

**ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 29/PUU-IX/2011**

**Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus
Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik
Indonesia 1945**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



Oleh:

MOHAMMAD GHOZA FARGHANI

No. Mahasiswa: 08410069

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
F A K U L T A S H U K U M
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2012

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

NOMOR 29/PUU-IX/2011

**Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi
Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara
Republik Indonesia 1945**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan
ke muka Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal 16 Februari 2012

Yogyakarta, 25 Januari 2012

Dosen Pembimbing Skripsi



(Sri Hastuti Puspitasari, SH., M.Hum)



SKRIPSI

**ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 29/PUU-IX/2011**

**Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi
Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara
Republik Indonesia 1945**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal 16 Februari 2012 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 16 Februari 2012

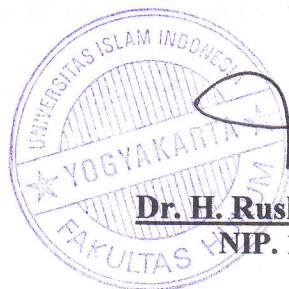
Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Syaifuddin, SH., M.Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, SH., M.Hum
3. Anggota : Moh. Hasyim, SH., M.Hum.

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan



Dr. H. Rusli Muhammad, SH., M.H.
NIP. 195406121984031001

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohman nirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : MOHAMMAD GHOZA FARGHANI

No. Mhs : 08.410.069

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul :

ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 29/PUU-IX/2011

Pengujian Undang-Undang nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi

Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan 'penjiplakan karya ilmiah (plagiat)';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : 16 Maret 2012

Yang membuat Pernyataan

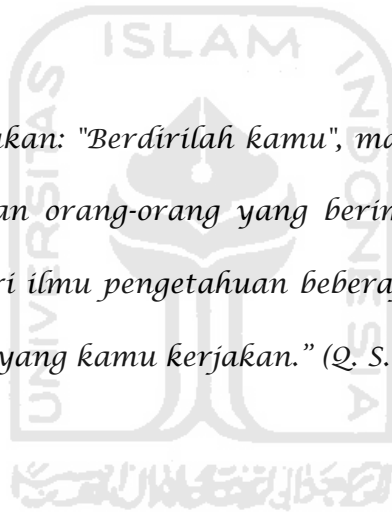


Mohammad Ghaza F.
an & Nama Terang Ybs.

HALAMAN MOTTO

“... Sesungguhnya Allah tidak merubah Keadaan sesuatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri. dan apabila Allah menghendaki keburukan terhadap sesuatu kaum, Maka tak ada yang dapat menolaknya; dan sekali-kali tak ada pelindung bagi mereka selain Dia.” (Q. S. Ar Ra’d : 11)

“ ... Dan apabila dikatakan: "Berdirilah kamu", maka berdirilah, niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. Dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.” (Q. S. Al Mujaadillah : 11)





Karya tulis ini penulis persembahkan untuk Bapak Dr. Ariswan dan Ibu Endah Budi Tjahjani, orang tuku tercinta yang selalu ada untuk memberikan cinta dan sayang kepadaku sejak aku kecil sampai sekarang. Adikku Muhammad Aziz Lababan yang saat ini sudah berada di surga.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena hidayah dan petunjuk-Nya penulis dapat menyelesaikan karya tulis skripsi dengan baik. Skripsi yang berjudul “ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 29/PUU-IX/2011 (Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945) ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penulis memilih judul tersebut di atas karena permasalahan yang melatarbelakangi lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 patut untuk dikaji dari segi hukum. Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 dilatarbelakangi oleh sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merugikan salah satu pihak yang akan mengikuti Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Provinsi Papua. Penulis mencoba untuk menganalisis apakah keputusan tersebut dilakukan sesuai dengan wewenang lembaga tersebut, atau keputusan tersebut bersifat inkonstitusional (bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945) maupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Dr. Rusli Muhammad, S. H., M. H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mengesahkan skripsi ini untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Sri Hastuti Puspitasari S. H., M. Hum., selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah memberikan bimbingan kepada penulis dalam menyusun skripsi ini mulai dari tahap awal hingga tahap akhir.
3. Bapak/Ibu selaku tim penguji yang telah berkenan menguji skripsi ini dan memberikan nilai yang pantas terhadap penulisan skripsi ini.

4. Ibu Endah Budi Tjahjani, S. E. dan Bapak DR. Ariswan, orang tua tercinta yang selalu memberikan semangat, dukungan, dan doa sehingga skripsi ini dapat selesai dengan baik.
5. Keluarga besar Suluh Soetadi yang telah memberikan dukungan moral untuk segera menyelesaikan skripsi ini.
6. Keluarga besar Rono Sudirjo yang telah membantu mendoakan supaya skripsi ini bisa selesai dengan baik.
7. Irma Nurmalita yang sudah menjadi penyemangat hari-hariku, terima kasih atas motivasi yang besar selama ini kamu berikan sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik.
8. Geng pintar, Rio, Yuni, Mbot, Reza, dan Badrus.
9. Teman-teman KKN Unit 32, Fauzi, Syamsul, Ardhin, Pipit, Hanna, dan Erli.
10. Teman-teman kelas A Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 2008.
11. Teman-teman seperjuangan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 2008.
12. Keluarga Bapak Hadi, tuan rumah ketika pelaksanaan KKN, terima kasih atas doa sehingga skripsi ini dapat selesai dengan baik.
13. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu atas terselesaikannya skripsi ini.

Semoga atas segala bantuan yang diberikan, akan mendapat balasan dari Allah SWT. Dengan bantuan pihak-pihak tersebut akhirnya karya tulis ini dapat terselesaikan. Meskipun penulis telah mengerahkan segala kemampuannya, namun penulis merasa skripsi ini masih banyak kekurangan dan masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis mengharapkan banyak masukan dan kritikan yang membangun agar skripsi ini menjadi lebih baik.

Besar harapan, semoga tulisan ini dapat diterima sesuai dengan syarat yang ditetapkan oleh pihak Universitas sebagai sarana penunjang dalam memperoleh gelar kesarjanaan (S-1) pada Fakultas Hukum, serta memberikan sedikit sumbangan pengetahuan pada khazanah ilmu pengetahuan pada umumnya.

Yogyakarta, 22 Januari 2012

Penulis



DAFTAR ISI

Halaman Sampul

Halaman Judul i

Halaman Persetujuan ii

Halaman Pengesahan iii

Halaman Motto iv

Halaman Persembahan v

Kata Pengantar vi

Daftar Isi ix

Abstrak xii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 6

C. Tujuan Penelitian 7

D. Tinjauan Pustaka 7

E. Metode Penelitian 14

F. Sistematika Skripsi 17

BAB II TINJAUAN UMUM PEMERINTAH DAERAH DAN OTONOMI KHUSUS

A. Konsepsi Negara Kesatuan 19

B. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah di Indonesia 21

1. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	21
2. Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang	27
a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	27
b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	35
c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	42
C. Otonomi Khusus Dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia.....	44
1. Tinjauan Umum Otonomi Khusus.....	44
2. Otonomi Khusus di Indonesia	47
a. Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	47
b. Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua	52

**BAB III TINJAUAN YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 29/PUU-IX/2011 TENTANG PERMOHONAN UJI
MATERIIL UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001
TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

A. Sistem Pemilukada di Daerah Otonomi Khusus Provinsi Papua.....	56
B. Kedudukan Hukum (<i>legal standing</i>) Mahkamah Konstitusi dan Kedudukan Hukum (<i>legal standing</i>) Pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945.....	61

C. Pertimbangan Hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya	65
D. Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945.....	72

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	77
B. Saran	79

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



ABSTRAK

Sistem Pemilukada yang ada di Provinsi Papua yang berbeda dengan sistem Pemilukada di provinsi lainnya. Di Provinsi Papua, seorang bakal calon kepala dan wakil kepala daerah yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) harus mendapat persetujuan dari Majelis Rakyat Papua (MRP) untuk dapat menjadi peserta di Pemilukada. Aturan semacam ini kemudian menimbulkan permasalahan dengan ditolaknya salah satu bakal calon wakil kepala daerah yaitu Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. oleh MRP padahal secara prosedural dirinya sudah memenuhi prasyarat untuk mengikuti Pemilukada. Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. kemudian mengajukan perkara ini kepada Mahkamah Konstitusi, atas pengajuannya tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan seluruhnya permohonan Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H., sehingga dirinya dapat mengikuti Pemilukada di Provinsi Papua.

Dikabulkannya permohonan tersebut menimbulkan sebuah pertanyaan, dasar hukum apa yang dipakai Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan tersebut? Bagaimana analisis yuridis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua? Metode penelitian yang digunakan untuk menjawab pertanyaan tersebut adalah studi kepustakaan dengan pendekatan perundang-undangan.

Berdasarkan hasil penelitian, dalam mengabulkan permohonan tersebut di atas Mahkamah Konstitusi menggunakan dasar hukum Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 huruf t Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 bertanggal 18 Juni 2008 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VI/2008 bertanggal 19 Juni 2008.

Kata kunci : Mahkamah Konstitusi, Provinsi Papua, dan Majelis Rakyat Papua (MRP).

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kepulauan yang luas wilayahnya sangat besar. Luasnya wilayah yang dimiliki oleh Indonesia memunculkan keanekaragaman budaya dan karakter bagi tiap daerah, maka dari itu kemudian muncul gagasan Bhineka Tunggal Ika di masyarakat Indonesia. Perbedaan ini kemudian membawa dampak dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan yang ada di Indonesia. Penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia disesuaikan dengan kondisi budaya dan karakter tiap daerah.

Penyelenggaraan sistem pemerintahan Indonesia dibagi menjadi dua plot, yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Implementasi dari dibaginya penyelenggaraan sistem pemerintahan, pemerintahan pusat memiliki *rule of game* yang berbeda dengan pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan program pemerintahan. Pemerintahan daerah memiliki kewenangan khusus dalam menyelenggarakan program pemerintahan tanpa harus ada campur tangan dari pemerintah pusat, hanya saja kewenangan khusus pemerintahan daerah tetap dibatasi oleh hukum yang telah ditetapkan oleh pemerintahan pusat. Bentuk dari kewenangan khusus pemerintahan daerah disebut otonomi daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan gambaran yang umum mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan otonomi daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18, 18A, dan 18B.

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 pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5). Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- (6). Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7). Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A:

- (1). Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, 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:

- (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.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian yang lebih khusus mengenai otonomi daerah. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah ini merupakan implikasi dari asas desentralisasi, di samping asas otonomi yang menjadi asas utama penyelenggaraan pemerintahan daerah. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi.¹

Berlakunya otonomi daerah di Indonesia membawa dampak yang besar bagi berjalannya roda pemerintahan daerah. Dampak positif otonomi daerah, pemerintahan daerah dapat mengembangkan potensi daerah, pemerintahan daerah dapat menyesuaikan bentuk norma hukum yang cocok diberlakukan untuk daerah, pemerintahan daerah lebih dapat mengeksplorasi apa yang ada di daerah tanpa harus meminta persetujuan dari pemerintahan pusat, dan dampak-dampak yang lebih mempermudah akses pemerintahan daerah untuk mengembangkan potensi daerah. Dampak negatif dari otonomi daerah adalah sisi lain dari dampak positif otonomi daerah, hal yang paling tampak adalah dalam perumusan norma hukum untuk diberlakukan di daerah. Beberapa hasil rumusan norma hukum tersebut tidak sesuai yang diharapkan dan penerapannya tidak efektif sehingga menjadi permasalahan tersendiri dalam penerapannya.

¹Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Ctk. IV, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 92

Keanekragaman budaya dan karakteristik bangsa Indonesia menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi penerapan otonomi daerah. Penerapan otonomi daerah berdasarkan keanekaragaman budaya dan karakteristik bangsa ini merupakan bentuk usaha dari negara untuk menjaga eksistensi Indonesia sebagai negara kesatuan. Salah satu implementasinya adalah diberlakukannya otonomi khusus bagi beberapa daerah di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan induk dari aturan otonomi daerah yang termasuk di dalamnya aturan mengenai otonomi khusus. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi khusus berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua termasuk provinsi hasil pemekarannya, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.²

Penerapan otonomi khusus berimplikasi pada beberapa hal, salah satunya adalah sistem politik ketatanegaraan di suatu daerah. Daerah yang memberlakukan otonomi khusus memiliki sistem politik ketatanegaraan yang berbeda dengan daerah yang tidak memberlakukan otonomi khusus, hal ini dapat dilihat dari sistem Pemilukada.

Provinsi Papua memiliki prosedur yang khusus dalam sistem Pemilukada, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua mengharuskan calon kepala daerah yang mengikuti Pemilukada, harus

²http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia, 9 Oktober 2011, 20.29 WIB.

memenuhi syarat sebagai orang asli Papua dan atas dirinya telah mendapat persetujuan dari Majelis Rakyat Papua (MRP).³

Pasal 1 huruf t Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menyatakan bahwa Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua.

Pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang menyatakan bahwa Majelis Rakyat Papua (MRP) memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP).

Permasalahan muncul ketika Komarudin Watubun Tanawani Mora, S. H., M.H. dinyatakan bukan orang Papua asli oleh Majelis Rakyat Papua (MRP). Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. adalah orang asli Papua, karena diterima sesuai dengan norma-norma hukum yang dipatuhi masyarakat hukum adat sehat, suku Yawa Onat, Kabupaten Kepulauan Yapen, Provinsi Papua, telah diakui menjadi anggota masyarakat hukum adat dengan marga Tanawani Mora, sebagaimana makna ketentuan pasal 1 huruf t Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.⁴

³<http://ujiuu.blogspot.com/2011/07/ketua-mrp-pemimpin-di-papua-harus-orang.html>, 11 Oktober 2011, 05.25 WIB

⁴*Ibid.* hlm. 4

Majelis Rakyat Papua (MRP) menyatakan Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. bukan sebagai orang asli Papua berdasarkan Surat Keputusan Majelis Rakyat Papua (MRP) Nomor 06/MRP/2005 oleh karena itu yang bersangkutan tidak dapat mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah di Provinsi Papua.⁵

Berdasarkan permasalahan yang muncul ini, Komarudin Watubun Tanawani, S. H., M. H. mengajukan permohonan pengujian atas Pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Permohonan pengujian tersebut pada pokoknya mempertanyakan kewenangan Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan calon kepala daerah/calon wakil kepala daerah yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) untuk mengikuti Pemilu. Permohonan pengujian undang-undang yang diajukan dengan Nomor 29/PUU-IX/2011 oleh Mahkamah Konstitusi dikabulkan untuk seluruhnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi landasan hukum bagi Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pengujian undang-undang oleh Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. atas pernyataan pasal 20 ayat (1)

⁵*Ibid.*

huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945?

2. Bagaimana analisis yuridis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apa yang menjadi landasan hukum yang digunakan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pengujian undang-undang oleh Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. atas pernyataan pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
2. Untuk mengetahui apakah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 sudah tepat dan bagaimana implikasi setelah ada putusan tersebut.

D. Tinjauan Pustaka

Otonomi daerah pada dasarnya bukanlah sebuah tujuan dari suatu negara, otonomi daerah merupakan sebuah alat bagi negara untuk mewujudkan cita-cita keadilan, demokrasi, dan kesejahteraan rakyat.⁶ Otonomi daerah haruslah menjadi sendi yang kuat bagi suatu sistem pemerintahan yang demokratis, di negara yang

⁶Syamsudin Haris, dkk., *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2006, hlm. 160.

demokratis dituntut adanya pemerintah daerah yang diberikan hak otonomi, dengan pemberian hak otonomi inilah kemudian menyempurnakan satu ciri utama dari negara demokrasi, yaitu kebebasan.⁷

Terdapat keterkaitan yang erat antara sistem pemerintahan daerah yang bersifat otonom (desentralisasi) dengan demokrasi, keterkaitan tersebut kemudian membentuk 3 (tiga) faktor kausalitas antara desentralisasi dan demokrasi, diantaranya:⁸

- a. Untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*).
- b. Untuk menumbuhkan kebiasaan rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang bersangkutan langsung dengan mereka.
- c. Untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda.

Logemann memberikan pengertian mengenai otonomi, otonomi merupakan kekuasaan bertindak merdeka bagi satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.⁹

J. Kaloh memberikan konsep bahwa otonomi adalah proses pendemokrasian pemerintahan dengan keterlibatan langsung masyarakat melalui pendekatan lembaga perwakilan sebagai personifikasi.¹⁰

⁷Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... loc. cit.*

⁸*Ibid.* hlm. 93

⁹Muntoha, "Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan-peraturan Daerah Bernuansa Syariah" dalam Disertasi Program S3 Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2008, hlm. 141.

¹⁰*Ibid.*

Konsep otonomi yang muncul di dalam perkembangan hukum ketatanegaraan membuat para sarjana mengidentifikasikan otonomi ke dalam tiga ajaran, yaitu formal, materiil, dan nyata (riil). Ajaran-ajaran ini berbicara mengenai tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.¹¹

Prinsip demokrasi yang ada di dalam sistem desentralisasi tidak serta merta kemudian memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya tanpa ada hubungan dengan pemerintah pusat. Bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan vertikal, bukan hubungan secara horizontal seperti pada teori pemisahan kekuasaan di suatu negara.¹²

John Locke membagi kekuasaan negara menjadi tiga bagian, yaitu:¹³

- a. Legislatif, kekuasaan untuk membuat undang-undang;
- b. Eksekutif, kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang;
- c. Federatif, kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

Montesquieu membagi kekuasaan negara menjadi tiga bagian, yaitu:¹⁴

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... op.cit.*, hlm. 97

¹² *Ibid.* hlm. 94

¹³ <http://ruhচিত্রা.wordpress.com/2008/11/11/kekuasaan-negara/> , 18 Februari 2012, Pukul 09.08 WIB.

¹⁴ <http://ruhচিত্রা.wordpress.com/2008/11/11/kekuasaan-negara/> , 18 Februari 2012, Pukul 09.12 WIB.

- a. Legislatif, kekuasaan yang dilaksanakan oleh badan perwakilan rakyat (parlemen);
- b. Eksekutif, kekuasaan yang dilaksanakan oleh pemerintah;
- c. Yudikatif, kekuasaan yang dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya).

Dalam teori pemisahan kekuasaan, setiap lembaga memiliki hubungan horizontal, yaitu setiap lembaga memiliki kesetaraan kedudukan dalam sistem pemerintahan di suatu negara, setiap lembaga memiliki tugas masing-masing dan tidak dapat mengawasi lembaga lainnya. Hal ini berbeda dengan konsep otonomi daerah dimana hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bersifat vertikal, yaitu dalam berjalannya roda pemerintahan, pemerintah pusat hanya melakukan pengawasan atas apa yang menjadi perencanaan dan pembiayaan yang dilakukan pemerintah daerah.¹⁵

Indonesia mengembangkan konsep otonomi daerah dengan memasukkan unsur keanekaragaman budaya dan karakteristik bangsa, hal ini terlihat pada pemberlakuan konsep otonomi daerah di daerah-daerah yang istimewa di Indonesia yang memang berbeda dengan daerah lain. Pemberlakuan konsep otonomi daerah dikerucutkan menjadi otonomi daerah berdasarkan budaya yang masih hidup di masyarakat adat,¹⁶ pengerucutan semacam ini kemudian dikonsepsikan sebagai sebuah sistem otonomi khusus.

¹⁵P. J. Suwarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974 Sebuah Tinjauan Historis*, Ctk. Pertama, Kanisius, Yogyakarta, 1994, hlm. 281.

¹⁶Darul Kutni Tuhepaly, *Otonomi Khusus Bidang Kelautan*, Ctk. Pertama, Galang Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 25.

Pemberlakuan otonomi khusus merupakan adopsi dari sistem otonomi daerah, namun kebijakan otonomi khusus berbeda dengan konsep otonomi daerah pada umumnya. Perbedaan terletak pada cakupan wilayah pemberlakuan otonomi, otonomi daerah menitikberatkan cakupan wilayahnya di tingkat kabupaten/kota, tidak ada hierarki antara kabupaten/kota dan provinsi, sedangkan otonomi khusus menitikberatkan cakupan wilayahnya di tingkat provinsi, tidak untuk diberlakukan di tingkat kabupaten/kota.¹⁷

Otonomi merupakan bentuk representasi negara mewujudkan demokrasi, untuk mewujudkan suatu otonomi yang taat pada hukum dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, maka pemerintah pusat mengimplementasikan konsep otonomi ke dalam suatu produk hukum yaitu undang-undang. Undang-undang adalah hukum yang dibuat oleh manusia oleh karena itu perlu adanya pengawasan dalam pelaksanaan suatu undang-undang, supaya hak asasi manusia tetap terlindungi. Pengawasan kekuasaan menjadi sangat penting, sebab mekanisme pengawasan inilah yang memberikan jaminan bagi proses tegaknya konstitusi agar tidak dilanggar penyelenggara negara.¹⁸

Pengawasan bagi proses tegaknya konstitusi salah satunya dilakukan dengan pengujian peraturan perundang-undangan atas peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya atau disebut *judicial review*. *Judicial review* merupakan hak uji (*toetsingrechts*) baik materiil maupun formil yang diberikan kepada hakim atau lembaga peradilan untuk menguji kesahihan dan daya laku produk-produk

¹⁷Lili Romli, "Pro-Kontra Pemekaran Papua: Sebuah Pelajaran Bagi Pemerintah Pusat", artikel pada Jurnal Penelitian Politik, Papua Menggugat, edisi no. 1 Vol.3, 2006, hlm. 30

¹⁸ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Ctk. Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm.25.

hukum yang dihasilkan oleh eksekutif legislatif maupun yudikatif di hadapan peraturan perundangan yang lebih tinggi derajat dan hierarkinya. Pengujian biasanya dilakukan terhadap norma hukum secara *a posteriori*. *Judicial review* bekerja atas dasar adanya peraturan perundang-undangan yang tersusun hierarkis.¹⁹

Dalam pengajuan *judicial review* sangat mungkin terjadinya pembatalan suatu undang-undang. Secara normatif, suatu undang-undang dapat dibatalkan jika substansi dari undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, selain itu undang-undang tersebut melanggar hak konstitusional warga negara.²⁰ Secara filosofis terdapat 4 (empat) alasan mengapa suatu undang-undang dapat dibatalkan. Pertama, undang-undang yang terkait mengancam kesatuan ideologi Pancasila. Kedua, undang-undang tidak memuat prinsip keseimbangan, yaitu demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum). Ketiga, dalam penyampainnya suatu undang-undang tidak didasarkan pada keadilan sosial. Keempat adalah substansi dari undang-undang tersebut bersifat diskriminatif.²¹

Lembaga yang memiliki wewenang untuk melakukan *judicial review* adalah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan

¹⁹Janedjri M. Gaffar, "Kedudukan, Fungsi Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", artikel dalam jurnal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Surakarta, 2009, hlm. 12.

²⁰Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

²¹<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Berita.Berita&id=5618>, 18 Februari 2012, Pukul 10.39.

pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Pengujian tersebut merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi untuk melindungi hak konstitusional warga negara.²²

Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman yaitu dengan cara melakukan pengujian undang-undang atau kewenangan lainnya, tidak terlepas dari pola hubungan hak-hak dasar manusia sebagai individu, masyarakat dan negara.²³ Pengujian undang-undang sebagai bentuk pengawasan dari dan oleh Mahkamah Konstitusi mengakomodir dua hal, supermasi hukum dan hierarki norma hukum peraturan perundang-undangan.²⁴

Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menjelaskan bahwa selain berwenang melakukan pengujian undang-undang Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan sebagai berikut:

- a. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. memutus pembubaran partai politik;
- c. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
- d. kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.

²² Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah ... loc. cit.*

²³ *Ibid.* hlm. 27

²⁴ *Ibid.* hlm. 26

Ditinjau dari pandangan Islam, pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi harus sesuai dengan Q. S. An-Nisa ayat 58. Allah SWT berfirman dalam Q. S. An-Nisa ayat 58, “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.

Ayat ini memiliki makna bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Mahkamah Konstitusi wajib menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan yang seadil-adilnya bagi pemohon. Makna adil dalam konteks ini bahwa putusan yang diberikan harus bersifat proporsional dimana Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan yang sesuai dengan hak-hak pemohon yang dilanggar, tidak menambah atau mengurangi hak yang seharusnya diterima oleh pemohon. Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat adil akan memberikan kemashlahatan bagi masyarakat dan individu-individu tertentu.

E. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang permohonan *judicial review* atas pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi

Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang terkait dengan sistem otonomi khusus di Provinsi Papua dalam menetapkan calon kepala daerah.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah berasal dari data sekunder, yaitu data-data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang terdiri atas:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang memiliki kekuatan yang mengikat secara yuridis, berupa:
 - a) Undang-Undang Dasar 1945;
 - b) Undang-Undang 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
 - c) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua;
 - d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
 - e) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
 - f) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

- g) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
 - h) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
 - i) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
 - j) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang tidak memiliki kekuatan yang mengikat secara yuridis, berupa: buku-buku, jurnal, data elektronik, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.
 - 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum penunjang, berupa kamus umum.

3. Teknik Pengumpulan Data

- Studi Kepustakaan

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mempelajari buku-buku, mengkaji peraturan perundang-undangan, mengkaji putusan Mahkamah Konstitusi, dan mengkaji literatur lain yang berkaitan dengan permasalahan penulisan.

