

SKRIPSI

**ANALISIS HUKUM PEMEKARAN PROVINSI PAPUA
BERDASARKAN UU NO. 2 TAHUN 2021 TENTANG
OTONOMI KHUSUS PAPUA**



Oleh :

MUH. IVAN CAHYADI

NIM. B011191303

DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS HUKUM PEMEKARAN PROVINSI PAPUA
BERDASARKAN UU NO. 2 TAHUN 2021 TENTANG OTONOMI
KHUSUS PAPUA**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana
Pada Program Studi Sarjana Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

MUH. IVAN CAHYADI

NIM. B011191303

DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

PENGESAHAN SKRIPSI

**ANALISIS HUKUM PEMEKARAN PROVINSI PAPUA BERDASARKAN UU
NO.2 TAHUN 2021 TENTANG OTONOMI KHUSUS PAPUA**

Disusun dan diajukan oleh:

**MUH. IVAN CAHYADI
B011191303**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk
dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada Hari Kamis, tanggal 6 Juli 2023

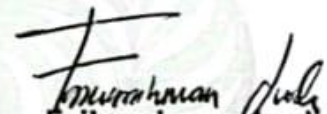
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Ketua

Sekretaris


Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta SH.,MH.DFM .
NIP. 196108281987031003


Fajlurrahman Jurdi SH.MH
NIP. 198407132015041003

A.n. Dekan

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum




Dr. Muhammad Ilham Arisaputra S.H., M.Kn.
NIP. 198408182010121005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi Mahasiswa :

Nama : Muh Ivan Cahyadi

NIM : B011191303

Departemen : Hukum Tata Negara

Judul : Analisis Hukum Pemekaran Provinsi
Papua Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2021
Tentang Otonomi Khusus Papua

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi di
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Makassar, 8 Juni 2023

PEMBIMBING UTAMA

PEMBIMBING PENDAMPING



Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta SH.,MH.,DFM
NIP. 196108281987031003



Fajlurrahman Jurdi SH.,MH
NIP. 198407132015041003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: Muh. Ivanchayadi. R
N I M	: B011191303
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	: ANALISIS HUKUM PEMEKARAN PROVINSI PAPUA TERHADAP UU NO 2 TAHUN 2021 TENTANG OTONOMI KHUSUS PAPUA

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2023



PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Muh Ivan Cahyadi
NIM : B011191303
Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan skripsi yang berjudul
**"ANALISIS HUKUM PEMEKARAN PROVINSI PAPUA BERDASARKAN
UU No. 2 TAHUN 2021 TENTANG OTONOMI KHUSUS PAPUA"**

adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Skripsi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 12 Juni 2023

Yang membuat pernyataan



MUH IVAN CAHYADI

NIM. B01119130

ABSTRAK

MUH.IVAN CAHYADI (B011191303), dengan judul “Analisis Hukum Pemekaran Provinsi Papua Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua”. Di bawah bimbingan Andi Pangerang Moenta Sebagai pembimbing utama dan Fajlurrahman Jurdi Sebagai pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah pemekaran Provinsi Papua yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua sejalan dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu penelitian ini berguna untuk mengetahui apakah pemekaran Provinsi Papua menjadi beberapa daerah otonomi baru didasarkan pada konsep penataan daerah yang telah ditetapkan oleh pemerintah secara berkala.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif atau biasanya disebut sebagai pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sementara itu dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer berupa (peraturan perundang-undangan), dan bahan hukum sekunder yang terdiri atas, (buku, jurnal, dan karya ilmiah lainnya), penelitian ini juga menambahkan bahan hukum tersier berupa, (kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, Kamus bahasa Inggris), guna memberikan sebuah petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu (1) pemekaran Papua menjadi beberapa daerah otonomi baru yang diatur dalam pasal 76 UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 karena tidak menyebutkan peran dari DPD RI dalam pembentukan daerah otonomi baru, dan metode pemekaran daerah berdasarkan inisiatif pemerintah pusat tidak memperlihatkan penghormatan terhadap satuan daerah yang bersifat khusus. (2) Akibat hukum pemekaran provinsi Papua cenderung lebih memperhatikan aspek politis ketimbang teknis, sehingga dampaknya adalah pengecualian terhadap pembentukan daerah persiapan.

Kata Kunci : Pemekaran Daerah, Penataan Daerah, Otonomi Khusus Papua

ABSTRACT

MUH. IVAN CAHYADI (B011191303), with the title "Legal Analysis of the Papua Province Expansion Based on Law No. 2 of 2021 concerning Papua Special Autonomy". Under the guidance of Andi Pangerang Moenta As the main supervisor and Fajlurrahman Jurdi As a co-supervisor.

This study aims to determine whether the expansion of Papua Province as regulated in Law No. 2 of 2021 concerning Papua Special Autonomy is in line with statutory regulations. In addition, this research is useful to find out whether the division of Papua Province into several new autonomous regions is based on the concept of regional structuring that has been established by the government periodically.

This research uses normative legal research methods, using a juridical-normative approach or usually referred to as a statutory approach and a conceptual approach. Meanwhile, this research uses primary legal materials in the form of (laws and regulations), and secondary legal materials consisting of, (books, journals, and other scientific works), this research also adds tertiary legal materials in the form of, (legal dictionaries, Indonesian dictionaries, English dictionaries), in order to provide a guide and explanation of primary and secondary legal materials.

The results of this study, namely (1) the division of Papua into several new autonomous regions regulated in article 76 of Law No. 2 of 2021 concerning Papua Special Autonomy is contrary to Article 18B paragraph (1) and Article 22D of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia because it does not mention the role of the DPD RI in the formation of new autonomous regions, and the method of regional expansion based on the initiative of the central government does not show respect for special regional units. (2) The legal consequences of the expansion of the province of Papua tend to pay more attention to political aspects than technical, so that the impact is the exclusion of the formation of preparatory regions.

Keywords: Papua Special Autonomy, Regional Arrangemen, Regional Expansion

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatu, dan salam pancasila

Dengan segala puji dan syukur peneliti haturkan kepada Allah SWT. Atas segala rahmat, petunjuk beserta karunia-Nya yang tak terhingga kepada penulis sehingga mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Analisis Hukum Pemekaran Provinsi Papua Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua”** yang merupakan tugas akhir penulis guna memperoleh gelar Sarjana Hukum. Penulis berharap agar skripsi ini bermanfaat bagi kemaslahatan umat dan perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang Ilmu Hukum.

Shalawat serta salam tak lupa penulis haturkan pada nabi besar Muhammad SAW, sosok yang mulia dan contoh teladan yang baik, semoga Allah SWT memberikan rahmat kepada beliau beserta keluarganya, para sahabat serta seluruh Umat Islam yang sampai saat ini berjuang mempertahankan pondasi agama dengan penuh keimanan.

Pada kesempatan kali ini Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada orang-orang yang senantiasa memberikan dukungan dan kasih sayangnya kepada penulis. Terutama kepada kedua Orang tua penulis yakni, Ayahanda H. Rahmat, serta Ibunda Hj. Nurhammas yang senantiasa mendoakan, mendukung, dan bekerja keras dalam memberikan pendidikan terbaik kepada penulis hingga mampu mengenyam pendidikan di tingkat

perguruan tinggi. Terkhusus Penulis mengucapkan terima kasih kepada Keluarga Imran dan Hj. Ramdana Selvi yang penulis anggap sebagai orang tua selama penulis merantau kuliah ke Makassar. Semoga dengan gelar sarjana hukum yang akan penulis capai dapat menjadi kebanggaan kepada kedua orang tua tercinta serta keluarga besar H. Alwi Umar dan H. Bachtiar Umar.

Penulis juga ingin mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada bapak Prof.Dr. Andi Pangerang Moenta,.S.H.,.M.H.DFM selaku pembimbing utama serta Bapak Fajlurrahman Jurdi S.H.,M.H. selaku pembimbing pendamping, yang senantiasa penulis jadikan panutan dalam menjalani kehidupan sebagai mahasiswa hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Ucapan terima kasih juga penulis haturkan kepada penguji dalam ujian skripsi penulis yaitu, Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan S.H., M.H selaku penguji utama dan Ibu Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping yang senantiasa memberikan arahan serta motivasi terhadap penulis dalam menyelesaikan tugas akhir. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa., M.Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta segenap jajarannya;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yakni Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., beserta segenap jajarannya;

3. Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra S.H., M.Kn;
4. Ketua Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar S.H., M.H;
5. Sekretaris Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. yang sudah kami anggap sebagai Ibunda kami di kampus, karena selama proses perkuliahan telah banyak memberikan perhatian kepada kami terutama Mahasiswa peminatan Hukum Tata Negara 2019;
6. Segenap bapak/ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu bermanfaat kepada penulis selama menempuh bangku perkuliahan, semoga ilmu yang bapak/ibu berikan dapat bernilai ibadah yang tidak akan pernah terputus hingga akhir zaman.
7. Seluruh Pegawai dan Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu Penulis dalam hal pengurusan administrasi selama menyusun skripsi ini;
8. Keluarga besar lembaga debat hukum dan konstitusi (LeDHaK FH-UH) yang bukan hanya sebuah organisasi melainkan rumah bagi penulis dalam memperoleh pengalaman serta ilmu, Terkhusus bagi penulis ucapkan terima kasih kepada ayahanda Dr. Romi Librayanto,.S.H,.M.H. beserta teman-teman pengurus Nabil, Ayu,

