

SINERGITAS FUNGSI KEWENANGAN ANTAR LEMBAGA PEMERINTAHAN DAERAH PAPUA DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI KHUSUS

Oleh : Najamuddin Gani¹ dan Yulianus Payzon Aituru²

Abstrak : Ciri utama pemerintahan daerah khusus Papua adalah adanya Majelis Rakyat Papua (MRP). Lembaga ini merupakan representasi kultural orang asli Papua. Kewenangan mendasar dari MRP yaitu peran sertanya dalam proses legislasi daerah, yaitu memberi pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Khusus (Perdaskus) Papua. Kompleksitas permasalahan yang dihadapi oleh orang asli Papua baik pada aspek ideologi, sosial politik, sosial ekonomi dan lain lain di satu sisi dan kewenangan yang terbatas di sisi yang lain menghadapkan MRP pada posisi yang sulit. Sinergitas antar lembaga pemerintahan Papua (MRP, DPRD dan Gubernur) merupakan elemen penting dan mendasar agar dapat memacu ekspektasi pembangunan sekaligus memberikan afirmasi (perlindungan, keberpihakan, dan pemberdayaan) bagi orang asli Papua demi mewujudkan kesejahteraan sebagai tujuan otonomi khusus Papua.

Kata Kunci : Sinergitas, Kewenangan, Pemerintah Daerah, Otonomi Khusus

PENDAHULUAN

Undang-undang nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terdiri dari 23 Bab dan 79 Pasal. Materi muatan Undang-Undang Otonomi Khusus (Otsus) sebagian besar merupakan pengaturan mengenai aspek-aspek khusus yang menjadi ciri atau karakteristik dari Provinsi Papua. Berdasarkan kekhususan tersebut, maka implementasi prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan Otonomi Khusus di Papua

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Yapis Papua

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Yapis Papua

memiliki perbedaan dengan implementasi prinsip desentralisasi diberbagai provinsi lainnya di Indonesia.

Prinsip desentralisasi di Provinsi Papua menurut Undang-undang Otsus dilaksanakan oleh 3 (tiga) lembaga pemerintahan yang memiliki peran dan fungsi strategis, yaitu: Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (selanjutnya disebut DPRP), dan Majelis Rakyat Papua (selanjutnya disebut MRP).

Undang-undang Otsus menetapkan bahwa Gubernur berkedudukan sebagai pimpinan badan Eksekutif sedangkan DPRP adalah badan Legislatif (Pasal 1 huruf f). Akan tetapi ciri utama kekhususan Papua dalam pelaksanaan desentralisasi adalah adanya peran dan fungsi khusus dari suatu lembaga suprastruktur politik khas yang hanya dikenal di Provinsi Papua, yaitu Majelis Rakyat Papua (MRP).

MRP adalah suatu lembaga yang merupakan representasi kultural orang asli Papua dengan wewenang tertentu yang dijalankan dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama (Pasal 1 huruf g Undang-Undang Otonomi Khusus).

Orang asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua (Pasal 1 huruf t Undang-Undang Otonomi Khusus). Dengan demikian, keberadaan MRP diharapkan mampu mengakomodir berbagai kepentingan masyarakat asli Papua yang selama ini termarginalkan sebagaimana dikemukakan dalam pokok-pokok pikiran yang

melatarbelakangi Rancangan Undang-undang (RUU) Otonomi Khusus³. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka MRP sebagai lembaga representatif orang asli Papua oleh Undang-Undang Otonomi Khusus diberi peran dan fungsi khusus⁴. Mencermati ketentuan dalam Pasal 20 dan 21 Undang-Undang Otonomi Khusus, ada 13 Peraturan Daerah Khusus (Perdasus)⁵ yang harus mendapat pertimbangan dan persetujuan Majelis Rakyat Papua.

³ Pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi RUU Otsus Papua, yaitu : (1) Perlindungan hak hidup orang Papua, yaitu suatu kualitas kehidupan yang bebas dari rasa takut serta terpenuhi seluruh kebutuhan jasmani dan rohaninya secara baik dan proporsional. (2) Perlindungan hak-hak orang Papua atas tanah dan air atas batas-batas tertentu dengan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. (3) Perlindungan hak-hak orang Papua untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat dan aspirasinya. (4) Perlindungan hak-hak orang Papua untuk terlibat secara nyata dalam kelembagaan politik dan pemerintahan melalui penerapan kehidupan berdemokrasi yang sehat. (5) Perlindungan kebebasan orang Papua untuk memilih dan menjalankan ajaran agama yang diyakininya, tanpa ada penekanan dari pihakmanapun, dan (6) Perlindungan kebudayaan dan adat-istiadat orang Papua.

⁴ Pasal 20 Menetapkan bahwa (1) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua; (2) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua; (3) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan Perdasus yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua bersama-sama dengan Gubernur (4) Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan perjanjian kerjasama yang dibuat oleh pemerintah maupun pemerintah provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua; (5) Memberikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan (6) Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Papua, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

Selanjutnya Pasal 21 menetapkan bahwa: (1) Meminta keterangan kepada pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua; (2) Meminta peninjauan kembali Perdasus atau keputusan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua; (3) Mengajukan anggaran belanja Majelis Rakyat Papua (MRP) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Papua sebagai satu kesatuan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi; (4) Menetapkan peraturan tata tertib Majelis Rakyat Papua (MRP).

⁵ Mencermati secara komprehensif materi muatan UU Otsus, maka 13 Perdasus (rancangan) yang harus mendapat persetujuan MRP, yaitu : 1) Ketentuan tentang Lambag Dearah (Pasal 2 ayat (3); 2) Kewenangan Provinsi Papua (Psal 14 ayat 3); 3) Kewenangan

Aspek filosofis UU Otsus Papua mengamanatkan, orang asli Papua harus memiliki kemandirian dan kesejahteraan lahir maupun batin (jasmanai maupun rohani) baik secara ekonomi, politik, maupun sosial. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka dibutuhkan sebuah sarana atau instrumen pemerintahan, mengingat pemerintah daerah yang telah ada selama ini dianggap belum dapat merepresentasi dan menjembantani berbagai aspirasi dan kebutuhan masyarakat asli Papua. Oleh sebab itu MRP dibentuk dengan harapan sebagai solusi bagi permasalahan tersebut.

Dalam perjalanannya, kinerja lembaga representasi kultural orang asli Papua ini, masih mengecewakan berbagai kalangan di Papua. umpatan bahkan hujatan sering dialamatkan kepada lembaga khas yang berada di jajaran pemerintahan daerah Papua ini. Menurut pengamat politik dan pemerintahan Universitas Cenderawasih; Marinus Yaung: saatnya MRP dibubarkan karena MRP hanya menambah komplisitas masalah Papua, MRP bukan sebagai solusi tetapi menjadi bagian dari persoalan panjang masalah Papua yang semakin tidak jelas ujung pangkalnya⁶.

Respon keras Yaung di atas, dilatari oleh adanya Rapat Dengar Pendapat (RDP) oleh MRP. Pada rapat yang dilangsungkan pada bulan Juli 2013 itu, masyarakat menghendaki agar MRP mendorong dan mendukung

daerah Kabupaten dan Kota (Pasal 4 ayat (5); 4) Tata cara pemberian Pertimbangan oleh Gubernur dalam Suatu perjanjian Internasional yang dibuat oleh Pemerintah terkait dengan kepentingan Pemerintah Provinsi Papua (Pasal 4 ayat (9); 5) Tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur (Pasal 11 ayat (3); 6) Keanggotaan dan jumlah anggota MRP (Pasal 19 ayat (3); 7) Tugas dan wewenang MRP dalam pemberian pertimbangan dan persetujuan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRD (Pasal 20 ayat (2); 8) Hak MRP (Pasal 21 ayat (2); 9) Kewenangan MRP (Pasal 23 ayat (2); 10) Pembagian bagi hasil sumber daya alam dalam bidang pertambangan minyak bumi dan gas alam serta penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus antara Provinsi, Kabupaten dan Kota (Pasal 34 ayat (7); 11) Usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumberdaya alam (Pasal 38 ayat (2); 12) Pengembangan suku-suku terisolasi, terpencil dan terabaikan (Pasal 66 ayat (2); 13) Pengawasan sosial dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, berwibawah, transparan dan bertanggung jawab (Pasal 67 ayat (2).

⁶ Bintang Papua, 23 November 2013.

dialog antara Papua Jakarta. Kenyataannya, hal itu hingga kini belum terwujud, malah justru MRP mendukung kebijakan Otsus Plus (Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Papua) sebagaimana yang diagendakan dan menjadi salah satu program utama gubernur Papua Lukas Enembe yang kemudian mengalami jalan buntu di tingkat pemerintah pusat.