4. Metode Pendekatan

Sudut pandang yang digunakan peneliti dalam memahami dan menyelesaikan permasalahan. Adapun pendekatan yang digunakan oleh penulis yaitu pendekatan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan adalah menelaah semua undang-undang atau regulasi lain yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

5. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara yuridis normatif yaitu hasil telusuran bahan hukum yang diperoleh dan dikualifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian, kemudian hasil telusuran bahan hukum tersebut dianalisis untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini berupa hubungan, konflik sistem hukum, asas hukum atau eksistensi suatu produk hukum.

F. Sistematika Skripsi

1. Bab I merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika.
2. Bab II merupakan bab tinjauan umum yang menjabarkan tentang hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah di Indonesia, pandangan umum mengenai pemerintahan daerah ditinjau dari undang-undang yang terkait, dan otonomi khusus di Indonesia yang akan digunakan untuk mendukung dalam penelitian ini.

3. Bab III merupakan bab yang akan membahas tentang tinjauan yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011.
4. Bab IV merupakan bab yang akan membahas mengenai kesimpulan dan saran dari penulis atas penelitian yang sudah dilakukan.



BAB II

TINJAUAN UMUM PEMERINTAHAN DAERAH DAN OTONOMI

KHUSUS

A. Konsepsi Negara Kesatuan

Konsep negara kesatuan disamaartikan dengan negara unitaris, yaitu negara yang di dalam wilayahnya tidak terdapat daerah yang berstatus sebagai negara. Dalam negara kesatuan hanya terdapat satu pemerintahan pusat dan satu undang-undang dasar. Apabila di dalam negara kesatuan ini terdapat pembagian wilayah, pembagian wilayahnya dilaksanakan atas asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi.¹

Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang merdeka dan berdaulat. Dalam pelaksanaannya, negara kesatuan dibagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu:²

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu sistem pemerintahan yang seluruh persoalan yang berkaitan dengan negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sementara daerah-daerah tinggal melaksanakannya.

¹Soehino, *Hukum Tata Negara, Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 adalah Negara Hukum*, Ctk. I, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 114-115.

²Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Edisi Revisi, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 57

- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu kepala daerah (sebagai pemerintah daerah) diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri atau dikenal dengan otonomi daerah.

Menurut C. F. Strong, negara kesatuan merupakan bentuk negara dimana wewenang legeslatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legeslatif nasional/pusat. Kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat dan dapat menyerahkan sebagian kekuasaannya pada daerah melalui otonomi daerah, meskipun pada tahap akhir kekuasaan tertinggi ada di tangan pemerintah pusat.²

Hakekat negara kesatuan adalah kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena itu konstitusi suatu negara kesatuan tidak mengakui badan legeslatif lain, selain badan legeslatif pusat. Terdapat 2 (dua) ciri mutlak suatu negara dapat disebut sebagai negara kesatuan, yaitu adanya supermasi hukum dari Dewan Perwakilan Rakyat pusat dan tidak ada badan-badan lainnya yang berdaulat.³

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Salah satu indikator Indonesia merupakan negara kesatuan, Indonesia mempunyai 2 (dua) ruang lingkup pemerintahan, pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Terdapat salah satu hal yang bersifat khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Kekhususan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia

²Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 140.

³*Ibid.*

terimplementasi dari pemberlakuan otonomi khusus di beberapa provinsi di Indonesia.

Otonomi khusus diberlakukan kepada beberapa provinsi dimaksudkan untuk menjaga eksistensi negara kesatuan di Indonesia. Salah satu ciri negara kesatuan adalah tidak ada negara di dalam negara, otonomi khusus diberlakukan untuk menghindari terjadinya situasi tersebut, supaya tidak terjadi *conflict of interest* antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan. Otonomi khusus diberlakukan untuk menghindari terjadinya disintegrasi bangsa, sehingga esensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia masih tetap terjaga.

B. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah Indonesia

1. Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah

Dalam pelaksanaan otonomi daerah yang bersistem pada desentralisasi kekuasaan di Indonesia tentunya setiap sektornya memiliki keterkaitan satu sama lainnya. Secara umum keterkaitan dalam sistem ini adalah keterkaitan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah pada dasarnya memiliki fungsi yang sama, yang membedakan hanyalah cakupan kekuasaan masing-masing sektor. Konsep ini kemudian membentuk pola hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan yaitu saling melengkapi dan saling ketergantungan.⁴ Pemerintah membutuhkan bantuan pemerintah daerah untuk mengelola hajat hidup rakyatnya yang jumlahnya tidak sedikit di samping itu dalam mengelola hajat hidup rakyat

⁴Syamsudin Haris, dkk., *Membangun Format ... op. cit.*, hlm. 163.

pemerintah daerah membutuhkan *supply* dari pemerintah pusat. *Supply* dari pemerintah pusat untuk pemerintah daerah berupa anggaran dana, Standar Operasional (SOP) untuk menjalankan pemerintahan, dan sebagainya.

Para sarjana mengidentifikasi pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah, pengidentifikasian para sarjana kemudian disebut dengan istilah asas otonomi. Terdapat 3 (tiga) asas otonomi, diantaranya adalah:⁵

- a. *Asas Otonomi Formal*, dalam asas ini pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri tidak dirinci secara pasti di dalam undang-undang. Pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab tersebut semata-mata berdasarkan keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan berhasil dilaksanakan, jika diurus dan diatur oleh satuan pemerintahan tertentu, dan sebaliknya. Asas otonomi formal memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri.
- b. *Asas Otonomi Materiil*, dalam asas ini pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah diperinci oleh peraturan perundang-undangan. Pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab telah ditetapkan secara pasti dan jelas sehingga daerah memiliki pedoman yang jelas. Titik tolak pemikiran asas otonomi materiil adalah adanya perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan daerah. Asas ini memberikan gambaran bahwa urusan pemerintahan dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan suatu pemerintahan.
- c. *Asas Otonomi Riil*, asas ini merupakan jalan tengah antara asas otonomi formal dan materiil. Penyerahan urusan kepada daerah otonom didasarkan pada faktor-faktor riil. Asas otonomi riil mengedepankan perwujudan kebebasan dan kemandirian dalam penyelenggara urusan satuan pemerintahan.

⁵Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... loc. cit.*

Menurut Josef Riwu Kaho, selain 3 (tiga) asas tersebut di atas terdapat 2 (dua) asas lain yang menunjang suatu sistem hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, diantaranya adalah:⁶

- a. *Asas Residu*, asas ini mendeskripsikan bahwa tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat ditentukan terlebih dulu, sedangkan sisanya menjadi urusan dari pemerintah daerah.
- b. *Asas Nyata, Dinamis, dan Bertanggung jawab*, asas ini merupakan salah satu bentuk variasi dari asas riil. Esensi dari perwujudan asas ini dimana suatu hubungan yang terjalin antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah bagaimana kebijakan yang dibuat oleh dapat menjamin secara nyata pemerintah daerah mampu mengurus rumah tangganya sendiri yang bersifat dinamis (d disesuaikan dengan situasi dan kondisi daerah yang bersangkutan), dan memiliki tanggung jawab yang penuh terhadap kebijakan yang dibuat.

Identifikasi para sarjana mengenai pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat berimplikasi langsung kepada pembagian kekuasaan pada kedua satuan pemerintahan ini. Pembagian kekuasaan dilakukan berdasarkan pada prinsip negara kesatuan tetapi dengan semangat federalisme. Makna dari semangat federalisme adalah otonomi yang diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berprinsip seluas-luasnya, nyata dan tanggung jawab.⁷

Prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.⁸ Prinsip otonomi yang nyata memiliki arti bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan

⁶Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. II, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 90-92.

⁷Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak ... op. cit.*, hlm. 169.

⁸Siswanto Sunarno, *Hukum pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. III, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 8.

kewajiban yang senyatanya memang ada dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah prinsip dimana penyelenggaraannya harus sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi.⁹

Ketiga prinsip ini menunjukkan bahwa sistem otonomi juga memberikan batasan kekuasaan kepada pemerintah daerah dimana pemerintah daerah tetap memiliki hubungan yang saling berkesinambungan dengan pemerintah pusat, dengan adanya otonomi tidak serta merta pemerintah daerah dapat bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan tugasnya untuk mengelola masyarakat. Setidaknya ada rambu-rambu yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu pembatasan yang dilakukan oleh undang-undang bahwa hal-hal tertentu menjadi kewenangan pemerintah pusat.¹⁰

Rambu lain adalah kesepakatan yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan. Penyelenggaraan otonomi yang seluas-luasnya tidak boleh menyimpang dari kesepakatan tersebut. R. Tresna berpendapat bahwa janganlah perkataan seluas-luasnya diartikan sebagai suatu yang tak berujung. Dalam negara kesatuan, seluas-luasnya sistem otonomi dibatasi oleh kekuasaan pemerintah negara kesatuan. Negara kesatuan tidak dapat meniadakan otonomi, namun betapa pun luas otonomi, hal itu tidak dapat menaikkan negara kesatuan.¹¹

⁹*Ibid.*

¹⁰M. Bambang Pranowo, *Multidimensi Ketahanan Nasional*, Ctk. I, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2010, hlm. 125.

¹¹*Ibid.*

Pemerintah pusat masih memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap daerah otonom. Pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat terhadap daerah otonom harus seimbang dengan kewenangan daerah otonom atau sebaliknya sehingga dapat tercipta suatu keseimbangan kekuasaan.¹²

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada umumnya belandaskan atas tiga asas, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas pembantuan.

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat menentukan sikap dalam penyelenggaraan pemerintahan tanpa ada intervensi dari pemerintah pusat. Tugas-tugas pemerintahan yang terkait dengan urusan-urusan tertentu dianggap telah sepenuhnya didelegasikan pelaksanaannya kepada pemerintah daerah, yang oleh karena itu memiliki kewenangan untuk mengurus hal itu sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri.¹³

Asas dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan kebijakan pemerintah pusat, dalam hal ini pemerintah pusat memiliki tanggung jawab penuh atas pelaksanaan kebijakan tersebut. Asas pembantuan berarti keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan,

¹²Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi ...op.cit.*, hlm. 170.

¹³R. Herlambang, *Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal Hubungan Pusat dan Daerah*, diunduh dari <http://herlambangperdana.files.wordpress.com/2008/08/herlambang-pembagian-kekuasaan-secara-vertikal.pdf>, 6 November 2011 Pukul 14.27 WIB.

pemerintah daerah memperoleh tugas dan wewenang untuk membantu melaksanakan urusan pemerintah pusat.¹⁴

Bagir Manan mengemukakan bahwa ada 4 (empat) dasar hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka desentralisasi, diantaranya adalah sebagai berikut:¹⁵

a. *Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.*

Undang-undang Dasar 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti Undang-undang Dasar 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.

b. *Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli.*

Pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

c. *Dasar kebhinekaan.*

Bhineka Tunggal Ika, melambangkkn keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan *spanning* yang timbul dari keragaman.

d. *Dasar negara hukum.*

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Undang-Undang Dasar 1945 amandemen kedua secara umum telah mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, adapun pasal yang mengaturnya adalah Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945.

¹⁴Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... op. cit.*, hlm. 95.

¹⁵Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Ctk. I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.87.

Pasal 18A:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, 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 18A Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah berpijak pada tiga hal, yaitu pengaturan yang dituangkan dalam undang-undang, memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, dan memperhatikan keadilan dan keselarasan.¹⁶

Terlaksananya implementasi yang ideal dari hubungan antara pemerintah pusat dan daerah selain memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah juga akan sangat tergantung pada kepercayaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, serta sistem perimbangan keuangan antara negara dengan daerah.¹⁷

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditransformasikan sebagai hubungan yang terbentuk untuk melindungi hak-hak konstitusional dan kesejahteraan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁸

2. Pemerintahan Daerah Menurut Undang-undang

a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk

¹⁶M. Bambang Pranowo, *Multidimensi ... op.cit.*, hlm. 126.