Muthia, Amel, Alang, Shyfa, Yusuf, iqbal, Norain, Dea, Grace, Karen, Sukma, Dirgan, Arul, Enji, Fikran beserta teman-teman lainnya. Senior-Senior hebat LeDHaK yang senantiasa menjadi panutan;

9. Teman-teman yang senantiasa bersama berproses dalam lomba debat nasional Pattimura Law Fair yaitu, Akbar Kurniawan dan Jeremy, semoga diberikan kelancaran dan kesuksesan dalam berdinamika di lembaga tinggi dan UKM FH UH;
10. Keluarga Besar Mahkamah Keluarga Mahasiswa yang selalu bersama dalam menghadapi dinamika lembaga tinggi kemahasiswaan;
11. Keluarga besar Pusaka HTN yang menjadi wadah bagi penulis dalam mendalami ilmu ketatanegaraan, semoga kader-kadernya dapat menjadi pemikir negara dan pengukir sejarah;
12. Keluarga besar Mahasiswa peminatan HTN-19, terutama comrade-comrade sekalian Adit, Arul, Fikran, Kurni, Rezky, Fachri, Dirgan, Awal, Surya, Nabil, Wahyu serta srikandi-srikandi HTN -19 Besse dan Nayla, semoga diberikan kemudahan dalam mengerjakan tugas akhir;
13. Sahabat-Sahabatku yang senantiasa memberikan dukungan serta menjadi teman diskusi yaitu Zidan, Nuril, Rifli, Anggaraksa, Dika, Regina;

Dengan segala kerendahan hati skripsi ini tidak luput dari kekurangan dan sangat jauh dari kata kesempurnaan, oleh karena itu penulis mengharapkan saran dan kritik untuk memperbaiki segala kekurangan dalam skripsi ini. Sehingga dengan penuh pengharapan semoga skripsi ini nantinya bermanfaat bagi khalayak umum terutama pemerhati hukum tata negara, sehingga nantinya skripsi ini dapat menjadi ladang ibadah bagi penulis sebagai bentuk sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum terkhusus hukum tata negara.

Makassar, 12 Juni 2023

Yang menyatakan,

Muh Ivan Cahyadi

B011191303

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	vi
PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xv
DAFTAR TABEL.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Keaslian Penelitian	11
F. Metode Penelitian.....	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS RUMUSAN MASALAH PERTAMA.....	19

A. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah	19
1. Konsep Dasar Otonomi Daerah	19
2. Dasar Hukum Otonomi Daerah.....	21
3. Prinsip Otonomi Daerah..	23
4. Asas-Asas Otonomi Daerah.....	25
B. Tinjauan Umum Tentang Desentralisasi.....	27
1. Pengertian Desentralisasi	27
2. Prinsip – Prinsip Desentralisasi.....	30
3. Bentuk – Bentuk Desentralisasi.....	31
C. Tinjauan Umum Tentang Pemekaran Daerah	35
1. Sejarah Pemekaran Daerah Di Indonesia...	35
2. Pengertian Pembentukan dan Pemekaran Daerah.....	38
3. Dasar Hukum Pemekaran Daerah	40
4. Tujuan Pemekaran Daerah	43
5. Syarat dan Parameter pembentukan Provinsi.....	44
D. Analisis Pembentukan Daerah Otonomi Baru Papua Sejalan Dengan Peraturan Perundang-Undangan.....	56

BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS HUKUM RUMUSAN

MASALAH KEDUA	61
A. Landasan Hukum Tata Pemerintahan	61
1. Konsep Negara Hukum	61
2. Konsep Negara Demokrasi.....	65
B. Tinjauan Umum Tentang Daerah Persiapan	72

1. Konsep Daerah Persiapan	72
2. Dasar Hukum Daerah Persiapan	76
3. Parameter Pembentukan Daerah Persiapan	99
C. Analisis Akibat Hukum Pemekaran Papua Tanpa Melalui Proses Pembentukan Daerah Persiapan	83
BAB IV PENUTUP.....	96
1. Kesimpulan	96
2. Saran	98
DAFTAR PUSTAKA.....	100

DAFTAR GAMBAR

Halaman :

Gambar 1.1. Tahapan dan Prosedur Pemekaran Provinsi Papua..... 68

Gambar 2.1. Aspek Pembentukan Daerah Persiapan 110

DAFTAR TABEL

Halaman :

Tabel 1.1. Pembobotan/Penilaian Kelayakan Pemekaran Daerah 93

Tabel 2.1 Wilayah Otonomi Baru Papua dan Daerah Cakupannya 103

Tabel 3.1 Perbedaan Aspek dan Parameter Pemekaran Daerah..... 111

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik sebagaimana hal tersebut tertuang dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apabila ditinjau dari aspek kewilayahan Indonesia merupakan negara kesatuan yang bercirikan kepulauan, wilayah tersebut kemudian terbagi menjadi beberapa daerah-daerah yang disebut sebagai Provinsi dan Kabupaten/Kota, disebutkan dalam pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”¹

Pasal tersebut dimaknai bahwa wilayah NKRI terbagi atas daerah Provinsi, Kabupaten/kota, dan memiliki satuan pemerintahan daerah yang berfungsi menggerakkan roda pemerintahan daerah. Oleh karena itu tentunya Indonesia memiliki sebuah tujuan dan harapan yang hendak dicapai. Terutama dalam hal pemerataan pembangunan di seluruh daerahnya. Sehingga atas dasar tersebutlah pemerintah pusat membuat

¹ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

sebuah mekanisme dalam mengatur daerah-daerahnya, salah satunya adalah dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sesuai dengan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.

Sebelum amandemen terhadap UUD 1945 pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah cenderung sentralistis dimana segala urusan pembangunan dan tata kelola pemerintahan dilaksanakan sesuai dengan arahan pemerintah pusat. Namun pasca runtuhnya rezim orde baru dan amandemen terhadap UUD 1945 membawa implikasi yang sangat signifikan terhadap dinamika ketatanegaraan Indonesia, salah satunya adalah dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah secara demokratis untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri sesuai dengan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Menurut Smith, secara sederhana hakikat desentralisasi mengacu kepada pendelegasian kekuasaan oleh pemerintah yang tinggi ke pemerintah yang lebih rendah.²

Pasca runtuhnya rezim orde baru muncul sebuah tuntutan dan aspirasi dari masyarakat di beberapa daerah hingga satuan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat untuk membentuk daerah otonomi baru melalui mekanisme pemekaran daerah. Sementara itu tuntutan yang berbeda

² Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, hlm.28.

datang dari masyarakat Papua dan tokoh-tokoh Papua karena saat itu alih-alih mereka menuntut pemekaran daerah, mereka lebih memilih untuk menuntut referendum kepada pemerintah pusat untuk mengakui Papua sebagai negara yang berdaulat. Hal ini disampaikan oleh perwakilan masyarakat Papua yang disebut sebagai tim 100 kepada Presiden BJ. Habibie dalam sebuah dialog dan pertemuan nasional pada tahun 1999.³

Pasca pertemuan tersebut pemerintah pusat membentuk beberapa daerah otonomi baru di Papua secara *“Top Down”* atas inisiatif pemerintah pusat melalui UU No. 45 Tahun 1999 Tentang Pembentukan provinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten puncak Jaya, Dan kota Sorong. Namun pasca pengesahan UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Undang-Undang tersebut Inkonstitusional dan bertentangan dengan pasal 18B ayat (1) dimana negara wajib menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa.⁴ Salah satu alasan mengapa Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Undang-Undang tersebut Inkonstitusional adalah karena di dalam pasal 76 UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otsus Papua menyebutkan bahwa : “Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan

³ Adriana Elisabet (dkk.), 2005, *Agenda & Potensi Damai Di Papua*, Lembaga ilmu pengetahuan Indonesia Press, Jakarta, hlm. 281.

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 018/PUU-I/2003

sosial-budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.”

Pada saat itu memang pemerintah pusat melakukan pemekaran Provinsi Papua menjadi daerah otonomi baru Provinsi Papua Barat secara inisiatif tanpa persetujuan DPRD dan MRP. Berdasarkan kasus sengketa ketatanegaraan yang melibatkan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah Papua, menunjukkan betapa pentingnya sebuah grand desain penataan daerah yang diimplementasikan dalam bentuk aturan hukum sebagai acuan dalam melakukan pembentukan daerah otonomi baru terutama dalam hal pemekaran daerah.

Setidaknya ada beberapa alasan mengapa pembentukan daerah melalui mekanisme pemekaran menjadi pendekatan yang paling diminati untuk mencapai pemerataan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan, yaitu; adanya keinginan memberikan pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat, mempercepat pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, dan menyerap tenaga kerja di sektor pemerintahan. Menurut HAW. Widjaja setidaknya konsep desentralisasi terdiri atas dua unsur pokok. Unsur pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi-fungsi pemerintahan kepada daerah-daerah otonom.⁵

⁵ Fajlurrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta. hlm.438.