Sebagai lembaga representasi atau perwakilan rakyat (orang asli Papua), sebetulnya MRP dan DPRD secara normatif UU Otsus Papua mengamanatkan agar kedua lembaga dapat bersinergi menggunakan kewenangannya masing-masing dalam pembentukan Perdasus. Hal tersebut ditandai dengan ketentuan bahwa setiap rancangan Perdasus yang telah dibentuk bersama oleh DPRD dan Gubernur harus mendapat pertimbangan dan persetujuan MRP, namun hingga kini sinergitas antara kedua lembaga belum terlaksana sebagaimana mestinya.

Beberapa permasalahan mendasar yang melatari hubungan kelembagaan dan kewenangan antara MRP dan DPRD antara lain; permasalahan yang timbul dari materi muatan UU Otsus, yaitu adanya ketentuan-ketentuan yang mengharuskan pelaksanaan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Misalnya, Pasal 2 ayat (3) ketentuan tentang lambang daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Perdasus dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Demikian pula Pasal 3 ayat (6) di dalam Provinsi Papua dapat ditetapkan kawasan untuk kepentingan khusus yang diatur dalam peraturan perundang-undangan atas usul Provinsi. Kedua ketentuan ini mewakili sekian banyak kewajiban lembaga-lembaga pembentuk Perdasus/Perdasi (MRP, DPRD dan Gubernur Papua) agar dalam menjalankan kewenangannya harus menjaga harmonisasi hukum bahkan harus pula menunggu hingga pemerintah pusat menetapkan peraturan perundang-undangan yang wajib dirujuk oleh pemerintah daerah Papua termasuk DPRD dan MRP dalam pembentukan

Perdatus. Hal ini kemudian populer dianalogikan di kalangan akademisi dan politisi di Papua “bagaikan ular; lepas ekor pegang kepala). Artinya, Otsus telah diberikan namun kendali tetap berada pada pemerintah pusat.

Permasalahan lain yang juga mewarnai hubungan kewenangan MRP dengan DPRP adalah fenomena belum adanya persepsi yang sama antara anggota MRP di satu sisi dan anggota DPRP di sisi yang lain terutama pada kalimat “representasi kultural orang asli Papua” yang disandang oleh MRP sebagaimana ketentuan Pasal 1 “g” UU Otsus. Perbedaan persepsi tersebut berdampak pada pemaknaan ruang lingkup khususnya bagi lembaga MRP. Apakah representasi kultural itu mengandung makna, bahwa MRP sebagai sebuah lembaga politik sebagaimana DPRP yang memiliki kewenangan penuh sebagai lembaga legislatif, atau MRP memiliki kewenangan semata-mata pada tataran adat dan budaya, pemberdayaan kaum perempuan, serta kehidupan beragama. Permasalahan tersebut hingga kini masih menjadi kendala hubungan antara kedua lembaga.

PEMBAHASAN DAN ANALISA

Kewenangan Majelis Rakyat Papua

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 diundangkan di Jakarta pada tanggal 21 November 2001 dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2002. Sesuai amanat Pasal 19 ayat (4); kedudukan keanggotaan MRP ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, maka pada tanggal 23 Desember 2004 Presiden Republik Indonesia menetapkan dan memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua.

Pengertian MRP menurut Pasal 1 ayat (1) butir 6; MRP adalah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.

Selain Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 sebagaimana telah diuraikan di atas, hal-hal lain yang berkaitan dengan MRP yang mesti diatur pula dalam Peraturan Pemerintah adalah; hak MRP (Pasal 21 ayat 2), hak anggota MRP (Pasal 22 ayat 2), kewajiban MRP (Pasal 23 ayat 2), pemilihan anggota MRP (Pasal 24 ayat 2), dan (Pasal 25 ayat 3).

Pasal 20 ayat (1) UU Otsus⁷, memberi penegasan tentang hubungan atau relasi kewenangan yang khusus antara MRP dan DPRD yang secara eksplisit tercantum pada huruf a dan b, sementara antara MRP dengan DPRD bersama Gubernur tercantum pada huruf c. Kewenangan MRP dalam merespon persoalan masyarakat tercantum pada huruf e. Akhirnya pada huruf f menyangkut kewenangan yang cukup luas yaitu disamping dengan DPRD dan Gubernur juga antara MRP DPRD Kabupaten/Kota serta dengan Bupati/Walikota.

Pasca berlakunya undang-undang Otsus Papua, secara berturut-turut pemerintah telah memberlakukan beberapa UU Otonomi/Pemerintahan Daerah yaitu; UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 32 tahun 2004 (telah diubah dengan UU No. 23 tahun 2014 dan terakhir UU No. 9 tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Ke-empat UU tersebut tidak

⁷ Pasal 20 ayat (1) UU Otsus papua menegaskan bahwa:

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

mengakomodasi MRP. Dengan demikian, maka MRP hanya dikenal dalam UU Otonomi Khusus Papua.

UU Otsus Papua lahir sebagai respon atau jawaban pemerintah atas berbagai permasalahan yang dihadapi oleh orang asli Papua. MRP adalah lembaga representasi atau perwakilan orang asli Papua. Dalam struktur pemerintahan daerah di Indonesia, lembaga ini hanya dikenal di Papua karena di daerah lain hanya terdapat DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah tersebut secara keseluruhan.

Dalam hal legislasi daerah, di daerah/propinsi lain (daerah otonomi pada umumnya) hanya mengenal satu jenis peraturan daerah (Perda), sementara di Papua peraturan daerah itu terbagi atas; Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) dan peraturan daerah khusus (Perdasusus). Klasifikasi atau kategorisasi Perda atas Perdasi ataukah Perdasusus tergantung dari 2 (dua) aspek. Aspek *pertama*, merupakan amanat dari UU Otsus. Aspek yang kedua, tergantung dari substansi Peraturan daerah tersebut. Jika sifatnya umum dan tertuju pada kepentingan rakyat Papua secara keseluruhan, maka peraturan daerah tersebut ditetapkan dalam bentuk Perdasi, namun jika sifatnya khusus tertuju pada perlindungan, keberpihakan dan pemberdayaan orang asli Papua, maka ditetapkan dalam bentuk Perdasusus.

Tugas dan wewenang serta peran MRP tidak seluas yang dimiliki oleh DPRD. Dalam proses legislasi daerah atau pembentukan peraturan daerah (Perda), sesuai Pasal 20 (1) huruf c, MRP hanya memiliki keterlibatan dalam hal pembentukan rancangan Perdasusus. Itupun hanya sebatas memberi pertimbangan dan persetujuan terhadap apa yang diajukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur⁸.

⁸Sesuai ketentuan Pasal 20 (1) huruf c UU Otsus Papua, tugas dan wewenang MRP adalah: memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasusus yang diajukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur.

Meskipun secara resmi, MRP telah dilantik untuk pertama kalinya pada tanggal 31 Oktober tahun 2005, namun dalam masa perodesasi berlangsung hingga pertengahan tahun 2008 praktis MRP belum dapat berkiprah dalam proses legislasi daerah. Hal tersebut dilatari oleh belum adanya Perdasus sebagai landasan legal formal untuk menjalankan tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 (2), Pasal 21 (2), 22 (2), dan Pasal 23 (2) UU Otsus Papua.

Meskipun secara yuridis formil, MRP memperoleh legitimasinya berdasarkan Pasal 5 UU No. 21 Tahun 2001, namun pembentukan MRP secara *in-concreto* baru ada setelah penetapan dan pengesahan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang MRP pada tanggal 23 Desember 2004. Berdasarkan PP No.54 tahun 2004 yang kemudian diubah dengan PP No. 64 tahun 2008 ini, kemudian dibentuk Perdasi Nomor 4 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan Anggota MRP. Keanggotaan MRP masa bakti 2005-2010 adalah hasil pemilihan yang diselenggarakan berdasarkan Perdasi No .4 Tahun 2005 tersebut.