¹⁷Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, Ctk. I, BPFE, Yogyakarta, 1991, hlm. 125

¹⁸R. Herlambang, *Pembagian Kekuasaan ... loc.cit.*

menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, supaya terbentuk suatu otonomi daerah yang ideal yaitu otonomi daerah luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Konsep tersebut melatarbelakangi pemerintahan daerah di Indonesia harus diatur oleh suatu peraturan perundang-undangan supaya pemerintahan daerah dapat dijalankan layaknya fungsi pemerintahan daerah bagi masyarakat luas. Konsep ini diimplementasikan oleh badan legeslatif Republik Indonesia, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan menyusun dan mengesahkan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebelum menjelaskan mengenai pengertian pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan terlebih dulu pengertian pemerintah daerah. Pengertian pemerintah daerah tercantum dalam dalam Pasal 1 huruf b, yaitu kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Pasal 1 huruf d memberikan makna mengenai maksud dari pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah yang dimaksud dalam pasal ini adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas desentralisasi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menguatkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD),

termasuk adanya pertanggungjawaban kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan menghidupkan beberapa ketentuan yang mendasarkan segala sesuatu pada prinsip demokratisasi di daerah.¹⁹

Pelaksanaan kewenangan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diwujudkan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 19 :

- a. meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota;
- b. meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
- c. mengadakan penyelidikan;
- d. mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;
- e. mengajukan pernyataan pendapat;
- f. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- g. menentukan Anggaran Belanja DPRD; dan
- h. menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Mengenai kewenangan daerah disebutkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lain yang menjadi kewenangan mutlak pemerintah pusat.

Pelaksanaan tugas dan wewenang pemerintah daerah masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang pemerintahan daerah.

¹⁹Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum (Konstitusi dan Demokrasi Dalam Rangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945)*, Ctk. I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 91

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.
- (2) Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.

Pernyataan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan gambaran bahwa tidak ada koordinasi antara Bupati/Walikota dengan Gubernur sebagai kepala daerah.²⁰

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang:²¹

a. Luas dan utuh / bulat

Ini berarti bahwa kewenangan daerah dalam menyelenggarakan kewenangan-kewenangan tertentu tidak dibatasi pada materi atau substansi tertentu (luas) sepanjang mampu dilaksanakan serta tidak melewati batas-batas kompetensi pemerintah pusat maupun propinsi. Disamping itu, dimungkinkan pula bahwa penyelenggaraan suatu kewenangan pemerintahan meliputi seluruh dimensi manajemennya (utuh atau bulat), baik sejak tahap perumusan kebijaksanaan, perencanaan dan alokasi, sampai dengan tahap evaluasinya.

b. Nyata

Menyiratkan adanya keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangannya dalam bidang pemerintahan harus didasarkan pada kenyataan yang diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah tersebut. Sebuah kewenangan harus datang dari aspirasi yang berkembang di masyarakat, sehingga dimungkinkan dengan otonomi yang luas dan nyata ini bentuk kewenangan yang ada setiap daerah akan sangat

²⁰ *Ibid.* hlm. 93

²¹ Muhammad Habibi, "Konsep Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Analisis Konsep Otonomi Berdasarkan Perkembangan Konstitusi DiIndonesia)", dalam abstraksi skripsi Program S1 Fakultas Hukum UMS, Surakarta, 2008, hlm. 184-185, diunduh dari <http://www.scribd.com/doc/51424922/9/f-Materi-Muatan-Menurut-UU-No-22-Tahun-1999>, 22 November 2011 Pukul 07.37 WIB.

bervariatif, tergantung dari kebutuhan dan kondisi obyektif masyarakat yang bersangkutan.

c. Bertanggung jawab

Ini mengandung pengertian adanya perwujudan tanggung jawab sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip-prinsip yang dijadikan pedoman dalam Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah antara lain adalah:²²

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas;
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta antardaerah;
- e. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi, demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah;

²²*Ibid.* hlm. 186-187.

- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah beberapa terobosan baru terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah dimunculkan. *Pertama*, tidak lagi menyebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai bagian dari pemerintahan daerah, tetapi menempatkan DPRD sebagai badan legislatif daerah. *Kedua*, pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi kewenangan pusat, tetapi DPRD diberi kewenangan memilih kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah, pemerintah pusat tinggal mengesahkannya. *Ketiga*, DPRD berwenang untuk meminta pertanggungjawaban kepada daerah. *Keempat*, DPRD dapat mengusulkan pemecatan kepala daerah kepada presiden apabila terbukti telah melakukan penyimpangan dalam tugas dan kewenangannya sebagai kepala daerah. *Kelima*, dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan masing-masing daerah tersebut berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.²³

Ruang lingkup dari otonomi daerah secara umum adalah terdiri dari 3 (tiga) aspek, yaitu aspek politik, aspek ekonomi, dan aspek sosial budaya.

- a. Aspek politik, otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi, maka pelaksanaan otonomi harus dipahami sebagai proses

²³*Ibid.*

untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik.

- b. Aspek ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.
- c. Aspek sosial budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan harmoni sosial, dan pada saat yang sama, juga memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang kondusif terhadap kemampuan masyarakat dalam merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.²⁴

Berdasarkan 3 (tiga) aspek tersebut di atas, dapatlah dirumuskan beberapa tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Secara umum, otonomi daerah bertujuan untuk menjadi salah satu jalan tengah untuk membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga pemerintah pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan otonomi daerah akan mengoptimalkan proses pemberdayaan daerah dan pembangunan nasional.²⁵

Tujuan umum yang terbentuk dari 3 (tiga) aspek tersebut, merumuskan tujuan yang lebih spesifik bagi pengembangan daerah dan pembangunan nasional.

²⁴Andi Rezka, *Otonomi Daerah*, dari <http://prinsipmaju.blogspot.com/2011/11/otonomi-daerah.html>, 22 November 2011 Pukul 09.48 WIB.

²⁵*Ibid.*

Tujuan yang yang dapat dicapai dengan penyelenggaraan otonomi daerah adalah sebagai berikut:²⁶

- a. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik;
- b. Pengembangan kehidupan demokrasi;
- c. Keadilan;
- d. Pemerataan;
- e. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- f. Mendorong untuk memberdayakan masyarakat;
- g. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Konsep otonomi yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terlihat ideal untuk melaksanakan pengembangan daerah dan pembangunan nasional, namun konsep yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kekuasaan kepada daerah yang terlalu luas. Pemberian kekuasaan yang terlalu luas sangat membuka peluang menimbulkan disintegrasi, hal ini disebabkan karena (a) terkotak-kotaknya antara satu daerah dengan daerah lain dan (b) tidak terkendalinya kewenangan daerah oleh pemerintah daerah. Dampak yang ditimbulkan dari dua alasan tersebut akan terjadi pemisahan diri suatu daerah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia,²⁷ oleh karena itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian direvisi supaya dapat memberikan pembatasan kepada daerah dalam melaksanakan kewenangannya.

²⁶Asef TS, *Pelaksanaan Otonomi Daerah*, dari <http://asefts63.wordpress.com/materi-pelajaran/pkn-kls-9/pelaksanaan-otonomi-daerah/>, 22 November 2011 Pukul 10.06 WIB.

²⁷Muntoha, "Otonomi Daerah dan Perkembangan ... *op.cit.*, hlm. 159.

Pengaturan untuk otonomi khusus dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ruang lingkupnya masih sangat sempit. Otonomi khusus hanya diberikan kepada Provinsi Timor Timur, Pasal 118 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan penjelasan mengenai pemberian otonomi khusus tersebut.

Pasal 118 :

- (1) Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur dapat diberikan otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecuali ditetapkan lain oleh peraturan perundang-undangan.
- (2) Pengaturan mengenai penyelenggaraan otonomi khusus, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Undang-undang.

Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Daerah Tingkat I Timor Timur didasarkan pada perjanjian bilateral antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Portugal di bawah supervisi Perserikatan Bangsa-Bangsa. Yang dimaksud dengan ditetapkan lain adalah Ketetapan MPR RI yang mengatur status Provinsi Daerah Tingkat I Timor Timur lebih lanjut.²⁸

b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Kelemahan yang ada pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diminimalisasi dengan lahirnya revisi dari undang-undang tersebut yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Latar belakang lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

²⁸Lihat penjelasan Pasal 118 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

1945, pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Visi yang dimunculkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lebih luas dibandingkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sasaran dari pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam hal pelaksanaan pemerintahan daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak hanya menekankan pada bagaimana pemerintahan daerah bisa berjalan dengan ideal, tetapi juga menekankan pada efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Idealnya suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah belum tentu bisa berjalan secara efektif, sehingga undang-undang ini mencoba menyelaraskan

antara idelnya suatu kebijakan dan efektivitas suatu kebijakan supaya tercipta suatu efisiensi dalam pelaksanaannya.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.²⁹ Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan kota atau antarpemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.³⁰

Materi muatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah meninjau pemerintahan daerah dari aspek filosofis dan aspek teoritis. Terdapat beberapa materi muatan dalam undang-undang ini yang menunjukkan ruang lingkupnya lebih luas dibanding Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diantaranya adalah sebagai berikut.³¹

- a. Kepala daerah dipilih secara langsung oleh warga daerah otonom;
- b. Kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD tetapi kepada Presiden dan rakyat yang memilihnya;
- c. DPRD tidak dapat memberhentikan kepala daerah dengan alasan menolak petanggungjawabannya;
- d. Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dipertegas;
- e. Urusan-urusan pemerintahan daerah yang bersifat wajib dan menjadi kewenangan pemerintah daerah sudah ditentukan secara atributif baik untuk provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota, hanya ruang lingkupnya yang berbeda. Provinsi ruang lingkupnya pada lintas kabupaten/kota, sedangkan kabupaten/kota dalam ruang lingkup daerahnya masing-masing.
- f. Di daerah otonom dibentuk instansi vertikal untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat

²⁹Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ... op. cit.*, hlm. 216

³⁰*Ibid.*

³¹Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik, Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 93.

dan dapat dibentuk administrasi lapangan dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan untuk urusan lainnya;

- g. Pemerintah melakukan pengawasan represif terhadap kebijakan daerah;
- h. Badan Perwakilan Desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa yang hanya berfungsi sebagai pembuat kebijakan bersama kepala desa dan penyalur aspirasi rakyat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memperinci mengenai hal penyelenggaraan hubungan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai hal penyelenggaraan hubungan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pasal 10:

- (1). Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2). Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3). Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. agama.
- (4). Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa
- (5). Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:
 - a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
 - b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau

- c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Pembagian urusan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah didasarkan pada pemikiran bahwa tetap ada pembatasan kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan, tidak semua urusan dapat menjadi urusan pemerintahan daerah, ada beberapa urusan yang mutlak sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan pusat yang mana urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan negara secara umum.³²

Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan tentang hak-hak daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Pasal 21 :

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola aparatur daerah;
- d. mengelola kekayaan daerah;
- e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam Peraturan perundang-undangan.

Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan hak-hak otonom bagi tiap daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, mengelola kekayaan daerah, dan mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya

³²Muhammad Habibi, "Konsep Otonomi Daerah di Negara Kesatuan ... *op. cit.*, hlm. 192.

lainnya yang berada di daerah,³³ selain hak-hak otonom daerah undang-undang ini juga memberikan kewajiban untuk menjaga keseimbangan penyelenggaraan otonomi daerah. Daerah mempunyai kewajiban menyusun perencanaan dan tata ruang daerah, melestarikan lingkungan hidup.³⁴

Pengaturan otonomi khusus Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur pada Bab XIV yaitu mengenai ketentuan lain. Otonomi khusus diatur di dalam 3 (tiga) pasal, hal ini menunjukkan ruang lingkup pengaturan otonomi khusus sudah diperluas dibanding undang-undang sebelumnya. Otonomi khusus diatur dalam Pasal 225, Pasal 226, dan Pasal 227.

Pasal 225:

Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan undang-undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.

Pasal 226:

- (1) Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri.
- (2) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini.
- (3) Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dengan penyempurnaan:

³³Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ... op. cit.*, hlm. 219.

³⁴*Ibid.*

- a. Pemilihan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sampai dengan bulan April 2005, diselenggarakan pemilihan secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai provinsi Nanggroe Aceh Darussalam paling lambat pada bulan Mei 2005.
- b. Kepala daerah selain yang dinyatakan pada huruf (a) diatas diselenggarakan pemilihan kepala daerah sesuai dengan periode masa jabatannya.
- c. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum Undang-Undang ini disahkan sampai dengan bulan April 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang penjabat kepala daerah.
- d. Penjabat kepala daerah tidak dapat menjadi calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- e. Anggota Komisi Independen Pemilihan dari unsur anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia diisi oleh Ketua dan anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pasal 227:

- (1) Khusus untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia, diatur dengan undang-undang tersendiri.
- (2) Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara berstatus sebagai daerah otonom, dan dalam wilayah administrasi tersebut tidak dibentuk daerah yang berstatus otonom.
- (3) Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat pengaturan:
 - a. kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab sebagai ibukota Negara;
 - b. tempat kedudukan parwakilan negara-negara sahabat;
 - c. keterpaduan rencana umum tata ruang Jakarta dengan rencana umum tata ruang daerah sekitar;
 - d. kawasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang dikelola langsung oleh Pemerintah.