Masifnya gelombang tuntutan pemekaran di beberapa daerah di Indonesia justru menimbulkan masalah baru diantaranya adalah membebani Anggaran negara, selain itu pemekaran daerah di Indonesia cenderung mengedepankan aspek politis ketimbang aspek teknokratis. Atas dasar itulah sejak tahun 2007 pemerintah pusat memberlakukan moratorium pemekaran daerah. Moratorium tersebut kemudian dilanjutkan oleh Presiden Jokowi pada periode pertama atau masa awal pemerintahannya. Bahkan berdasarkan hasil survey “Bappenas” 80% menyebutkan bahwa daerah pemekaran belum memperlihatkan peningkatan pembangunan yang signifikan.⁶

Pada masa pemerintahan Presiden Jokowi keran moratorium pemekaran daerah kembali dibuka oleh pemerintah pusat dengan maksud pemerintah pusat ingin melakukan pemerataan pembangunan di Papua dengan membentuk beberapa daerah otonomi baru, namun saat itu pemerintah terkendala dalam hal regulasi karena dalam pasal 76 UU No. 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus Papua menyebutkan bahwa, pemekaran daerah Papua menjadi beberapa provinsi dapat dilakukan atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Papua (DPRP) dan Majelis Rakyat Papua (MRP). Atas dasar itu pemerintah pusat kemudian melakukan perubahan UU Otsus Papua melalui proses legislasi di DPR RI. Sehingga

⁶ Lukman Santoso, “Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia”, Jurnal Supremasi Hukum, STAIDA Lampung, Vol. 1, No 2 Desember 2012.hlm.270

UU No. 21 Tahun 2001 diubah menjadi UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua.

Perubahan tersebut terlihat jelas terutama mengenai mekanisme pemekaran daerah di Papua dalam pasal 76, dimana pemekaran daerah bukan hanya dilakukan secara "*Bottom Up*" melalui persetujuan DPRP dan MRP sebagai representasi kultural orang asli Papua, tapi juga dapat dilakukan secara "*Top Down*" berdasarkan inisiasi oleh DPR RI dan Pemerintah pusat. Apabila dibaca pasal 76 menyebutkan bahwa⁷:

- (1) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang.
- (2) Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.

Pemekaran provinsi Papua dilakukan sebagai upaya untuk melaksanakan amanat konstitusi salah satunya dalam pasal 18B Ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, apabila dibaca pasal tersebut mewajibkan negara menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, apalagi secara kewilayahan Papua terdiri atas beberapa

⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

wilayah adat sehingga hak-hak masyarakat hukum adatnya harus diperhatikan dan tidak dicerai dengan pembentukan daerah otonomi baru melalui mekanisme pemekaran Provinsi. Ada beberapa alasan mengapa pemerintah pusat dan DPR RI secara inisiatif melakukan pemekaran terhadap provinsi Papua. Adapun diantaranya;⁸

1. Meningkatkan Taraf Hidup Masyarakat;
2. Mewujudkan keadilan, penegakan Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi;
3. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak dasar orang asli Papua;
4. Penerapan tata kelola pemerintahan.

Oleh karena itu Diharapkan dengan pemekaran tujuan, cita-cita, dan harapan terhadap pemerataan pembangunan dan kesejahteraan di Papua dapat tercapai.

Pemekaran Provinsi Papua menjadi beberapa daerah otonomi baru tidak terlepas dari segala problematika hukum. Dalam poin penjelasan pasal 76 ayat (2) apabila dibaca menyebutkan bahwa, pemekaran daerah di Papua mengecualikan syarat dasar dan syarat administratif dan tanpa melalui proses daerah persiapan. Langkah yang diambil oleh Pemerintah Pusat dan DPR RI secara gamblang mengabaikan desain penataan daerah

⁸ Hasil Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang otonomi khusus Papua, hlm.3.

yang mereka atur dan tetapkan sendiri melalui peraturan perundang-undangan. Karena syarat dasar dan syarat administratif hingga daerah persiapan merupakan desain penataan daerah yang dituangkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sementara aturan teknisnya diatur dalam Peraturan pemerintah No. 78 Tahun 2007 Tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.

Selain mengabaikan syarat dasar dan syarat administratif dalam pemekaran daerah, dalam Otsus Papua juga disebutkan bahwa pemekaran daerah di Papua dilakukan tanpa melalui proses daerah persiapan. Penjelasan mengenai daerah persiapan merupakan konsep penataan daerah yang baru dan telah dirumuskan dalam pasal 33 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, apabila dibaca pasal tersebut menyebutkan bahwa: “Pemekaran Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tahapan Daerah Persiapan provinsi atau Daerah Persiapan kabupaten/kota”

Pemekaran Provinsi Papua menjadi daerah otonomi baru tanpa melalui mekanisme pembentukan daerah persiapan mendapatkan berbagai kritik, salah satunya disampaikan oleh pakar otonomi daerah Djohermansyah Johan beliau merupakan pendiri institute otonomi daerah sekaligus pernah menjabat sebagai Direktur Jendral Otonomi Daerah Kementrian Dalam Negeri. Menurut beliau “Sekalipun Papua diberikan kekhususan yaitu tanpa memenuhi syarat dasar dan syarat administrasi sebagaimana diatur

dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, tetap perlu dibentuk daerah persiapan". Daerah persiapan dalam perspektif desain penataan daerah merupakan daerah otonom atau merupakan wilayah gabungan daerah otonom yang saling berdekatan yang dipersiapkan secara khusus untuk dibentuk menjadi daerah otonomi baru.⁹ Maksud dari pembentukan daerah persiapan adalah sebagai pondasi atau embrio daerah otonomi baru yang siap dimekarkan.

Dengan adanya daerah persiapan maka pembentukan beberapa daerah otonomi baru seperti Papua Tengah, Papua Pegunungan, dan Papua Selatan akan tumbuh dan berkembang karena sudah dipersiapkan dan dipenuhi segala aspeknya mulai dari aspek geografi, demografi, dan aspek sistem yang meliputi parameter; pertahanan keamanan, politik, hukum, sosial budaya, ekonomi, keuangan, administrasi publik, dan manajemen pemerintahan. Langkah pemerintah pusat dalam melakukan pemekaran provinsi seakan-akan tidak ingin ribet dan cenderung tergesa-gesa kemudian mengakalnya dengan melakukan revisi terhadap UU Otsus Papua dengan mengecualikan daerah persiapan sehingga berimplikasi terhadap pembentukan daerah otonomi baru Papua.

Implikasi tersebut dapat dicermati di wilayah Provinsi Papua Tengah dimana terjadi pergolakan terkait penentuan ibukota Provinsi antara Nabire

⁹ Sadu Wasistiono (dkk.), 2012, *Parameter Daerah Persiapan Penjelasan Teknis Pembentukan Daerah Otonomi Baru Dalam Desain Penataan Daerah*, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta Selatan, hlm,6.

dan Mimika pada saat rapat panja komisi II DPR RI bersama Forkopimda bupati/walikota yang daerahnya bagian cakupan wilayah Provinsi Papua Tengah.¹⁰ Pemekaran Papua pegunungan juga tidak terlepas dari Problematika mulai dari kabupaten pegunungan bintang yang ingin tetap bergabung dengan Provinsi Papua sebagai daerah Induk, hingga penolakan bupati Mamberamo Tengah terhadap wacana pemekatan daerah Papua. Penolakan tersebut ditandai dengan ketidakhadirannya pada saat pertemuan para kepala daerah dengan Kementrian Dalam Negeri guna membahas wacana pemekaran Provinsi Papua Pegunungan.¹¹

Pemekaran Provinsi Papua juga menimbulkan sengketa ketatanegaraan antara Pemerintah pusat dengan Majelis Rakyat Papua, Sehingga pasca pengesahan perubahan kedua UU Otsus Papua, MRP melakukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi. Menurut keterangan ketua Majelis Rakyat Papua Timotius Murib, bahwa klausul dalam pasal 76 terkait pemekaran Papua melanggar hak konstitusional MRP selaku representasi kultural Orang asli Papua.¹²

Beberapa problematika pemekaran Provinsi Papua terjadi karena kurangnya persiapan teknis dan hanya memusatkannya pada proses

¹⁰<https://koreri.com/2022/06/25/timika-dan-nabire-saling-rebut-ibukota-provinsi-papua-tengah/>, Diakses 19 April 2023, Pukul 23:53 WITA.

¹¹ Valentinus Sudarjanto Sumito, "Papua Strategic Policy Forum #12 Pemekaran Papua Sebagai Resolusi Konflik ?", Youtube Gugus Tugas Papua, Diakses Pada 19 April 2023, Pukul 00:18 WITA.

¹²<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17609&menu=2>, Diakses Pada 19 April 2023, Pukul 00:27 WITA.

kompromi politik antara pemerintah pusat dengan elite politik di Papua. Harusnya pemekaran Provinsi Papua tetap berpedoman terhadap desain penataan daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Selain harus memenuhi syarat dasar dan administratif pemekaran daerah di Papua tetap harus didahului dengan pembentukan daerah persiapan, karena faktanya Papua masih belum siap terutama dalam hal sarana dan prasarana, pengelolaan administrasi pemerintahan, hingga kelembagaan pemerintahannya belum terbentuk secara definitif.