Sebagai lembaga baru yang dibentuk, maka kehadiran MRP sejak awal telah berhadapan dengan berbagai permasalahan, baik masalah ideologi, politik, bahkan hukum baik secara substansial maupun teknis terkait dengan implementasi dan pelaksanaan tugas dan wewenang serta fungsi MRP itu sendiri. Secara ideologi, oleh pemerintah (pusat) diawatirkan akan menjadi lembaga *superbody* yang dapat bermetamorfosis menjadi lokomotif penggerak gerakan Papua merdeka. Secara politik lembaga inipun direspon dan diartikulasi secara beragam baik oleh pemerintah daerah (terutama oleh DPRD) maupun masyarakat Papua. Secara hukum, lembaga yang dibentuk di tengah kegamangan negara menghadapi krisis multidimensional di masa awal reformasi tersebut, masih mencari pola konstruksi hukumnya. Hal ini mengingat lembaga ini merupakan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak MRP dalam pembentukan peraturan daerah khusus, sebenarnya telah dilakukan oleh MRP. Namun belum optimal atau belum sepenuhnya terlaksana. Kinerja MRP dalam pembentukan peraturan daerah khusus dapat dilihat, antara lain dari produk MRP berupa keputusan MRP terkait dengan pemberian pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRD bersama-sama Gubernur sebagai berikut :

Pada akhir 2006 dan memasuki awal tahun 2007, MRP memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap satu Rancangan Perdasus yaitu Rancangan Perdasus tentang Pembagian dan pengelolaan Dana Otonomi Khusus. Kemudian pada tahun 2008, MRP memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap 2 (dua) Rancangan Perdasus, masing-masing: (1) Rancangan Perdasus tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban MRP; dan (2) Rancangan Perdasus tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang MRP. Dan pada tahun 2009, MRP memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap 7 (tujuh) Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRD bersama-sama Gubernur, masing-masing: (1) Rancangan Perdasus tentang Usaha Pertambangan Umum Provinsi Papua; (2) Rancangan Perdasus tentang Hak Ulayat Masyarakat Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat atas Tanah di Provinsi Papua; (3) Rancangan Perdasus tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua; (4) Rancangan Perdasus tentang Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Papua; (5) Rancangan Perdasus tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan di provinsi Papua; dan (6) Rancangan Perdasus tentang Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual Orang Asli Papua; dan (7) Rancangan Perdasus tentang Peradilan Adat di Papua. Pemberian pertimbangan dan persetujuan dari MRP tersebut berlangsung terus pada setiap tahun berikutnya, dan terakhir pada tahun 2014 sebanyak 4 (empat) Perdasus, masing-masing; (1) Rancangan Perdasus No. 6 Tahun 2014

Tentang Keanggotaan DPRD yang Ditetapkan Melalui Mekanisme Pengangkatan Periode 2014 – 2019. (2) Rancangan Perdasus Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Penanganan Khusus Terhadap Komunitas Adat Terpencil, (3) Rancangan Perdasus Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Pemberian Pertimbangan Gubernur Terhadap Perjanjian Internasional, (4) Rancangan Perdasus Nomor 10 Tahun 2014 Tentang Program Strategis Pembangunan Ekonomi dan Kelembagaan Kampung. Untuk tahun 2015 hingga 2016 belum ada Perdasus yang diserahkan kepada MRP untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan.

Hal lain yang cukup krusial adalah pelanggaran prosedur dalam hal permintaan pertimbangan dan persetujuan MRP. Ada beberapa Perdasus yang telah disetujui bersama antara DPRD dan Gubernur barulah dimintai pertimbangan dan persetujuan MRP. Hal ini terjadi sejak belum adanya Perdasus tentang tata cara memberi pertimbangan dan persetujuan MRP hingga ketentuan teknis tersebut ditetapkan dan diberlakukan.

Ketika belum ditetapkan ketentuan teknis (Perdasus tentang tata cara memberi pertimbangan dan persetujuan), dua anggota DPRD (periode 2004 – 2009), masing-masing Weynand Watory dan Jantje Kayame mengemukakan pandangan yang sama tentang pelaksanaan tugas dan wewenang MRP dalam pembentukan peraturan daerah khusus. menurut. Weynand, bahwa Perdasus telah ditetapkan lebih dahulu oleh DPRD, baru dimintakan pertimbangan dan persetujuan MRP. Baru-baru ini, MRP minta konsultasi kepada DPR terkait dengan Perdasus-Perdasus yang diajukan oleh DPRD kepada MRP untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan. Perdasus-Perdasus itu sudah ditetapkan baru dimintakan pertimbangan dan persetujuan MRP. Hal tersebut dilatari oleh belum ada dasar hukumnya (peraturan teknis), sehingga apa yang dilakukan merupakan penafsiran UU Otsus, dan oleh karena itu ada kejadian-kejadian seperti di atas. Menurut Weynand, seharusnya ada ruang yang cukup bagi MRP. Karena MRP

memberikan perhatian terhadap orang asli Papua. Untuk itu perlu ruang yang cukup. Cuma belum ada petunjuk teknis (juknis), sehingga prosedur yang sebenarnya tidak berjalan sebagaimana diharapkan. Demikian juga Jance Kayame mengemukakan, bahwa MRP dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 berjalan tanpa instrument hukum lokal. Seharusnya setelah PP 54 tahun 2004 dikeluarkan, ditindaklanjuti dengan penetapan Perda tentang mekanisme persetujuan Perdasus, termasuk persetujuan terhadap Gubernur/Wakil Gubernur orang asli Papua. Selama ini MRP berjalan tanpa aturan yang jelas tentang ruang lingkup kerja, kewenangan, susunan dan kedudukan MRP. Hampir dua tahun berjalan (sejak anggota MRP dilantik) ini semua tidak jelas. Tidak ada aturan hukum (maksudnya Perdasus yang mengatur pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban MRP). Hal ini mempengaruhi kinerja MRP dalam membangun dukungan MRP (terhadap pelaksanaan Otsus Papua). Di sisi lain, masalah lain, yang terjadi, menurut Kayame tidak ada aturan di dalam Tata Tertib DPRP yang mengakomodasi pelaksanaan tugas dan fungsi MRP. Seharusnya ada pengaturan mengenai mekanisme kerja ini, sehingga menjadi mekanisme (kerja) tetap antara DPRP, MRP, karena sejumlah produk perlu dimintakan pertimbangan dan persetujuan MRP. Oleh karena itu, mekanisme (kerja) ini perlu dibangun secara permanen dan tidak temporer. Kayame menegaskan pula bahwa hal tersebut penting, karena hal ini termasuk penguatan kelembagaan politik dan aparatur Daerah. Mekanisme ini perlu diatur dalam tata tertib DPRP, karena itu, tata tertib DPRP perlu diubah⁹.

Argumen utama yang melatari pelanggaran prosedur pengajuan rancangan Perdasus di atas adalah belum adanya peraturan teknis, namun

⁹ Joram Wambrau, 2015, *Fungsi Majelis Rakyat Papua dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah Menurut UU No. 21 tahun 2001*, hal. 253-254, Magister Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

kenyataannya walaupun Perdasus Nomor 1 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pertimbangan Majelis Rakyat Papua Untuk Peraturan Daerah Provinsi/Peraturan Daerah Khusus telah disahkan, namun pelanggaran prosedur yang menabrak tugas dan wewenang MRP masih terus terjadi. Kasus lainnya adalah terhadap Rancangan Perdasus yang kemudian menjadi Perdasus Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Yang Ditetapkan Melalui Mekanisme Pengangkatan Periode 2014 – 2015.

Kendala norma hukum serta implementasinya sebagaimana dikemukakan oleh dua anggota DPRP periode 2004–2009 sebagaimana telah dikemukakan di atas, ternyata dalam penelusuran penulis disesali pula oleh kalangan MRP periode 2010-2015. Wakil Ketua MRP, Hofni Simbiak mengemukakan, bahwa belum ada aturan yang mengatur hubungan Gubernur, DPRP dan MRP. Dampaknya adalah hubungan antar lembaga kehilangan koordinasi dan salah satunya adalah pengabaian terhadap tugas dan wewenang MRP dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan Perdasus¹⁰.

Ditambahkan oleh anggota MRP lainnya namun dari perspektif yang agak berbeda. Menurut Watken, bahwa pelanggaran prosedur terhadap tugas dan wewenang MRP dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan tidak dapat diselesaikan hanya antar pimpinan tetapi harus antar lembaga.¹¹

Atas dasar ini pula, banyak pihak berpendapat bahwa MRP belum dapat menjalankan tugas dan wewenangnya untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan Perdasus. Hal ini benar-benar membuat institusi representasi masyarakat asli Papua ini tidak bisa berbuat banyak,

¹⁰ Najamuddin Gani, 2016, *Hubungan Kewenangan Antara Majelis Rakyat Papua dengan Dewan Perwakilan Rakyat Papua dalam Pembentukan Peraturan Daerah Khusus Papua*, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, hal. 141.

¹¹ Ibid.

walaupun ada inisiatif oleh MRP ketika melihat semua proses pelaksanaan otonomi khusus belum berjalan optimal.

