuan positif, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua. Namun demikian fakta juga memperlihatkan bahwa segera setelah keluarnya Inpres Nomor 1 Tahun 2003 muncul berbagai reaksi negatif sebagai berikut: (1) Pengangkatan Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat tanpa adanya komunikasi dan konsultasi dengan Gubernur Propinsi Papua, sebagai Propinsi Induk; (2) Berkembangnya opini publik yang mengarah pada pengelompokan sikap pro dan kontra terhadap pembentukan propinsi baru yang dapat menjurus pada muncul dan berkembangnya konflik horisontal; (3) Berkembang keinginan dari elit politik lokal dengan memobilisasi massa pendukung ke Jakarta agar kabupatennya dijadikan propinsi baru, di luar yang

ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999, seperti; Kabupaten Yapen, Kabupaten Merauke, dan kabupaten Fak-Fak.

Opini pro dan kontra terhadap pemekaran propinsi juga semakin meluas dengan melibatkan berbagai komponen masyarakat. Bahkan berkembang pula fenomena publik bernuansa negatif yang dihembuskan oleh elit tertentu, yang dengan sengaja menjadikan kebijakan pemekaran propinsi dengan Otonomi Khusus sebagai opsi yang kontradiktif. Bahkan sangat ironis ketika pendukung otonomi khusus diidentikkan sebagai kelompok separatis, sedangkan pendukung pemekaran diidentikkan sebagai pendukung setia Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pandangan ini bukan hanya keliru, akan tetapi sangat menyesatkan publik, sebab kebijakan Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua yang dilakukan melalui sarana Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 adalah Undang-undang Negara Republik Indonesia. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 juga merupakan bukti nyata komitmen Pemerintah untuk: (1) Menjawab masalah yang terjadi di Papua dalam kurun waktu lama secara tepat dan bermartabat; (2) Melaksanakan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/ 1999 tentang GBHN (Pemberian Otonomi Khusus bagi Propinsi Irian Jaya) dan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi kepada Presiden dan DPR dalam pelaksanaan Otonomi Daerah (segera menyusun undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Irian Jaya); (3) Menjalankan konstitusi negara Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18B (Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang dan negara mengakui dan menghormati 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).

Disadari sepenuhnya bahwa Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua belum dapat dilaksanakan secara efektif. Salah satu penyebabnya adalah, karena belum adanya Peraturan Pemerintah yang mengatur

tentang jumlah, persyaratan, dan tata cara pemilihan anggota Majelis Rakyat Papua (MRP). MRP adalah salah satu aspek penting yang merupakan ciri kekhususan Propinsi Papua, sebab MRP merupakan lembaga representasi kultural yang beranggotakan orang-orang asli Papua, yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan. Dalam kaitannya dengan pemekaran Propinsi Papua menjadi propinsi-propinsi baru, MRP diposisikan sebagai lembaga yang berwenang memberi persetujuan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi serta perkembangan di masa datang.

c. Agenda dan Format Pemekaran

Berkaitan dengan kebijakan pemekaran Propinsi Papua menjadi beberapa propinsi baru, pemerintah Propinsi Papua telah menyusun agenda dan format pemekaran dimaksud. Agenda dan format pemekaran tersebut diharapkan menjadi masukan bagi pemerintah bersama-sama dengan DPR untuk segera melakukan penyesuaian terhadap materi muatan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999. Agar implementasi kebijakan pemekaran Propinsi Papua menjadi beberapa propinsi baru berjalan secara efektif dan sinergi dengan implementasi kebijakan Otonomi Khusus berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, serta kebijakan pemekaran 14 kabupaten di Propinsi Papua berdasarkan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2002, maka perlu disusun agenda sebagai berikut:

1. Tahun 2002: Tahapan sosialisasi dan pelaksanaan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001.
2. Tahun 2003: (1) Tahapan peresmian dan penataan kelembagaan 14 kabupaten baru di Propinsi Papua; (2) Penetapan Peraturan Pemerintah tentang MRP; (3) Penajaman pelaksanaan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001.
3. Tahun 2004 s/d 2005: (1) Sosialisasi konsep pemekaran Propinsi Papua; (2) Sosialisasi dan persiapan pelaksanaan

Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi (DPRP), dan DPRD Kabupaten/Kota, serta Presiden; (3) Sosialisasi dan persiapan pemilihan anggota MRP; (4) Konsep pemekaran yang telah dikonsultasikan kepada masyarakat diajukan kepada MRP dan DPRD untuk mendapat persetujuan; (5) Pangajuan usulan konsep pemekaran Propinsi Papua kepada Pemerintah dan DPR untuk melakukan revisi terhadap Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999; (6) Revisi Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999.