Apabila ditinjau dari segi indikator pemerintahan yang baik terutama dalam terkait parameter sumber daya birokrasi, sumber daya manusia, dan aparatur sipil negara masih belum terlalu baik. Dalam sebuah studi-studi tata kelola pemerintahan menyebutkan bahwa rata-rata daerah di Papua termasuk paling rendah tata kelola pemerintahan dan masih belum cukup handal menjadi birokrasi yang professional.¹³ Berkaca dari hal tersebut menunjukkan pentingnya sebuah daerah persiapan sebelum membentuk daerah otonomi baru terutama di Papua.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka fokus permasalahan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹³<https://www.republika.co.id/berita/r8si6u430/pakar-pemekaran-papua-tetap-butuh-daerah-persiapan>, diakses pada tanggal 25 April 2023, Pukul 21:42

1. Apakah Pembentukan Daerah Otonomi Baru Papua Sejalan dengan Peraturan Perundang-Undangan ?
2. Bagaimanakah Akibat Hukum Pemekaran Papua Tanpa Melalui Proses Pembentukan Daerah Persiapan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus pada penelitian ini, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Menganalisis Problematika hukum pemekaran Provinsi Papua menjadi beberapa daerah otonomi baru dengan memperhatikan aspek penataan daerah dalam peraturan perundang-undangan.
2. Memberikan kontribusi pemikiran bagaimana proses hingga pembentukan daerah otonomi baru Papua beserta dampak perubahan otonomi khusus Papua melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 terhadap pemekaran wilayah di Papua Tengah, Papua Pegunungan dan Papua Selatan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah dipaparkan Penulis mengharapkan tugas akhir ini memiliki manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharap mampu memberikan kontribusi terhadap ilmu pengetahuan terutama dalam bidang Ilmu Hukum, Khususnya terkait pemekaran daerah otonomi baru, dan segala problematika yang dihadapi antara pemerintah daerah dan pusat terutama dalam pembentukan dan pemekaran provinsi terkhusus pembentukan dan pemekaran tiga Provinsi baru di Papua.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharap bermanfaat bagi semua pihak baik itu mahasiswa yang meneliti dampak pemekaran provinsi Papua dengan tinjauan pengetahuan yang berbeda, Praktisi hukum, terutama pihak-pihak yang terlibat dalam pemekaran provinsi dan pembentukan daerah otonomi baru Papua.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah, rumusan masalah dan tujuan penelitian serta manfaat penelitian yang telah disampaikan diatas maka keaslian penelitian dengan Judul penulis yaitu “Analisis Hukum Pemekaran Provinsi Papua Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua” merupakan karya asli peneliti dan bukan merupakan hasil dari karya plagiat. Maka dari itu peneliti melakukan penelusuran dan menemukan beberapa judul penelitian yang konteksnya berhubungan erat dengan penelitian ini, adapun diantaranya sebagai berikut.

1. Skripsi, Fauziah Suci Anggraini, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Tahun 2013, dengan judul “Politik Hukum Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Papua”. Skripsi tersebut membahas dan menjadikan UU No. 21 Tahun 2001 sebagai batu uji dengan melakukan tinjauan terhadap latar belakang terbentuknya Undang-Undang Otsus Papua, sedangkan perbedaan yang peneliti lakukan lebih menitik beratkan terhadap problematika hukum pemekaran provinsi Papua menjadi beberapa provinsi baru berdasarkan Undang-undang otonomi khusus hasil revisi pada tahun 2021 beserta beberapa peraturan perundang-undangan lainnya seperti UU No. 23 Tahun 2013 Tentang Pemerintahan Daerah. Tulisan Fauziah Suci Anggraini dilakukan pada tahun 2013 yang pada saat itu masih berpegang pada UU Nomor 21 Tahun 2001 yang belum direvisi menjadi UU No. 2 Tahun 2021 tentang otonomi khusus Papua. Skripsi tersebut memiliki kemiripan dengan skripsi yang peneliti ajukan, yaitu Undang-Undang Otonomi khusus Papua. Namun apabila ditelusuri lebih lanjut skripsi ini memiliki perbedaan dengan skripsi yang peneliti ajukan perbedaan itu dapat dilihat dari objek kajiannya dalam skripsi ini yang dijadikan tolak ukur adalah politik hukum UU No. 21 Tahun 2001 Tentang otonomi khusus Papua. Sementara skripsi yang diajukan oleh peneliti tolak ukurnya adalah pemekaran daerah yang diatur dalam UU Otsus Papua tersebut.

2. Skripsi, Sadam Abdullah, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Malang Tahun 2015, dengan judul “Dampak Otonomi Khusus Terhadap Pembangunan Daerah Di Bidang Kesehatan (Studi Penelitian Di Distrik Fakfak Provinsi Papua Barat Tahun 2009-2013)”. Skripsi tersebut membahas mengenai dampak dari otonomi khusus di Papua dalam ranah pembangunan dan perkembangan pelayanan kesehatan di Papua, skripsi tersebut melakukan penelitian empiris dengan melihat bagaimana pelayanan kesehatan sebagai wujud otonomi khusus di Kabupaten Fakfak Provinsi Papua Barat. Perbedaan dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah dengan menganalisis teknis pemekaran daerah Papua yang diatur dalam UU Otonomi khusus Papua pasca perubahan.

3. Skripsi, Kristian Walerubun, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta Tahun 2015, dengan judul “Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Di Provinsi Papua Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua Dan Papua Barat Di Kabupaten Mimika”. Persamaan antara skripsi tersebut dengan skripsi yang diajukan oleh peneliti adalah sama-sama dilandasi oleh UU Otsus Papua. Sedangkan perbedaan antara penelitian yang peneliti lakukan dengan skripsi tersebut adalah peneliti menitikberatkan aspek teknis pemekaran daerah salah satunya melalui pembentukan daerah persiapan, namun hal

tersebut dikesampingkan dalam poin penjelasan UU Otsus Papua sebagai sebuah syarat yang tidak harus dipenuhi. Kristian Walerbun menjadikan UU Otsus tersebut sebagai batu uji terhadap penelitiannya, apalagi skripsi tersebut menghubungkan implementasi UU Otsus tersebut dengan proses peningkatan dan segala kendala dalam peningkatan kesejahteraan di Papua dan hanya mendasarkan penelitiannya pada Provinsi Papua dan Papua Barat yang saat itu belum dilakukan pemekaran Provinsi Papua dan Perubahan terhadap UU Otsus Papua.

4. Skripsi Rabiyyat Bahalle, Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Prodi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Universitas Muhammadiyah Ponorogo Tahun 2017, dengan judul “Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Daerah Khusus Bagi Provinsi Papua Barat (Studi Program Pembangunan Di Kelurahan Saoka, Distrik Sorong Barat Kota Sorong).” Skripsi ini menjadikan UU Otsus Papua sebagai landasan sebagaimana peneliti juga melandasi penelitiannya terhadap UU Otsus tersebut. Namun perbedaannya skripsi tersebut lebih bersifat evaluatif terhadap bagaimana pembangunan di daerah Papua Barat terkhusus di kelurahan Saokka Distrik Sorong Barat Kota Sorong ketimbang melihat bagaimana dampak pemekaran provinsi Papua menjadi Papua Barat di daerah tersebut. Objek penelitian antara skripsi ini dengan skripsi yang peneliti ajukan sangat berbeda karena skripsi ini menjadikan

objek pembangunan di kelurahan Sokka, Distrik Sorong Barat, Kota Sorong sebagai bentuk implementasi UU Otsus, sementara letak perbedaannya dengan skripsi peneliti adalah menganalisis pemekaran Provinsi Papua berdasarkan perspektif hukum dalam UU Otsus Papua pasca perubahan, yaitu UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua.

5. Skripsi, Malpinus Keduman, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta Tahun 2015, dengan Judul “Penggangkatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) Dari Jatah Otsus Setelah berlakunya UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua”. Permasalahan yang diangkat dalam skripsi tersebut adalah kendala yang terjadi seputaran penggangkatan Dewan Perwakilan Rakyat Papua sebagai bentuk penerapan Otonomi Khusus Papua, dapat dikatakan skripsi tersebut berfokus kepada masalah kelembagaan pemerintahan daerah di Provinsi Papua ditinjau dari segi UU Otsus. Dalam hal ini objek kajian antara skripsi ini dengan skripsi yang peneliti ajukan sudah berbeda karena peneliti menjadikan pemekaran Papua sebagai tolak ukur.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif yang melakukan pengkajian hukum terhadap norma atau kaidah yang berlaku

di masyarakat dan menjadi acuan dalam tingkah laku seseorang.¹⁴ Sebagaimana Soerjono Soekanto membagi penelitian hukum menjadi Normatif dan empiris. Penelitian yang penulis lakukan juga bersifat evaluative, yaitu berfokus pada pengumpulan informasi tentang apa yang terjadi secara nyata terhadap keterlaksanaan suatu aturan yang disahkan, sebagai contoh dalam perspektif hukum, evaluasi terhadap kesiapan daerah otonom yang akan dilakukan pemekaran menjadi satu atau lebih menjadi beberapa daerah.¹⁵ Evaluasinya antara lain melihat bagaimana hubungan secara vertikal antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelimpahan kekuasaan demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Lalu apa saja kepentingan yang terjadi dalam pembahasan pembentukan daerah otonomi baru Papua sehingga dapat menjadi dasar untuk menerima atau menolak usulan pemekaran tersebut.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang peneliti gunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini sering disebut sebagai pendekatan yuridis-normatif yang berfungsi melakukan telaah terhadap peraturan perundang-undangan yang memiliki sangkutan dengan permasalahan atau isu hukum yang dihadapi sehingga dapat

¹⁴ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Hlm.25.

