

**MAJELIS RAKYAT PAPUA (MRP) DALAM  
OTONOMI KHUSUS PAPUA BERDASARKAN KETENTUAN  
UU NOMOR 21 TAHUN 2001**

THP 04 / 05  
Wan  
m

**TESIS**

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Dalam Program Studi**

**Magister Hukum Minat Studi Hukum**

**Pemerintah Pada Program Pasca Sarjana UNAIR**



**OLEH :**

**SOPIUS L. WANANE**

**NIM : 090210128**

**M I L I N  
P E R F U S T A K A A N  
U N I V E R S I T A S A I R L A N G G A  
S U R A B A Y A**

**PROGRAM PASCA SARJANA**

**UNIVERSITAS AIRLANGGA**

**SURABAYA**

**2004**

THP 04/05

wan

m

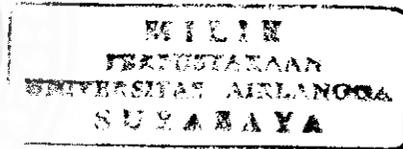
## LEMBAR PENGESAHAN

**Tesis Ini Telah Disetujui Pada Tanggal 05 Nopember 2004**

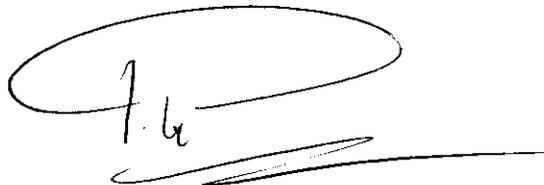
**Oleh :  
Dosen Pembimbing**



**Dr. Tatiek Sri Djatmiati, SH.M.S**  
**NIP. 130 677 632**



**Mengetahui**  
**Ketua Minat Studi Hukum Pemerintahan**  
**Program Studi Magister Hukum**  
**Fakultas Hukum Universitas Airlangga**



**Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, SH**  
**NIP. 130 541 986**

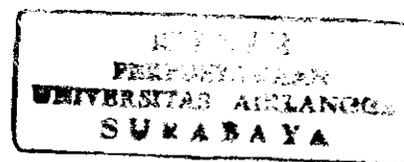
**Tesis Ini Telah Diuji dan Dipertahankan Dihadapan Panitia Penguji  
Pada tanggal 05 Nopember 2004**

**Panitia Penguji Tesis :**

**Ketua : Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, SH  
NIP. 130 541 986**

**Anggota : 1. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, SH.M.S  
NIP. 130 677 632**

**2. Sukardi, SH., MH.  
NIP. 131 855 885**



## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur dipanjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa karena atas berkat, hikmat dan pertolongannya, maka akhirnya Tesis ini dapat diselesaikan dengan baik.

Sebagai orang yang bukan ahli hukum, Penulis sudah sejak semula merasa keberatan untuk menyusun tesis ini, akan tetapi mengingat salah satu ketentuan di dalam peraturan ujian program Pasca Sarjana Universitas Airlangga disyaratkan menyusun tesis sebagai suatu syarat guna mencapai gelar dalam Program Studi Magister Hukum. Dalam proses penyelesaian penulisan ini, diusahakan semaksimal mungkin untuk mencerminkan sebuah karya ilmiah yang baik, namun apabila terdapat kekurangan ataupun kesalahan baik dalam penyajiannya, gaya bahasa maupun pembahasan secara ilmiah, kiranya dapat dimaklumi sebagai manusia biasa tentunya mempunyai sifat keterbatasan.

Di sadari bahwa tanpa bantuan serta partisipasi dari pihak lain tentunya Tesis ini tidak dapat terwujud, oleh sebab itu selayaknya penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak H. Machsoen Ali, SH.,M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

2. Ibu Dr. Tatiek Sri Djatmiati, SH., M.S. selaku Pembimbing yang telah memberikan perhatian bimbingan dan pengarahan kepada penulis dalam penulisan Tesis ini;
3. Bapak Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, SH, Bapak Sukardi, SH., MH dan Ibu Dr. Tatiek Sri Djatmiati,SH.,M.S. selaku Penguji Tesis ini;
4. Bapak dan Ibu Dosen di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah memberi ilmu sehingga menjadikan kita manusia yang pekerti;
5. Bapak dan Ibu tercinta Bernadus dan Mina Wanane yang selalu menjaga, membesarkan serta mendoakan keberhasilan studiku;
6. Kakak John Pieth Wanane, SH., MSi, yang telah turut pula membantu penulis baik dalam bentuk materi maupun arahan-arahan selama penulis kuliah dan menyelesaikan Tesis ini;
7. Kakak dan Adik-Adikku tersayang, antara lain : Agustina, Obeth, Since, Marthen, dan Yakobus Wanane;
8. Bapak Viktor Dhoo atas bantuan pengetikan dalam penyusunan Tesis ini sehingga banyak menyita waktu senggangnya;
9. Rekan-rekan seperjuangan Mahasiswa Magister Hukum Pemerintahan angkatan 2002 Fakultas Hukum Universitas Airlangga teristimewa : Kolonel, Hari Utomo, SH, Wahana, SH, Lulik Tri Cahyaningrum, SH, Agus Susdama Janto, SH, Susilo, ST; Kardi Suwito, SH, Irma Putri Kartika, SH, Agung Prastianto. SH, Sumarko, SH, serta rekan-rekan lain yang tidak sempat penulis sebutkan;

10. Seluruh staf administrasi di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, khususnya di sekretariat Magister Hukum yang telah membantu dalam urusan akademik;
11. Dan kepada semua pihak yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu yang secara langsung maupun tidak langsung telah membantu penulis dalam penulisan Tesis ini.

Akhirnya penulis dengan segala hormat mengucapkan banyak terima kasih, kiranya Tuhan yang mempunyai berkat senantiasa memberkati, Amin.

Surabaya, November 2004

Penulis



## ABSTRAKSI

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua, serta peraturan-peraturan lain yang berkaitan dengan kewenangan daerah, maka timbul impian setiap daerah untuk berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat di daerahnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dan tentunya masyarakat yang ada di daerah Provinsi Papua sangat mengharapkan adanya Kebijakan Penyelenggara Pemerintah dan Pelaksanaan Pembangunan di Provinsi Papua yang selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakkan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua.

Dalam tulisan ini secara singkat dibahas tentang berbagai kebijakan yang diperlukan pemerintah pusat melalui Peraturan Perundang-Undangan di Provinsi Papua, yaitu UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua. Dalam implementasinya akan dibentuk Lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) yang 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 pementapan kerukunan hidup beragama.

Kata kunci : Pemerintah Pusat dan Daerah - Tindakan Lembaga MRP - Subyek Hukum.

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Pengesahan .....	ii
Kata Pengantar .....	iii
Abstraksi .....	Vi
Daftar Isi .....	V
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah.....	4
C. Alasan Pemilihan Judul.....	4
D. Tujuan dan kegunaan penelitian .....	5
E. Tinjauan pustaka .....	6
F. Metode Penelitian.....	13
G. Sistematika penulisan .....	15
<b>BAB II KELEMBAGAAN MAJELIS RAKYAT PAPUA.....</b>	<b>16</b>
A . Kelembagaan Majelis Rakyat Papua Merupakan Landasan Filosofi Keterlibatan Orang Asli Papua Dalam Lembaga Tersebut.....	16
B. Keanggotaan Majelis Rakyat Papua.....	19
C. Hak Memilih dan Dipilih keanggotaan MRP.....	33

BAB III FUNGSI MRP DALAM MELAKSANAKAN OTONOMI KHUSUS DI PAPUA.....	41
A. Pengaturan Kewenangan dan Tugas MRP.....	41
B. Esensi Fungsi KewenanganMRP Dalam Melaksanakan Otonomi Khusus Di Papua.....	52
BAB IV PENUTUP.....	67
A. Kesimpulan.....	67
B. Saran.....	69
DAFTAR BACAAN.	





## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tuntutan reformasi yang mengemuka pada tahun 1998 dan berakibat jatuhnya resim orde baru, berdampak luas terhadap aspek pemerintahan salah satu aspek pemerintahan yang menjadi tuntutan masyarakat pada waktu itu adalah perubahan sistem pemerintahan yang sentralistik ke arah desentralistik. Pemerintah langsung merespon keinginan masyarakat tersebut sehingga keluarlah UU nomor 22 tahun 1999 jo UU nomor 34 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan khusus bagi provinsi papua keluarlah UU nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus. Respon dari pemerintah ini ternyata bak gayun bersambut dengan tuntutan masyarakat sehingga muncul euforia reformasi baik di kalangan masyarakat maupun pemerintah daerah.

Dengan telah di berlakukannya UU nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi papua, ternyata akan membawa pengaruh terhadap sistem pemerintahan pusat maupun daerah. Dimana UU nomor 21 tahun 2001 menuntut terselenggaranya desentralisasi otonomi khusus yang lebih longgar ketimbang waktu-waktu yang lalu.

Semua kewenangan penyelenggaraan pemerintah pada hakekatnya berada di daerah kecuali bidang-bidang tertentu. Hal ini berarti ini sistem pembagian kewenangan pemerintah ini terbalik dari sistem pada masa-masa lalu kalau dahulu

selama masa pemerintahan order baru dan bahkan jauh sebelumnya kewenangan pemerintah ini dibagi habis di pusat baru sisanya diberikan kepada daerah.

Oleh karena itu daerah selama ini kurang bisa di perdayakan potensinya untuk bersama-sama membangun negara kesatuan ini. Bahwa dalam penyelenggaraan otonomi khusus bagi provinsi papua, di pandang perlu untuk lebih menekan pada prinsip-prinsip demokrasi peran serta masyarakat pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman daerah papua.

Dalam menghadapi perkembangan keadaan baik didalam maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global, di pandang perlu untuk menyelenggarakan otonomi khusus dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang di wujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi peran serta masyarakat pemerataan dan keadilan serta potensi keaneka ragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka NKRI.

Berbicara mengenai kewenangan 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, khususnya masyarakat papua. Untuk itu dalam

mengurangi kesenjangan antara provinsi papua diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pemberlakuan kebijakan khusus di maksud di dasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, hak asasi manusia supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Dimana 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.

Berdasarkan ketentuan pasal 5 ayat 2 UU nomor 21 tahun 2004 menyebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus di provinsi papua dibentuk majelis rakyat papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan penempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama.

Untuk itu diharapkan kepada pemerintah pusat supaya kebijakan pemerintah untuk melakukan UU nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi papua, sebenarnya merupakan suatu kebijakan yang selalu di nanti-nantikan oleh seluruh lapisan masyarakat di papua dan di pihak lain pemerintah pusat sebagai pengambil kebijakan tidak serius dalam menyerahkan sepenuhnya isi yang

terkandung di dalam UU nomor 21 tahun 2001, khususnya menyangkut pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP).

Otonomi khusus bagi provinsi papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi provinsi dan rakyat papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di provinsi papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari sedikit uraian latar belakang masalah yang telah dijelaskan diatas, maka yang menjadi pokok masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kelembagaan majelis rakyat papua di bentuk dan permasalahan apa yang dihadapinya dalam perekrutannya ?
2. Apa yang menjadi tugas dan fungsi utama daripada majelis rakyat papua itu ?

## **C. Alasan Pemilihan Judul**

Alasan pemilihan judul ini adalah sebagai salah satu upaya untuk memperlihatkan bagaimana kinerja daripada Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam melaksanakan tanggung jawab yang di percayakan rakyat papua kepada para wakilnya di kelembagaan tersebut.

## **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

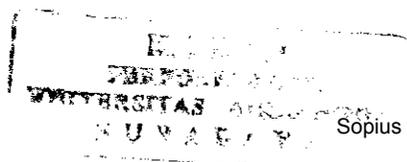
### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Tujuan yang hendak di capai dalam penelitian ini adalah untuk hal-hal mendasar yang menjadi isi daripada UU nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi papua, khusus mengenai Majelis Rakyat Papua (MRP) tentang sistem kelembagaan dan fungsi serta peran daripada Majelis Rakyat Papua di dalam negara kesatuan Republik Indonesia.
- b. Untuk mengetahui sejauh mana penguasaan daripada kelembagaan MRP di provinsi papua terhadap perwujudan penyelenggaraan pemerintahan yang diharapkan lebih baik dan bercirikan partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan.

### **2. Kegunaan Penelitian**

Sedangkan hasil penelitian ini akan digunakan untuk kepentingan akademis dan kepentingan praktisi.