Tidak efektifnya pembentukan peraturan pelaksana UU Otsus (Perdasus dan Perdasi) harus diakui juga bahwa, karena tidak konsisten menjalankan amanat UU Otsus sendiri, misalnya saja, dalam Pasal 32 ayat (1) UU Otsus disebutkan bahwa, dalam rangka meningkatkan efektifitas pembentukan dan pelaksanaan hukum di Provinsi Papua dapat dibentuk Komisi Hukum Ad Hoc. Pada bagian penjelasannya dikatakan bahwa, pembentukan Komisi Ad Hoc dimaksudkan untuk membantu Gubernur, DPRD dan MRP dalam menyiapkan Rancangan Perdasus dan Perdasi sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang ini (UU Otsus). Menempatkan MRP dalam penjelasan Pasal 32 ini juga tidak tegas, karena tidak menjelaskan tentang dukungan Komisi Hukum Ad Hoc kepada ketiga institusi ini sesuai perannya masing-masing. Komisi Hukum Ad Hoc yang dimaksudpun sampai saat ini belum terbentuk. Salah satu faktor penyebabnya adalah Perdasi yang diamanatkan Pasal 32 ayat (1) sebagai dasar hukum pembentukan komisi Ad Hoc tersebut belum terbentuk.

Berbagai permasalahan di atas, secara langsung maupun tidak langsung berdampak pada kinerja Majelis Rakyat Papua sebagai lembaga kultural yang memiliki visi memperjuangkan hak-hak masyarakat asli Papua. Mencermati ketentuan Undang-undang Otonomi Khusus Papua terdapat kurang lebih 13 Perdasus yang harus mendapat pertimbangan dan persetujuan MRP. Disamping itu juga berbagai aspek yang melingkupi kehidupan orang asli Papua jika dipandang urgen, maka perlu ditetapkan pula dalam Perdasus.

Jika pada waktu persiapan pembentukan MRP pemerintah pusat sangat hati-hati dan membuat keterlambatan mengeluarkan Peraturan Pemerintah tentang MRP dan mencurigai MRP sebagai lembaga *superbody*, namun persoalan kemudian beralih ke Papua. Indikasinya adalah kurangnya

keseriusan Pemerintah Provinsi Papua dan DPRD membahas dan mengesahkan Perdasus (termasuk Perdasi) yang intinya mengatur hal-hal yang menyangkut keberpihakan, perlindungan dan pemberdayaan terhadap masyarakat asli Papua.

UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sejatinya ditujukan untuk mengatasi masalah kesenjangan antara daerah Papua dengan daerah lainnya di Indonesia. Selain itu, UU Otsus itu merupakan bentuk penghargaan pemerintah Indonesia kepada masyarakat, khususnya penduduk asli Papua. Dengan prinsip itu, UU Otsus diharapkan mampu memberikan kesempatan, bahkan memperluas ruang partisipasi masyarakat asli Papua dalam segala bidang pembangunan. Oleh karena itu, Otsus dirancang agar orang Papua dapat mengelola dan memanfaatkan kekayaan sumber daya alam demi meningkatkan kesejahteraan mereka.

Kenyataan yang terjadi dan terkait dengan pelaksanaan tugas dan wewenang MRP dalam pembentukan Perdasus, juga terjadi dalam hal pelaksanaan tugas dan wewenang MRP dalam pemberian pertimbangan terhadap kebijakan daerah. Demikian juga, dalam hal pelaksanaan hak MRP untuk meminta peninjauan kembali Perdasi dan Peraturan Gubernur.

Dalam konteks koordinasi dan sinkronisasi, adalah sulit untuk menciptakan mekanisme *check and balance* antara eksekutif dengan legislatif daerah (DPRD) tanpa keterlibatan MRP. Kurangnya peran dan fungsi MRP sebagai lembaga representasi rakyat Papua akan menyebabkan kecenderungan eksekutif dengan legislatif berkolaborasi secara negatif karena tidak adanya "*pressure to be competitive*". MRP sebagai representasi kultural rakyat Papua yang sadar akan hak serta kewajibannya akan menciptakan *pressure* dalam bentuk "*demands and support*" baik kepada eksekutif maupun legislatif daerah yang bersangkutan. Agar tercipta *check and balances* antara eksekutif dengan legislatif daerah dan MRP dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, maka perlu penguatan kedudukan

antar ketiga lembaga tersebut sebagai suprastruktur penyelenggaraan pemerintahan Daerah, mengingat ketiga lembaga tersebut memiliki peran, fungsi dan kedudukan yang strategis dalam pelaksanaan otonomi khusus di Papua. Oleh karena itu, prinsip *check and balances* antar ketiga lembaga tersebut adalah juga dalam rangka memberikan penguatan peran dan fungsi antar ketiga lembaga tersebut dalam setiap perumusan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasi terhadap berbagai kebijakan publik dalam pelaksanaan otonomi khusus Papua.

Tugas dan wewenang MRP sebagaimana telah disebutkan di atas dalam kenyataannya tidak dijalankan dengan baik sebagai lembaga representasi masyarakat Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama, namun dalam kenyataan MRP justru lebih berfungsi sebagai lembaga penampung dan penyalur berbagai aspirasi politik rakyat Papua. Selain itu, dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus Papua, MRP bersama-sama dengan pemerintah Daerah dan DPR Papua dapat melaksanakan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi khusus Papua, bahkan usul perubahan atas UU Otsus dapat diajukan oleh rakyat Papua melalui MRP dan DPRP sesuai ketentuan Pasal 77 UU No. 21 Tahun 2001. Dengan demikian, MRP memiliki peran dan fungsi penting dalam pelaksanaan otonomi khusus Papua.

Wewenang MRP lainnya adalah di bidang politik terkait dengan pembentukan Partai Politik, dimana sesuai Pasal 28 (1) UU No. 21 Tahun 2001 menyebut bahwa "Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk Partai Politik (tanpa menyebutkan kata "lokal"). Lebih lanjut ayat (4) menyebutkan bahwa partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing. Permintaan pertimbangan kepada MRP ini tidak berarti mengurangi proses rekrutmen

politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua.

Selain tugas dan wewenang sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 20 Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, MRP juga diberi wewenang: a) Mengajukan kepada Pemerintah Daerah (Gubernur) dan DPRD rancangan Perdasus yang berkaitan dengan hak-hak dasar orang asli Papua; b) Memberikan pertimbangan terhadap pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berkaitan dengan hayat hidup masyarakat asli Papua; c) Ikut membahas bersama Pemerintah Daerah dan DPRD rancangan Perdasus yang diajukan oleh Pemerintah Daerah atau DPRD yang berkaitan dengan hak-hak dasar orang asli Papua dan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat Papua; d) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Perdasus yang berkaitan dengan hak-hak dasar orang asli Papua dan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam; e) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan Perdasus yang berkaitan dengan hak-hak dasar orang asli Papua dan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam kepada Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti; f) Ikut serta dalam penyusunan program legislasi daerah (Prolegda) yang berkaitan dengan pembentukan rancangan Perdasus.

Dengan tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan di atas, MRP memiliki posisi yang sangat strategis. MRP dapat mengambil inisiatif dan prakarsa dalam berbagai sendi kehidupan publik yang berkaitan dengan penduduk asli Papua tanpa bersifat pasif dan menunggu program dan kegiatan dari pihak eksekutif dan DPRD.

Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Papua

Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) adalah sebutan bagi Lembaga Legislatif di Provinsi Papua. Pemberian nama ini sesuai dengan

ketentuan UU Otonomi Khusus Papua. Sebelum bernama DPRP lembaga ini bernama DPRD sebagaimana di daerah lain di Indonesia. Salah satu aspek yang menandai unsur pembeda sekaligus menjadi karakteristik kekhususan DPRP, yaitu adanya penambahan $\frac{1}{4}$ dari jumlah anggota DPR terpilih diangkat dari unsur masyarakat asli Papua.

Sebagai Unsur Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Papua turut serta melahirkan kebijakan-kebijakan di Provinsi Papua, terutama yang dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perdasi dan Perdatus). Secara umum peran DPRD ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu: (a) *Regulator*; mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan rumah tangga daerah maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan). (b) *Policy Making*; merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan. (c) *Budgeting*; perencanaan anggaran daerah (APBD)¹².