¹⁵ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel (Edisi Revisi)*, Mirra Buana Media, hlm.44-45.

diketahui apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang normanya masih terdapat kekurangan, penyimpangan dalam tataran teknis hingga implementasinya di lapangan.¹⁶

Selain pendekatan peraturan perundang-undangan, peneliti juga menggunakan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), pendekatan ini sangat penting digunakan oleh peneliti karena beranjak dari pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum. Dengan berpijak kepada pandangan dan doktrin dapat menjadi pegangan bagi peneliti membangun suatu argumentasi hukum dan memecahkan isu atau permasalahan hukum yang dihadapi.¹⁷

3. Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang digunakan sebagai dasar atau landasan normatif dari penelitian ini adalah, sebagai berikut :

A. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan data yang diperoleh dari sumber pertama yang berupa norma atau kaidah dasar misalnya peraturan perundang-undangan, Yurisprudensi dan bahan hukum lainnya, Adapun bahan hukum primer yang penulis gunakan sebagai dasar atau landasan normatif diantaranya:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

¹⁶ *Ibid*, hal. 133.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 147.

2. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 Tentang Rekomendasi Kebijakan Penyelenggara Otonomi Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Papua Selatan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Papua Tengah, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Papua Pegunungan;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 Tentang kewenangan dan kelembagaan pelaksanaan kebijakan otonomi khusus Provinsi Papua.;
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 018/PUU-I/2003.

B. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum yang berhubungan dengan bahan hukum primer berupa jurnal, buku, hasil penelitian, atau komentar para pakar hukum atas pemekaran Provinsi Papua menjadi beberapa daerah otonomi baru.

C. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan sebuah petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang meliputi kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, dan kamus bahasa Inggris.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk mengumpulkan bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa metode dan teknik pengumpulan data, diantaranya melakukan studi dokumen dan bahan pustaka dengan mencari peraturan perundang-undangan yang memiliki korelasi dengan objek hukum yang dilakukan oleh peneliti. Selain itu peneliti juga melakukan penelusuran terhadap berbagai publikasi hukum baik itu melalui buku, jurnal, ataupun dokumen lainnya yang memiliki relevansi dengan penelitian yang diajukan oleh peneliti.

5. Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan pendekatan yang peneliti gunakan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk meneliti dasar hukum pemekaran daerah. Sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memahami bagaimana konsep pemekaran daerah, konsep sistem desentralisasi simetris dan asimetris, dan konsep pemerintahan pusat dan pemerintah daerah. Adapun analisis hukum

dalam penelitian ini, dilakukan secara kualitatif deskriptif untuk menjawab isu yang diajukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS HUKUM

RUMUSAN MASALAH PERTAMA

A. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah

1. Konsep Otonomi Daerah

Secara umum konsep dasar Otonomi daerah adalah pemerintah pusat memberikan sebagian kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Lebih jelas definisi otonomi daerah terdapat dalam Pasal 1 Angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah. Apabila dibaca pasal tersebut menyebutkan bahwa, unsur dari otonomi daerah adalah: Hak, Wewenang, dan Kewajiban daerah otonom. Dalam Undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut juga memberikan hak-hak otonom pada daerah adapun diantaranya:¹⁸

- a. Hak mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya;
- b. Memilih pemimpin daerah melalui mekanisme pemilihan kepala daerah;
- c. Mengelola birokrasi dan aparatur daerah;

¹⁸ Ristanti, Y. D., & Handoyo, E. 2017. Undang-undang otonomi daerah dan pembangunan ekonomi daerah. Jurnal RAK (Riset Akuntansi Keuangan). Universitas Negeri Semarang. Volume 2 No.2 April 2017. Hlm. 118-119

- d. Hak mengelola kekayaan daerah baik berupa SDA maupun SDM;
- e. Memungut pajak atau retribusi;
- f. Mendapatkan sumber pendapatan lain yang sah melalui BUMD;
- g. Mendapatkan hak-hak lain yang diatur dalam Undang-undang seperti pemberian status daerah otonomi khusus atau Istimewa.

Koesoemahatmadja dan Mifta Thoha berpandangan bahwa, otonomi daerah pada dasarnya adalah sebuah konsep politik. Muatan politis yang terkandung dalam otonomi daerah merupakan istilah yang berarti kebebasan dan kemandirian. Suatu daerah dapat dikatakan sebagai daerah otonom ketika telah memiliki suatu kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*Power*).¹⁹

Otonomi daerah sering dikaitkan dengan konsep kedaulatan rakyat karena pada prinsipnya dalam memilih pemimpin suatu negara harus memiliki legitimasi dan akan dikontrol langsung oleh rakyat. Sehingga konsep kedaulatan rakyat menjadi dasar bagi otonomi daerah saling berkaitan. Dalam perspektif otonomi daerah dikenal semacam pemisahan kekuasaan antara pusat dengan daerah maka dari itu dapat dijadikan pedoman dalam mewujudkan demokratisasi bagi rakyat dan pemerintahan di daerah sehingga dapat diakomodir dengan baik.

¹⁹ Muhammad Habib, 2008, "Konsep Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia" Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, hlm.35.

Pemisahan kekuasaan (*Separation Of Power*)²⁰ dipopulerkan oleh seorang pakar yang berkebangsaan Perancis yaitu Montesquieu, jika dikaitkan dengan teori pemisahan kekuasaan dengan otonomi daerah dapat ditarik sebuah benang merah bahwa kekuasaan negara harus dibagi secara vertikal dari atas ke bawah. Selain konsep pemisahan kekuasaan (*Separation Of Power*) yang menjadi landasan teoritis dari konsep otonomi daerah, terdapat juga teori lain yang dipopulerkan oleh Bhenyamin Hoessein yaitu Teori *Local Government* yang membagi teori tersebut dalam beberapa konsep dasar *Local Government*, diantaranya

.:21

- a. Pertama, pemerintah lokal dalam hal ini merujuk terhadap organ/badan/organisasi pemerintahan daerah yang berfungsi untuk menyelenggarakan pemerintah di daerah;
- b. Kedua, Pemerintah lokal yang merujuk pada fungsi aktifnya, misalnya fungsi dalam pembentukan kebijakan (*Policy Making Function*), dan fungsi pelaksana kebijakan (*Policy Executing Function*);
- c. Ketiga, Pemerintah lokal sebagai daerah otonom yang telah diatur oleh hukum yang dibuat oleh negara untuk mengontrol

²⁰ Busrizalti. 2013. *Hukum Pemda Otonomi Daerah Dan Implikasinya*. Total Media. Yogyakarta. hlm 70-71

²¹ *Ibid*. hlm 72-73

segala urusan-urusan pemerintahan lokal, seperti memungut distribusi, pajak, mengangkat atau memberhentikan pegawai.

2. Dasar Hukum Otonomi Daerah

Penerapan otonomi daerah di Indonesia merupakan amanat konstitusi. Dasar hukum terhadap sistem otonomi daerah tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, apabila dibaca menyebutkan, bahwa: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”²²

Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar hukum dalam penerapan otonomi daerah, karena selain diberikan kesempatan untuk mengatur sendiri urusan pemerintahannya, pemerintah daerah juga berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain demi melaksanakan otonomi daerah serta tugas pembantuan. Selain itu konstitusi juga mewajibkan negara untuk menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang telah termuat dalam pasal 18B Ayat (1).

Selama periode reformasi, pembentukan Undang-undang pemerintahan daerah diatur dalam beberapa fase, adapun diantaranya;²³

²² Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²³ Andi Pangerang Moenta, Syafa'at Anugrah Pradana. *Op.cit.* hlm. 15-17.

1. Periode tahun 1999-2004, berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dimana dalam UU ini menyatukan daerah otonom dengan mengakui kekhususan terhadap daerah Aceh, Jakarta dan Yogyakarta. Selain itu daerah otonom seperti Provinsi, kabupaten/kota berkedudukan setara tanpa hirarki;
2. Periode 2004-2014, berlaku UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU ini Indonesia dibagi atas satu jenis daerah otonom yaitu Provinsi dan daerah tersebut dibagi atas daerah kabupaten/kota. Selain itu, dalam UU Ini negara mengakui kekhususan Papua.
3. Periode 2014-Sekarang, berlaku UU No. 23 Tahun 2014 karena aturan sebelumnya dianggap tidak lagi sesuai dengan dinamika perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Cita-cita yang ingin dicapai dari perubahan dalam Undang-Undang tentang pemerintahan daerah ini adalah merekatkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, memperhatikan prinsip demokrasi, serta pemerataan keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah dalam diktumya menyatakan bahwa, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus memperhatikan prinsip-prinsip serta asas-asas otonomi daerah.

3. Prinsip Otonomi Daerah

Dalam pembagian dan penyerahan wewenang yang dilakukan oleh pusat kepada daerah, mengacu pada beberapa prinsip yang mesti dianut demi mewujudkan otonomi daerah sebagai bentuk kedaulatan rakyat, adapun prinsip-prinsip yang mesti diperhatikan antara lain :²⁴

- a. Daerah-daerah otonom tidak mempunyai kedaulatan selayaknya negara federasi;
- b. Manifestasi desentralisasi sebagai pedoman dalam pembentukan daerah otonom sebagai bentuk penyerahan urusan-urusan pemerintah pusat kepada daerah;
- c. Penyerahan urusan pemerintahan terkait pengaturan dan pengurusan yang bersangkutan paut dengan kepentingan masyarakat harus dikontrol oleh masyarakat melalui aspirasi terhadap pemerintah daerah.