Usulan format pembagian wilayah dilakukan melalui 2 (dua) alternatif, yaitu: Alternatif Pertama, terdiri dari empat propinsi, yaitu: (a) Propinsi Papua Barat, meliputi: Kabupaten Fak-Fak, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Sorong, Kota Sorong, Kabupaten Manokwari, Kabupaten Teluk Bintuni, dan Kabupaten Teluk Wondama; (b) Propinsi Papua Selatan, meliputi: Kabupaten Merauke, Kabupaten Asmat, Kabupaten Mappi, Kabupaten Boven Digoel; (c) Propinsi Papua Tengah, meliputi: Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Paniai, Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Nabire, Kabupaten Mimika; (d) Propinsi Papua Utara, meliputi: Kabupaten Yapen, Kabupaten Waropen, Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Jayapura, Kota Jayapura, Kabupaten Kerom, Kabupaten Sarmi.

Alternatif Kedua, terdiri dari lima propinsi, yaitu: (a) Propinsi Papua Barat, meliputi: Kabupaten Fak-Fak, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Sorong, Kota Sorong, Kabupaten Teluk Bintuni; (b) Propinsi Papua Utara, meliputi: Kabupaten Jayapura, Kota Jayapura, Kabupaten Kerom, Kabupaten Sarmi, Kabupaten Yahukimo; (c) Propinsi Teluk Cenderawasih, meliputi: Kabupaten Yapen, Kabupaten Waropen, Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Nabire, Kabupaten Manokwari, Kabupaten Teluk Wondama; (d) Propinsi Papua Selatan,

meliputi; Kabupaten Merauke, Kabupaten Asmat, Kabupaten Mappi, Kabupaten Boven Digoel, Kabupaten Pegunungan Bintang; (e) Propinsi Pegunungan Tengah, meliputi; Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Paniai, Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Nabire, Kabupaten Nabire.

4. Tahun 2006: Pembentukan propinsi-propinsi baru di Papua, berdasarkan hasil revisi Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999.

Demikian keterangan saya selaku Gubernur Propinsi Papua dihadapan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam rangka uji material 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 terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa memberkati kita semua.

KETERANGAN DPR

Menimbang bahwa pada bulan September 2004 pihak Dewan Perwakilan Rakyat telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada hari Senin, tanggal 18 Oktober 2004 yang pada pokoknya sebagai berikut:

Bahwa yang menjadi pokok permohonan adalah Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang diundangkan pada tanggal 4 Oktober 1999, mengenai dimuatnya ketentuan khususnya yang menyangkut dan berkaitan dengan pasal-pasal yang mengatur tentang Pembentukan Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat, baik sebagian atau keseluruhannya, yaitu pasal dan berikut penjelasannya sebagai berikut:

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) (sebagaimana telah diubah menurut Pasal 20 ayat (1), (3), dan (5) di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2001), Pasal 26 ayat (1) dan (2), yang dinyatakan bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD 1945.

Bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dibentuk atas dasar Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan karena itu tidak dapat dilakukan uji langsung terhadap Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang ketentuannya disusun dalam Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2004.

Konsideran “Mengingat” dari Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 secara jelas menyebutkan yang menjadi dasar hukum dari Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tersebut di samping Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diubah, berbagai undang-undang yang telah ada sebelum diundangkannya Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999.

Oleh karena itu, DPR berpendapat tidak ada satu pasalpun dari Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 yang bertentangan langsung secara diameteral dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana yang dimaksudkan oleh Pemohon.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas kami berpendapat, bahwa permohonan yang diajukan oleh para Pemohon tidak beralasan, karena itu permohonan **harus dinyatakan ditolak**.