Berdasarkan muatan materi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dapat diketahui bahwa sistem pemerintahan daerah

membentuk suatu tatanan pemerintahan yang berpola *areal subsidiarization* sebagaimana pola yang diberlakukan di Jerman.³⁵ Menurut Hanif Nurcholis:

“Indikator penggunaan pola *areal subsidiarization* dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah dibukanya instansi vertikal dan administrasi lapangan di daerah otonom baik di provinsi maupun di kabupaten/kota. Pengawasan terhadap pemerintahan daerah tidak hanya mengandalkan pada wakil pemerintah yaitu gubernur tetapi juga kepala instansi vertikal dan administrasi lapangan direktorat sektoral, dalam hal ini gubernur dan kepala instansi vertikal secara bersama-sama mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.”³⁶

c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membenahi dan menambahi kekurangan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.³⁷ Pokok materi muatan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis yang memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara yang memenuhi persyaratan.

Pasal-pasal yang ada di undang-undang ini menitikberatkan kepada efektivitas penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga diperlukan pengaturan untuk mengintegrasikan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

³⁵Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik, Pemerintahan ... op. cit.*, hlm. 94

³⁶*Ibid.*

³⁷Muhammad Habibi, “Konsep Otonomi Daerah di Negara Kesatuan ... *op. cit.*”, hlm. 194.

Berdasarkan perkembangan hukum dan politik, untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang efisien dan akuntabel sesuai dengan aspirasi masyarakat, pemilihan kepala daerah perlu dilakukan secara terbuka dan melibatkan partisipasi masyarakat, dengan dasar inilah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diperluas ruang lingkupnya dan dibahas secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perluasan ruang lingkup Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditandai dengan diubahnya beberapa substansi pasal di dalam undang-undang tersebut. Beberapa substansi pasal yang diubah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diantaranya adalah sebagai berikut:³⁸

- a. Ketentuan Pasal 26 ditambah 4 (empat) ayat, yakni ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7). Di dalamnya diatur mengenai tugas dan wewenang wakil kepala daerah serta prosedur pengisian jabatan wakil kepala daerah yang kosong ketika wakil kepala daerah mengisi jabatan kepala daerah yang tidak bisa meneruskan tugasnya karena kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya;
- b. Ketentuan Pasal 56 ayat (2) diubah, berisi asas pelaksanaan PILKADA serta dibolehkannya pasangan calon dari partai politik dan calon perseorangan (independen) mengikuti PILKADA;
- c. Ketentuan Pasal 58 huruf d dan huruf f diubah, huruf l dihapus serta ditambah 1 (satu) huruf, yakni huruf q berisi mengenai syarat-syarat menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- d. Ketentuan Pasal 59 ayat (1) diubah, di antara ayat (2) dan ayat (3) disisipkan 5 (lima) ayat, yakni ayat (2a), ayat (2b), ayat (2c), ayat (2d), dan

³⁸*Ibid.*

- ayat (2e), ayat (3) dihapus, diantara ayat (4) dan ayat (5) disisipkan 1 (satu) ayat, yakni ayat (4a), dan di antara ayat (5) dan ayat (6) disisipkan 2(dua) ayat, yakni ayat (5a) dan ayat (5b). Berisi ketentuan pendaftaran bagi peserta pemilihan baik pasangan calon dari partai atau gabungan partai dan calon perseorangan;
- e. Di antara Pasal 59 dan Pasal 60 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 59A. Berisi mengenai verifikasi dan rekapitulasi calon baik dari calon perseorangan dan calon dari partai atau gabungan partai.

Terdapat beberapa gagasan baru yang dimunculkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengenai perihal pengaturan pemilihan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. *Pertama* tentang diperbolehkannya calon independen atau dalam undang-undang tersebut disebut calon perseorangan untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah. *Kedua*, soal pengunduran diri *incumbent* (kepala daerah yang masih menjabat) ketika ia ingin mengajukan diri menjadi peserta pemilihan kepala daerah selanjutnya. *Ketiga*, pengisian jabatan wakil kepala daerah yang kosong.

C. Otonomi Khusus Dalam Pemerintah Daerah di Indonesia

1. Tinjauan Umum Otonomi Khusus

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tidak hanya didasarkan pada asas-asas penyelenggaraan otonomi daerah, tetapi didasarkan juga pada kondisi sosiologis dan budaya yang berkembang dalam masyarakat di setiap daerahnya. Implikasi dari hal tersebut dibuatnya kebijakan yang telah diatur dalam konstitusi yaitu pemberian otonomi khusus bagi daerah-daerah yang memang memiliki ciri khas yang berbeda dengan daerah lainnya.

Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa negara mengakui mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang, pengakuan terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa didasarkan pada hak-hak tradisionalnya yang sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

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.

Otonomi khusus diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum yang dalam hal penerapan hukum nasional tidak dapat lepas dari hukum adat yang berkembang di masyarakat. Hukum yang berkembang di masyarakat diakomodir dalam penerapan hukum nasional di daerah yang diberi hak otonomi khusus.

Penerapan otonomi khusus di dalam sebuah negara merupakan suatu implikasi dari penerapan suatu sistem yang disebut sebagai otonomi yang bersifat asimetris. Otonomi asimetris merupakan sistem otonomi yang diterapkan suatu negara terhadap daerah otonom dengan prinsip khusus yangmana antara satu daerah otonom dengan daerah otonom lain memiliki prinsip otonomi yang tidak sama dan tidak sebangun.³⁹

³⁹Kompas, *Monarki Yogya, Inkonstitusional?*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2011, hlm. 160.

Pemahaman sistem asimetris ini dititikberatkan pada hubungan antardaerah otonom, bukan antara daerah otonom dengan pemerintah pusat, bukan juga asimetris dalam hal penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sistem asimetris lazimnya digunakan pada negara federal.⁴⁰

Otonomi khusus diberikan negara kepada daerah otonom tentunya memiliki maksud dan tujuan. Maksud dan tujuan yang dibangun oleh negara merupakan implementasi dari amanah konstitusi sekaligus supaya memberikan manfaat yang efektif bagi daerah otonom. Otonomi khusus diberikan kepada daerah otonom setidaknya memiliki dua maksud dan tujuan, diantaranya:⁴¹

- a. Otonomi khusus merupakan satu solusi daerah otonom untuk mengatasi terjadinya konflik etnis;
- b. Otonomi khusus merupakan bentuk dari pelaksanaan demokrasi kepada daerah yang minoritas.

Untuk mencapai maksud dan tujuan yang diharapkan dari pelaksanaan otonomi khusus terdapat beberapa hal yang seharusnya diperhatikan oleh pemerintah supaya penerapan otonomi khusus dapat mencapai hasil yang ideal, yaitu:⁴²

- a. Pemerintah wajib memperhatikan hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemerintah wajib memperhatikan keselamatan dan hak-hak politik warga daerah otonom;
- c. Pemerintah diharapkan dapat mengefektifkan dan meperkuat sektor keuangan daerah otonom;

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Muntoha, "Otonomi Daerah ... *op. cit.*, hlm. 197.

⁴² *Ibid.* hlm. 199.

- d. Pemerintah diharapkan dapat memberikan cara-cara yang efektif dalam hal penyelesaian konflik yang terjadi di daerah otonom.

Otonomi khusus merupakan satu *extra ordinary policy* bagi suatu negara yang diberikan kepada daerah otonom tertentu sehingga dalam penerapannya memerlukan perhatian khusus dan cara-cara yang bersifat *extra ordinary ways* untuk dapat menciptakan otonomi yang ideal.

2. Otonomi Khusus di Indonesia

Indonesia adalah negara yang memiliki beragam budaya dan suku bangsa dimana keragaman ini berdampak pada beragamnya kondisi sosiologis di setiap daerahnya. Keragaman yang ada ini juga berdampak pada kehidupan politik dan ketatanegaraan. Keragaman budaya dan kondisi sosiologis inilah yang melatarbelakangi lahirnya otonomi khusus di beberapa daerah di Indonesia.

Otonomi khusus di Indonesia diberikan kepada dua provinsi yang memang keduanya memiliki kondisi sosiologis yang berbeda dalam penerapan politik ketatanegaraan dengan daerah lain sehingga harus diberi kewenangan khusus untuk melaksanakan otonomi khusus. Otonomi khusus diberikan kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua termasuk provinsi hasil pemekarannya.

a. Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Otonomi khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah

Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam lahir berdasarkan pada dasar filosofis bahwa salah satu karakter khas yang alami di dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sangat patuh terhadap pemberlakuan hukum Islam, budaya Islam yang berkembang di masyarakat melatarbelakangi perlunya ada otonomi khusus dalam hal urusan politik ketatanegaraan bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta dipandang belum menampung sepenuhnya hak asal-usul dan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh sehingga diperlukan undang-undang yang lebih bersifat khusus (*lex specialis*) yang khusus mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Kekhususan yang diberikan kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah dalam hal penerapan hukum yang berimplikasi pada bagaimana implementasi penegakan hukum yang dilakukan Mahkamah Syariah sebagai badan peradilan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Ruang lingkup Mahkamah Syariah adalah peradilan syariat Islam sebagai bagian dari sistem peradilan Nasional. Kewenangan Mahkamah Syariah didasarkan atas syariat Islam dalam sistem hukum nasional yang diberlakukan

bagi pemeluk agama islam dan diatur dengan qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.⁴³

Qanun adalah Peraturan Perundang-undangan sejenis Peraturan Daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Qanun dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Qanun Aceh, yang berlaku di seluruh wilayah Provinsi Aceh. Qanun Aceh disahkan oleh Gubernur setelah mendapat persetujuan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh.
- b. Qanun kabupaten/kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Qanun kabupaten/kota disahkan oleh bupati/walikota setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRK (Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten atau Dewan Perwakilan Rakyat Kota).⁴⁴

Terdapat lima qanun yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Nanggroe Aceh Darussalam, yaitu:⁴⁵

- a. Qanun tentang pelaksanaan Syariat Islam (Akidah, Ibadah dan Syiar Islam);
- b. Qanun tentang *khamr* (minuman keras) dan sejenisnya;
- c. Qanun tentang maisir (judi);
- d. Qanun tentang khalwat (mesum);
- e. Qanun tentang pengelolaan zakat.

Menurut Bagir Manan, Mahkamah Syariah merupakan bagian dari sistem peradilan nasional dan pengajuan upaya hukum tetap ke Mahkamah Agung.⁴⁶

⁴³ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori ... op. cit.*, hlm. 96.

⁴⁴ <http://id.wikipedia.org/wiki/Qanun>, diunduh tanggal 19 Desember 2011 Pukul 06.59 WIB.

⁴⁵ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori ... loc. cit.*

⁴⁶ *Ibid.* hlm. 97.

Sistem Pemilu di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam memiliki sifat yang khusus dan berbeda dengan provinsi lain di Indonesia. Dalam pelaksanaan Pemilu, kekhususan sistem terletak pada penyelenggara Pemilu. Pemilu dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP), komisi ini terintegral dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU).

KIP mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah sebagai representasi eksekutif di tingkat daerah dan pemilihan eksekutif di tingkat pusat maupun legislatif di daerah dan pusat dalam satu paket yaitu, pemilihan presiden/wakil presiden, anggota DPR pusat dan daerah serta DPD.⁴⁷

Sistem Pemilu di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tidak hanya diikuti partai-partai politik pada umumnya tetapi juga diikuti oleh partai politik lokal yang berdomisili di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA)/Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK), Gubernur dan Wakil Gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota.⁴⁸

Dalam hal Pemilu legeslatif, partai politik lokal dapat ikut serta dalam pelaksanaan Pemilu jika memperoleh sekurang-kurangnya 5% (lima persen) jumlah kursi DPRA atau memperoleh sekurang-kurangnya 5% (lima persen)

⁴⁷ Aryos Nivada, "Aceh Pilkada 2011", dalam Jurnal Akbar Tanjung Institute, tanggal 9 Desember 2010, hlm. 2

⁴⁸ *Ibid.* hlm. 6-7.

jumlah kursi DPRK yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kota di Aceh.⁴⁹

Dalam hal Pemilukada, mekanisme mengenai Pemilukada dijelaskan secara terperinci dalam Pasal 91 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Pasal 91:

- (1) Partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal atau gabungan partai politik dan partai politik lokal dapat mengajukan pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota.
- (2) Partai politik lokal, gabungan partai politik lokal, atau gabungan partai politik dan partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRA atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRA di daerah yang bersangkutan.
- (3) Partai politik lokal, gabungan partai politik lokal, atau gabungan partai politik dan partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (2).
- (4) Partai politik lokal, gabungan partai politik lokal, atau gabungan partai politik dan partai politik lokal, pada saat mendaftarkan pasangan calon, wajib menyerahkan:
 - a. surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik lokal atau pimpinan partai politik lokal yang bergabung;
 - b. kesepakatan tertulis antarpolitical partai politik lokal yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;
 - c. surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik lokal atau para pimpinan partai politik lokal yang bergabung;
 - d. surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota secara berpasangan;
 - e. surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
 - f. surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

⁴⁹Pasal 90 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

- g. surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil, prajurit Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - h. surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRA/DPRK tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
 - i. surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRA/DPRK yang mencalonkan diri sebagai calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota;
 - j. kelengkapan persyaratan calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (2); dan
 - k. naskah visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.
- (5) Partai politik lokal, gabungan partai politik lokal, atau gabungan partai politik dan partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (4), hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal lain.
- (6) Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.
- (7) Masa pendaftaran pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal pengumuman pendaftaran pasangan calon.

b. Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Otonomi khusus bagi Provinsi Papua diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dasar filosofis Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua adalah bahwa masyarakat Papua sebagai insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar.

Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya

memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, sehingga diperlukan suatu aturan untuk menjadi alat penyeimbang dan pengikat supaya rasa keadilan bagi rakyat Papua dapat tercapai.

Dalam perkembangannya telah lahir kesadaran baru di kalangan masyarakat Papua untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional pengakuan terhadap hak-hak dasar serta adanya tuntutan penyelesaian masalah yang berkaitan dengan pelanggaran dan perlindungan Hak Asasi Manusia penduduk asli Papua sehingga diperlukan undang-undang yang berfungsi sebagai alat legitimasi untuk melindungi hak konstitusional penduduk asli Papua.

Pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan penegakan supermasi hukum, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.⁵⁰

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang telah ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus

⁵⁰ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori ... op. cit.*, hlm. 98.

bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang mendeskripsikan secara umum mengenai Provinsi Papua dan otonomi khusus yang berlaku di Provinsi Papua.

Pasal 1 :

- a. Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang kemudian menjadi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

Otonomi khusus yang ada di Papua diberikan oleh pemerintah pusat sehingga Provinsi Papua dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Pemerintah daerah Provinsi Papua dalam pemberlakuan otonomi khusus memerlukan kepastian hukum yang sifatnya mendesak dan segera agar tidak menimbulkan hambatan percepatan pembangunan khususnya bidang sosial, ekonomi, dan politik serta infrastruktur di Provinsi Papua Barat.⁵¹

Pemberlakuan otonomi khusus Provinsi Papua dapat berjalan secara efektif jika dalam pelaksanaan otonomi khusus tidak hanya berdasarkan pada pendekatan yuridis tetapi harus berdasarkan pada pendekatan yang multidimensi, misalnya pendekatan yang bersifat sosiologis, filosofis, maupun pendekatan historis.⁵² Pendekatan yuridis tidak akan efektif jika diterapkan pada masyarakat Papua. Karakteristik masyarakat Papua yang kompleks akan membuat otonomi khusus harus berorientasi pada perkembangan kondisi kemasyarakatan masyarakat Papua,

⁵¹ <http://hukumonline.com/klinik/detail/lt4e8c3cabba8dc> , diunduh tanggal 19 Desember 2011 Pukul 18.32.

⁵² Maria S. W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Ctk. II, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009, hlm. 189.

selain itu otonomi khusus Papua harus dikembalikan kepada tujuan asal yang melatarbelakangi pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua. Pemberlakuan otonomi khusus juga harus didasarkan pada sejarah perjalanan politik ketatanegaraan di Papua.

Pokok permasalahan yang terjadi di Provinsi Papua adalah terjadinya marginalisasi dan tindakan diskriminatif terhadap perkembangan ekonomi di Papua. Pemerintah gagal melaksanakan pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi berbasis kerakyatan. Belum ada kesamaan paradigma soal sejarah bergabungnya Papua ke Indonesia. Belum adanya rekonsiliasi serta pertanggungjawaban dari negara terhadap kekerasan kepada masyarakat asli oleh negara di masa lalu.⁵³

Pokok permasalahan yang menimpa Papua inilah kemudian negara membuat suatu aturan supaya dapat menjadi payung hukum dan dapat melakukan langkah preventif maupun represif dalam menangani permasalahan yang timbul, yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

⁵³Ans Gregory da Iry, *Dari Pupua Meneropong Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 9-10.

BAB III

TINJAUAN YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 29/PUU-IX/2011 TENTANG PERMOHONAN UJI MATERIIL UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR 1945

A. Sistem Pemilukada di Daerah Otonomi Khusus Provinsi Papua

Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 melatarbelakangi pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua yang masih menjunjung tinggi hukum yang berkembang di dalam masyarakat Papua (hukum adat). Otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua berimplikasi pada pelaksanaan segala aspek pemerintahan Provinsi Papua, termasuk salah satunya pelaksanaan Pemilukada di provinsi tersebut.

Sistem Pemilukada di Provinsi Papua sangat berbeda dengan sistem Pemilukada pada umumnya. Pemilukada di Provinsi Papua berada di bawah pengawasan 2 (dua) lembaga daerah yang memiliki kewenangan penuh atas terlaksananya Pemilukada di Provinsi Papua, dua lembaga tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan Majelis Rakyat Papua (MRP).

Pasal 1 huruf f Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat Papua adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua sebagai badan legislatif Daerah Provinsi Papua. Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) merupakan representasi dari Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) yang memiliki kewenangan penuh sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legeslatif.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menyatakan wewenang yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP).

Pasal 7 ayat (1):

- (1). DPRP mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. memilih Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - b. mengusulkan pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih kepada Presiden Republik Indonesia;
 - c. mengusulkan pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur kepada Presiden Republik Indonesia;
 - d. menyusun dan menetapkan arah kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan program pembangunan daerah serta tolok ukur kinerjanya bersama-sama dengan Gubernur;
 - e. membahas dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama-sama dengan Gubernur;
 - f. membahas rancangan Perdasus dan Perdasi bersama-sama dengan Gubernur;
 - g. menetapkan Perdasus dan Perdasi;
 - h. bersama Gubernur menyusun dan menetapkan Pola Dasar Pembangunan Provinsi Papua dengan berpedoman pada Program Pembangunan Nasional dan memperhatikan kekhususan Provinsi Papua;
 - i. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi Papua terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
 - j. melaksanakan pengawasan terhadap:
 - 1) pelaksanaan Perdasus, Perdasi, Keputusan Gubernur dan kebijakan Pemerintah Daerah lainnya;

- 2) pelaksanaan pengurusan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi Papua;
 - 3) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - 4) pelaksanaan kerjasama internasional di Provinsi Papua.
- k. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan penduduk Provinsi Papua; dan
- l. memilih para utusan Provinsi Papua sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Majelis Rakyat Papua (MRP) merupakan representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama di Provinsi Papua.¹

Majelis Rakyat Papua (MRP) merupakan lembaga negara yang menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua untuk menjalankan otonomi khusus di Provinsi Papua. Majelis Rakyat Papua terdiri dari 42 anggota yang terdiri dari perwakilan adat, perempuan, dan tokoh agama yang masing-masing beranggotakan 14 orang.²

Tugas dari Majelis Rakyat Papua adalah menyeleksi calon pasangan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur yang bukan merupakan orang asli Papua. Tugas selanjutnya memberikan persetujuan untuk calon pasangan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur yang merupakan orang asli Papua.³

¹Pasal 1 huruf g Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

²Syamsul Hadi, dkk, *Disintegrasikan Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal, dan Dinamika Internasional*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 137.

³*Ibid.*

Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjelaskan mengenai wewenang dari Majelis Rakyat Papua (MRP).

Pasal 20 ayat (1):

- (1). MRP mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP;
 - b. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP;
 - c. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;
 - d. memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua;
 - e. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan
 - f. memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

Pelaksanaan Pemilukada di Provinsi Papua didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Khusus untuk Provinsi Papua, pelaksanaan Pemilukada diatur dalam pasal 139-142.

Pasal 139 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyatakan bahwa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Papua dilakukan secara langsung oleh rakyat, yang

pencalonannya diusulkan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Papua oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang- kurangnya 15% dari jumlah kursi di DPR Papua atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilu Legislatif. Pasal 139 ayat (2) huruf f menjelaskan lebih khusus bahwa sebelum menetapkan pasangan calon menjadi pasangan paling sedikit 2 (dua) pasangan calon, Dewan Perwakilan Rakyat Papua meminta pertimbangan dan persetujuan MRP.

Ketentuan Pasal 139 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menunjukkan bahwa proses verifikasi administrasi dan politik merupakan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Papua, dalam hal ini KPUD Provinsi Papua hanya bertugas sebagai penyelenggara pemilihan setelah menerima klarifikasi dan verifikasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Papua. Majelis Rakyat Papua dalam memberi pertimbangan dan persetujuan harus melalui mekanisme Dewan Perwakilan Rakyat Papua, tanpa hal tersebut maka pelaksanaan Pemilukada Provinsi Papua cacat secara hukum.⁴

⁴ <http://aurapapua25.wordpress.com/2011/06/24/pilkada-provinsi-papua-disepakati-23-september-2011/> , diunduh tanggal 22 Desember 2011 Pukul 18.50 WIB.

B. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Mahkamah Konstitusi dan Kedudukan Hukum (*legal standing*) Pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Dalam memutus uji materiil suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Mahkamah Konstitusi wajib memiliki kedudukan hukum, kaitannya dengan uji materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 kedudukan hukum merupakan dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus uji materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945, kedudukan hukum Mahkamah Konstitusi dalam uji materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut:⁵

1. Para Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Mahkamah) untuk melakukan pengujian Pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Otsus Papua terhadap Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945.
2. Pada ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 juncto Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU MK) juncto Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU 48/2009), telah diatur dan dirumuskan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945.
3. Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pekara Pengujian Undang- Undang disebutkan:

⁵Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011, hlm. 2-3.

- (1). Permohonan pengujian undang-undang meliputi pengujian formil dan/atau pengujian materiil.
- (2). Pengujian materiil adalah pengujian undang-undang yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.
- (3). Pengujian formil adalah pengujian undang-undang yang berkenaan dengan proses pembentukan Undang-Undang dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil, sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Hal yang menjadi pokok permasalahan dalam pengujian materi dalam perkara ini adalah kewenangan Majelis Rakyat Papua (MRP), kewenangan Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan bakal calon Gubernur dan/atau Wakil Gubernur yang telah diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebagaimana tertuang dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dinilai menyalahi prosedur dalam menetapkan bakal calon Gubernur dan/atau Wakil Gubernur di Provinsi Papua, oleh karena itu Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk diuji materiil terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. adalah bakal calon Wakil Gubernur Provinsi Papua yang oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) dinyatakan tidak sah untuk mengikuti Pemilu Pilkada Provinsi Papua karena oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) dinyatakan bahwa Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. bukanlah orang asli Papua.

Bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian materi Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi

Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai berikut:⁶

1. Ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyebutkan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu :
 - a. perorangan warga negara Indonesia.
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan prinsip Negara Kesatuan.
 - c. badan hukum publik atau privat, atau
 - d. lembaga negara.
2. Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “hak Konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945;
3. Pendapat Mahkamah dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 010/PUU/V/2007 menyatakan bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:
 - a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945.
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
 - c. Kerugian konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dan dapat dipastikan akan terjadi.
 - d. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
4. Pemohon I David Barangkea dalam kapasitas sebagai Kepala Suku Yawa Onat yang membawahi 38 (tiga puluh delapan) Kampung Adat, yang di dalamnya termasuk Marga Tanawani dan Marga Mora, dalam wilayah pemerintahan Kabupaten Kepulauan Yapen, Provinsi Papua, adalah kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang telah lama ada dan tetap konsisten dalam menegakkan norma-norma hukum adat diantara para anggota masyarakat hukum adat, serta secara nyata hidup dan berkembang dalam lingkup negara kesatuan Republik Indonesia;
5. Pemohon II Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. adalah orang asli Papua, karena diterima sesuai dengan norma-norma hukum yang dipatuhi masyarakat hukum adat sehati, suku Yawa Onat, Kabupaten Kepulauan Yapen, Provinsi Papua, telah diakui menjadi anggota

⁶*Ibid.* hlm. 3-5.