- a. Secara akademis hasil penelitian ini akan diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran bagi perkembangan hukum administrasi, khususnya mengenai kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan di provinsi papua untuk memperjelas posisi penggunaan sarana hukum oleh kelembagaan MRP dalam menata dan mengelola masyarakat dalam segala bidang dalam bentuk yang sedemikian



ragamnya. Sebagai perwujudannya seperti kelembagaan MRP mengeluarkan / melaksanakan UU, PP, peraturan menteri, peraturan daerah dan keputusan-keputusan yang menyangkut pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan gubernur serta memperhatikan aspirasi yang berkembang di masyarakat papua.

- b. Secara praktis hasil ini diharapkan berguna bagi masyarakat (warga) Indonesia pada umumnya serta bagi unsur-unsur pemerintah dan masyarakat (warga) papua pada khususnya.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Badan-badan publik (Negara, Pemerintah, Instansi, Departemen, Pemerintah Daerah) untuk dapat menjalankan tugas-tugasnya memerlukan adanya kebijakan dan kewenangan. Kebijakan dan kewenangan dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberi suatu legitimasi kepada salah satu badan publik untuk dapat melakukan fungsinya.

Kebijakan dan kewenangan tidak terlepas dalam kaitannya dengan hukum tata negara maupun hukum administrasi negara, karena kedua bidang tersebut mengatur tentang suatu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah. Hukum tata negara berkaitan dengan susunan negara atau organisasi dari negara' (staats, inrictingrecht, organisatie recht) sedangkan posisi hukum administrasi negara berkaitan dengan hubungannya antara tiap-tiap warga negara dengan

pemerintahannya atau berkaitan dengan hak-hak dasar (*groudrechten*). Dalam suatu organisasi atau susunan suatu negara diatur menanganinya.

1. Bentuk negara
2. Bentuk pemerintahan
3. Pembagian kekuasaan dalam negara yang terbagi atas pembagian horisontal yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, sedangkan pembagian vertikal terdiri dari kekuasaan pusat dan daerah

Pembagian kekuasaan dalam negara secara horisontal di maksudkan untuk menciptakan keseimbangan dalam negara dengan saling melakukan pengawasan (kontrol) untuk menghindari sentralisasi kekuasaan. Adapun pembagian kekuasaan secara vertikal maupun horisontal, sekaligus pemberian kewenangan terhadap badan-badan negara tersebut yang ditegaskan dalam konstitusi.

Di dalam UUD 1945 pengaturan pembagian yang terdiri dari kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang sekaligus juga mengatur tentang pemberian kewenangan dapat kita lihat pada pasal 4, 5, 17, 18, 19, 20 dan pasal 24.

Seperti yang telah diuraikan diatas bahwa kewenangan tidak terlepas dalam kaitannya dengan hukum tata negara maupun hukum administrasi negara, karena kedua bidang tersebut mengatur tentang kewenangan hukum administrasi negara. Di negeri Belanda disebut “Administraties Recht” atau “Betuursrech” sedangkan di Prancis dinamakan “Droit Administratif” dan di Jerman “Verwalfung recht” yang berisikan norma-norma hukum pemerintahan. Norma-norma hukum tersebut

menjadi barometer terhadap kewenangan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah.<sup>1</sup>

Adapun barometer yang dipakai dalam penggunaan kewenangan tersebut adalah kepatuhan hukum atau ketidak patuhan hukum (improper legal or improper illegal) sehubungan apabila terjadi penggunaan kewenangan harus mempertanggung jawabkan.

Dalam pandangan lainnya seperti yang dikatakan oleh Wade sebagaimana dikutip oleh Tati Sri Djatmiati.

“ Administrative law is concerned with especially, with the manner of their exercise it is the law relating to the control of government power (Hukum Administrasi pada hakekatnya berhubungan dengan publik dan cara-cara pengujian kewenangannya juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut).<sup>2</sup>

Berkaitan antara kewenangan dengan instansi / kelembagaan adalah bahwa institusi di bentuk untuk menguji kewenangan-kewenangan dan tugas-tugas mereka, sehingga dengan demikian hukum administrasi negara merupakan aturan yang di kaitkan dengan cara-cara kewenangan tersebut serta selanjutnya bagaimana untuk mencegah dan melakukan pemulihan untuk itu.

---

<sup>1</sup> Tati Sri Djatmiati, Prinsip Ijin Usaha Industri di Indonesia, di sertasi program PPS Unair, 2002, h. 61-62

<sup>2</sup> Ibid, h. 62

Institusi (badan pemerintah) diciptakan secara prinsip oleh peraturan hukum, oleh karena itu terdapat keperluan-keperluan untuk adanya institusi tersebut. Menurut pandangan P.M. Hadjon bahwa kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara yaitu atribusi dan dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan (pasal 1 angka 6 UU nomor 5 tahun 1986 menyebutnya, wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan). Kita berbicara tentang delegasi dalam hal ada pemindahan / pengalihan suatu kewenangan yang ada.

Apabila kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu, tidak sah menurut hukum. Oleh sebab itu pengertian-pengertian atribusi dan delegasi adalah alat-alat membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak pemikiran negara hukum menyebabkan bahwa apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban di atas warga (masyarakat), maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu undang-undang. Di dalamnya juga terdapat suatu legitimasi yang demokratis paparnya.<sup>3</sup>

Perbedaan daripada kewenangan dan wewenang menurut S.F. Marbun yaitu kewenangan (aut hority) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif

---

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, ed al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesian Administrative Law, Gadjah Mada University Press, cet ke-8 Maret 2002, h. 130.

maupun secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun kekuasaan eksekutif. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai suatu onderdil (*bagian / bidang*) tertentu saja kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechts bevoegheden*).<sup>4</sup>

Kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis. Sedangkan wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum.

Dari penjelasan yang diuraikan tentang wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh UU yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum dimana harus diperhatikan masalah kontrol menjadi penting, bukan saja karena birokrasi publik dalam melaksanakan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya memiliki etika dan standar profesional tapi juga perlu adanya sarana “punishment” terhadap perilaku yang menyimpang dari peraturan perundang-undangan, karena nilai-nilai etika dan standar profesional belum cukup memberikan hukuman dan keterlibatan yang berlebihan bagi administrator publik (birokrasi) dalam penyelenggaraan pemerintah dimana tidak saja melaksanakan UU, tapi juga secara sadar membuat UU dan bahkan membuat keputusan hukum.

Kontrol administratif (birokrasi) merupakan aktivitas penting dalam manajemen pemerintahan mulai perencanaan pelaksanaan dan pengawasan

---

<sup>4</sup> SF. Marbon, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1998, h. 154.

(control) kontrol bukannya dimaksud mencari kesalahan, tetapi untuk menemukan penyimpangan atas pelaksanaan suatu pekerjaan, sehingga bisa dilakukan tindakan korektif. Dengan adanya tindakan korektif maka pekerjaan yang dilakukan akan sesuai dengan rencana. Kendatipun perencanaan telah dibuat dengan baik, namun pelaksanaan kontrol belum berjalan dengan baik, sehingga tidak bisa diketahui apakah terjadi penyimpangan atau tidak (deviation) maka hasil (out put) bahkan out come dan impact yang diharapkan tidak akan bisa terwujud sesuai perencanaan.

Dalam pandangan lainnya seperti dikatakan Gruber sebagaimana dikutip oleh Joko Widodo "The beureacrats not only describe them selves as being relatively free from such control, they also do not perceive much of a need for it" (Birokrasi menggambarkan diri sebagai sosok yang terbebas dari setiap kontrol, mereka juga menganggap bahwa dirinya tidak memerlukan kontrol tersebut).<sup>5</sup>

Paradigma dikotomi politik dan Administrasi sebagaimana dijelaskan oleh Wilson; menegaskan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda (two distinct functions of government), yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuat kebijakan (public policy making) atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara (has to do with policies or expression of the state will), sedangkan fungsi administrasi adalah berkenan

---

<sup>5</sup> Joko Widodo, Good Governamce, Telah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi, Insan Cendekiawan, 2001. H. 10-11.

dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut (as to do the execution of these policies).<sup>6</sup>

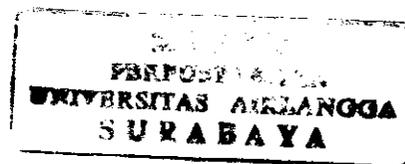
Dengan demikian kekuasaan membuat kebijakan publik berada dalam kekuasaan politik (political master), dan melaksanakan kebijakan politik tadi merupakan kekuasaan administrasi. Namun karena kekuasaan administrasi negara dalam menjalankan kebijakan politik tadi memiliki kewenangan secara umum disebut dengan “discretionary power”, kekuasaan untuk menafsirkan suatu kebijakan politik dalam bentuk program dan proyek, maka timbul suatu pertanyaan, apakah ada jaminan dan bagaimana menjamin bahwa kewenangan itu digunakan secara “benar” dan tidak secara “salah” atau secara “baik” dan tidak secara “benar”.

Atas dasar inilah perilaku politisi dalam membuat kebijakan publik dan administrasi negara (birokrasi publik) dalam melaksanakan kebijakan publik tadi perlu dikontrol dan dievaluasi kinerja mereka dalam melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing.

Dengan demikian, tidaklah hanya sampai terbentuk kebijaksanaan pemerintah (policy formation) itu saja terjadinya peran serta (participation) dari pihak masyarakat, namun juga pada waktu pelaksanaan dan evaluasi kebijakan tersebut. H. Soenarko SD sebagaimana mengutip pernyataan Jhon D Millet yang berbunyi sebagai berikut : “The determinan of objectives of administratif is an enterprise to

---

<sup>6</sup> Ibid, h. 187



which all operating level may contribute”. (penetapan tujuan-tujuan yang hendak dicapai dengan kegiatan-kegiatan administrasi itu adalah merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh semua pihak yang merasa perlu untuk membantunya).<sup>7</sup>

Namun didalam praktek kita mengetahui terjadi banyak sekali partisipasi masyarakat yang dilakukan dalam pelaksanaan (implementation) dan penilaian (evaluation) suatu kebijaksanaan pemerintah. Kita tetap ingat penegasan yang tercampur dalam alinea ke empat Bab VI dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) bahwa “Berhasilnya pelaksanaan penyelenggaraan negara, sehubungan dengan itu semua kekuatan sosial politik, organisasi masyarakat, dan lembaga kemasyarakatan yang lain perlu menyusun program menurut fungsi dan kemampuan masing-masing dalam melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)”.

#### **F. Metode Penelitian.**

Metode dan teknik penelitian sangat erat kaitannya untuk meneliti cara kerja dan memahami objek dimana penulis akan menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan langkah-langkah sebagai berikut :

##### **1. Pendekatan Masalah**

- a. Statute approach, yaitu melakukan pendekatan dengan memecahkan masalah kebijakan pemerintah pusat di Papua seperti UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi provinsi Papua, yang didalam

---

<sup>7</sup> H. Soenarko SD, *Public Policy, Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*, Airlangga University, Press, 2003, h. 100-101.

mengatur tentang Majelis Rakyat Papua (MRP), serta peraturan-peraturan dan perundangan lainnya yang relevan dengan masalah-masalah yang penulis angkat.

- b. Factual approach, yaitu melakukan pendekatan dengan meneliti fakta-fakta yang ada yang berkaitan dengan adanya kewenangan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang akan bekerja sama dengan pemerintah dalam kaitannya dengan kebijakannya di Papua.

#### 1. Data Lapangan

Data lapangan merupakan data tambahan yang diperlukan guna menambah wawasan yaitu dengan meminta keterangan dan interview maupun wawancara dengan pejabat-pejabat di daerah dan tentunya juga dengan masyarakat (warga) di Papua.

#### 2. Prosedur Pengumpulan dan Pengelolaan Bahan Hukum.

Langkah awal pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menginventarisasi Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan kewenangan kebijakan pemerintah di Papua.

Berikutnya adalah dilakukan inventarisasi yang berasal dari literatur-literatur, hasil penelitian, dokumen-dokumen resmi yang berkaitan dengan masalah kewenangan kebijakan pemerintah di Papua.