PENDAPAT MAHKAMAH KONSTITUSI

Menimbang bahwa maksud dan tujuan Pemohon dalam permohonan *a quo* adalah sebagaimana disebutkan di atas;

Menimbang bahwa sebelum memasuki pokok perkara, Mahkamah terlebih dahulu harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Apakah Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian Undang-undang Nomor 45 Tahun

1999 yang telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2000 yang telah diundangkan pada tanggal 7 Juni 2000;

2. Apakah Pemohon *a quo* memiliki hak konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya UU dimaksud, sehingga Pemohon *a quo* memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon di hadapan Mahkamah;

Terhadap kedua hal dimaksud, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

A. KEWENANGAN MAHKAMAH

Menimbang bahwa 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;

Menimbang bahwa Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi beserta penjelasannya 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 Nomor 45 Tahun 1999 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 berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan Pemohon *a quo*;

B. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*)

Menimbang 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;

Menimbang bahwa yang dimaksud dengan hak konstitusional menurut Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945;

Menimbang bahwa Pemohon *a quo* adalah Ketua DPRD Provinsi Papua, dan Pemohon telah menerima Surat Kuasa Khusus dari 2 (dua) orang Wakil Ketua DPRD Provinsi Papua, yaitu Paskalis Kossay, S.H. dan Gayus Tambunan bertanggal 26 Februari 2004, sehingga berhak mewakili Pimpinan DPRD dan sekaligus mengatasnamakan DPRD Provinsi Papua;

Menimbang bahwa menurut ketentuan Pasal 60 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU Susduk), "DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi", sehingga dapat dikategorikan sebagai lembaga negara. Pimpinan DPRD Provinsi (Ketua dan Wakil Ketua) menurut ketentuan Pasal 58 ayat (1) huruf f UU Susduk mewakili DPRD Provinsi dan/atau alat kelengkapan DPRD Provinsi di pengadilan;

Menimbang bahwa menurut Pasal 18 ayat (1) huruf h UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai tugas dan wewenang menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat, demikian pula menurut Pasal 7 ayat (1) huruf k dan Pasal 10 ayat (1) huruf e UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dengan demikian, berdasarkan uraian tersebut di atas, merujuk Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003, 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

Menimbang bahwa pada dasarnya Pemohon *a quo* memohon kepada Mahkamah agar menyatakan pasal-pasal di dalam UU No. 45 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2000, baik sebagian atau keseluruhannya, 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), **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;

Menimbang bahwa dalam memeriksa pokok permohonan Pemohon terlebih dahulu Mahkamah akan mempertimbangkan kesahihan (*validitas*) UU No. 45 Tahun 1999. UU *a quo* diundangkan sebelum perubahan UUD 1945, oleh karena itu dasar konstitusional pembentukannya merujuk kepada UUD 1945 sebelum perubahan, antara lain Pasal 18. Pada saat undang-undang *a quo* dibahas dan diundangkan, Pasal 18 UUD 1945 hanya terdiri dari satu pasal 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";

Menimbang bahwa dengan menguji muatan yang terkandung dalam UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 2000 terhadap Pasal 18

UUD 1945 sebelum diadakan perubahan, Mahkamah berpendapat tidak terbukti pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji dalam kedua undang-undang *a quo* bertentangan dengan UUD 1945. 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 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*";

Menimbang bahwa guna memperkuat argumentasinya Pemohon juga 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;

Menimbang bahwa Pemohon juga mendalilkan, 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 dengan asas *lex specialis derogat legi generalis* dan asas *lex posteriori derogat legi priori*. Terhadap dalil Pemohon dimaksud 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. 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. Lagipula UU No. 21 Tahun 2001 tidak taat asas (*inkonsisten*) dan bersifat mendua (*ambivalen*). 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;

Menimbang bahwa Ketentuan Peralihan yang tercantum dalam Pasal 74 UU No. 21 Tahun 2001 yang berbunyi: "*Semua peraturan perundang-undangan yang ada dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur dalam undang-undang ini*" tidak memberikan kepastian tentang status UU No. 45 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 2000 setelah diundangkannya UU No. 21 Tahun 2001. Hal ini menimbulkan berbagai macam penafsiran (*multi interpretasi*), sebagaimana tercermin dalam dalil yang dikemukakan Pemohon dan keterangan Pemerintah. Dalam permohonan, Pemohon hanya memohon agar pasal-pasal UU No. 45 Tahun 1999 yang berkaitan dengan pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat saja yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, yang berarti Pemohon masih mengakui pasal-pasal lainnya, termasuk pasal yang berkaitan dengan pembentukan Kabupaten Paniai, Mimika, Puncak Jaya dan Kota Sorong. Sementara itu Pemerintah mengeluarkan Inpres No. 1 Tahun 2003, yang berarti mengakui keberadaan UU No. 45 Tahun 1999 secara

keseluruhan;