Prinsip-prinsip otonomi daerah secara eksplisit diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Dalam aturan tersebut prinsip otonomi daerah secara garis besar dibagi menjadi tiga bagian yaitu prinsip otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Sementara itu, menurut Bagir manan mengenai bentuk dan isi otonomi daerah

²⁴ Murtir Jeddawi. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal*. UII Press. Yogyakarta. hlm 41

tidak harus dilihat secara seragam (*Uniformitas*), sehingga nantinya otonomi daerah tersebut ditentukan berdasarkan kekhususan dan keragaman daerah tersebut.²⁵

Pelaksanaan otonomi daerah juga memiliki korelasi bahkan prinsip yang sama pada zaman Rasulullah Muhammad SAW, saat itu ketika kekuatan Islam berpusat di Madinah tepatnya di tahun kesepuluh pasca Hijriah. Perluasan daerah dilakukan tidak lagi dilakukan melalui ekspansi atau penaklukan melainkan dengan mengirimkan para pengajar dan banyak praktisi diantaranya pakar administrasi, pakar hukum, pakar manajemen dan pakar atau ahli keuangan ke berbagai daerah dibawah naungan pemerintahan Islam Madinah.

Berdasarkan contoh tersebut dapat ditarik sebuah konklusi bahwa saat itu pemerintahan Islam menerapkan prinsip-prinsip otonomi daerah yaitu:²⁶ Pertama, prinsip otonomi aqidah meliputi pengakuan keesaan terhadap Allah SWT, Rasulullah dan Al-Quran. Kedua, Prinsip otonomi syariah yaitu Landasan penerapan otonomi daerah diatur dalam Al-Quran terutama hak daerah dalam mengurus kegiatan Haji, Jihad dan zakat. Ketiga, Prinsip otonomi Ihsan yaitu Tindakan dan pelaksanaan

²⁵ Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Padjadjaran, Vol,2, Nomor 3 Tahun 2015, hlm.496.

²⁶ Muksin Syahputra Siregar. "*Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah Indonesia Perspektif Siyasa*". Skripsi. Sarjana Hukum. Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Institut Agama Islam Negeri. Padangsidempuan. hlm 52-56

otonomi daerah dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab secara adil dan taat dalam menerima dan melaksanakan semua yang diperintahkan Allah SWT.

4. Asas – Asas Otonomi Daerah

Otonomi daerah selain didasarkan oleh prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah, terdapat pula asas-asas otonomi daerah yang secara garis besar terbagi atas beberapa asas, diantaranya adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

A. Asas Desentralisasi

Menurut Koesoemahatmadja, secara etimologis desentralisasi berasal dari bahasa latin “*de*” berarti “Lepas” dan “*centrum*” berarti “Pusat”, jadi desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dampak dari penerapan desentralisasi di Indonesia bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam perspektif ketatanegaraan desentralisasi merupakan proses pemberian otonomi terhadap masyarakat dalam wilayah tertentu.²⁷

²⁷ Reynold Simandjuntak, “Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional”, *De Jure Jurnal Syariah dan Hukum*, Universitas Negeri Manado, Vol,7, Nomor 1 Juni 2015, hlm.61

Sementara itu Menurut John Stuart Mill dalam tulisannya "*Representatif Government*" menyatakan bahwa, dengan diberikannya kewenangan kepada pemerintahan daerah dapat meningkatkan partisipasi politik masyarakat baik dipilih maupun memilih jabatan politik di daerah.²⁸

B. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah alat perlengkapan negara yang berfungsi melancarkan dan melaksanakan tugas pemerintahan pusat ke daerah-daerah. Landasan hukum Dekonsentrasi telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, diantaranya diatur dalam Pasal 1 Huruf (f) UU No. 5 Tahun 1974 Tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, Lebih lanjut diatur dalam Pasal 1 huruf (f) UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah daerah kemudian terakhir diatur dalam Pasal 1 ayat (8) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah. Sementara dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah memperjelas dan mempertegas hubungan antara pusat dan daerah berdasarkan kesatuan administrasi dan wilayah dimana pemerintah pusat berhak

²⁸ Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, 2005, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm, 20-22

melakukan koordinasi, supervisi, dan evaluasi terhadap daerah-daerah bawahannya.²⁹

C. Asas *Medebewind* (Tugas Pembantuan)

Secara etimologis, tugas pembantuan dalam terjemahan bahasa Belanda yaitu *Medebewind*, berarti berkuasa atau memerintah. Sedangkan dalam bahasa Inggris disebut sebagai *Selfgovernment*, sehingga dapat diketahui bahwa tugas pembantuan adalah penyelenggara kepentingan pusat di daerah yang terdiri atas alat-alat perlengkapan negara. Tujuan adanya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam pembangunan di berbagai daerah. Tugas pembantuan dilakukan karena tidak semua tugas pemerintah pusat dan wewenangnya terpaku pada asas desentralisasi dan dekonsentrasi.³⁰

Untuk itu agar tugas pembantuan ini berjalan dengan baik, maka harus berdasar pada berbagai parameter yang berakibat langsung pada kepentingan masyarakat terutama dalam meningkatkan efisiensi pelayanan oleh karena itu harus dibatasi bahwa sifat dari tugas pembantuan bukan merupakan konsep atasan dan bawahan

²⁹ Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT Raja Grafindo, Jakarta, hlm, 2

³⁰Andi Pitono, "Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Kebijakan Publik*, Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN Jatinangor , Vol,3, Nomor 1 Maret 2012,hlm.103.

dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga daerah tidak memiliki hak untuk menolak.³¹

B. Tinjauan Umum Tentang Desentralisasi

1. Pengertian Desentralisasi

Pengertian Desentralisasi dalam ranah ketatanegaraan adalah pelimpahan kekuasaan oleh pusat kepada daerah untuk mengurus pemerintahannya sendiri. Menurut Joeniarto, Desentralisasi merupakan sebuah proses pemberian wewenang oleh pemerintah negara dalam hal ini dimaksud sebagai pemerintah pusat kepada pemerintah lokal untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Dengan adanya berbagai urusan pemerintah yang bersifat kedaerahan tentunya akan lebih mudah diberdayakan oleh daerah dengan alasan daerah memiliki sumber daya baik itu alam maupun manusia untuk mewartahi dan menyelenggarakan urusan-urusan di daerahnya.³²

Bayu Suryaningrat membagi pengertian desentralisasi. Pertama, desentralisasi Jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yaitu pemberian kekuasaan oleh atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dengan maksud meningkatkan dan memperlancar kinerja. Kedua, desentralisasi kenegaraan (*staatkundig*

³¹ Buzrizalti, *Op.cit*, hlm.80.

³² Erna Hayati (.dkk), 2017, *Hukum Tata Negara*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, hlm,99.

decentralisatie), yaitu pemerintah pusat memberikan kekuasaan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur lingkungannya sebagai usaha untuk meningkatkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.³³

Sementara itu B.C Smith, membagi desentralisasi menjadi dua bagian: yaitu desentralisasi dalam arti sempit, maksudnya ialah suatu negara yang memiliki ukuran otonomi dan *self governing* melalui lembaga politik memiliki akar wilayah dalam wilayah yuridiksinya dan biasanya tidak diadministrasikan oleh pemerintah pusatnya. Namun pemerintah pusat membentuk lembaga-lembaga di wilayah tersebut secara politis. Sedangkan desentralisasi dalam arti luas, mencakup pelimpahan wewenang baik itu dilakukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah kepada pejabat pemerintah yang bertugas di daerah.³⁴

Kelebihan dari desentralisasi bukan hanya sekedar mengurangi atau membantu pekerjaan pemerintah pusat dalam menghadapi suatu keadaan yang mendesak tanpa harus menunggu instruksi pusat atau mengurangi kesewenang-wenangan yang dilakukan pemerintah pusat. Lebih daripada itu desentralisasi mampu melatih rakyat di daerah untuk

³³ Fajlurahman Jurdi, *Opcit*, hlm. 434-435.

³⁴ *Ibid*, hlm.436.

mengatur urusan pemerintahannya (*self government*), sekaligus rakyat di daerah dapat memperkuat kontrolnya kepada pemerintahan daerah.

Ambillah contoh kelebihan dari desentralisasi diungkapkan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD). Bahwa untuk perihal daya saing membuktikan arti penting desentralisasi terhadap tata kelola ekonomi di daerah meningkat, kemudian menjelma menjadi beberapa elemen-elemen pada tingkat strategi kebijakan berupa perizinan usaha, biaya transaksi yang berimplikasi pada peningkatan jumlah lapangan pekerjaan dan daya beli masyarakat sehingga kualitas hidup rakyat kian sejahtera. Keberhasilan itu dicerai oleh tingkah para elite-elite politik daerah dengan menggeser citra dan makna desentralisasi tersebut menjadi desentralisasi yang korup akan uang dan kekuasaan.³⁵

Pernyataan tersebut didukung dengan berbagai data, diantaranya, *indonesia corruption watch* mencatat dari tahun 2010-2019 jumlah kepala daerah yang terlibat korupsi sebanyak 249 orang. Senada dengan data tersebut Komisi pemberantasan korupsi juga telah menyatakan bahwa dari tahun 2004 hingga 2022 diungkapkan sebuah fakta bahwa ada 22 gubernur dan 148 bupati/walikota telah ditindak

³⁵ Robert Na Endi Jaweng, 2022, *Empat Wajah Desentralisasi Membaca Dekade Kedua Otonomi Daerah Di Indonesia*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 28

secara hukum. Kemudian terakhir lembaga survei Indonesia menyatakan bentuk korupsi yang paling banyak dilakukan di berbagai Instansi terutama di daerah adalah penyalahgunaan kekuasaan (26,2%), Kerugian negara (22,8%), gratifikasi (19,9%), dan suap (14,8%).³⁶

Selain itu besarnya organ-organ pemerintahan yang semakin kompleks sehingga mempersulit koordinasi juga merupakan kelemahan dari desentralisasi tentunya ini akan berimplikasi pada timbulnya sifat daerahisme atau provinsialisme, jika itu terus menerus terjadi maka keseimbangan dan keserasian daerah akan terganggu yang dapat mempersulit dibangunnya lagi keseragaman di daerah.