Setelah dilakukan identifikasi terhadap bahan-bahan yang relevan, kemudian dilakukan analisis dengan menggunakan metode deskriptif komparatif yaitu menguraikan pokok permasalahan dengan jalan

membandingkan UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus dan UU Nomor 22 Tahun 1999 Jo. UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

### **G. Sistematika Penulisan.**

Tesis ini akan diuraikan dalam 4 Bab yaitu Bab I berupa Pendahuluan yang berisikan latar belakang, penulisan, perumusan masalah, alasan pemilihan judul, tujuan dan kegunaan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, sistematika penulisan.

Dalam Bab II akan dijelaskan mengenai kelembagaan Majelis Rakyat Papua (MRP).

Dalam Bab III akan dijelaskan mengenai fungsi dan tujuan Majelis Rakyat Papua (MRP). Selanjutnya dalam Bab IV berisi kesimpulan dan saran.

## **BAB II**

### **KELEMBAGAAN MAJEELIS RAKYAT PAPUA**

#### **A. Kelembagaan Majelis Rakyat Papua Merupakan Landasan Filosofi Keterlibatan Orang Asli Papua Dalam Lembaga Tersebut.**

Secara filosofis Undang-Undang nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua memuat sejumlah pengakuan dan komitmen. Salah satu komitmen yang diamanahkan Undang-Undang ini adalah sebagaimana tertuang dalam konsiderans menimbang huruf i, yakni “ bahwa pemberlakuan kebijakan khusus dimaksud didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan hak dan kewajiban sebagai warga negara”.

Sebagai pengejawantahan dari adanya komitmen tersebut, maka undang-undang ini dalam batang tubuhnya memerintahkan pembentukan lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP). Majelis Rakyat Papua (MRP) pada hakikatnya merupakan salah satu lembaga politik formal (Supra Struktur Politik) ditingkat provinsi. Majelis Rakyat Papua berkedudukan sebagai lembaga representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pementapan kerukunan hidup beragama.

Pembentukan lembaga ini (Majelis Rakyat Papua) dilatarbelakangi oleh beberapa alasan :

1. Hak-hak politik orang asli Papua dan kaum perempuan cenderung terabaikan.
2. Representasi politik orang asli Papua dan kaum perempuan dilembaga-lembaga politik (Parpol / Legislatif) tidak cukup signifikan.
3. Aspirasi politik orang asli Papua dan kaum perempuan cenderung tidak terakomodir.
4. Tingkat partisipasi politik orang asli Papua dan kaum perempuan tergolong relatif rendah.
5. Komitmen untuk menghormati adat dan budaya, memberdayakan kaum perempuan dan memantapkan kerukunan hidup beragama.
6. Komitmen untuk melakukan rekonsiliasi antara sesama orang asli Papua maupun dengan penduduk provinsi Papua,

Hak – hak politik orang asli Papua di provinsi Papua belum terlindungi secara memadai. Hal ini berimplikasi terhadap akomodasi aspirasi atau kepentingan orang asli Papua. Merespon kondisi ini, maka Undang-Undang nomor 21 Tahun 2001 secara khusus memberikan jaminan perlindungan terhadap hak-hak orang asli Papua. Justifikasi terhadap statement tersebut dapat diceermati dari hasil survey tim asisntensi mengenai

keberadaan orang asli Papua di DPR provinsi, Kabupaten / kota se Papua, sebagaimana terlihat pada tabel berikut ini<sup>8</sup>.

**Persentase Orang Asli Papua di DPR Provinsi dan  
Kabupaten / Kota se Papua**

<b>Provinsi / Kab / Kota</b>	<b>Persentase Oranmg Asli Papua</b>
Provinsi	46
Kota Jaya Pura	47
Kabupaten Jayapura	47
Kabupaten Biak Numfor	48
Kabupaten Merauke	50
Kabupaten Monokwari	52
Kabupaten Sorong	36
Kabupaten Fak –Fak	68
Kabupaten Yapen Waropen	50
Kabupaten Jaya Wijaya	75
Kabupaten Nabire	76
Kabupaten Puncak Jaya	76
Kabupaten Minika	52
Kabupaten Pania	92

<sup>8</sup> Agus Sumule, Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, h.75.

Pembentukan kelembagaan Majelis Rakyat Papua (MRP) merupakan wadah partisipasi politik orang asli Papua. Partisipasi politik adalah suatu istilah lama yang digunakan sebagai simbol untuk mengekspresikan upaya yang dilakukan oleh warga masyarakat secara individual maupun kelompok, untuk ikut serta mempengaruhi pembentukan kebijakan publik. Secara konvensional dalam sistem politik suatu negara, partisipasi teraktualisasikan dalam bentuk keterlibatan dalam kelembagaan politik resmi (suprastruktur politik ataupun infrastruktur politik), sedangkan partisipasi politik yang non konvensional diaktualisasikan dalam bentuk demonstrasi / unjuk rasa, dan sebagainya.

Pembentukan Majelis Rakyat Papua (MPRP) pada hakikatnya dimaksudkan untuk mewadahi partisipasi politik orang asli Papua, sehingga eksistensinya dalam sistem politik baik dalam lingkup provinsional (Papua) maupun nasional (Negara Kesatuan Republik Indonesia) menjadi bermakna.

Berbagai upaya dalam rangka memantapkan proses pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang dilakukan oleh berbagai pihak, merupakan suatu keniscayaan guna terwujudnya suatu tatanan yang mapan sebagai prasarat dalam mengaktualisasikan partisipasi politik rakyat.

## **B. Keanggotaan Majelis Rakyat Papua (MRP)**

Otonomi khusus bagi provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri didalam kerangka negara kesatuan

Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula mencakup pemberian peranan yang signifikan bagi orang asli Papua melalui wakil-wakilnya untuk terlibat dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan daerah, dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat di provinsi Papua.

Dalam konteks ini Majelis Rakyat Papua (MRP) dipandang sebagai salah satu wahana politik bagi orang asli Papua untuk berperan dalam proses politik di provinsi Papua. Dalam kapasitas tersebut maka keberadaan Majelis Rakyat Papua (MRP) menjadi penting. Dalam kapasitas sebagai lembaga representasi kultural orang asli Papua, maka tugas, wewenang dan tanggung jawab Majelis Rakyat Papua (MRP) tentunya memiliki bobot dan implikasi yang luas terhadap keberadaan, kedudukan, harkat, dan martabat orang asli Papua. Ini berarti Majelis Rakyat Papua (MRP) harus berlandaskan pada nilai-nilai dasar yang diamanahkan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001.

Berbicara mengenai kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengurus dan mengatur diri sendiri di dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Suatu kewenangan yang diberikan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada, sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Kewenangan kebijakan publik dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberi legitimasi kepada badan-badan publik untuk dapat melakukan fungsinya. Sebagaimana diketahui bahwa kewenangan itu diperoleh dari tiga (3) sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan

melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang- Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Perbedaan antara delegasi dan mandat menurut P.M.Hadjon, adalah terletak pada prosedur pelimpahannya, tanggung gugatnya serta kemungkinan dipergunakannya kembali wewenang – wewenang itu.<sup>9</sup> Sedangkan pada mandat pelimpahan wewenang terjadi umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas.

Ditinjau dari segi tanggung jawab dan tanggung gugatnya, pada delegasi tanggung jawab dan tanggung gugatnya beralih kepada delegataris, sedangkan pada mandat tetap berada pada pemberi wewenang berkehendak menggunakan kembali wewenang tersebut, pada delegasi pemberi wewenang (delegans) tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah dan pencabutan dengan berpegang pada azas *contarius actus*, sedangkan pada mandat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.

Untuk mengetahui bagaimanakah pengaturan kewenangan dilembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) menurut UU nomor 21 Tahun 2001, saya mencoba melihat ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun UU otonomi khusus itu sendiri. Didalam pasal 18 A ayat 1 UUD 1945, disebutkan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususannya dan keragaman daerah.

---

<sup>9</sup> Philipus M.Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintah Yang Bersih, Pidato Guru Besar, Unai, Surabaya, 1994, h.8.

Tindak lanjut dari pada pasal tersebut diatas adalah diberlakukannya UU nomor 21 Tahun 2001, tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua dimana pasal 1 huruf G menyebutkan bahwa Majelis Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut MRP, adalah wadah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak asli orang Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya beragama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Selanjutnya mari kita lihat rencana implementasi Undang-Undang nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua, khususnya mengenai Rancangan peraturan pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua (RPP-MRP), pasal 1 ayat 7 menyebutkan bahwa hak-hak orang asli Papua adalah hak-hak yang dimiliki oleh orang asli Papua yang meliputi :

- a. Hak penghormatan terhadap adat, budaya dan agama orang Papua.
- b. Hak pemberdayaan kaum perempuan
- c. Hak ulayat yang diakui oleh pemerintah sesuai hukum tanah nasional
- d. Hak kekayaan intelektual berupa hak cipta mencakup hak-hak dalam bidang kesenian yang terdiri dari seni suara, tari, ukir, pahat, lukis, anyaman, tata busana dan rancangan bangun tradisional.

Di dalam rancangan peraturan pemerintah tentang majelis Rakyat Papua (RPP – MRP) Bab II mengatur tentang pembentukan keanggotaan, dan syarat – syarat anggota, dalam pasal 2 menyebutkan, Majelis Rakyat Papua (MRP) dapat dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah ini dan

berkedudukan masing – masing di Ibukota propinsi Papua dan atau Propinsi – propinsi hasil pemekaran di wilayah Papua.

Sedangkan pasal 3 rancangan peraturan Pemerintah tentang majelis Rakyat Papua (MRP) ayat 1 – 5 menyebutkan bahwa :

1. Anggota Majelis Rakyat Papua (MRP) terdiri dari orang – orang asli Papua yang berasal dari Wakil – wakil adat, wakil – wakil perempuan dan wakil – wakil agama dipropinsi yang bersangkutan.
2. Jumlah anggota MRP adalah sama dengan jumlah Kabupaten/kota yang ada di propinsi yang bersangkutan.
3. Komposisi anggota MRP terdiri dari :
  - a. Jumlah anggota wakil adat sebanyak  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) dari jumlah anggota MRP
  - b. Jumlah anggota wakil perempuan sebanyak  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) dari jumlah anggota MRP
  - c. Jumlah anggota wakil agama sebanyak  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) dari jumlah anggota MRP dengan komposisi masing – masing wakil agama yang ditetapkan secara proporsional sesuai jumlah pemeluk agama berdasarkan data statistik dari instansi yang berwenang setelah mendapat pertimbangan dari persekutuan Gereja Indonesia (PGI) wilayah propinsi., konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI), Majelis Ulama Indonesia (MUI) Wilayah Propinsi, Parisadha Hindhu Dharma Wilayah Propinsi dan Budha Wilayah Propinsi.

4. masa keanggotaan MRP adalah 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota MRP yang baru mengucapkan sumpah/janji.
5. Anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) ditetapkan dengan peraturan daerah khusus (PERDASUS)

Dan berikut ini nanti kita lihat syarat – syarat yang dimiliki oleh seorang anggota. Untuk menduduki kelembagaan Majelis Rakyat Papua (MRP). Pasal 4 Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Majelis Rakyat Papua (MRP) menyebutkan bahwa ; anggota MRP adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat – syarat :

- a. Orang asli Papua
- b. Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- c. Berumur sekurang – kurangnya 30 tahun
- d. Sehat Jasmani
- e. Memiliki keteladanan moral dan menjadi panutan masyarakat serta tidak pernah terlibat dalam tindakan makar terhadap negara kesatuan Republik Indonesia.
- f. Setia dan taat terhadap Pancasila dan memiliki komitmen yang kuat untuk mengamalkannya dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- g. Setia dan taat terhadap UUD 1945 sebagai konstitusi negara – negara kesatuan Republik Indonesia serta pemerintah yang sah.
- h. Memiliki komitmen yang kuat untuk melindungi hak-hak orang asli Papua.

- i. Berdomisili di provinsi sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon anggota MRP.
- j. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.
- k. Tidak pernah dihukum penjara melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun penjara.
- l. Tidak berstatus sebagai pengurus partai politik dan anggota legislatif.
- m. Bersedia untuk melepaskan sementara jabatan organisasinya dan / atau statusnya sebagai pegawai negeri apabila yang bersangkutan terpilih sebagai anggota MRP.
- n. Bersedia dicalonkan menjadi anggota MRP.

Undang-undang nomor 21 tahun 2001 nomor 21 tahun 2001, pasal 19, ayat (1) menyebutkan “(1) bahwa MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP; (2) masa keanggotaan MRP adalah 5 (lima) tahun; (3) keanggotaan dan jumlah anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan perdasus”.