Menimbang, sikap Pemerintah dimaksud didasarkan pada pertimbangan bahwa secara normatif pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat telah terjadi sejak diundangkannya UU No. 45 Tahun 1999, sehingga UU No. 21 Tahun 2001 berlaku terhadap ketiga Provinsi yang dibentuk oleh UU No. 45 Tahun 1999 tersebut. Sebaliknya, Pemohon berpendapat bahwa UU No. 45 Tahun 1999 berlaku terhadap pembentukan 3 (tiga) kabupaten dan 1 (satu) kota, karena pembentukan 3 (tiga) kabupaten dan 1 (satu) kota itu, selain sah secara normatif juga secara faktual telah berjalan efektif. Faktor efektivitas inilah yang dijadikan kriteria oleh Pemohon untuk mendalilkan bahwa sepanjang mengenai pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat, UU No. 45 Tahun 1999 tidak berlaku lagi, karena menurut pendapat Pemohon, pada saat UU No. 21 Tahun 2001 diundangkan, kedua Provinsi itu belum terbentuk secara efektif;

Menimbang, Mahkamah sependapat bahwa efektivitas dapat dijadikan salah satu ukuran (*kriteria*) untuk menentukan berlakunya suatu undang-undang. Namun Mahkamah **tidak sependapat baik dengan Pemohon a quo maupun dengan Pemerintah mengenai saat mulai berlakunya dan pasal-pasal mana saja dalam UU No. 45 Tahun 1999 yang masih berlaku.** Pemohon berpendapat bahwa UU No. 45 Tahun 1999 telah kehilangan daya laku sejak diundangkannya UU No. 21 Tahun 2001, sehingga segala akibat hukum yang terjadi sebelumnya adalah sah, termasuk pembentukan 4 (empat) kabupaten dan 1 (satu) kota, sedangkan hal-hal yang menjadi materi muatan undang-undang *a quo* tetapi belum terlaksana (efektif) sampai diundangkannya undang-undang *a quo*, termasuk pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat, menurut pendapat Pemohon *a quo*, tidak lagi mempunyai dasar hukum;

Menimbang bahwa baik 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

di atas. 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 penafsiran itu secara yuridis akan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum, dan secara sosial politis dapat menimbulkan konflik dalam masyarakat;

Menimbang bahwa 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) yang berbunyi, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan UU". 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;

Menimbang bahwa persyaratan tentang pemekaran Provinsi Papua yang tercantum dalam Pasal 76 dan Pasal 77 UU No. 21 Tahun 2001 adalah berlaku **setelah** diundangkannya UU No. 21 Tahun 2001 tetapi tidak berlaku terhadap pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat yang secara normatif dibentuk berdasarkan UU No. 45 Tahun 1999;

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 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 terealisasikan;

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;

Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah harus menyatakan bahwa permohonan Pemohon *a quo* dikabulkan sebagaimana tersebut dalam amar putusan;

Mengingat Pasal 56 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;

M E N G A D I L I

- 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;

PENDAPAT BERBEDA (*CONCURRING OPINION*) **Hakim Konstitusi: Maruarar Siahaan, SH.**

Meskipun dapat menyetujui 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 karenanya sesungguhnya Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tidak berlaku lagi sejak tanggal tahun 2001, atas dasar adanya perubahan undang-undang dengan diperlakukannya undang-undang baru yang memberi otonomi khusus bagi Propinsi Papua, dan meskipun tidak secara tegas dinyatakan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tidak berlaku lagi, tetapi sepanjang yang sudah diatur dalam Undang-undang 21 Tahun 2001, Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dengan sendirinya tidak berlaku lagi. Dikeluarkannya 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 yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 dan direalisasikan dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003, dengan sendirinya demi hukum batal sejak awal (*ab initio*), oleh karena tidak boleh diberi akibat hukum yang sah terhadap perbuatan hukum yang telah dinyatakan demi hukum batal, terutama untuk menegakkan supremasi hukum dan konstitusionalisme dari cabang kekuasaan pemerintahan, yang telah menyatakan tunduk pada pembatasan dan pengawasan Undang-Undang Dasar 1945, dan akan melaksanakannya dengan selurus-lurusnya.