- masyarakat hukum adat dengan marga Tanawani Mora, sebagaimana makna ketentuan Pasal 1 huruf t UU Otsus Papua;
6. Akibat kesalahan pelaksanaan materi muatan Pasal 20 ayat (1) huruf a UU Otsus Papua yang dilakukan oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) dengan mengeluarkan Keputusan Nomor 06/MRP/2005 tanggal 18 Nopember 2005 yang isinya menyatakan bahwa Pemohon II bukan orang asli Papua, tanpa adanya komunikasi dan klarifikasi kepada Pemohon I sebagai pemegang kewenangan Masyarakat Hukum Adat Yawa Onat maupun pihak lain mengetahui norma hukum Masyarakat Hukum Adat Yawa Onat. Keputusan MRP yang menyatakan Pemohon II bukan orang asli Papua, berakibat Pemohon II tidak dapat menjadi bakal Calon Wakil Gubernur Provinsi Papua pada tahun 2005;
 7. Keputusan MRP tersebut melanggar hak konstitusional kesatuan masyarakat hukum adat Yawa Onat yang kepemimpinan tradisionalnya dipercayakan kepada Pemohon I, dan juga melanggar hak konstitusional seluruh kesatuan masyarakat hukum adat yang mendiami tanah Papua yang dijamin Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, serta pada saat yang bersamaan melanggar hak konstitusional Pemohon II sebagai warga negara Indonesia yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Walaupun demikian, Keputusan Nomor 06/MRP/2005 tersebut tetap ditindaklanjuti;
 8. Para Pemohon mengalami kerugian konstitusional yang bersifat spesifik, yaitu bagi kesatuan masyarakat hukum adat Yawa Onat khususnya yang kepemimpinan tradisionalnya dipercayakan kepada Pemohon I, serta seluruh kesatuan masyarakat hukum adat yang hidup dan berkembang di Papua, karena keberadaannya diabaikan atau diingkari oleh MRP. Disamping itu, kerugian konstitusional yang bersifat spesifik juga dialami Pemohon II, karena hilangnya hak konstitusional memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan yaitu menjadi Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua, walaupun seluruh persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang telah dipenuhi;
 9. Dengan dikabulkannya permohonan dari para Pemohon, maka kerugian konstitusional sebagaimana diuraikan di atas tidak perlu terjadi lagi pada masa mendatang.

Berdasarkan pada 9 (sembilan) kedudukan hukum tersebut di atas Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. dinyatakan sah oleh Mahkamah Konstitusi sebagai Pemohon dalam pengujian Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

C. Pertimbangan Hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya

Berdasarkan atas kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sebelum memberikan pertimbangan lebih jauh, Mahkamah Konstitusi memberikan pendapatnya mengenai perkara Uji Materiil Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945, adapun pendapat dari Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:⁷

- a. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang [*vide* Pasal 18B ayat (1) UUD 1945];
- b. 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 [*vide* Pasal 18B ayat (2) UUD 1945];
- c. Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua [*vide* Pasal 1 huruf t UU 21/2001];
- d. Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat

⁷*Ibid.* hlm. 59-60.

Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundangundangan. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat. [*vide* Penjelasan Umum UU 21/2001];

- e. Penjelasan Umum UU 21/2001 secara tegas mendorong orang asli Papua untuk terlibat baik dalam pemikiran maupun tindakan bagi kepentingan Provinsi Papua dengan harapan akan terjadi perubahan kualitas orang asli Papua dalam menguasai dan mengelola sumber daya alam, sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Penjelasan Umum UU 21/2001 tersebut dengan tegas menunjukkan adanya kebijakan afirmatif (*affirmative action policy*) yakni pengistimewaan untuk sementara waktu yang bertujuan memberikan peluang kepada masyarakat asli Papua untuk memiliki wakil di DPRP melalui pengangkatan. UU 21/2001 sebagai pengejawantahan dari Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, di dalamnya memuat pasal-pasal tertentu yang mengatur kekhususan dimaksud. Salah satunya adalah pembentukan DPRP sebagai lembaga perwakilan rakyat dari pemerintahan daerah Papua yang bersifat khusus dan berbeda dengan daerah provinsi lainnya. Kekhususan tersebut, antara lain, adanya sebagian anggota DPRP yang diangkat [*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009, tanggal 1 Februari 2010]. Selain itu, kekhususan tersebut juga nampak dengan adanya Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil perempuan. MRP diberi kewenangan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama. Lembaga seperti MRP tersebut tidak dikenal di daerah lain di Indonesia;

Pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut di atas menjadi landasan bagi Mahkamah Konstitusi untuk memberikan pertimbangan hukum dan putusan bagi perkara Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi

Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Adapun pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

- a. Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon adalah menguji Pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151) (selanjutnya disebut UU 21/2001), yang menyatakan:

“MRP mempunyai tugas dan wewenang: memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP”.

Menurut para Pemohon pasal a quo bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), yaitu Pasal 18B ayat (2) yang menyatakan:

“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”;

dan Pasal 28D ayat (3) yang menyatakan:

*“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”;*⁸

- b. Menimbang bahwa para Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia serta kesatuan masyarakat hukum adat yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Pasal 20 ayat (1) huruf a UU 21/2001 dengan alasan pokok sebagai berikut: Pemohon I adalah Kepala Suku Yawa Onat yang membawahi 38 (tiga puluh delapan) Kampung Adat, yang di dalamnya termasuk marga Tanawani dan marga Mora, dalam wilayah Pemerintahan Kabupaten Kepulauan Yapen, Provinsi Papua, adalah kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang merasa dirugikan hak-hak konstitusionalnya sebagai masyarakat hukum adat yang telah lama ada dan secara nyata hidup dan berkembang dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai masyarakat hukum adat, Pemohon I konsisten menegakkan norma-norma hukum adat di antara para anggota masyarakat hukum adat. Berdasarkan kewenangan Majelis Rakyat Papua (selanjutnya disebut MRP) yang

⁸*Ibid.* hlm. 42-43.

ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) huruf a UU 21/2001 a quo yang menolak Pemohon II untuk menjadi calon Wakil Gubernur Provinsi Papua dan menolak penerimaan dan pengakuan Pemohon I sebagai orang asli Papua, sehingga mengakibatkan hak konstitusional para Pemohon berdasarkan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dirugikan;

Berdasarkan dalil-dalil permohonan para Pemohon tersebut, menurut Mahkamah para Pemohon mengalami kerugian konstitusional yang bersifat spesifik, yaitu kerugian hak konstitusional kesatuan masyarakat hukum adat Yawa Onat (Pemohon I) mengakui dan menerima seseorang (Pemohon II) untuk menjadi anggota kesatuan masyarakat adat Yawa Onat, serta kerugian konstitusional yang bersifat spesifik juga dialami Pemohon II, karena hilangnya hak konstitusional Pemohon II memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan yaitu menjadi calon Wakil Gubernur Provinsi Papua. Dengan kemungkinan dikabulkannya permohonan dari para Pemohon, maka kerugian konstitusional sebagaimana diuraikan di atas tidak akan terjadi lagi pada masa mendatang.⁹

- c. Menimbang bahwa Mahkamah perlu mempertimbangkan lebih dahulu keberadaan suku Yawa Onat sebagai salah satu suku asli yang ada di Provinsi Papua. Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 bertanggal 18 Juni 2008 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VI/2008 bertanggal 19 Juni 2008 yang menyatakan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat dikatakan secara *de facto* hidup atau *actual existence*, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun fungsional, setidaknya harus memenuhi unsur:
- i. adanya masyarakat yang memiliki perasaan kelompok atau *in group feeling*;
 - ii. adanya pranata pemerintahan adat;
 - iii. adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;
 - iv. adanya perangkat norma hukum adat;
 - v. adanya wilayah tertentu, khususnya masyarakat hukum adat yang teritorial.

Berdasarkan kriteria tersebut, dikaitkan dengan keterangan para Pemohon, keterangan saksi Agus Tanawani dan saksi Hermanus Wariori, Suku Yawa Onat adalah salah satu suku asli yang masih hidup dan eksis di Provinsi Papua yang membawahi 38 kampung adat yang berada di wilayah administratif pemerintahan Kabupaten Kepulauan Yapen. Keterangan para

⁹ *Ibid.* hlm. 45-46

Pemohon dan para saksi tersebut tidak dibantah oleh saksi Yoram Wambrauw, Ketua Sementara MRP, yang memberikan keterangan mewakili MRP, maupun keterangan Pemerintah. Oleh karena itu, walaupun belum ada peraturan daerah yang menetapkan Suku Yawa Onat sebagai satu kesatuan masyarakat adat, menurut Mahkamah, secara faktual Suku Yawa Onat adalah satu kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki hak-hak tradisional yang berada di Provinsi Papua yang harus mendapat jaminan dan perlindungan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Belum adanya peraturan daerah yang menetapkan eksistensi suatu kesatuan masyarakat hukum adat, tidak berarti kesatuan masyarakat hukum adat menjadi tidak ada, karena apabila keberadaan masyarakat hukum adat di Provinsi Papua digantungkan pada pengakuan atau pengukuhan berdasarkan peraturan daerah, maka secara yuridis tidak akan ada kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Papua sampai dengan adanya pengukuhan tersebut;

- d. Menimbang bahwa Pasal 1 huruf t UU 21/2001 menentukan bahwa orang asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua. Dari ketentuan tersebut jelas bahwa yang termasuk orang asli Papua adalah:
 - i. mereka yang berasal dari rumpun ras Melanesia menjadi anggota suku-suku asli atau masyarakat adat di Provinsi Papua, dan/atau
 - ii. orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat di Papua;

Menurut Mahkamah, kedua kriteria orang asli Papua dalam Pasal 1 huruf t UU *a quo*, telah mencerminkan makna bahwa keanggotaan suatu masyarakat hukum adat dapat timbul, baik karena secara alamiah berasal dari anggota suku-suku asli, maupun karena diakui sebagai anggota masyarakat hukum adat berdasar alasan-alasan yang lazim dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan, dan dilakukan sesuai dengan mekanisme yang secara konsisten diterapkan oleh masyarakat hukum adat tersebut;

- e. Menimbang bahwa, menurut Mahkamah, Pasal 20 ayat (1) huruf a UU 21/2011 yang menentukan bahwa MRP mempunyai tugas dan wewenang memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRD adalah ketentuan yang kabur dan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil serta dapat menimbulkan pelanggaran hak-hak konstitusional yang dijamin oleh konstitusi [*vide* Pasal 28D ayat (1) UUD 1945] baik bagi suku-suku asli di Papua sebagai kesatuan masyarakat hukum adat maupun bagi perseorangan warga suku asli tersebut. Hal itu berkaitan dengan kriteria apa yang dipergunakan MRP untuk menentukan orang asli Papua sebagai bakal calon gubernur atau bakal calon wakil gubernur Papua, baik kriteria yang dibuat melalui peraturan perundang-undangan maupun kriteria yang dibuat oleh MRP sendiri. Fakta dalam perkara *a quo*, kriteria yang ada,

baik dalam peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang diputuskan oleh MRP, telah melanggar hak-hak konstitusional, baik hak konstitusional kesatuan masyarakat hukum adat maupun hak konstitusional dari anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Oleh karena kabur dan tidak jelasnya ketentuan pasal *a quo*, maka akibatnya dapat dipastikan hak-hak konstitusional masyarakat hukum adat yang dijamin oleh konstitusi akan terancam. Dengan kata lain adanya ketentuan pasal *a quo*, memungkinkan terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan konstitusi yang memberi jaminan perlindungan atas hak-hak konstitusional kesatuan masyarakat hukum adat [*vide* Pasal 18B ayat (2) UUD 1945]. Oleh karena itu, Mahkamah, dalam rangka memberikan jaminan dan perlindungan konstitusional terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, harus memastikan tidak akan terjadi pelanggaran terhadap perlindungan dan jaminan konstitusional yang diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum adat tersebut, baik yang dilakukan melalui perundang-undangan maupun oleh lembaga pemerintah yang ada;

- f. Menimbang bahwa, menurut Mahkamah, dengan pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua seharusnya akan diakui, dijamin, dan dilindungi hak-hak masyarakat hukum adat yang ada dan tetap hidup di Provinsi Papua. Hak masyarakat hukum adat tersebut seharusnya tidak boleh dikurangi atau dieliminasi dengan adanya keberadaan MRP, karena MRP bukanlah bentuk dari kesatuan masyarakat hukum adat yang lahir secara alamiah dan MRP tidak membawahi berbagai kesatuan masyarakat hukum adat yang ada di Provinsi Papua, tetapi merupakan salah satu lembaga pemerintahan daerah bentukan negara berdasarkan Undang-Undang. Selain itu, menurut Mahkamah, MRP tersebut dibentuk oleh negara sebagai perwakilan kultural yang mewakili masyarakat adat, kelompok agama, dan kelompok perempuan yang ada di Provinsi Papua sehingga tidak mungkin mewakili seluruh masyarakat hukum adat yang ada di Papua. Oleh karena itu, menurut Mahkamah hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat mengenai kriteria, mekanisme, dan prosedur seseorang untuk menjadi anggota kesatuan masyarakat hukum adat haruslah didasarkan pada ketentuan internal dari kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan dan bukan atas keputusan MRP. Keberadaan MRP akan bertentangan dengan semangat lahirnya otonomi khusus bagi Provinsi Papua, jika dalam menjalankan tugas dan kewenangannya justru mengabaikan hak-hak asli masyarakat hukum adat yang ada di Provinsi Papua. Pengakuan atas hak-hak tradisional suku-suku asli sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Papua adalah salah satu bentuk perlindungan konstitusional atas kekhususan Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam UU 21/2001 dan sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) serta Pasal 28I ayat (3) UUD 1945;¹⁰

¹⁰ *Ibid.* hlm. 58-65.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi membuat amar putusan sebagai berikut:¹¹

- a. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
- b. Pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151) adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa pertimbangan dan persetujuan Majelis Rakyat Papua mengenai status seseorang sebagai orang asli Papua sebagaimana dimaksud Pasal 1 huruf t Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yang bakal menjadi calon gubernur dan/atau calon wakil gubernur, adalah berdasarkan pengakuan dari suku asli di Papua asal bakal calon gubernur dan/atau wakil gubernur yang bersangkutan;
- c. Pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa pertimbangan dan persetujuan Majelis Rakyat Papua mengenai status seseorang sebagai orang asli Papua sebagaimana dimaksud Pasal 1 huruf t Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yang bakal menjadi calon gubernur dan/atau calon wakil gubernur, adalah berdasarkan pengakuan dari suku asli di Papua asal bakal calon gubernur dan/atau wakil gubernur yang bersangkutan;
- d. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

¹¹*Ibid.* hlm. 66-67.

D. Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Otonomi khusus merupakan salah satu usaha pemerintah Indonesia untuk merepresentasikan demokrasi yang berlandaskan pada Pancasila dan amanat dari Undang-Undang Dasar 1945. Otonomi khusus bagi Provinsi Papua adalah otonomi yang memiliki sifat yang spesifik, hal ini berlatar belakang pada aspek filosofis dan sosiologis pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua. Latar belakang otonomi khusus bagi Provinsi Papua adalah untuk memayoritaskan masyarakat Papua dengan memberikan demokrasi yang lebih luas dibanding masyarakat di provinsi lainnya. Otonomi khusus bagi Provinsi Papua juga dimaksudkan untuk mencegah disintegrasi dan konflik-konflik yang terjadi di provinsi ini. Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, seharusnya pemerintah (dalam hal ini pemerintah daerah maupun pemerintah pusat) dapat melaksanakan otonomi dengan baik dan sesuai prosedural yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 atau undang-undang yang terkait.

Pengawasan pelaksanaan demokrasi di daerah otonomi khusus (dalam hal ini lebih khusus kepada Provinsi Papua) dapat dilihat dengan munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Permasalahan muncul ketika Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. seorang bakal calon wakil gubernur oleh

Majelis Rakyat Papua (MRP) dinyatakan bukan orang asli Papua, oleh karena itu atas dirinya tidak dapat mengikuti Pemilukada di Provinsi Papua. Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. sebenarnya telah diakui sebagai orang asli Papua yang ditunjukkan dengan adanya pengakuan dari Suku Yawa Onat yang merupakan salah satu suku asli yang masih hidup dan eksis di Provinsi Papua yang membawahi 38 kampung adat yang berada di wilayah administratif pemerintahan Kabupaten Kepulauan Yapen, tetapi Majelis Rakyat Papua (MRP) mengabaikan pengakuan tersebut dan menyatakan Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. bukan orang asli Papua dan tidak dapat mengikuti Pemilukada di Provinsi Papua.

Pasal 1 huruf t Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menyatakan bahwa Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua, dengan bunyi pasal yang demikian, hal ini menunjukkan bahwa Majelis Rakyat Papua (MRP) telah salah dalam menerapkan materi dari Pasal 1 huruf t Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Pasal 18B ayat (2) menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Pernyataan pasal ini memberikan legitimasi kepada Suku Yawa Onat sebagai suku

asli yang masih hidup dan eksis di Provinsi Papua yang membawahi 38 kampung adat yang berada di wilayah administratif pemerintahan Kabupaten Kepulauan Yapen. Dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi ketua Majelis Rakyat Papua (MRP) juga mengakui bahwa Suku Yawa Onat sebagai suku asli dari Papua, ini artinya Majelis Rakyat Papua telah salah memberikan pertimbangan (terkait Pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua) dan bertindak atas kewenangannya secara inkonstitusional.

Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah menyatakan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Pertimbangan yang salah dari Majelis Rakyat Papua (MRP) jika dikaitkan dengan Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah melanggar hak konstitusional Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. yang dalam hal ini merupakan bagian dari Warga Negara Indonesia dan memiliki hak untuk memperoleh kesempatan dalam hal pemerintahan.

Menurut penulis, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan putusan yang tepat. Putusan tersebut telah didasarkan pada hak-hak konstitusi Warga Negara Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945. Putusan ini merupakan implementasi proses pengawasan oleh Mahkamah Konstitusi untuk melindungi hak-hak konstitusi setiap individu atau kelompok masyarakat yang ada di Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan gambaran bahwa Mahkamah Konstitusi telah melaksanakan tugasnya sebagai penegak demokrasi di Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 menurut penulis telah memihak kepada kebebasan bergerak (dalam konteks ini kebebasan bergerak dalam pemerintahan) yang merupakan salah satu ciri dari sebuah bentuk demokrasi. Berdasarkan alasan tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 telah memenuhi semua landasan hukum dan terlegitimasi.

Implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 dapat ditinjau dari beberapa aspek. Ditinjau dari aspek hukum, dengan adanya putusan ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus segera merevisi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua supaya tidak terjadi kekosongan hukum, karena dengan diajukannya *judicial review* Pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dinyatakan batal.

Ditinjau dari aspek politik, dengan adanya putusan ini, menandai batalnya Keputusan Majelis Rakyat Papua (MRP) Nomor 06/MRP/2005 dan Komarudin Watubun Tanawani Mora, S. H., M. H. dapat mengikuti Pemilukada di Provinsi Papua.

Ditinjau dari aspek filosofis, dengan adanya putusan ini akan menjadi pedoman bagi pemerintah daerah di daerah otonomi khusus Provinsi Papua dalam

melaksanakan otonomi khusus yang berlandaskan pada cita-cita awal yang melatarbelakangi pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 menjadi yurisprudensi bagi perkara yang sama yang mungkin terjadi di masa yang akan datang. Putusan ini akan menjadi peraturan yang akan selalu mengawal pelaksanaan demokrasi dan perlindungan hak-hak konstitusional di daerah otonomi khusus Provinsi Papua.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam hal Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi menggunakan landasan hukum sebagai berikut:
 - a. Dasar hukum kewenangan Mahkamah Konstitusi (kedudukan hukum Mahkamah Konstitusi dalam memutus Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945).
 1. Pada ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 juncto Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU MK) juncto Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU 48/2009).

2. Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pekara Pengujian Undang- Undang.
- b. Dasar hukum kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon dalam permohonan uji materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
1. Ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyebutkan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang;
 2. Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “hak Konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945;
 3. Pendapat Mahkamah dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 010/PUU/V/2007 menyatakan bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:
 - a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945.
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

- c. Kerugian konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dan dapat dipastikan akan terjadi.
 - d. Adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
- c. Dasar hukum dikabulkannya permohonan atas uji materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
1. Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945
Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
 2. Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945
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.

3. Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

4. Pasal 1 huruf t Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua.

5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 bertanggal 18 Juni 2008 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VI/2008 bertanggal 19 Juni 2008 yang menyatakan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat dikatakan secara *de facto* hidup atau *actual existence*, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun fungsional, setidaknya harus memenuhi unsur:

- i. adanya masyarakat yang memiliki perasaan kelompok atau *in group feeling*;
- ii. adanya pranata pemerintahan adat;
- iii. adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;
- iv. adanya perangkat norma hukum adat;

v. adanya wilayah tertentu, khususnya masyarakat hukum adat yang teritorial.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan putusan yang tepat, karena putusan tersebut telah didasarkan pada hak-hak konstitusi Warga Negara Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945. Putusan ini merupakan implementasi proses pengawasan oleh Mahkamah Konstitusi untuk melindungi hak-hak konstitusi setiap individu atau kelompok masyarakat yang ada di Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 tentang Uji Materiil Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan gambaran bahwa Mahkamah Konstitusi telah melaksanakan tugasnya sebagai penegak demokrasi di Indonesia. Ketika semua landasan hukum terpenuhi dan terlegitimasi secara hukum, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 memihak kepada kebebasan bergerak (dalam konteks ini kebebasan bergerak dalam pemerintahan) yang merupakan salah satu ciri dari sebuah bentuk demokrasi.

B. Saran

1. Lembaga khusus yang ada di daerah otonomi khusus Provinsi Papua seperti Majelis Rakyat Papua yang memiliki kewenangan yang sangat luas dalam hal pemerintahan daerah sebaiknya berhati-hati dalam membuat kebijakan. Kebijakan yang diambil sebaiknya didasarkan pada hak-hak konstitusional

Warga Negara Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945, peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait, dan aspek-aspek lain yang berkembang di masyarakat serta harus melihat apakah pelaksanaan kebijakan tersebut sudah sesuai prosedur atau belum supaya kebijakan yang diambil tidak dinyatakan kebijakan yang inkonstitusional.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Ctk. Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- Ans Gregory da Iry, *Dari Pupua Meneropong Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2009
- Darul Kutni Tuhepaly, *Otonomi Khusus Bidang Kelautan*, Ctk. Pertama, Galang Press, Yogyakarta, 2006
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik, Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, Grasindo, Jakarta, 2007
- Kompas, *Monarki Yogya, Inkonstitusional?*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2011
- M. Bambang Pranowo, *Multidimensi Ketahanan Nasional*, Ctk. I, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2010
- Maria S. W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Ctk. II, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Ctk. IV, Rajawali Pers, Jakarta, 2009
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. II, Nusa Media, Bandung, 2010
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Ctk. I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005

- Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum (Konstitusi dan Demokrasi Dalam Rangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945)*, Ctk. I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005
- P. J. Suwarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974 Sebuah Tinjauan Historis*, Ctk. Pertama, Kanisius, Yogyakarta, 1994
- Siswanto Sunarno, *Hukum pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. III, Sinar Grafika, Jakarta, 2009
- Soehino, *Hukum Tata Negara, Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 adalah Negara Hukum*, Ctk. I, Liberty, Yogyakarta, 1985
- Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, Ctk. I, BPFE, Yogyakarta, 1991
- Syamsudin Haris, dkk., *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2006
- Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Edisi Revisi, Prenada Media, Jakarta, 2003

B. Jurnal dan Karya Ilmiah

- Aryos Nivada, “Aceh Pilkada 2011”, dalam Jurnal Akbar Tanjung Institute, tanggal 9 Desember 2010
- Lili Romli, “Pro-Kontra Pemekaran Papua: Sebuah Pelajaran Bagi Pemerintah Pusat”, artikel pada Jurnal Penelitian Politik, Papua Menggugat, edisi no. 1 Vol.3, 2006
- Muntoha, “Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan-peraturan Daerah Bernuansa Syariah” dalam Disertasi Program S3 Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2008

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

D. Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011.

E. Data Elektronik

Andi Rezka, *Otonomi Daerah*, <http://prinsipmaju.blogspot.com/2011/11/otonomi-daerah.html>, 22 November 2011 Pukul 09.48 WIB.

Asef TS, *Pelaksanaan Otonomi Daerah*, <http://asefts63.wordpress.com/materi-pelajaran/pkn-cls-9/pelaksanaan-otonomi-daerah/>, 22 November 2011 Pukul 10.06 WIB

Muhammad Habibi, "Konsep Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Analisis Konsep Otonomi Berdasarkan Perkembangan Konstitusi DiIndonesia)", dalam abstraksi skripsi Program S1 Fakultas Hukum UMS, Surakarta, 2008, hlm. 184-185, diunduh dari

<http://www.scribd.com/doc/51424922/9/f-Materi-Muatan-Menurut-UU-No-22-Tahun-1999>, 22 November 2011 Pukul 07.37 WIB.

R. Herlambang, *Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal Hubungan Pusat dan Daerah*, <http://herlambangperdana.files.wordpress.com/2008/08/herlambang-pembagian-kekuasaan-secara-vertikal.pdf>, 6 November 2011 Pukul 14.27 WIB.

<http://hukumonline.com/klinik/detail/lt4e8c3cabba8dc>, tanggal 19 Desember 2011

http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia, 9 Oktober 2011, 20.29 WIB.

<http://id.wikipedia.org/wiki/Qanun>, tanggal 19 Desember 2011 Pukul 06.59 WIB.

<http://ruhcitra.wordpress.com/2008/11/11/kekuasaan-negara/>, 18 Februari 2012, Pukul 09.08 WIB.

<http://ujiuu.blogspot.com/2011/07/ketua-mrp-pemimpin-di-papua-harus-orang.html>, 11 Oktober 2011, 05.25 WIB.