Berdasarkan rumusan ini maka jelas bahwa kedudukan anggota MRP mewakili unsur adat, unsur agama, dan unsur perempuan bukan mewakili daerah (kabupaten/kota). Rumusan ini juga memberi penegasan bahwa yang mempunyai hak untuk dipilih hanya orang asli Papua. Mengingat

bahwa MRP adalah lembaga resmi pemerintah, maka meskipun undang-undang memberikan hak kepada orang asli Papua untuk dipilih akan tetapi tidak serta merta setiap orang asli Papua dapat menggunakan haknya tersebut. Penggunaan hak untuk menjadi anggota MRP harus didasarkan pada pemenuhan persyaratan tertentu dan melalui suatu proses pemilihan.

Persyaratan untuk menjadi anggota MRP sebagaimana disebutkan diatas serta tata cara pemilihan dan jumlahnya akan diatur dalam peraturan daerah khusus (Perdasus). Mengingat bahwa perdasus harus melalui tahap persetujuan oleh MRP, maka untuk pertama kalinya penyusunan syarat, jumlah anggota dan tata cara pemilihan MRP diatur dalam peraturan anggota MRP diatur dalam peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah tersebut harus berlandaskan pada usulan Gubernur dan DPRD, hal ini dimaksudkan untuk menjamin terakomodasinya aspirasi daerah, sebagaimana rumusan pasal 72 UU nomor 21 Tahun 2001 ayat 1-2 menyebutkan :

1. Gubernur dan DPRD untuk pertama kalinya menyusun syarat dan jumlah anggota serta tatacara pemilihan anggota MRP untuk diusulkan kepada pemerintah.
2. Pemerintah menyelesaikan peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selambat-lambatnya 1(satu) bulan setelah usulan diterima.

Mengingat bahwa anggota MRP yang terdiri dari unsur adat, agama, dan perempuan masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda maka dimungkinkan adanya perbedaan dalam persyaratan dan proses pemilihannya.

Persyaratan untuk menjadi anggota MRP dari unsur adat bisa saja berbeda dengan unsur agama ataupun perempuan.

Hal yang sama juga berlaku dalam kaitannya dengan tata cara pemilihan. Tata cara pemilihan tidak serta merta menggunakan model-model pemilihan modern, seperti melalui pemungutan suara, tetapi dapat pula diakomodir model-model tradisional berdasarkan tradisi dan budaya masyarakat terutama bagi unsur adat. Pemilihan juga dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan kewilayahan (administrasi pemerintah), seperti; dimulai dari kampung, distrik, kabupaten/kota. Meskipun demikian calon terpilih tidak dimaksudkan untuk mewakili wilayah administrasi pemerintah tertentu (kampung/distrik/kabupaten/kota), tetapi yang bersangkutan hanya mewakili unsur adat, agama, dan perempuan.

Berikut ini mari kita lihat rencana tata cara pemilihan anggota MRP secara konseptual sistem pemilihan anggota pada lembaga-lembaga perwakilan dapat diklasifikasikan atas dua model yaitu sistem organisasi dan sistem mekanis.

#### 1. Sistem Organik

Sistem ini menganggap bahwa rakyat suatu negara sebagai individu-individu yang bergabung dalam beberapa persekutuan (organisasi) dengan latar belakang tertentu. Persekutuan itulah yang menjadi pengendali hak politik untuk menunjuk wakilnya dilembaga perwakilan sesuai dengan jumlah yang diamanatkan oleh konstitusi / peraturan dilakukan dengan pemilihan atau

penunjukkan, yang penting bahwa unsur persekutuan tersebut mengirimkan wakilnya. Sistem ini mempermudah penentuan wakil untuk duduk di lembaga perwakilan, tetapi kedudukan lembaga perwakilan agak lemah terutama dalam memutuskan keputusan-keputusan yang terkait dengan hak-hak rakyat, harus pula meminta persetujuan rakyat melalui referendum.

## 2. Sistem Mekanis

Dalam sistem ini rakyat dianggap sebagai individu-individu yang berdiri sendiri. Rakyat inilah yang memenuhi syarat sebagai pengendali hak pilih, dimana setiap orang mempunyai satu hak suara. Sistem ini diklasifikasikan dalam dua bentuk:

- a. sistem distrik, wilayah dibagi atas beberapa distrik yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia dilembaga perwakilan. Wakil yang dipilih hanya satu orang dari masing-masing distrik, sistem ini biasa disebut sistem mayoritas (single member constituency)
- b. sistem proporsional atau disebut juga sistem perwakilan berimbang (multi member constituency). Dalam sistem ini kursi yang ada dilembaga perwakilan dibagi-bagikan kepada unsur peserta pemilihan sesuai imbang suara/kuota yang ada. Wakil

yang duduk dilembaga perwakilan berdasarkan keputusan unsur masing-masing.<sup>10</sup>

Dalam kaitannya dengan sistem pemilihan anggota MRP, sebagaimana yang dirumuskan dalam rancangan peraturan pemerintah (RPP) MRP yang di usulkan oleh Gubernur dan DPRD provinsi Papua, maka model-model tersebut diadaptasi. Dalam rangka percepatan terbentuknya MRP, maka untuk pertama kalinya pemilihan anggota MRP dilakukan dengan menggunakan sistem organis. Melalui sistem ini maka organisasi / institusi / persekutuan tertentu.

Sedangkan pemilihan anggota MRP untuk periode kedua dilakukan dengan menggunakan sistem mekanis, dimana rakyat dianggap sebagai individu-individu yang berdiri sendiri, yang memenuhi syarat sebagai pengendali hak pilih setiap orang mempunyai satu hak suara (one man one vote). Pemilihan anggota MRP dari unsur adat dan perempuan pada periode kedua dengan menggunakan pendekatan “distrik”. Distrik dalam konteks ini tidak identik dengan wilayah pemerintahan (dahulu kecamatan) atau wilayah kabupaten/ kota, melainkan sebagai sebutan untuk satu wilayah pemilihan, untuk kebutuhan proses pemilihan, maka ditetapkan wilayah pemilihan tingkat pertama (satu distrik / kecamatan atau beberapa distrik/ kecamatan) dan wilayah pemilihan tingkat kedua (satu kabupaten / kota atau beberapa kabupaten / kota).

---

<sup>10</sup>Mohamad Abul Musa'ad, Menguak Taabir Otonomi Khusus Papua, ITB, Bandung, 2004, h.76-77

Wilayah pemilihan tersebut ditetapkan dengan surat keputusan Gubernur dengan memperhatikan aspek sosial budaya. Sedangkan pemilihan anggota MRP dari unsur agama pada periode kedua dilakukan dengan menggunakan pendekatan “proporsional” dengan basis provinsi. Dalam konteks ini jumlah kursi di MRP yang diperuntukkan bagi unsur agama dibagikan kepada masing-masing pemeluk agama (kuota).

Berdasarkan muatan kedua sistem pemilihan tersebut, maka diharapkan akan terekruitnya wakil-wakil yang representasi sesuai aspirasi rakyat. Meskipun demikian calon terpilih tidak dimaksudkan untuk mewakili wilayah tertentu (distrik/kabupaten/kota), tetapi yang bersangkutan hanya mewakili unsur adat, agama, dan perempuan, pendekatan distrik/proporsional hanya sekedar sebagai wujud dari tata cara pemilihan.

Dari uraian tadi yang membahas tentang tata cara pemilihan lembaga keanggotaan MRP, maka berikut ini kita lihat secara terperinci dalam rancangan peraturan pemerintah tentang MRP. Dalam hal pencalonan anggota MRP, didalam pasal 7 rancangan peraturan pemerintah (RPP) MRP ayat (1) menyebutkan ; pencalonan anggota MRP dilakukan oleh anggota masyarakat adat melalui lembaga-lembaga adat, oleh anggota masyarakat perempuan melalui lembaga atau organisasi perempuan, dan oleh anggota masyarakat agama melalui lembaga-lembaga keagamaan. Sedangkan ayat (2) menyebutkan bahwa pencalonan anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan cara :

- a. Calon anggota dari wakil adat terdiri dari :

- 1) Calon anggota diajukan oleh lembaga adat yang ada ditingkat kecamatan / distrik kepada panitia Ad Hoc kecamatan / distrik.
  - 2) Setiap lembaga adat tersebut pada angka 1) hanya dapat mengajukan 1(satu) calon anggota.
  - 3) Panitia Ad Hoc kecamatan / distrik melakukan penelitian administrasi terhadap persyaratan calon-calon yang diajukan oleh lembaga adat tersebut pada angka 1).
  - 4) Calon anggota yang memenuhi persyaratan tersebut pada angka 3) diajukan dalam musyawarah lembaga adat tingkat kecamatan / distrik.
- b. Calon anggota dari wakil perempuan terdiri dari :
- 1) Calon anggota diajukan oleh lembaga/ organisasi perempuan yang ada ditingkat kabupaten/kota kepada panitia Ad Hoc kabupaten / kota.
  - 2) Setiap lembaga / organisasi perempuan tersebut pada angka 1) hanya dapat mengajukan 1 (satu) calon anggota
  - 3) Panitia Ad Hoc kabupaten / kota melakukan penelitian administrasi terhadap persyaratan calon-calon yang diajukan oleh lembaga/organisasi perempuan tersebut pada angka 1)
  - 4) Calon anggota yang memenuhi persyaratan tersebut pada angka 3) diajukan dalam musyawarah lembaga / organisasi perempuan tingkat kabupaten / kota.
- c. Calon anggota dari wakil Agama terdiri dari :

- 1) Calon anggota wakil agama Kristen Protestan diajukan oleh organisasi keagamaan Kristen Protestan di provinsi.
- 2) Calon anggota wakil agama Kristen Katolik diajukan oleh organisasi keagamaan Kristen Katolik di provinsi.
- 3) Calon anggota wakil agama Islam diajukan oleh organisasi keagamaan Islam di provinsi.
- 4) Calon anggota wakil agama Hindu diajukan oleh organisasi keagamaan Hindu di provinsi.
- 5) Calon anggota wakil agama Budha diajukan oleh organisasi keagamaan Budha di provinsi.
- 6) Setiap lembaga / organisasi agama tersebut pada angka 1 sampai dengan 5 dapat mengajukan calon anggota sebanyak-banyaknya sejumlah kabupaten / kota di provinsi.
- 7) Panitia Ad Hoc provinsi melakukan penelitian persyaratan calon yang diajukan oleh lembaga / organisasi agama tersebut pada angka 6
- 8) Calon anggota yang memenuhi persyaratan tersebut pada angka 7 diajukan dalam musyawarah lembaga / organisasi agama tingkat provinsi.

Itulah beberapa persyaratan dan atau tata pencalonan anggota MRP yang harus diikuti oleh setiap komponen yang akan duduk di lembaga tersebut (MRP). Maka mereka (calon anggota MRP) dari setiap organisasi yang maju

sebagai anggota MRP harus memenuhi dan mematuhi setiap aturan yang berlaku.

### C. Hak Memilih dan di Pilih Keanggotaan Majelis Rakyat Papua (MRP)

Hak memilih dan dipilih sangat ditentukan oleh hubungan antara wakil dan yang diwakili. Idealnya pilihan terhadap pola hubungan antara wakil dan yang diwakili akan menentukan pemilih dan yang dipilih, kecuali yang dipilih tetap telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pada beberapa teori hubungan antara si wakil dengan yang diwakili, maka dapat dianalisis dan kemudian ditentukan model hubungan yang mana yang dianggap sesuai dengan filosofi, peran dan fungsi Majelis Rakyat Papua (MRP) mengingat bahwa MRP merupakan suatu lembaga representasi kultural dengan tugas dan fungsi perlindungan hak-hak dasar orang asli Papua, pemantapan kerukunan hidup beragama, dan pemberdayaan kaum perempuan, maka selayaknya hubungan antara si wakil dan yang diwakili berdasarkan pada pendekatan sosiologi dan hukum objektif.

Pendekatan sosiologis yang dimaksud adalah bahwa MRP harus diposisikan sebagai suatu bangun sosial bukan bangun politis walaupun melaksanakan fungsi politik (rekrutmen politik, agregasi kepentingan, komunikasi politik, partisipasi politik, dsb). Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa para wakil yang duduk di MRP mewakili masyarakat (adat, agama dan perempuan) oleh karena itu maka sebenarnya MRP adalah suatu lembaga yang terdiri dari unsur – unsur masyarakat.