Dalam perannya sebagai Badan Perwakilan, DPRD baik di daerah yang menyelenggarakan otonomi pada umumnya maupun di daerah otonomi khusus seperti Papua, menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol terhadap Gubernur selaku Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi sebagai berikut: (a) Representasi; mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara "atas nama rakyat. (b) Advokasi; agregasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar-menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat karakteristik masyarakat mengandung banyak kepentingan atau

¹² Teuku Saiful Johan, 2014, *Fungsi DPRD dalam Mengemban Tugas Perwakilan Rakyat serata Hak Keuangan Pengabdian*, Workshop DPRD Kota Jayapura, Diselenggarakan pada Tanggal 13-14 Mei 2014.

tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar-menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut. (c) *Administrative oversight*, menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif¹³.

Berdasarkan fungsi-fungsi tersebut di atas, maka tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Dalam kasus seperti ini, DPRD dapat: (a) memanggil dan meminta keterangan Kepala Daerah; (b) melakukan angket dan interpelasi; bahkan akhirnya dapat; (c) meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Berdasarkan UU No. 27 tahun 2009 maupun UU No. 32 Tahun 2014, implementasi peran DPRD sebagai wakil rakyat dan sebagai unsur pemerintah daerah, maka dapat disederhanakan perwujudannya ke dalam tiga fungsi, yaitu: (a) Fungsi legislasi; (b) Fungsi anggaran; dan (c) Fungsi pengawasan. Pelaksanaan ketiga fungsi tersebut secara ideal diharapkan dapat melahirkan *output*, sebagai berikut :

- a. Pembentukan Peraturan Daerah yang aspiratif dan responsif; dalam arti bahwa Peraturan Daerah yang dibuat telah mengakomodasi tuntutan, kebutuhan dan harapan rakyat. Hal itu tidak mungkin terwujud apabila mekanisme penyusunan Peraturan Daerah (Perdasi/Perdatus) bersifat eksklusif dan tertutup.
- b. Penyusunan APBD yang efektif dan efisien, serta terdapat kesesuaian yang logis antara kondisi kemampuan keuangan daerah dengan keluaran (*output*) kinerja pelayanan masyarakat.
- c. Tercipta suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabel, baik dalam proses pemerintahan maupun dalam penganggaran.

Untuk melaksanakan ketiga fungsi yang ideal tersebut, DPRD dilengkapi dengan modal dasar yang cukup besar dan kuat, yaitu: tugas dan wewenang

¹³ Ibid.

yang jelas, Alat-alat kelengkapan DPRD, Hak-hak DPRD/Anggota, dan Anggaran DPRD yang mandiri.

Dalam konteks pemberlakuan UU No. 21 Tahun 2001, maka sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Otsus Papua tersebut mengamanatkan, bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang terhadap berbagai aspek pemerintahan dan pembangunan. Hal-hal yang berkaitan dengan Perdasus (termasuk Perdasi) dicantumkan dalam huruf "f" dan "g", yaitu: huruf f. Membahas rancangan Perdasus dan Perdasi bersama-sama dengan Gubernur; dan huruf g. Menetapkan Perdasus dan Perdasi.

Oleh karena itu dalam menjalankan wewenangnya, DPRD Papua senantiasa harus mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik UU Pemerintahan Daerah, UU MD3, maupun UU Otsus serta peraturan pelaksana lainnya sebagai penjabaran dari ketiga UU tersebut. Hal ini disadari mengingat; wewenang senantiasa memiliki batas, yaitu secara limitatif/enumeratif ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (termasuk asas-asas umum pemerintahan yang layak, *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), batas waktu tertentu (masa jabatan), dan moral (*political ethic/political morality/conventions*).

Salah satu aspek urgen berkaitan dengan kewenangan DPRD dalam pembentukan Perdasus, yaitu Perdasus tentang pemilihan kepala daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur). Secara historis UU Otsus dibentuk pada masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian menjadi rujukan dan diadopsi oleh UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, khususnya Pasal 7 ayat (1) huruf a yang memberi tugas dan wewenang kepada DPRD untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur Papua.

Sekalipun mekanisme pemilihan kepala daerah telah diubah melalui UU No. 32 Tahun 2004 dan kini UU 23 Tahun 2014. Namun demikian, berdasarkan kewenangan khusus Papua, DPRD memiliki kewenangan dalam

pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Papua, dimana tata cara pemilihannya ditetapkan dengan Perdasus sesuai dengan perundang-undangan. Kendatipun kewenangan DPRD tersebut telah diamanatkan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a UU No .21 Tahun 2001, namun baru pada tahun 2011 atau kurang lebih 10 tahun penetapan UU otonomi khusus Papua, baru Perdasus mengenai tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Papua ditetapkan melalui Perdasus No. 6 Tahun 2011. Perdasus ini kemudian menimbulkan pro dan kontra baik dari kalangan masyarakat Papua maupun Kementerian Dalam Negeri bahkan di kalangan DPRP sendiri. Pada akhirnya Menteri Dalam Negeri menggunakan kewenangan represif dengan mengeluarkan 2 (dua) surat, yaitu masing-masing melalui Surat No. 188.34/271/SJ tanggal 31 Januari 2012 tentang Klasifikasi Perdasus dan Surat Mendagri Nomor 188.3/1177/SJ tanggal 03 April 2012 tentang Tindak Lanjut Hasil Klasifikasi Perdasus Provinsi Papua No.6 Tahun 2011.

Surat Mendagri tersebut di atas, merupakan bagian dari pelaksanaan wewenang Mendagri dalam rangka pengawasan Peraturan Daerah di seluruh Indonesia, termasuk kepada daerah-daerah yang melaksanakan otonomi khusus seperti Papua. Selain itu, wewenang pengawasan peraturan daerah tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari wewenang pengawasan represif yang dilakukan Mendagri agar semua produk hukum daerah (termasuk peraturan daerah khusus) yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah bersama-sama DPRD/Provinsi atau DPRP tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan terkait lainnya. Oleh karena itu kemudian jika ditemukan adanya muatan materi Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, maka perlu dilakukan penyesuaian/sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

Dalam isi Surat Mendagri Nomor 188.3/1177/SJ butir 2 disebutkan bahwa; dalam hal resiko yang timbul di kemudian hari agar menjadi perhatian

untuk antisipasi solusinya. Namun kedua Surat Mendagri yang dikeluarkan sebagai langkah preventif terhadap Perdasus No. 6 Tahun 2011 yang memberi wewenang kepada DPRP sebagai lembaga penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, ternyata tidak efektif bahkan diabaikan oleh DPRD dengan tetap beranggapan bahwa DPRP masih memiliki kewenangan dalam hal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Papua berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf a UU No. 21 Tahun 2001.

Berdasarkan pemahaman dan pendirian tersebut di atas, DPRP kemudian melakukan verifikasi terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua periode 2012-2017 yang semestinya menjadi *domain* KPU Papua, tetapi justru diambil alih oleh DPRP yang bertindak sebagai lembaga penyelenggara Pemilu. Konflik kewenangan antar lembaga ini kemudian ditempuh melalui jalur hukum di MK melalui mekanisme pengujian konstiusional terhadap Pasal 7 ayat (1) huruf "a" yang diajukan oleh Ketua DPRP dan Wakil Ketua DPR Papua Barat atas nama kedua lembaga legislatif tersebut. MK melalui Putusan No.81/PUU-VIII/2010 yang pada intinya menetapkan bahwa Pasal 7 ayat (1) huruf "a" UU Otsus Papua inkonstitusional. Dengan demikian DPRP tidak memiliki kewenangan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur.

Sebelum putusan MK tersebut di atas sesungguhnya kewenangan DPRP berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf "a" tersebut telah dihapus melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI No.1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Peghapusan ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf a yang salah satu wewenang DPRP tersebut adalah sejalan dengan perubahan UUD 1945 Pasal 18 ayat (4), di mana "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah " dipilih secara demokratis". Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut kemudian menjadi landasan konstiusional pelaksanaan pemilihan kepala