2. Prinsip – Prinsip Desentralisasi

Prinsip terbentuk oleh sebuah kebenaran yang menjadi landasan pokok dalam berpikir dan bertindak, oleh karena itu desentralisasi dilandaskan pada sebuah prinsip atas pembentukannya. Secara garis besar prinsip-prinsip tersebut terbagi atas:³⁷

- a. Prinsip pendemokrasiaan, bahwa desentralisasi menjadi wadah untuk terbentuknya penyelenggaraan pemerintahan demokratis;

³⁶<https://nasional.kompas.com/read/2022/10/07/06300061/korupsi-berulang-kepala-daerah>. diakses pada tanggal 5 Oktober 2022

³⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Op.cit*, hlm.439.

- b. Prinsip Keanekaragaman, secara sadar negara mengakui bahwa daerah otonomnya terdiri dari berbagai jenis baik yang berstatus daerah otonom biasa, daerah otonomi khusus, daerah otorita, dan daerah Istimewa maka dengan diberlakukannya desentralisasi maka daerah-daerah tersebut dapat dikelola dengan responsif, efisien dan efektif;
- c. Prinsip Subsidiaritas, secara umum subsidiaritas merupakan penetapan dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat. Sehingga melalui desentralisasi diharap dapat menjadi harapan baik pemerintah dan masyarakat di daerah untuk membuat suatu kebijakan sesuai kebutuhan, keadaan dan potensi daerah masing-masing.

Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam konteks desentralisasi dan kekuasaannya diserahkan oleh pemerintah daerah melalui dua cara. Pertama, penyerahan penuh yaitu segala prinsip tentang cara menjalankan kewajiban oleh pemerintahan pusat diserahkan sepenuhnya kepada daerah otonom. Kedua, penyerahan tidak penuh mengenai cara menjalankan suatu kewajiban dan dari kewajiban tersebut ditetapkan oleh pemerintah pusat, artinya pemerintah daerah menerima suatu kewajiban yang merupakan mandat dari pemerintah pusat maupun peraturan perundang-undangan

kepada daerah yang harus dipatuhi dan dijalankan dengan penuh tanggung jawab.³⁸

3. Bentuk-Bentuk Desentralisasi

Fred Iswara mengatakan bahwa negara kesatuan merupakan bentuk negara yang paling kokoh jika dibandingkan dengan negara serikat dan konfederasi, karena dalam negara kesatuan terdapat semangat persatuan yang intinya tidak ada negara dalam negara sekalipun dalam sejarah negeri ini sering terjadi pergolakan di berbagai penjuru daerah apalagi di dekade orde lama dan orde baru pemerintahan Indonesia bersifat sangat sentralistik. Dengan runtuhnya rezim orde baru dan masuknya era reformasi membuka lembaran baru bagi pemerintah pusat dan daerah untuk membangun sinergi demi keutuhan bangsa dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Melalui semangat desentralisasi sehingga negara Indonesia tidak lagi bersifat Jawasentris melainkan bersifat Indonesiasentris dalam hal pemerataan pembangunan.³⁹

Konsep desentralisasi mengacu terhadap adanya transfer kekuasaan yang lebih tinggi kepada kekuasaan yang lebih rendah, dalam bentuk yang lebih luas lagi desentralisasi merupakan sebuah proses transfer

³⁸ Titik Triwulan Tutik, 2017, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Prenamedia Group, Depok, hlm. 240

³⁹ Sri Kursiyah, 2019, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Unissula Press, Semarang, hlm.8

kewenangan dalam pengambilan suatu keputusan.⁴⁰ Sekalipun beberapa pakar atau ahli dalam berbagai doktrinya memiliki pandangan yang berbeda mengenai bentuk-bentuk desentralisasi, namun perlu diketahui bahwa desentralisasi merupakan fenomena global yang terjadi negara-negara maju dan berkembang. Oleh karena itu desentralisasi harus dipandang secara rasional sebagai sebuah proses berkelanjutan. Secara umum konsep desentralisasi dibagi atas beberapa bagian adapun diantaranya:

a. Desentralisasi Jabatan (*ambtelijke decentralisatie*),

Desentralisasi Jabatan merupakan pemencaran kekuasaan dari atasan ke bawahan dengan maksud melancarkan suatu pekerjaan dalam konteks pemerintahan misalnya semua instansi secara vertikal harus bertanggung jawab kepada menteri yang bersangkutan, namun dalam hal operasionalnya tunduk pada prosedur atau aturan yang dikoordinasi oleh kepala daerah. Contoh lain instansi di daerah otonom secara hirarki bertanggung jawab kepada kepala daerah tetapi dalam hal fungsionalnya

⁴⁰ Sait Abdullah, "Desentralisasi : Konsep, Teori Dan Perdebatannya", Jurnal Desentralisasi, Vol 6, Nomor 4 Tahun 2005, hlm.60-63.

dibimbing dari beberapa departemen yang mempunyai teknis yang sama;⁴¹

b. Desentralisasi Kenegaraan (*staatkundig decentralisatie*)

Desentralisasi Kenegaraan adalah penyerahan kekuasaan dengan tujuan untuk mengatur daerah demi terwujudnya asas demokrasi dalam pemerintahan negara berdasarkan konsep ini penyerahan kekuasaan dan kewenangan diberikan sepenuhnya kepada kepala daerah dalam hal domestik terutama dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya sendiri, misalnya dalam membuat peraturan daerah dan melakukan pelimpahan sebagian kewenangan kepada Gubernur.

Oleh karena itu dalam konsep dekonsentrasi status Gubernur Provinsi selain menjadi kepala daerah otonom juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sementara itu dalam hal hubungan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota bersifat koordinatif, pengawasan dan pembinaan, sedangkan status sebagai wakil pemerintah Gubernur melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah pusat di daerahnya

⁴¹ Zaenal Abidin Kertawijaya, 2022, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, Mutiara Aksara, Semarang, hlm.23-24

serta memiliki tanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan yang baik berdasarkan asas otonomi daerah.⁴²

c. Desentralisasi Teritorial (*territoriale decentralisatie*)

Desentralisasi Teritorial merupakan penyerahan kekuasaan dan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan dijalankan oleh unit-unit organisasi pemerintahan yang lebih rendah yang ditinjau dari segi aspek kewilayahan.⁴³

Batas penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dilaksanakan dan diberikan kepada daerah otonom beberapa ahli membedakan desentralisasi teritorial dalam perspektif yang berbeda, misalnya mengenai bagaimana derajat kewenangan dan kekuasaan yang pemerintah pusat berikan. Menurut Brian C. Smith, desentralisasi teritorial merujuk pada distribusi kekuasaan secara politis yang berkaitan dengan hirarki dan instansi dalam negara tersebut sebagai syarat untuk membagi negara menjadi beberapa daerah yang lebih kecil sekaligus membentuk institusi-institusi administrasi di daerah tersebut.⁴⁴

⁴² Syamsuddin Haris, 2007, *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, LIPI Press, Jakarta, hlm.10-11.

⁴³ Jimly Asshiddiqe, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm.28.

⁴⁴ Silva Syahraini, Makalah: "Teori-Teori Dalam Pemerintahan Daerah", Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang, Sidrap, 6 Oktober 2022, hlm.8.

d. Desentralisasi Fungsional (*functionele decentralisatie*)

Desentralisasi Fungsional adalah pelimpahan kekuasaan yang dilakukan untuk mengurus urusan-urusan tertentu dalam artian desentralisasi fungsional merujuk pada transfer pertanggungjawaban yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan dibawahnya baik secara langsung diawasi maupun dalam bentuk unit-unit yang diluar kontrol pemerintah pusat seperti LSM atau perusahaan privat.⁴⁵

Prancis menerapkan prinsip desentralisasi fungsional atau juga dapat disebut sebagai desentralisasi teknik dimana instansi-instansi mengambil peran dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang atau sektor-sektor khusus. Amerika serikat juga mengenal konsep desentralisasi fungsional yang terintegrasi dalam praktek pemerintahan daerah yang dikenal dengan *special district* dan *school district*, contohnya adalah beberapa daerah di negara bagian Oregon yang dibentuk khusus oleh pemerintah federal Amerika Serikat untuk melaksanakan

⁴⁵ Irfan Setiawan, 2018, *Handbook pemerintahan daerah*. Wahana Resolusi. Yogyakarta, hlm. 38.

fungsi-fungsi tertentu merupakan wujud desentralisasi fungsional.⁴⁶

C. Tinjauan Umum Tentang Pemekaran Daerah

1. Sejarah Pemekaran Daerah di Indonesia

Runtuhnya orde baru membawa perubahan besar dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia, salah satunya dalam hal penyelenggaraan pemerintahan Indonesia dimana dulunya segala urusan seperti pembangunan dan beberapa urusan sektoral lainnya dikelola secara sentralistik oleh pemerintah pusat. Apalagi pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah untuk mengurus pemerintahannya sendiri.