Pendekatan hukum objektif yang dimaksud adalah bahwa MRP harus pula diposisikan sebagai suatu bangunan hukum, dimana rakyat sebagai yang diwakili harus ikut dalam pembentukannya dan cara yang terbaik adalah melalui pemilihan umum (pemilu) yang menjamin terlaksananya solidaritas sosial, untuk memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam unsur dalam unsur tersebut turut menentukan. Kedudukan yang dipilih dan yang memilih semata-mata berdasarkan hukum objektif si wakil dalam melaksanakan tugas dan wewenang harus memperhatikan aspirasi pemilihnya, bukan karena ada hubungan mandat tetapi karena ada hubungan hukum objektif yang didasarkan pada solidaritas yang mengikatnya.

Dengan demikian maka secara normatif, pemegang hak untuk memilih anggota MRP dari unsur adat adalah masyarakat adat, yakni masyarakat asli Papua yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi diantara para anggotanya. Pembatasan ini didasarkan pada beberapa alasan :

- 1) Masyarakat hukum adat berada pada lingkup wilayah tertentu;
- 2) Representasi masyarakat hukum adat bersifat komunal.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut maka sangat tepat jika pemegang hak untuk memilih anggota MRP dari unsur adat adalah masyarakat itu sendiri.

Di dalam pasal 8 ayat 1-4 rancangan peraturan pemerintah (RPP) tentang MRP dengan jelas dan terperinci menyebutkan bahwa (1) pemilihan calon MRP dari wakil-wakil adat untuk masing-masing kecamatan / distrik dilakukan dalam musyawarah lembaga-lembaga adat di kecamatan / distrik

untuk memilih 1 (satu) orang melalui mekanisme adat yang berlaku ; (2) pemilihan calon anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan pada panitia Ad Hoc kabupaten / kota untuk dilakukan penetapan wakil-wakil dari lembaga adat dalam musyawarah lembaga-lembaga adat di kabupaten / kota melalui mekanisme adat yang berlaku ; (3) hasil pemilihan calon anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat dalam daftar urut calon anggota MRP yang ditetapkan dengan keputusan Bupati/ Walikota ; (4) calon anggota nomor urut pertama dari daftar calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diajukan oleh Bupati / Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk mendapat pengesahan.

Berikut ini akan dijelaskan mengenai siapa pemegang hak untuk memilih anggota MRP dari unsur agama ? tentunya adalah umat beragama. Dalam konteks ini maka idealnya semua umat beragama berhak memilih anggota MRP yang mewakili unsur agama. Beberapa alasan yang mendasari pemikiran ini adalah :

1. Agama bersifat universal ;
2. Setiap penduduk mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk memeluk agama dan menjaga kerukunan beragama ;
3. Orang asli Papua merupakan bagian dari umat beragama ;
4. MRP bertugas dan berwenang memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan, masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya.

Oleh karena itu maka seyogyanya setiap umat beragama mempunyai hak untuk memilih wakil-wakilnya yang akan duduk sebagai anggota MRP mewakili unsur agama. Pasal 10 rancangan peraturan pemerintah (RPP) Majelis Rakyat Papua (MRP), ayat (1) menyebutkan bahwa ; pemilihan calon anggota MRP dari wakil-wakil agama untuk masing-masing lembaga-lembaga agama di provinsi dengan memperhatikan proporsi jumlah pemeluknya.

Sedangkan pemegang hak untuk memilih anggota MRP dari unsur perempuan adalah kaum perempuan. Hal ini merupakan pengejawantahan dari semangat yang tersirat dalam Undang-undang nomor 21 Tahun 2001, yakni mengangkat harkat dan martabat kaum perempuan menjadi mitra sejajar dengan kaum laki-laki.

Mengingat bahwa keberadaan kaum perempuan yang berasal dari orang asli Papua di MRP mewakili kaum perempuan secara keseluruhan di provinsi Papua, maka selayaknya jika pemegang hak memilih bagi anggota MRP yang berasal dari unsur perempuan dipegang oleh semua kaum perempuan yang menjadi penduduk provinsi Papua. Beberapa alasan yang mendasari pemikiran ini adalah :

1. Marginalisasi kaum perempuan telah menjadi fakta dunia khususnya negara Republik Indonesia.
2. Kaum perempuan adalah suatu kelompok masyarakat yang memiliki karakteristik tertentu yang sama dimana saja;

3. Perjuangan untuk mengangkat harkat dan martabat kaum perempuan telah menjadi tuntutan kaum perempuan dan telah merebak menjadi isu Global.

Dalam pasal 9 ayat (1) rancangan peraturan pemerintah (RPP) mengenai MRP menyebutkan bahwa ; pemilihan calon anggota MRP dari wakil-wakil perempuan untuk masing-masing kabupaten / kota dilakukan dalam musyawarah lembaga / organisasi perempuan di kabupaten / kota untuk menetapkan daftar urutan. Seluruh calon yang diusulkan masing-masing lembaga / organisasi perempuan.

Dari penjelasan ketiga pasal yang mengatur tentang pemilihan calon anggota MRP dari wakil-wakil adat, agama, dan perempuan dilakukan pemilihan melalui musyawarah dengan masing-masing lembaga dan bukan secara langsung sebagaimana penulis uraikan diatas maupun seperti pemilihan anggota legislatif (DPR, DPRD I, DPRD II, serta anggota DPD).

Merujuk pada uraian diatas, maka adalah tidak beralasan apabila MRP dipandang sebagai suatu lembaga yang memiliki kewenangan sangat besar (super body). Keberadaan MRP serta tugas dan wewenang yang di embannnya menunjukkan bahwa lembaga ini sekedar sebagai institusi yang berperan menjamin perlindungan hak-hak orang – orang asli Papua.

Untuk mengantisipasi adanya kesalahan penafsiran terhadap keberadaan MRP berdasarkan Undang-Undang nomor 21 Tahun 2001, maka dipandang perlu adanya interpretasi secara konkrit tentang hak-hak orang asli Papua. Hak orang asli Papua yang dimaksudkan dalam undang-undang

tersebut harus secara limitatif (pembatasan) ditetapkan sehingga tidak menimbulkan salah tafsir.

Sebagaimana telah disinggung diatas mengenai adanya kesalahan penafsiran terhadap keberadaan MRP, dimana bisa kita lihat belum disahkannya rancangan peraturan pemerintah (RPP) MRP yang sampai saat ini pemerintah pusat masih mengulur waktu tanpa alasan yang jelas. Perlu diketahui bahwa salah satu amanat UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi provinsi Papua, yang sangat prinsip dan krusial adalah pembentukan MRP. Pemberlakuan UU otonomi khusus telah memasuki tahun ke tiga (2004). Pembentukan lembaga MRP mutlak dan mendesak karena kedudukannya yang sangat strategis, MRP merupakan wadah representasi dari seluruh komponen dan elemen orang Papua untuk memperjuangkan hak-hak dasar orang asli Papua.

Berbagai upaya dan lobi telah dilakukan oleh pejabat birokrasi dan politik di Papua agar draf tersebut (MRP), segera dibahas, disetujui dan ditetapkan oleh pemerintah pusat dan DPR RI yang berkuasa mengatur dan mengeluarkan berbagai produk hukum di Republik ini.

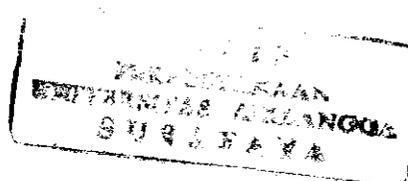
Perlu diketahui bahwa sampai saat ini draf rancangan peraturan pemerintah (RPP) MRP yang diusulkan oleh pemerintah provinsi Papua belum disahkan pemerintah pusat dengan berbagai alasan dan argumentasi yang berbeda dan penuh dengan keraguan serta kekhawatiran yang berlebihan terhadap pembentukan kelembagaan MRP. Bahkan pejabat pemerintah pusat berpendapat bahwa MRP sebagai lembaga yang beraktifitas keluar dari peran

sesungguhnya, karena menurut mereka (pejabat pusat) MRP dianggap sebagai lembaga yang berbahaya karena dapat memperjuangkan kemerdekaan bangsa Papua.

Sebuah penafsiran dan pendapat yang sangat dan disesali karena dinilai sebagai sesuatu yang berlebihan karena kelembagaan MRP itu lahir dari UU no 21 Tahun 2001 yang notabene merupakan kebijakan pemerintah pusat yang keluar jauh dari tujuan sesungguhnya yang dinilai tulus dan mulia atas pembentukan lembaga-lembaga MRP, karena wadah yang memperjuangkan hak-hak dasar Papua yang telah ditindas oleh rezim atau pemerintah yang berkuasa sebelumnya selama lebih dari 3 dekade.

Kalau memang demikian, maka apabila lembaga MRP Papua ini dapat berbicara maka pasti ia prihatin dan meminta tolong dengan mengatakan ***“Kata anda (pemerintah Pusat) bahwa aku (MRP) adalah wadah representasi yang akan memperjuangkan kepentingan dan hak-hak dasar orang Papua dinegerinya sendiri, untuk kesejahteraannya, namun mengapa belum juga terwujud dan bahkan nasibku semakin tidak menentu ? “*** tanya aku MRP.

Disini kami (Masyarakat dan pemerintah provinsi Papua) mengharapkan suatu tekad dan keseriusan yang sungguh-sungguh dari pemerintah pusat untuk melaksanakan UU Nomor 21 Tahun 2001. terutama pengesahan terhadap rancangan peraturan pemerintah (RPP) mengenai MRP yang diusulkan oleh Tim asistensi pemerintah provinsi Papua. Mengingat



bahwa kelembagaan yang memperjuangkan kepentingan dan hak-hak dasar orang Papua ditinggalkannya sendiri untuk kesjahteraannya.



### **BAB III**

## **FUNGSI MAJELIS RAKYAT PAPUA DALAM MELAKSANAKAN OTONOMI KHUSUS DI PAPUA**

#### **A. Pengaturan Kewenangan dan Tugas Majelis Rakyat Papua.**

Undang-undang nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua adalah suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (service), akselerasi pembangunan (development acceleration), dan pemberdayaan (empowerment) seluruh rakyat di provinsi Papua, terutama orang asli Papua. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar provinsi Papua dengan provinsi-provinsi lain dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) serta akan memberikan peluang bagi orang asli Papua untuk berkiprah di wilayahnya sebagai pelaku sekaligus penikmat pembangunan.

Otonomi khusus provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri didalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kewenangan yang lebih tersebut berarti pula mencakup kewenangan untuk mengatur pemanfaatan kewenangan alam di wilayah Provinsi Papua sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat papua, memberdayakan potensi perekonomian, sosial dan budaya yang di miliki, termasuk didalamnya memberikan peranan yang signifikan bagi orang asli Papua melalui wakil-wakilnya (wakil adat, wakil agama, dan wakil perempuan) untuk

terlibat dalam proses perumusan kebijakan daerah. Membentuk strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat di provinsi Papua.

Disisi lain, kebijakan otonomi khusus Papua juga telah memberi peluang bagi orang asli Papua untuk mengaktualisasikan diri melalui simbol-simbol budaya (Cultural) sebagai mana dimaksud dalam bentuk yang konkrit berupa perubahan nama provinsi Irian Jaya menjadi Provinsi Papua, Provinsi Papua dapat memiliki lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan ,pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat,adat, masyarakat adat, dan hukum adat.

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua, menyebutkan bahwa, “Provinsi Papua dapat memiliki lambang daerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera dan lagu daerah yang tidak di posisikan sebagai simbol kedaulatan “.

Paparan diatas memberikan gambaran bahwasanya sebagai akibat dari penetapan otonomi khusus, maka ada perlakuan berbeda yang diberikan pemerintah kepada provinsi Papua. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa terdapat hal-hal mendasar yang berlaku di propisi Papua dan tidak berlaku diprovinsi lain Indonesia, seiring dengan itu terdapat pula hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak berlaku diprovinsi Papua. Hal-hal yang mendasar yang menjadi materi muatan Undang-

undang nomor 21 Tahun 2001, tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua secara umum mencakup :

1. Pengaturan kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan.
2. Pangakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategi dan mendasar;
3. Mewujudkan penyelenggaraan pemerintah yang baik yang bercirikan;
  - a. Partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat agama, dan kaum perempuan;
  - b. Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat;
  - c. Pelanggaran pemerintah dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.
4. Pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif dan yudikatif serta Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

Materi muatan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus, Bab V, bentuk dan susunan pemerintahan secara implisit disebutkan bahwa pilar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi Papua terdiri atas tiga komponen, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), Pemerintah Daerah (Gubernur beserta penangkat lainnya) dan Majelis Rakyat Papua (MRP).