daerah secara langsung di Indonesia yang secara operasional diatur lebih lanjut melalui UU No.32 Tahun 2004. Dengan demikian, DPRD tidak lagi memiliki tugas dan wewenang memilih Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana amanat Pasal 7 ayat (1) huruf a UU No.21 Tahun 2001.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Pemerintahan Daerah dan DPRD. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah memiliki fungsi legislasi dan pengawasan. DPRD juga dilengkapi dengan sejumlah tugas dan wewenang. Berdasarkan Pasal 42 UU Tahun 2004 tugas dan wewenang tersebut adalah sebagai berikut: (1) membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama; (2) membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah; (3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional; (4) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD kabupaten/kota; (5) memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah; (6) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; (7) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah; (8) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; (9) membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah; (10) melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah; (11) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Salah satu tugas dan wewenang yang tidak lagi dimiliki oleh DPRD menurut UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah disebutkan di atas adalah memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, karena Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara demokratis (secara langsung) oleh rakyat. Ini sebagai konsekuensi dari Perubahan Kedua UUD 1945 (Pasal 18 ayat 4) yang antara lain disebutkan, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Perubahan tersebut berdampak pada tugas dan wewenang DPRD, dimana DPRD tidak lagi dapat meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, bahkan tidak memiliki wewenang untuk melakukan pemakzulan terhadap kedudukan seorang Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota), kecuali dalam hal-hal tertentu Kepala Daerah dapat diberhentikan. Yang dapat dilakukan DPRD hanyalah meminta laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa UU No. 32 Tahun 2004 telah menegaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah memiliki fungsi legislasi dan pengawasan. Sejalan dengan hal tersebut dalam UU No. 21 Tahun 2001 Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah Provinsi Papua terdiri atas DPRD sebagai Badan Legislatif, dan Pemerintah Provinsi sebagai Badan Eksekutif. Selain itu, 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 demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua selain Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat juga terdapat MRP sebagai lembaga perwakilan kultural masyarakat asli Papua. MRP terdiri dari wakil-wakil

masyarakat adat, wakil-wakil perempuan dan wakil-wakil kelompok agama yang jumlahnya sepertiga dari total anggota MRP. Wakil-wakil masyarakat adat diberikan tempat untuk turut serta memberikan pertimbangan terhadap praktik-praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka otonomi khusus pada umumnya, dan pembentukan Perdasus dalam rangka melindungi hak-hak orang asli Papua.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU No.21 Tahun 2001 menyebutkan bahwa DPRP terdiri atas anggota yang “dipilih” dan “diangkat” berdasarkan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut memberikan landasan hukum bahwa selain anggota DPRP yang dipilih melalui pemilihan umum anggota legislatif juga terdapat anggota DPRP yang *diangkat* mewakili representasi masyarakat Papua. Selain itu, sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (4) menyebutkan bahwa jumlah anggota DPRP adalah $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) dikali jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, di dalam DPRP terdapat “dua kamar”, yaitu; kamar untuk anggota DPRP dan jumlah anggota DPRP menjadi $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) dikali jumlah anggota DPRD yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan anggota legislatif dan kamar untuk anggota DPRP yang diangkat berdasarkan kewenangan otonomi khusus. Ketentuan tersebut mengandung pemahaman bahwa jumlah yang diberikan kepada Provinsi Papua berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang adalah 1 kali jumlah kursi DPRD Provinsi Papua, yaitu 45 kursi, ditambah dengan $1\frac{1}{4}$ dikalikan jumlah kursi DPRD adalah 56 kursi. Alokasi tambahan $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) kursi merupakan kekhususan yang diamanatkan oleh UU No.21 Tahun 2001, sehingga pengisian anggota DPRP tambahan $1\frac{1}{4}$ (satu seperempat) diatur melalui pemilihan, dan pemilihan dimaksud bukan melalui mekanisme pemilihan umum tetapi pemilihan yang diatur dengan Perdasus/Perdasi sebagai aturan pelaksana dari UU No. 21 Tahun 2001.

Kendatipun demikian, alokasi tambahan kursi $1\frac{1}{4}$ tersebut kemungkinan akan direvisi oleh Pemerintah melalui RUU Pemerintahan Papua yang telah diajukan kepada Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan amanat ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001 tersebut pada Pemilu anggota DPRD periode 2009-2014 dalam kenyataannya tidak dapat dilaksanakan karena Perdasus yang menjadi dasar pengangkatan tambahan 11 kursi anggota DPRD tersebut, ternyata belum dibuat sehingga tambahan 11 kursi yang merupakan hak demokrasi masyarakat Papua kemudian diambil alih oleh partai-partai politik pada Pemilu 2009 secara tidak prosedural. Padahal jatah 11 kursi tersebut bukan menjadi hak dari partai-partai politik nasional yang ada di Provinsi Papua. Berdasarkan hal tersebut, sebagian masyarakat ada Papua kemudian menggugat hak 11 kursi yang merupakan hak konstitusional masyarakat Papua tersebut ke Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia. MK kemudian memberikan putusan antara lain bahwa “pengisian keanggotaan DPRD dengan cara diangkat sebanyak 11 (sebelas) kursi sebagai pelaksanaan Pasal 6 ayat (2) UU No.21 Tahun 2001 hanya berlaku satu kali (*einmalig*) untuk periode 2009-2014, dengan tetap menganggap sah 56 (lima puluh enam) kursi yang telah ada”. Namun demikian, putusan MK tersebut menjadi putusan yang *non executable* (tidak bisa dilaksanakan) karena terjadi konflik kepentingan antara para anggota DPRD yang dipilih melalui partai politik dengan yang diangkat berdasarkan putusan MK tersebut.

Berdasarkan putusan MK tersebut jumlah anggota DPRD yang semula berjumlah 56 kursi bertambah 11 kursi sehingga jumlah anggota DPRD semestinya menjadi 67 anggota. Namun, hingga saat ini (Februari 2016) penambahan 11 kursi yang merupakan salah satu kekhususan Papua tersebut belum dapat dilaksanakan sesuai amar putusan MK tersebut. Padahal putusan MK tersebut memiliki kekuatan hukum sama dengan

undang-undang yang harus dilaksanakan (eksekusi) tanpa harus menunggu adanya Perdasus yang mengatur lebih lanjut mengenai 11 kursi tersebut. Selain itu, berdasarkan amar putusan MK tersebut di atas, keberadaan 11 kursi hanya berlaku satu kali untuk pemilihan anggota DPRP periode 2009-2014. Dengan demikian, hak konstitusional masyarakat Papua terkait dengan 11 kursi hanya sampai dengan tahun 2014, sedangkan untuk pengangkatan anggota DPRP dari unsur masyarakat asli Papua periode 2014-2019 telah diatur dengan Perdasus No. 6 Tahun 2014 namun hingga kini penambahan kursi dari proses pengangkatan anggota DPRP tersebut belum terwujud. Jika pada Pemilu legislatif tahun 2014 terjadi penambahan jumlah pemilih tetap, maka akan terjadi penambahan jumlah kursi anggota DPRP baik yang dipilih maupun yang diangkat berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001. Sebagai konsekuensi dari adanya penambahan jumlah pemilih tetap. Oleh karena itu, sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 6 ayat (2) yang telah ditindaklanjuti dengan Perdasus No. 6 Tahun 2014 perlu segera diwujudkannyatakan sehingga hak konstitusional masyarakat asli Papua dapat terakomodir dalam lembaga legislatif (DPRP) sebagai representasi masyarakat Papua. Namun sebaliknya, penambahan 11 kursi atau bahkan 14¹⁴ kursi terus menerus mengalami kemunduran, maka tentu akan berdampak baik pada proses demokrasi maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan di Papua.

¹⁴ Sesuai perkembangan jumlah penduduk masyarakat asli Papua di 5 (lima) wilayah adat, masing-masing La Pago meliputi kabupaten : Jayawijaya, Puncak Jaya, Puncak, Tolikara, Lani Jaya, Nduga, Pegunungan Bintang, Mamberamo Tengah, Yalimo dan Yahukimo; Mee Pago meliputi kabupaten: Nabire, Paniai, Deyai, Dogiai, Intan Jaya dan Mimika; Ha Anim meliputi kabupaten: Merauke, Mappi, Asmat dan Boven Digoel; Tabi meliputi: Kota Jayapura, Kabupaten Jayapura, Kabupaten Keerom dan Kabupaten Sarmi; dan Saireri meliputi Kabupaten: Mamberamo Raya, Waropen, Kepulauan Yapen, Biak Numfor dan Supriori, maka telah ditetapkan penambahan kursi menjadi 14.

Hak konstitusional masyarakat Papua berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) tersebut, masyarakat Papua dapat membentuk Partai Politik sesuai ketentuan Pasal 28 ayat (1), (2), (3) dan ayat (4) UU No. 21 Tahun 2001 yang antara lain disebutkan bahwa: (1) Pendudukan Provinsi Papua dapat membentuk Partai Politik; (2) Pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (3) Rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua; dan (4) Partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen partainya masing-masing.