Meskipun dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 tersebut eksistensi Propinsi Irian Jaya Barat oleh Pemerintah pusat telah diakui, baik melalui anggaran belanja yang telah tersedia maupun terbentuknya daerah pemilihan tersendiri dalam Pemilu lalu yang melahirkan DPRD Propinsi Irian Jaya Barat, keadaan tersebut justru harusnya tidak ditolerir. Akibat hukum yang timbul dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, seharusnya dengan sendirinya mengakibatkan batalnya pembentukan Propinsi Irian Jaya Barat dengan segala ikutan

struktur yang terlanjur terbentuk atas dasar UU *a quo*, yang dinyatakan inkonstitusional, karena proses pembentukan satu provinsi baru adalah merupakan satu awal yang tidak serta merta merupakan perbuatan yang telah selesai dengan dikeluarkannya Undang-undang Pembentukan Provinsi tersebut, melainkan baru selesai dengan terbentuknya organ yang melaksanakan kewenangan pemerintah di provinsi yang baru dibentuk. Jika kemudian terjadi perubahan hukum dan perundang-undangan berbeda dengan undang-undang yang membentuk provinsi dimaksud, harus ditafsirkan sebagai perubahan pendirian dari Pembuat Undang-undang yang menyebabkan proses pembentukan provinsi yang belum selesai secara yuridis tersebut dengan sendirinya juga berpengaruh, dan harus dilakukan melalui mekanisme baru dalam undang-undang baru.

Putusan Mahkamah dalam hal demikian sesungguhnya hanya menegaskan secara *declaratoir* bekerjanya prinsip hukum dengan berlakunya undang-undang baru yaitu Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001. Dengan demikian Otonomi khusus bagi Propinsi Papua yang merupakan penyelesaian secara sosial, politik, ekonomi dan kultural telah menjadi hukum yang berlaku dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, dan Pemerintah harus tunduk pada hukum yang berlaku, sehingga pemekaran lebih lanjut Propinsi Papua akan dilakukan melalui prosedur dan mekanisme yang ditentukan dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tersebut. Putusan Mahkamah dalam hal ini seharusnya hanya menegaskan bekerjanya prinsip hukum yang diakui oleh konstitusi bahwa dengan berlakunya undang-undang yang baru, undang-undang yang lama tidak berlaku lagi, karena meskipun tidak secara tegas dinyatakan Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 tidak berlaku lagi, tetapi sepanjang sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, Undang-undang Nomor 45 tahun 1999 tersebut dengan sendirinya tidak berlaku lagi. Oleh karenanya akibat hukum yang timbul, seharusnya didasarkan tidak hanya pada Pasal 58 Undang-undang Mahkamah Konstitusi, karena Pasal 58 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tersebut baru operasional jikalau putusan Mahkamah secara konstitutif menyatakan satu undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, tetapi menegaskan secara *declaratoir* bekerjanya prinsip hukum dengan diundangkannya undang-undang yang baru yang mengesampingkan undang-undang yang lama sebagai satu prinsip konstitusi yang berlaku, sehingga seyogyanya Provinsi Irian Barat dan seluruh ikutan strukturnya

dinyatakan batal.

Demikianlah diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan 9 (sembilan) Hakim Konstitusi pada hari **Rabu, tanggal 10 November 2004**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada hari ini, **Kamis, tanggal 11 November 2004** oleh kami **Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.**, sebagai Ketua merangkap Anggota dan didampingi oleh **Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H., Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M., Prof. H.A. Mukthie Fadjar, S.H., MS., Soedarsono, S.H., Dr. Harjono, S.H., MCL., H. Achmad Roestandi, S.H., I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H., dan Maruarar Siahaan, S.H.**, masing-masing sebagai Anggota dan dibantu oleh Kasianur Sidauruk, S.H. sebagai Panitera Pengganti, dengan dihadiri oleh Pemohon dan Kuasanya, wakil Pemerintah, Gubernur Irian Jaya Barat, Gubernur Papua, Ketua DPRD Papua dengan DPRD Irian Jaya Barat.

K E T U A,

ttd

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd

Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, SH

ttd

H. Achmad Roestandi, SH

ttd

Dr. Harjono, SH, MCL

ttd

Maruarar Siahaan, SH

ttd

Prof. H.A.S. Natabaya, SH, LL.M

ttd

Prof. H.A. Mukthie Fadjar, SH, MS

ttd

I Dewa Gede Palguna, SH, MH

ttd

Soedarsono, SH

PANITERA PENGGANTI,

ttd

Kasianur Sidauruk, SH

■ Visi Mahkamah Konstitusi:

Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.

■ Misi Mahkamah Konstitusi:

- Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman yang terpercaya.
- Membangun konstiusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi.

Mahkamah Konstitusi pengawal konstitusi
The Constitutional Court, the guardian of the constitution