Dalam konteks ini DPRP. Diposisikan sebagai badan Legislatif, pemerintah provinsi sebagai pada eksekutif dan MRP sebagai badan representase kultural orang asli Papua. Sebagai badan Legislatif DPRP berwenang dalam melaksanakan fungsi dibidang legislatif, yang mencakup :

1. Legeslatif
2. Budgeting ( penganggaran ):
3. Pengawasan.

Perintah provinsi sebagai badan eksekutif berwenang dalam melaksanakan fungsi pemberian pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, serta pelaksanaan pembangunan. Disamping itu sebagai wakil pemerintah pusat Gubernur juga memiliki kewenangan melaksanakan fungsi kordinasi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota dalam wilayah provinsi Papua. Sedangkan MRP yang merupakan representasi kultural orang asli Papua memiliki kewenangan melaksanakan fungsi tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua degan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya pemberdayaan perempuan dan pemanfaatan kerukunan hidup beragama.

Uraian diatas memberikan gambaran bahwa sebagai pilar penyelenggaraan pemerintahan di provinsi Papua, ketiga lembaga ini memiliki kewenangan dalam melaksanakan fungsi masing-masing. fungsi masing-masing lembaga tersebut memiliki korelasi tetapi tidak tumpang tindih ( overlapping), bahkan merupakan satu kesatuan sinergis yang diharapkan dapat lebih meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara berkeadilan dan bermartabat ,dengan partisipasi masyarakat sebanyak-banyaknya.

Majelis Rakyat Papua (MRP) merupakan lembaga representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya pemberdayaan perempuan dan pemanfaatan kerukunan hidup beragama berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001, pasal 20 ayat 1 tugas dan wewenang MRP adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan pertimbangan terhadap bakal calon Gubernur dan wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP. Ini berarti bahwa kewenangan tersebut hanya terbatas pada bakal calon Gubernur bukan calon Gubernur pertimbangan dan persetujuan yang dimaksudkan sebenarnya hanya terkait dengan masalah keaslian bakal bakal calon Gubernur sebagai orang asli Papua,karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001, persyaratan utama sebagai calon Gubernur Provinsi Papua adalah Warga Negara Indonesia yang asli Papua dengan demikian maka lembaga yang

- dianggap memiliki kewenangan untuk merekomendasikan seseorang adalah benar-benar orang asli Papua atau buka adalah majelis rakyat (MRP).
- b. Memberi pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah khusus (PERDASUS) yang di ajukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur. Perdasus diadakan dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam UU Nomor 21 tahun 2001 pasal-pasal yang di maksud terbatas pada pengaturan hal-hal yang menyangkut hak-hak tersebut antara lain : hak ulayat, hak dalam rangka perlindungan dan pemberdayaan potensi sosial budaya dan perekonomian, hak untuk berperan aktif dalam perumusan kebijakan daerah tertentu melalui wakil-wakil adat agama dan perempuan.
  - c. Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat pemerintah maupun pemerintah provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di provinsi Papua khususnya yang menyangkut perlindungan hak-hak asli Papua. Hak-hak orang asli Papua yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan dan air serta isinya.
  - d. Menyalurkan aspirasi, memperhatikan pengaduan masyarakat adat umat beragama, dan kaum perempuan dan memfasilitasi tindak lanjut penyelesaian. Kewenangan ini dimaksud untuk menciptakan Papua yang damai sebagai wujud dari komitmen semua komponen masyarakat di wilayah provinsi Papua.

- e. Memberi pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua. Perlindungan hak-hak orang asli Papua yang di maksud adalah sebagaimana disebutkan pada angka 2 atau bagian b.

Uraian diatas memberikan gambaran bahwa sebenarnya majelis rakyat Papua (MRP) memiliki kewenangan yang terbatas. Dengan demikian maka tidak beralasan jika MRP dipersepsikan sebagai suatu lembaga yang sangat kuat (super body), sebagaimana telah di uraikan kepada Bab II terdahulu. Untuk mengantisipasi kesalahan penafsiran dan kesalahan persepsi terhadap kewenangan MRP, maka perlu dalam peraturan pemerintah dirinci secara limitatif hal-hal yang menjadi hak-hak orang asli Papua.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua secara tegas dan jelas mengatur sejumlah hak dan kewajiban kelembagaan. Majelis Rakyat Papua (MRP) maupun hak dan kewajiban anggota Majelis Rakyat Papua (MRP) maupun hak dan kewajiban kelembagaan Majelis Rakyat Papua (MRP). Hak MRP dalam konteks kelembagaan telah dirumuskan dalam pasal 21 UU Nomor 21 tahun 2001 yakni-ayat (1) meyebutkan MRP mempunyai hak:

- a. Meminta keterangan kepada pemerintah provinsi, kabupaten/kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.
- b. Meminta perjanjian kembali peraturan daerah provinsi (PERDASI) atau keputusan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak ua.

- c. Mengajukan rencana anggaran belanja MRP kepada DPRD sebagai satu kesatuan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua.
- d. Menetapkan peraturan tata tertip MRP.

Sedangkan ayat (2) menyebutkan bahwa pelaksanaan hak dan sebagainya dimaksud pada ayat(1) ditetapkan dengan Peraturan berdasarkan peraturan pemerintah.

Sedangkan hak dan anggota majelis rakyat Papua MRP sebagai mana diatur dalam pasal 22 ayat 1&2 menyebutkan bahwa:

1. setiap anggota MRP mempunyai hak :
  - a. mengajukan pertanyaan
  - b. menyampaikan usul dan pendapat
  - c. imunitas
  - d. protokoler ; dan
  - e. keuangan / administrasi
2. Pelaksanaan hak sebagaimana di maksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan Tata tertip MRP dengan berpedoman pada peraturan pemerintah .

Kajian dan telaah mengenai rumusan pasal yang mengatur tentang hak MRP menunjukkan bahwa dalam hal pelaksanaan hak MRP untuk meminta keterangan kepada pemerintah provinsi, kabupaten / kota serta meminta peninjauan kembali terhadap Peraturan atau Keputusan Gubernur hanya terbatas yang berkaitan dengan hak-hak orang asli Papua. Oleh karena itu maka untuk menghindari salah satu penafsiran yang dapat memposisikan MRP sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan yang besar (Super body) serta dalam rangka menghindari kewenangan-

kewenangannya MRP, maka perlu dirumuskan ruang lingkup hak-hak orang asli Papua secara Limitatif.

Kejelasan ruangan lingkup hak-hak dasar orang asli Papua dapat juga dijadikan sebagai indikator bagi Majelis Rakyat Papua (MRP) untuk menilai kebijakan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Disamping itu dapat juga digunakan oleh orang asli Papua secara individu maupun kelompok untuk mengajukan usulan atau keberatan antar kebijakan yang dianggap tidak memperhatikan hak-haknya sekaligus sebagai dasar untuk menilai kinerja MRP.

Hak Majelis Rakyat Papua (MRP) untuk meminta keterangan kepada pemerintah provinsi kabupaten / kota serta meminta peminjaman kembali terhadap peraturan daerah provinsi (PERDASI) atau keputusan Gubernur, secara terperinci dimuat dalam pasal 23 dan pasal 24 Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang MRP dalam paragraf 1 menyebutkan bahwa hak MRP meminta keterangan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten / kota pasal 23 RPP tentang majelis rakyat Papua (MRP) berbunyi ;

1. Paling sedikit 20 % dari total anggota MRP yang berasal dari unsur wakil adat wakil perempuan, dan wakil agama dapat mengajukan usul kepada MRP untuk meminta keterangan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten / kota yang berkaitan dengan perlindungan hak- hak orang asli Papua
2. Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh pimpinan MRP disampaikan pada rapat paripurna MRP untuk memperoleh keputusan.

3. Dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), para pengurus diberi kesempatan menyampaikan penjelasan lisan atas usulan permintaan tersebut.
4. Apabila rapat paripurna menyetujui usul permintaan keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pimpinan MRP dapat menyampaikan permintaan keterangan secara tertulis kepada pemerintah provinsi dan kabupaten / kota
5. Pemerintah provinsi dan kabupaten kota dapat memberikan keterangan tertulis kepada pimpinan MRP.

Sedangkan dalam paragraf 2 menyebutkan bahwa hak MRP untuk meminta peninjauan PERDASI atau keputusan Gubernur yang di nilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua. Di dalam pasal 24 rancangan peraturan pemerintah ( RPP) MRP, yang berbunyi sebagai berikut.

1. Paling sedikit 50%dari total anggota MRP yang berasal dari unsur wakil adat dan wakil perempuan dan wakil Agama dapat mengajukan usul kepada MRP untuk meminta peninjauan kembali Perdasi atau keputusan Gubernur yang di nilai bertentangan dengan perlindungan hak- hak orang asli Papua.
2. Usul sebagimaa dimaksud pada ayat (1) oleh pimpinan MRP disampaikan pada rapat paripurna MRP unuk memperoleh keputusan
3. Dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2) para pengusul diberi kesempatan menyampaikan penjelasan lisan atas usul permintaan tersebut.
4. Apabila rapat paripurna menyetujui usul peninjauan kembali Perdasi atau keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) pimpinan MRP dapat menyampaikan permintaan tersebut secara tertulis kepada Gubernur.

5. Gubernur dapat memberikan tanggapan secara tertulis atas usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) kepada pimpinan MRP.

Selain memiliki hak MRP juga mempunyai kewajiban sebagaimana tertuang dalam pasal 23 UU Nomor 21 Tahun 2001. Kewajiban MRP dimaksud adalah (1) mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat provinsi Papua (2) mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 serta menaati segala peraturan perundang-undangan (3) membina pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat dan budaya asli Papua (4) membina kerukunan kehidupan beragama dan (5) mendorong pemberdayaan perempuan. Tata cara pelaksanaan kewajiban sebagaimana dimaksud diatur dengan peraturan daerah khusus (perdasus) dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Materi muatan pasal 23 ini memberikan ketegasan bahwasanya MRP pada hakekatnya merupakan suatu lembaga resmi pemerintah. Sebagai instrumen pemerintahan maka adalah merupakan suatu kemutlakan bagi MRP untuk bersama-sama instrumen pemerintah lainnya secara aktif dan terus-menerus melakukan segala upaya dalam rangka menjamin integritas wilayah dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kekhawatiran bahwasanya MRP akan melakukan tindakan-tindakan inskonstitusional sangat tidak beralasan, sebagai bagian dari lembaga resmi pemerintah maka setiap anggota MRP sebelum melaksanakan tugas wajib diambil sumpah dan janji sebagaimana layaknya lembaga resmi pemerintah lainnya. Jika ternyata ada diantara anggota MRP yang nyata-nyata bersikap, bertindak dan

melakukan kegiatan yang melanggar sumpah dan janjinya maka yang bersangkutan secara langsung di berhentikan.

Dalam konteks kelembagaan pemerintah berwenang untuk melakukan pengawasan refresif terhadap berbagai keputusan yang dibuat oleh MRP. Jika ada diantara keputusan MRP yang nyata-nyata dapat mengganggu ketentraman dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), maka pemerintah (Presiden) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang untuk membatalkan keputusan tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut maka jelaslah bahwa MRP dibentuk semata-mata untuk memposisikan eksistensi orang asli Papua pada proporsi yang tepat serta untuk menjamin hak-hak orang asli Papua. Melalui MRP diharapkan akan terwujud suatu mekanisme pemerintahan yang memihak kepada rakyat (khususnya orang asli Papua), serta terwujudnya keseimbangan, keserasian, dan keselarasan hubungan antar masyarakat di provinsi Papua dan adanya jaminan akomodasi kepentingan masyarakat adat, umat beragama dan kaum perempuan di provinsi Papua secara proporsional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. Esensi Fungsi Kewenangan MRP Dalam Melaksanakan Otonomi Khusus Di Papua.**

Berbicara mengenai fungsi kewenangan yang dimiliki oleh lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) untuk mengawasi setiap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi dan Kabupaten / Kota, maka ada baiknya kalau kita uraikan

rasionalisasi kewenangan. Kewenangan pemerintah provinsi maupun Kabupaten / Kota sangat tergantung pada pola hubungan antara pusat dengan provinsi, pusat dengan Kabupaten / Kota maupun provinsi dengan Kabupaten / Kota. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1990 jo. Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah memberi arahan bahwa pola hubungan antara pusat dengan provinsi dan pusat dengan Kabupaten / Kota bersifat hirarkhis-struktural, sedangkan provinsi dengan Kabupaten / Kota bersifat non hirarkhis-struktural. Hal ini berbeda dengan kaidah yang dikembangkan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001.