Berdasarkan ketentuan Pasal 28 tersebut di atas, memungkinkan pendudukan Papua dapat membentuk partai politik dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua, dimana partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP baik dalam hal seleksi maupun rekrutmen. Pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum dilakukan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Artinya sekalipun penduduk Papua dapat membentuk partai politik, namun keberadaan partai politik tersebut harus memenuhi syarat sebagaimana di tentukan undang-undang, namun demikian, hingga saat ini (tahun 2019) pembentukan Partai Politik (Lokal) tersebut belum dapat dilaksanakan sesuai amanat Pasal 28 UU No.21 Tahun 2001 tersebut. Ketiadaan Partai Politik (Lokal) ini tentu memberi dampak bagi masyarakat Papua dalam menyalurkan aspirasi dan menentukan kearah mana demokrasi pada tingkat lokal merepresentasikan keterwakilan masyarakat dalam parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat Papua). Selain itu, dengan ketiadaan Partai Politik ini juga memberi dampak terhadap munculnya aksi-aksi parlemen jalanan yang menentang pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi khusus Papua.

Hasil penulurusan penulis ditemui, bahwa hubungan kewenangan antara antara DPRP dan MRP diliputi beberapa permasalahan yang dari perspektif DPRP, antara lain:

- a) Ketaatan terhadap asas/norma; bahwa walaupun telah ada peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diuraikan di atas yang mengatur mekanisme dan prosedur pengajuan pertimbangan dan persetujuan rancangan Perdasus kepada MRP, namun kerap kali dilanggar oleh DPRP. Artinya, Setelah Rancangan Perdasus telah mendapat persetujuan bersama antara DPRP dan Gubernur dan ditetapkan sebagai Perdasus dalam sidang paripurna DPRP barulah meminta pertimbangan dan persetujuan MRP. Hal ini menyebabkan apapun yang direkomendasikan MRP sama sekali tidak mempengaruhi Perdasus yang sudah ditetapkan.
- b) Perbedaan persepsi tentang eksistensi MRP sebagai representasi kultural orang asli Papua; dalam pandangan anggota MRP pada umumnya, MRP memiliki kedudukan yang seimbang dengan DPRP sementara bagi kalangan DPRP, kata-kata “representasi kultural” menunjukkan bahwa MRP seyogyanya hanya berfokus pada hal-hal yang berkaitan dengan adat dan budaya, tanah, HAM serta beberapa hal lain yang berkaitan langsung dengan hak-hak orang asli Papua tanpa menempatkan diri sebagai lembaga politik seperti halnya DPRP¹⁵.
- c) Wewenang MRP; di kalangan anggota DPRP terjadi perbedaan pandangan. Ada yang berpandangan bahwa wewenang MRP perlu untuk ditingkatkan, bahkan jika perlu seimbang dengan DPRP, namun ada juga yang berpandangan bahwa MRP belum mampu menjalankan wewenang yang ada sekarang. Dampaknya, MRP belum dapat membawa perubahan apapun bagi orang asli Papua. Dengan demikian, maka belum waktunya untuk meningkatkan wewenangnya dan jalankan saja wewenang yang ada.

Sinergitas Pemerintah Daerah (Gubernur)

Mengawali pembahasan poin ini akan didahului dengan suatu pertanyaan mendasar, bawa mengapa sinergitas atau dengan kata lain koordinasi dan sinkronisasi atau *chek and balancis* antara 3 (tiga) pilar

¹⁵Dalam pandangan penulis, MRP seyogyanya tidak menempatkan diri sejajar dengan DPRP. Hal ini karena DPRP merupakan Lembaga Legislatif Papua yang memiliki tugas dan wewenang jauh lebih luas dari MRP yang secara normatif, hanya sebatas lembaga representasi kultural orang asli Papua yang memiliki wewenang masih terbatas.

utama pemerintahan daerah Papua ini menjadi sangat penting dan urgen ?. Untuk menjawab pertanyaan ini, maka perlu diadakan kajian. Herman Finer dalam bukunya yang berjudul *The Mayor Governments of Modern Europe* menggolongkan negara (pemerintah) dalam dua golongan, yaitu negara yang bertanggungjawab (*responsible*) dan yang tidak bertanggungjawab (*nonresponsible*)¹⁶.

Pandangan Finer di atas, memberikan suatu penegasan tentang betapa pentingnya sebuah pertanggungjawaban. Apalagi pertanggungjawaban itu tidak berkaitan dengan kehidupan seseorang atau sekelompok orang semata melainkan dengan kepentingan publik. Oleh sebab itu dalam konteks pembentukan Perdasus, ketiga lembaga (MRP, DPRP dan Gubernur) seyogyanya menanggalkan kepentingan individual serta ego sektoral (institusional) dan lebih mementingkan kepentingan masyarakat Pada umumnya dan khususnya masyarakat asli Papua.

Dalam kaitannya dengan aspek moral, Alexander Hamilton menyebutnya sebagai *moral responsibility*. Dalam pertanggungjawaban moral yang menjadi ukuran adalah tingkah laku daripada politisi dan pejabat, terletak pada batin sendiri, sehingga ukurannya adalah diri sendiri. *Cencorial responsibility* adalah ukuran tindakan kekuasaan untuk bertindak atau tindakan pejabat yang ditentukan oleh orang lain. Kekuasaannya tunduk kepada badan lain misalnya kongres, parlemen, atau pemilih. Inilah jiwa demokrasi¹⁷.

Perspektif Hamilton di atas, memberikan sebuah penekanan pada aspek dari dalam diri (moral) dari luar diri (*cencorial*). Dari dalam diri menandakan betapa pentingnya kepedulian dan empati. Dalam konteks pemerintah daerah Papua, terutama kepada masyarakat asli Papua. Esensi

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid, hlmn. 57.

pemberlakuan otonomi khusus adalah demi mereka. Dan keberadaan lembaga MRP juga demi mereka serta pejabat Gubernur/Wakil Gubernur adalah orang asli Papua, DPRD juga mendapat porsi (kursi) dari masyarakat asli Papua adalah sekali lagi demi orang asli Papua. Oleh sebab itu jika fenomena orang asli Papua yang berada di ketiga lembaga tersebut yang bekerja sendiri-sendiri termasuk dalam pembentukan Perdasus tanpa menunjukkan sinergitas (koordinasi dan sinkronisasi), maka hal itu akan mempengaruhi *output* tidak terlayannya publik dengan baik. Hal itu secara empiris semakin memperkuat pandangan publik Papua bahwa mereka hanya memanfaatkan isu Papua untuk kepentingan diri pribadi dan mengabaikan konstituen atau masyarakat yang diwakili serta menjadi tanggungjawabnya.

Dari luar diri (*cencorial responsibility*) atau dapat juga dikatakan sebagai pertanggungjawaban politik, maka sangat jelas bahwa UU Otsus Papua telah mengamanatkan sejumlah tugas dan wewenang serta hak dari ketiga lembaga yang menjadi pilar utama atau titik berat otonomi khusus tersebut. Di samping itu juga ketiga lembaga seyogyanya mencermati dan merespon totalitas dinamika sosial politik, ekonomi, dan budaya yang senantiasa melingkupi. Perdasus merupakan salah satu instrumen untuk menjawab amanat UU Otsus sekaligus untuk merespon dinamika aspek-aspek kehidupan yang melingkupi masyarakat Papua. Disadari bahwa hal ini adalah tugas berat. Tidak dapat diselesaikan secara parsial dan sektoral semata.

Sesungguhnya di masa kini, ketiga lembaga (MRP, DPRD, dan Gubernur) memiliki potensi untuk dapat bekerja sama. Ketua MRP, Ketua DPRD dan Gubernur memiliki latar belakang asal daerah yang sama, yaitu dari Wilayah Pegunungan Tengah Papua. Hal ini telah membuka nuansa komunikasi yang sarat dengan rasa persaudaraan. Menurut Debora Mote

(Ketua Pokja Perempuan MRP),¹⁸ “setelah pergantian pejabat (Gubernur) komunikasi antar lembaga (Gubernur dan MRP) lebih baik. Hal tersebut dilatari oleh kesamaan asal daerah Gubernur dan Ketua MRP”. Namun hubungan antar personal tersebut belum berimplikasi pada hubungan antar lembaga bahkan kadang-kadang berdampak pada suatu permasalahan yang semestinya diselesaikan secara kelembagaan namun hal itu kemudian diselesaikan secara antar personal.

Hasil penelusuran penulis, ditemukan bahwa penyelesaian masalah antar personal antara Ketua MRP dengan Gubernur sebagaimana disebutkan di atas, menimbulkan ketidakpuasan sebagian kalangan Anggota MRP. Sebagai contoh kasus misalnya, penetapan Perdasus No. 6 Tahun 2014 yang tidak melalui mekanisme pertimbangan dan persetujuan MRP. Hal itu seharusnya diselesaikan antar lembaga namun cenderung diselesaikan antar personal sehingga kewenangan MRP sebagai lembaga/institusi kemudian terdegradasi atau terabaikan.