Dalam undang-undang tersebut dikembangkan konsepsi pola hubungan antara pusat dan provinsi dan pusat dengan Kabupaten / Kota bersifat hirarkhis-struktural. Sedangkan pola hubungan antara provinsi dengan Kabupaten / Kota bersifat fungsional-struktural. Berdasarkan pola hubungan ini maka kewenangan provinsi bersumber dari pusat sedangkan kewenangan Kabupaten / Kota bersumber dari pusat dan provinsi.

Perkembangan kewenangan antara pusat provinsi maupun antara pusat dan Kabupaten / Kota dilakukan dengan menggunakan pendekatan residu (sisa) dan formal yang dilegitimasi dengan UU atau peraturan pemerintah. Sedangkan pembagian kewenangan antara provinsi dan Kabupaten / Kota dilakukan dengan menggunakan pendekatan riil yang dilegitimasi dengan peraturan daerah provinsi (PERDASI) ataupun peraturan daerah khusus (PERDASUS). Disisi lain dalam hal pembagian kewenangan ini juga terdapat kekhususan-kekhususan sesuai amanah UU Nomor 21 Tahun 2001.

Mengingat bahwa telah terjadi perubahan pola hubungan dan sumber kewenangan dan adanya kekhususan dalam hal pembagian kewenangan tersebut, maka sangat beralasan jika pemerintah provinsi maupun Kabupaten / Kota di Papua harus segera melakukan rasionalisasi kewenangannya. Hasil rasionalisasi kewenangan tersebut merupakan landasan pijak dalam mendesain struktur pemerintah. Struktur pemerintahan yang dibuat berdasarkan hasil rasionalisasi wewenang diharapkan dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Hal ini didasarkan pada beberapa asumsi :

1. Kewenangan pemerintah daerah harus disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan dan potensi daerah.
2. Struktur pemerintahan daerah mengikuti kewenangan yang ditetapkan secara objektif.
3. Pilihan terhadap kewenangan yang tidak rasional atau duplikasi kewenangan antar daerah (provinsi / kabupaten / kota) yang dianggap tidak realistis merupakan potensi konflik dan menjadi sumber penyakit bagi institusi.

Oleh karena itu maka perlu adanya kajian analistik mengenai potensi dan kebutuhan daerah, sebelum menentukan kewenangan yang dapat diaplikasikan.

Pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dalam konteks otonomi khusus provinsi Papua tidak saja menyangkut hubungan pusat dan daerah, tetapi yang tidak kalah penting adalah bagaimana kekuasaan dan kewenangan itu dibagi secara baik di dalam provinsi Papua sendiri. Dalam kaitan itu otonomi khusus Papua berarti bahwa ada hubungan hirarkis antara pemerintah tingkat provinsi dan kabupaten / kota dan

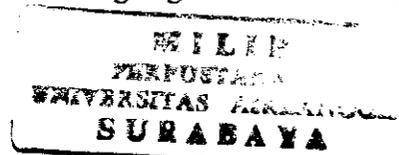
kampung masing-masing adalah daerah otonom yang memiliki kewenangannya sendiri-sendiri.

Prinsip yang dianut adalah bahwa kewenangan perlu diberikan secara proporsional ke bawah, terutama untuk berbagai hal yang langsung berkaitan dengan masyarakat. Hal ini konsisten dengan salah satu prinsip dasar otonomi yaitu menempatkan sedekat-dekatnya penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan ke subjek yaitu rakyat. Karena itu di dalam konteks otonomi khusus provinsi Papua, fungsi-fungsi pengaturan berada di tingkat provinsi sedangkan fungsi-fungsi dan kewenangan pelayanan masyarakat diberikan sebesar-besarnya kepada kabupaten / kota dan kampung.

Berbicara mengenai kewenangan yang diberikan oleh UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua, dimana kewenangan dimaksud menyangkut kewenangan bidang pemerintahan, pemanfaatan kekayaan alam, pemberdayaan potensi sosial budaya, penerimaan dana perimbangan yang lebih besar dan dana pelaksanaan otonomi khusus, perekonomian masyarakat termasuk peran serta orang asli Papua melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam lembaga representasi kultural yang disebut Majelis Rakyat Papua (MRP).

Sebagai perwujudan dari kewenangan Majelis Rakyat Papua (MRP) tersebut maka lembaga ini berwenang memberikan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah provinsi yang berkaitan dengan kepentingan orang asli Papua.

Di dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua, salah satu pasal yang mengatur tentang tugas dan wewenang



Majelis Rakyat Papua (MRP) tepatnya di pasal 20 ayat (1) yang berbunyi MRP mempunyai tugas dan wewenang.

- a. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan wakil Gubernur yang di usulkan 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 dengan Gubernur.
- d. Memberikan saran pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh pemerintah maupun di provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua.
- e. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaian dan.
- f. Memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRP Kabupaten / Kota serta Bupati / Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa pelaksanaan tugas dan berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdasus.

Kalau kita melihat didalam bab penjelasan maka pasal 20 ayat (1) huruf a menyatakan proses pengajuan bakal calon pemilihan pengesahan dan pelantikan

Gubernur dan wakil Gubernur di provinsi Papua dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sesudah DPRP menetapkan bakal calon tersebut diajukan kepada MRP untuk memperoleh pertimbangan dan persetujuan yang selanjutnya dijadikan pertimbangan dan persetujuan yang selanjutnya dijadikan dasar bagi DPRP untuk kemudian ditetapkan menjadi calon Gubernur dan calon wakil Gubernur.

Sedangkan dibagian huruf d berbunyi perjanjian atau kerjasama yang dimaksud di sini mencakup perjanjian atau kerjasama dengan pihak ketiga baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua. Dan bagian huruf e menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan memfasilitasi tindak lanjut penyelesaian aspirasi dan pengaduan dalam UU ini adalah tugas Majelis Rakyat Papua (MRP) untuk melakukan berbagai upaya penyelesaian dalam membantu pihak-pihak pengadu, dan di bagian huruf f menyatakan bahwa termasuk di dalamnya adalah pertimbangan MRP kepada DPRD Kabupaten / Kota dalam hal penentuan bakal calon Bupati / wakil Bupati dan Walikota / wakil Walikota.

Di sini tugas dan wewenang daripada lembaga ini (MRP) bukan saja memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan wakil Gubernur, calon anggota MPR RI, rancangan perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama Gubernur tetapi juga termasuk didalam adalah penentuan bakal calon Bupati / Walikota ditingkat Kabupaten / Kota, serta kewenangan-kewenangan yang lain yang dimiliki oleh lembaga tersebut (MRP).

Berikut ini akan dijelaskan mengenai petunjuk tata tertib Majelis Rakyat Papua (MRP) yang menjadi fungsi utama dalam menjalankan tugas dan

wewenangannya sebagaimana diamalkan UU Nomor 21 tahun 2002 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua, serta isi dari pada peraturan pelaksanaannya seperti Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) mengenai Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai berikut :

### **1. Tata Cara Pemberian Pertimbangan Dan Persetujuan Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus)**

Peraturan daerah khusus merupakan peraturan pelaksanaan dari pasal 2 ayat (3), pasal 4 ayat (3), (5) dan (9), pasal 11 ayat (3), pasal 19 ayat (3), pasal 20 ayat (2), pasal 21 ayat (2), pasal 23 ayat (2), pasal 34 ayat (7), pasal 38 ayat (2) pasal 66 ayat (2), dan pasal 67 ayat (2) undang-undang nomor 21 tahun 2001. Majelis Rakyat Papua (MRP) tidak berwenang untuk mengajukan rancangan perdasus, rancangan perdasus yang disampaikan oleh Gubernur bersama DPRP kepada MRP untuk dilakukan pembahasan bersama. Pembahasan rancangan perdasus sebagaimana dimaksud untuk mendapatkan pertimbangan dan persetujuan MRP selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak ditentukan tanggal permulaan pembahasan bersama antara Gubernur dan DPRP dengan MRP.

Dalam hal rancangan perdasus tidak mendapatkan pertimbangan dan persetujuan lebih dari 30 (tiga puluh) hari sebagaimana dimaksud maka rancangan perdasus dianggap telah mendapat pertimbangan dan persetujuan oleh MRP. Dan rancangan perdasus itu ditetapkan bersama Gubernur dan DPRP menjadi perdasus.

## **2. Pemberian Pertimbangan Terhadap Rancangan Perdasus Tentang Tata Cara Pemberian Pertimbangan Oleh Gubernur Mengenai Perjanjian Kerjasama Internasional Yang Dibuat Oleh Pemerintah**

Berdasarkan undang-undang nomor 21 tahun 2001 pasal 20 ayat (1) huruf d menyebutkan bahwa MRP mempunyai tugas dan wewenang memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh pemerintah maupun di provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua.

Sedangkan di dalam Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang MRP, pasal 15 menyebutkan bahwa (1) rencana perjanjian kerjasama internasional yang dibuat oleh pemerintah yang berlaku di wilayah, khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak organ asli Papua diajukan oleh Gubernur selaku wakil pemerintah pusat kepada MRP untuk mendapat pertimbangan dan persetujuan, (2) rancangan perdasus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap perjanjian kerjasama yang dilakukan sebelum UU ini ditetapkan dan akan diperpanjang bagi kepentingan nasional, (3) rancangan perdasus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diperlukan terhadap perjanjian kerjasama yang menyangkut proyek pemerintah berbantuan luar negeri atau kerjasama luar negeri terkait dengan kebutuhan hidup esensial bagi masyarakat.

### **3. Pemberian Saran, Pertimbangan dan Persetujuan Terhadap Rencana Perjanjian Kerjasama Yang Dibuat Oleh Pemerintah Maupun Pemerintah Provinsi Dengan Pihak Ketiga Yang Berlaku Di Wilayah Papua, Khusus Yang Menyangkut Perlindungan Hak-hak Orang Asli Papua.**

Mengenai saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh pemerintah maupun pemerintah provinsi dengan pihak, berdasarkan Rancangan Peraturan (RPP) MRP yang sedang dibuat tepatnya di pasal 16 berbunyi sebagai berikut (1) rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh pemerintah atau pemerintah provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di wilayah Papua, khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua diajukan oleh Gubernur selaku wakil pemerintah pusat atau sebagai Kepala Daerah Provinsi kepada MRP untuk mendapat saran, pertimbangan dan persetujuan (2) pembahasan rencana perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk mendapatkan saran, pertimbangan dan persetujuan MRP selambatnya-lambatnya 10 (sepuluh) hari sebagaimana dimaksud pada ayat (2) maka rencana perjanjian kerjasama dianggap telah mendapat pertimbangan dan persetujuan oleh MRP (4) rencana perjanjian kerjasama yang dibuat pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat ditolak oleh MRP, setelah terlebih dahulu dilakukan konsultasi dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri yang terkait.

#### **4. Pemberian Pertimbangan Kepada DPRP, Gubernur, DPRD Kabupaten / Kota Serta Bupati / Walikota Mengenai Hal-hal Yang Terkait Dengan Perlindungan Hak-hak Orang Asli Papua.**

Berdasarkan pasal 18 Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Majelis Rakyat Papua (MRP) menyatakan bahwa (1) kebijakan daerah yang dibuat oleh pemerintahan provinsi dan pemerintahan Kabupaten / Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua, disampaikan kepada MRP untuk mendapat pertimbangan (2) pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat diberikan 10 (sepuluh) hari sejak diterima oleh MRP (3) pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) perlu mendapat perhatian pemerintah daerah dan bersifat tidak mengikat.

#### **5. Pemberian Pertimbangan Dan Persetujuan Terhadap Pemekaran Provinsi**

Undang-undang nomor 21 tahun 2001 pasal 76 menyebutkan bahwa pemekaran provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.