Seharusnya ada *grand design* kelembagaan dan mekanisme kerja antar lembaga serta penguatan kelembagaan, namun selama ini hal itu tidak berjalan. Kekurangan lain, yaitu bahwa selama ini belum ada regulasi yang mengatur mekanisme kerja antara DPRD dengan MRP. Sebab ada sejumlah tugas yang berkaitan dengan pembentukan Perdasus, yang perlu dimintakan pertimbangan dan persetujuan MRP, sehingga mekanisme ini harus dibangun secara permanen dan tidak terjadi secara parsial. MRP dan DPRD dapat pula saling bersinergi dalam menjalankan fungsi-fungsi representasi, advokasi, dan bila perlu melakukan *Administrative oversight* terhadap kepala daerah dan jajaran eksekutif di Papua.

Hubungan kerja antara Gubernur, DPRD dan MRP selama ini hanya didasarkan pada wewenang masing-masing. Seyogyanya Gubernur sebagai

¹⁸ Gani, loc.cit., 169.

pimpinan eksekutif dan wakil pemerintah pusat di daerah perlu memiliki pedoman untuk mengatur hal-hal yang terkait dengan Gubernur sebagai kepala daerah khusus. Sehingga perlu dibuat pedoman hubungan kerja antara Gubernur, DPRD dan DPRD. Kalau tidak ada pedoman, sulit untuk mengukur kinerja tahunan Gubernur, DPRD dan DPRD. Sulit untuk mengetahui keberhasilan dan kegagalan program serta sulit pula mengkomunikasikannya dengan publik. Ini yang harus diselesaikan untuk menghindari penafsiran yang keliru serta relasi antar lembaga yang tidak efektif.

Mekanisme lain yang dapat ditempuh agar mengefektifkan jalannya pemerintahan tiga pilar di Papua, yaitu perlu kiranya DPRD dengan DPRD dan Gubernur membuat MoU mengenai mekanisme hubungan antara lembaga. Hal ini mengingat dalam merespon dan mencari solusi terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi oleh penduduk asli Papua, hingga kini masih ditangani secara parsial dan belum terintegrasi secara kelembagaan. Ketiga lembaga seyogyanya tidak puas dengan mekanisme konvensional berupa Perdasu dan Perdasus serta keputusan Gubernur semata, akan tetapi lebih dari itu mesti melakukan konstruksi hukum dan kerjasama lainnya tanpa mengabaikan aspek harmonisasi hukum dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang diterbitkan oleh pemerintah pusat.

Tabel berikut memberikan gambaran tentang beberapa perspektif mendasar tentang perbandingan DPRD dan DPRD, yaitu dasar legal formal pembentukan kedua lembaga, peserta pemilihan, lembaga penyelenggara pemilihan, ruang lingkup kewenangan legislasi, dan kewenangan atau hak-hak lainnya yang dimiliki oleh kedua lembaga.

Tabel
Perbandingan Aspek-aspek Mendasar
Antara DPRD dan DPRD

NO	URAIAN	DPRD	DPRD
----	--------	------	------

1	Dasar pembentukan	UU Susduk UU Otsus Papua	UU Otsus Papua
2	Elemen pembentuk	Dipilih oleh Seluruh penduduk Papua	Hanya orang asli Papua
3	Lembaga penyelenggara pemilihan	KPU Provinsi	Panitia pemilihan
4	Ruang lingkup kewenangan legislasi	Membentuk Perdasus/Perdasi	Memberi pertimbangan dan bersetujuan terhadap rancangan Perdasus
5	Kewenangan/hak lain	- Anggaran - Kontrol	Meminta keterangan dan peninjauan kembali hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli papua

Walaupun terdapat berbagai perbedaan mendasar antara DPRP dan MRP sebagaimana terlihat pada tabel di atas, namun secara esensial kedua lembaga merupakan lembaga/badan perwakilan rakyat. Dalam konteks hubungan antara lembaga pemerintahan, maka sebagai sesama lembaga perwakilan rakyat bagi DPRP dan lembaga representasi kultural bagi DPRP, seyogyanya MRP dan DPRP dapat bersinergi memainkan peran bersama sesuai kewenangan masing-masing. Pendekatan yang dapat digunakan adalah pendekatan “primodial konstruktif”.

Primodial konstruktif adalah sebuah konsep yang penulis ajukan dengan tujuan mengakomodasi perilaku primodial sub-etnis yang sesungguhnya secara praktis telah terjadi dalam hubungan antar 3 (tiga) pilar utama pemerintahan Papua, yaitu MRP, DPRP dan Gubernur (Eksekuti).

Sesungguhnya primordialisme tidak melulu bernuansa negatif, ada juga nuansa positifnya. Hal ini merupakan sebuah keniscayaan.

Unsur positif dari primordial merupakan sebuah energi yang jika dibiarkan, maka akan cenderung menjurus ke arah yang negatif, bersinggungan bahkan bertentangan dengan norma hukum serta sistem nilai lainnya. Dengan demikian perlu dikonstruksi sedemikian rupa sehingga dapat berimplikasi positif dalam tata pemerintahan. Dengan demikian maka fenomena lokal ini perlu dimasukkan dalam sistem formal pemerintahan di Papua. Secara yuridif formal, dapat dibentuk sebuah Perdasus atau instrumen hukum lainnya yang mengatur mekanisme komunikasi dan koordinasi dalam konteks hubungan antar lembaga berbasis kearifan lokal.

PENUTUP

Kesimpulan

Sinergitas pemerintahan daerah otonomi khusus Papua, yaitu MRP, DPRP, dan Gubernur sebagai lembaga pembentuk peraturan daerah khusus dilingkupi oleh 3 (tiga) permasalahan mendasar, yaitu:

- a. Kendala struktural pembentukan norma hukum; berbeda dengan UU pemerintahan Aceh maupun keistimewaan Yogyakarta, UU Otsus Papua memiliki lebih kurang 29 keharusan untuk menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya atau yang harus dibuat terlebih dahulu. Hal ini menyebabkan untuk menjalankan perintah Pasal tertentu dalam UU Otsus, pemerintah daerah Papua termasuk MRP memiliki ketergantungan norma hukum secara struktural pada pemerintah pusat.
- b. Perbedaan persepsi tentang kewenangan MRP sebagai representasi kultural orang asli Papua di kalangan sebagian anggota MRP di satu sisi dan Anggota DPRP di sisi lain; bagi pihak MRP walaupun UU Otsus

masih memberi kewenangan yang terbatas, namun MRP merupakan lembaga yang mencerminkan keterwakilan orang asli Papua. Oleh sebab itu segala sesuatu yang berhubungan dengan hak-hak dasar dan hajat hidup orang asli Papua MRP memiliki hak sekaligus kewajiban untuk menyuarakan dan memperjuangkannya. Namun bagi sebagian kalangan DPRP, MRP memiliki tugas dan wewenang hanya sebatas hal-hal yang berhubungan dengan adat dan budaya, tanah atau hak ulayat, serta beberapa kewenangan lain seperti permasalahan HAM. Dengan kata lain MRP bukanlah lembaga politik seperti DPRP sehingga tidak proporsional jika MRP memiliki kecenderungan memasuki rana politik.

- c. Ketidaktaatan pada asas dan prosedur; adanya beberapa Perdasus yang tidak melalui tahapan “pertimbangan dan persetujuan MRP” menunjukkan bahwa DPRP dan Gubernur belum memahami secara utuh dan esensial, bahwa salah satu jiwa Otsus Papua adalah adanya lembaga MRP. Dengan kata lain, pengabaian terhadap MRP berarti secara normatif mengabaikan hak-hak dasar orang asli Papua. Hal itu mengganggu hubungan antara ketiga lembaga (MRP, DPRP dan Gubernur) sebagai pilar utama penyelenggara Otsus Papua dalam rangka perlindungan orang asli Papua berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

DAFTAR PUSTAKA

- Joram Wambrau, 2015, *Fungsi Majelis Rakyat Papua dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah Menurut UU No. 21 tahun 2001*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- Najamuddin Gani, 2016, *Hubungan Kewenangan Antara Majelis Rakyat Papua dengan Dewan Perwakilan Rakyat Papua dalam Pembentukan Peraturan Daerah Khusus Papua*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Padmo Wahjono, 1984, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Teuku Saiful Johan, 2014, *Fungsi DPRD dalam Mengemban Tugas Perwakilan Rakyat serata Hak Keuangan Pengabdian*, Workshop bagi Anggota DPRD Kota Jayapura, Diselenggarakan pada Tanggal 13-14 Mei 2014.