Mengenai pemekaran provinsi Papua ini secara terperinci dalam peraturan pelaksanaannya yakni pasal 20 Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) mengenai MRP menyebutkan bahwa (1) usulan pemekaran provinsi disampaikan oleh Gubernur dan DPRP kepada MRP untuk mendapatkan pertimbangan dan persetujuan (2) usulan pemekaran provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sejak berlakunya UU

nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua (3) pertimbangan dan persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat diberikan 10 (sepuluh) hari sejak diterima oleh MRP.

#### **6. Penyampaian Usulan Perubahan UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.**

Di dalam undang-undang nomor 21 tahun 2001, pasal 77 menyebutnya bahwa usul perubahan atau UU ini dapat diajukan oleh rakyat provinsi Papua melalui Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) kepada DPR atau pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan di dalam Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Majelis Rakyat Papua (MRP) pasal 21 menyatakan bahwa.

- (1) MRP dapat mengajukan usulan perubahan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 dan disampaikan kepada Pemerintah melalui Gubernur.
- (2) Usulan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.
- (3) Usulan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjadi pertimbangan pemerintah.

Jadi disini dijelaskan bahwa usulan perubahan Undang-undang ini yang dilakukan oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) hanya khusus menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua yang tidak terperinci dan mungkin terlewatkan dalam pengaturannya di dalam UU Nomor 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua, yang sudah diberlakukan pada akhir tahun 2001 lalu.

Dari beberapa fungsi dan wewenang yang dimiliki oleh lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) yang telah dijelaskan penulis diatas sebenarnya masih diperinci lagi secara jelas melalui Peraturan Daerah Khusus (Perdaskus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) serta keputusan Gubernur. Nama karena keberadaan MRP merupakan tolak ukur dari pengimplementasian UU otonomi khusus di Papua, dimana setiap peraturan daerah khusus, peraturan daerah provinsi dan keputusan Gubernur provinsi Papua yang disusun dan dibentuk pemerintah provinsi seharusnya mendapat pertimbangan dan persetujuan dari MRP sebagaimana diamanahkan dalam UU nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua.

Tetapi sampai saat ini Rancangan Peraturan Pemerintah tentang MRP belum juga disahkan oleh pemerintah pusat sebagai peraturan pemerintah (PP) sehingga banyak peraturan daerah provinsi (PERDASI) maupun keputusan Gubernur yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah provinsi Papua bisa menimbulkan kerancuan dan penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah provinsi karena tidak ada kontrol dari MRP.

Ketidak jelasan pemerintah pusat dalam mengimplementasikan isi dari pada UU nomor 21 tahun 2001 bukan hanya terjadi pada belum disahkannya PP tentang lembaga MRP tetapi juga terjadi pada proses pemekaran provinsi Papua yang dilakukan oleh pemerintahan dibawah mantan Presiden Megawati Soekarno Putri, lewat instruksi presiden (INPRES) nomor 1 tahun 2003 tentang pemekasan provinsi irian jaya barat.

Instruksi presiden (Inpres) nomor 1 tahun 2003 sebagai nama telah disebutkan diatas merupakan salah satu contoh konkrit, dimana fungsi dan peranan dari lembaga MRP sangat dibutuhkan dalam hal pertimbangan dan persetujuan menyangkut hak-hak orang asli Papua untuk kesejahteraannya. Dimana inpres nomor 1 tahun 2003 tentang pemekaran provinsi irian jaya barat sampai saat ini telah terjadi pro dan kontra, bahkan mahkamah konstitusi telah mencabut UU nomor 45 tahun 1999 yang menjadi dasar dalam proses pembentukannya. Dan proses pemekaran itupun tidak melibatkan seluruh komponen masyarakat seperti wakil adat, wakil agama, dan wakil kaum perempuan sebagaimana diatur dalam UU nomor 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua, supaya duduk bersama-sama untuk menentukan sikapnya.

Perlu diketahui bahwa proses pemekaran itu bertolak belakang dengan keinginan masyarakat, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan khususnya UU nomor 21 tahun 2001, pasal 76 sebagaimana telah disebutkan diatas dan juga keputusan presiden (kepres) nomor 49 tahun 2000 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, pasal 3 huruf (a) menyebutkan bahwa Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) mempunyai tugas memberikan pertimbangan kepada presiden mengenai penghapusan, penggabungan dan pemekaran daerah.

Sedangkan pasal 4 huruf (a) menyatakan bahwa untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 3, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) mempunyai fungsi melakukan penelitian terhadap usul dan pembentukan, penghapusan, penggabungan dan pemekaran provinsi, kabupaten dan kota.

Kalau dilihat dari bunyi kedua pasal yang diatur dalam kepres nomor 49 tahun 2000 maupun yang terdapat didalam pasal 76 uu nomor 21 tahun 2001 yang telah disebutkan diatas, maka kebijakan pemekaran yang dilakukan pemerintahan sebelumnya melanggar aturan yang berlaku. Karena pemekaran itu tidak mendapat dukungan dari pemerintah daerah maupun masyarakatnya, tuntutan utama masyarakat di daerah provinsi Papua adalah bahwa pemekaran itu harus mendapatkan pertimbangan dan persetujuan dari lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) yang 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 sebagaimana diatur dalam uu ini.

Diharapkan supaya segala sesuatu kebijakan yang menyangkut orang banyak atau kepentingan hak-hak orang asli Papua harus melalui musyawarah-musyawarah yang bisa tercapai satu kata sepakat bersama, supaya jangan menimbulkan pro dan kontra yang bisa mengakibatkan konflik horisontal di kalangan masyarakat, seperti yang pernah terjadi di Timika Papua menyangkut pemekaran Irian Jaya Tengah.

Sesuai dengan perkembangan yang terjadi sekarang ini, dimana animo masyarakat asli Papua maupun masyarakat (warga) provinsi Papua menghendaki agar pemerintah pusat segera mensahkan atau menyetujui berlakunya Peraturan Pemerintah (PP) tentang Majelis Rakyat Papua (MRP) supaya lembaga ini dapat menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai fungsi keterwakilan kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua. Dan tentunya juga supaya lembaga ini bisa dengan kewenangan yang dimilikinya bisa memainkan peran untuk mensejahterakan rakyat Papua melalui fungsi yang dimilikinya.



## BAB IV

### PENUTUP

#### 1. KESIMPULAN

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, merupakan wujud konkrit adanya reformasi di bidang Hukum Administrasi Negara ( Pemerintahan ). Ini tampak pada perubahan UU nomor 21 Tahun 1969 Tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonomi di Provinsi Irian Barat. Tetapi tidak berjalan sebagaimana mestinya, dan diganti dengan UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Walaupun Pemerintah Pusat melahirkan berbagai kebijakan-kebijakan yang dianggap sangat menguntungkan bagi Pemerintah Daerah (khususnya Provinsi Papua) namun sepertinya Pusat masih kurang percaya akan kemampuan sumber daya yang dimiliki oleh Daerah. Sehingga seringkali kebijakan-kebijakan yang diambil Pemerintah. Setelah berlakunya UU Nomor 21 Tahun 2001, sering memicu pertentangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Sebagai contoh, seperti belum di bentuknya Peraturan Pelaksana untuk menjalankan UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Prrovinsi Papua. Untuk itu dapat kami simpulkan bahwa;

1. Kelembagaan Majelis Rakyat Papua (MRP) merupakan suatu lembaga yang diharapkan dapat membawa perubahan pada masyarakat (warga) Papua untuk dapat berperan serta dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bercirikan: partisipasi rakyat Papua sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan, pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat.
2. Pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua maupun dibentuknya Lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua, khususnya yang mengatur tentang lembaga Majelis Rakyat Papua, menempatkan orang asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subyek utama. Keberadaan pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah di kabupaten/kota,

serta perangkat dibawahnya, semua diarahkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan pemberdayaan rakyat. Dan tentunya dalam pelayanan itu harus saling mengisi dan mengontrol satu sama lain supaya menyamakan satu persepsi serta visi dan misi yang jelas, yang akan dijalankan oleh Lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) dapat berjalan sesuai amanah yang diberikan oleh UU. Untuk itu dibutuhkan kerja sama dan dukungan dari pemerintah.

Kekhususan yang diberikan oleh pemerintah kepada pemerintah Provinsi Papua bukan merupakan suatu hal yang istimewa, namun perlu dipikirkan bahwa pemberian status Otonomi Khusus dan dibentuknya Lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) merupakan keharusan karena masyarakat asli Papua terdiri dari berbagai-bagai suku dan budaya yang berbeda-beda dan tersebar di berbagai pelosok tanah Papua baik yang ada di dataran rendah sampai dataran tinggi yang belum sepenuhnya di sentuh dengan pembangunan Ekonomi, Pendidikan, Agama, Penegakan HAM, Kesejahteraan, dan sebagainya.

## SARAN

1. Berdasarkan uraian sebelumnya disarankan agar setiap undang-undang atau peraturan yang diperlakukan harus memperhatikan aspirasi dan kondisi serta kebutuhan tiap-tiap daerah, supaya tidak menimbulkan pro-kontra ditengah-tengah masyarakat maupun antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Di samping itu, kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus daerahnya sendiri jangan digerogeti dengan memperlakukan Peraturan

Perundang-Undangan yang kontroversial yang bisa menimbulkan konflik horisontal yang berkepanjangan di masyarakat, seperti **Instruksi Presiden Nomor. 1 Tahun 2003 Tentang Percepatan Pemekaran Provinsi Irian Jaya Barat**. Dimana akibatnya adalah rakyat kecil yang jadi korban dari ketidakjelasan arah kebijakan pemerintah pusat.

2. Dengan demikian agar setiap kebijakan itu berjalan lancar, aman, dan bisa diterima berbagai pihak dibutuhkan suatu kearifan dalam kebijaksanaan dengan turun langsung kelapangan untuk melihat, dan merasakan apa yang diinginkan oleh rakyat di daerah yang akan menerima dan melaksanakan isi daripada peraturan yang akan diberlakukan atau yang diturunkan dari atas.
3. Seyogyanya kepada pemerintah sebagai pengambil kebijakan supaya jangan menunda-nunda dengan alasan yang tidak jelas untuk mensahkan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Majelis Rakyat Papua (MRP) yang diusulkan oleh Gubernur dan DPRD Papua. Dimana sampai hari ini, belum disahkan. Ini memang menjadi suatu dilema tersendiri bagi daerah untuk melaksanakan isi daripada UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dimana perlu diketahui bahwa Lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) ini merupakan wadah 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 sebagaimana diatur dalam UU ini.

4. Diharapkan juga kepada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi Papua agar senantiasa membuka diri dan saling mengisi atau membantu tugas Majelis Rakyat Papua (MRP) agar memberikan pelayanan yang terbaik dan pemberdayaan rakyat. Disamping itu diharapkan kepada setiap orang yang kelak duduk di lembaga MRP supaya harus mengutamakan kepentingan hak-hak orang asli Papua, karena setiap orang yang duduk di lembaga tersebut (MRP), harus mengedepankan kepentingan rakyat dan kepentingan umum diatas segala-galanya. Dan juga harus setia terhadap negara kesatuan republik Indonesia.
5. Disarankan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota agar serius melaksanakan isi daripada UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. khusus isi yang mengatur tentang keberadaan Lembaga MRP. Karena Lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) merupakan jati diri yang sesungguhnya daripada orang-orang asli Papua. Dan juga kepada masyarakat (warga) Papua agar senantiasa mendukung setiap kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersama MRP. Karena itu saya yakin bahwa setiap kebijakan tersebut tidak akan merugikan orang banyak, khususnya orang asli Papua.

## DAFTAR BACAAN

Agus Sumule, *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

H. Soenarko SD, *Public Policy, Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*, Airlangga University Press, 2003.

Joko Widodo, *God Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*.

Mohamad Abub Musa'ad, *Menguak Tabir Otonomi Khusus Papua*, ITB, Bandung, 2004.

Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Guru Besar, Unair, Surabaya, 10 Oktober, 1994.

Philipus M. Hadjon, ed al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introductions to The Indonesian Administrative Law*, Gadjah mada University Press, Cet. Ke-3 Maret 2002.

Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Ijin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi Program PPS Unair, 2002.

**Surat-Surat Kabar**

Media Indonesia.7 Juli 2004

Kompas, 7 Agustus 2004

**Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang dasar 1945

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001

Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Pembentukan Lembaga MRP

KEPRES Nomor 49 Tahun 2000

INPRES Nomor 01 Tahun 2003