Pemekaran daerah merupakan implikasi dari penerapan otonomi daerah, namun berbagai masalah timbul sebagai bentuk akibat pemekaran daerah, diantaranya rendahnya performa dalam hal pemerataan pembangunan di daerah yang sudah dibentuk melalui pemekaran daerah, konflik lanjutan pasca pemekaran, sehingga

⁴⁶ Irfan Maksun, "Memahami Desentralisasi Fungsional (Perbandingan Praktek di Belanda, Jepang, USA, Dan Jerman)", *Indonesian Journal of International Law*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Vol: 4, Nomor 3 April 2007, hlm.506-507.

realitas ini biasanya dipandang sebagai komoditas politik dengan maksud memperoleh kekuasaan.⁴⁷

Terbentuknya UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah menjadi momentum dalam pemekaran daerah. Alhasil dari periode tahun 1998-2012 ada 8 Provinsi yang dibentuk menjadi daerah otonomi baru, diantaranya:⁴⁸

1. Periode Tahun 1999, pembentukan provinsi Maluku Utara dan Papua Barat;
2. Periode Tahun 2000, pembentukan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, provinsi Banten, dan Provinsi Gorontalo;
3. Periode Tahun 2002, pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, dan Sulawesi Barat;
4. Periode Tahun 2012, pembentukan Provinsi Kalimantan Utara.

Sementara pemekaran daerah Kabupaten/Kota pada masa awal reformasi sampai sekarang adalah 217 daerah. Namun pada masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono, beliau memberlakukan moratorium pemekaran daerah hingga masa

⁴⁷ Idil Akbar, Makalah : "Otonomi, Pemekaran Daerah, dan Masalah Integrasi", Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Padjajaran, hlm.3

⁴⁸<https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/03/10/moratorium-pemekaran-wilayah-dan-konsistensi-otonomi-papua> diakses pada 21 Desember 2022. Pukul 12:49 WITA

pemerintahan Presiden Joko Widodo dengan alasan pemekaran daerah tersebut membebani anggaran negara. Pada masa orde baru pemekaran daerah dilakukan secara terbatas dan masih bersifat “*Top Down*” artinya pemekaran tersebut timbul atas inisiatif Pemerintah Pusat. Tercatat pada masa orde baru hanya ada 3 (tiga) Provinsi yang dibentuk yaitu Provinsi Bengkulu yang dimekarkan dari daerah induknya Provinsi Sumatera Selatan, pembentukan Provinsi Irian Barat menjadi Provinsi ke 26 Indonesia, dan terakhir pembentukan Provinsi Timor-Timur menjadi Provinsi ke 27, namun memisahkan diri terhadap NKRI dan menjadi negara berdaulat pada tahun 1999.⁴⁹

Semangat terhadap penerapan otonomi daerah berimplikasi terhadap tuntutan daerah untuk melakukan pemekaran daerah. Pemerintah kemudian memberikan batasan yang harus dipenuhi oleh daerah dalam melakukan pembentukan daerah otonomi baru baik itu melalui mekanisme penggabungan, penghapusan, hingga pemekaran daerah. Atas dasar tuntutan yang kian masif maka pemerintah pusat pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhiono merubah PP No. 129 Tahun 2000 menjadi PP Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.

⁴⁹ Nunik Retno Herawati. “Pemekaran Daerah Di Indonesia”. Jurnal Politika, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro. Vol 2. Nomor 1 April 2011. hlm.59.

Dalam prakteknya peraturan ini mengatur bahwa pemekaran daerah harus memenuhi syarat dasar, syarat teknis, dan syarat administratif. Aturan mengenai pemekaran diatur lebih lanjut dalam UU No. 24 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang masih berlaku sampai sekarang. Namun dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah memberikan mekanisme baru dalam melakukan pemekaran daerah, yaitu setelah daerah tersebut memenuhi syarat dasar dan administratif, maka status dari daerah tersebut akan ditetapkan menjadi daerah persiapan dalam jangka waktu 3 (tiga) Tahun,⁵⁰ setelah jangka waktu tersebut selesai maka akan dilakukan evaluasi oleh pemerintah pusat lalu diputuskan apakah daerah tersebut akan dimekarkan menjadi daerah otonomi baru atau tetap bergabung dengan Provinsi induknya.

2. Pengertian Pembentukan dan Pemekaran Daerah

Secara etimologi, menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) arti kata pembentukan merujuk pada proses atau cara yang dilakukan untuk mencapai sesuatu yang diharapkan. Merujuk pada definisi tersebut bahwa pembentukan dan pemekaran daerah merupakan istilah yang berbeda dalam tataran defensi, Untuk menciptakan sebuah daerah otonom baru maka harus melalui sebuah mekanisme atau prosedur yang telah diatur

⁵⁰Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

dalam peraturan perundang-undangan dan tidak boleh dilakukan secara serampangan. Jadi pembentukan daerah tersebut merupakan dampak dari pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah. Pembentukan daerah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi atau daerah yang meliputi kabupaten/kota.⁵¹ Sedangkan Pemekaran daerah adalah pemecahan daerah Provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih.⁵²

Istilah antara pemekaran dan pembentukan daerah silih berganti dilakukan, hal tersebut terjadi karena defenisi dari keduanya hampir sama, sekalipun makna antara pemekaran dan pembentukan daerah berbeda satu sama lain. Misalnya dalam istilah pembentukan daerah ada beberapa makna yang terkandung di dalamnya, adapun diantaranya;⁵³

1. Pembentukan merujuk pada sebuah istilah untuk menyebut satuan pemerintah administrasi lokal istilah ini digunakan pada periode orde lama. Misalnya pembentukan kabupaten dan kotapraja di Jawa Pada tahun 1945-1950;
2. Istilah pembentukan digunakan untuk menyebutkan daera-daerah yang telah disepakati milik NKRI pasca perang kemerdekaan;

⁵¹ Pasal 1 Angka 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah.

⁵² Pasal 1 Angka 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah.

⁵³ Nunik Retno Herawati, *Op.cit.* hlm. 58.

3. Istilah pembentukan daerah merujuk pada satuan pemerintahan daerah yang cakupan wilayahnya memutuskan bergabung dengan NKRI, seperti pembentukan Irian Jaya dan Timor-Timor sebagai provinsi Indonesia.

Pemekaran daerah sebenarnya merupakan istilah yang digunakan untuk memperhalus bahasa “pemecahan” atau “perpisahan” untuk membentuk wilayah administrasi baru. Dilihat dari filosofinya istilah tersebut memiliki konotasi yang negatif sehingga istilah pemekaran lebih cocok digunakan dalam membentuk daerah otonomi baru, istilah Pemekaran resmi digunakan pada era reformasi.

3. Dasar Hukum Pemekaran Daerah

Sebuah negara tentunya memiliki tujuan yang hendak dicapai, dalam UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan bahwa tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.⁵⁴ Untuk mengukur hal tersebut perlu diketahui bagaimana dinamika ketatanegaraan yang terjadi selama kurung waktu awal kemerdekaan hingga masuknya era reformasi, salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah pusat agar

⁵⁴ Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945

tujuan itu tercapai adalah melalui pemerataan pembangunan di berbagai daerah demi menghilangkan ketimpangan antar daerah.

Tujuan negara dapat dicapai ketika pemerataan pembangunan dalam berbagai sektor mulai dari pembangunan ekonomi, sosial budaya, dan pendidikan bisa dirasakan oleh setiap kalangan masyarakat sampai ke pelosok daerah. Semangat tersebut dilandasi oleh Tujuan negara dalam alinea IV pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Pemekaran daerah merujuk pada ketentuan dalam pasal 18 Ayat (1) yang menyatakan bahwa NKRI terbagi atas beberapa daerah Provinsi, kemudian daerah Provinsi tersebut terbagi dalam beberapa daerah-daerah Kabupaten/Kota dan memiliki pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang. Dalam pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur, bahwa negara mengakui satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus.

Daerah yang bersifat khusus dan Istimewa dan daerah otonom biasa tidak terlepas dari konsep desentralisasi simetris dan asimetris. Desentralisasi asimetris menekankan pada pelimpahan kewenangan oleh pusat kepada daerah-daerah secara *uniformistik* (keseragaman) dan ini

diberlakukan kepada 29 daerah di Indonesia.⁵⁵ Sedangkan konsep dasar pemberian otonomi khusus dilandasi oleh prinsip desentralisasi asimetris yaitu pemberian kewenangan khusus terhadap suatu daerah tertentu dalam suatu negara dengan melihat dan mempertimbangkan aspek kekhususan, keistimewaan, keragaman, dan kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisional.⁵⁶

Dasar hukum ketentuan pemekaran daerah telah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *jo* PP No. 78 Tahun 2007. Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar atau landasan hukum pemekaran daerah sebelumnya diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah adapun aturan pelaksanaan pemekaran provinsi dalam Undang-undang ini diatur juga dalam Peraturan pemerintah (PP) Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan, Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Pasca dilaksanakannya amandemen terhadap UUD 1945, Berdampak pada diubahnya UU No. 22 Tahun 1999 menjadi Undang-UU No. 32 Tahun

⁵⁵ Sri Nur Hari Susanto. "Desentralisasi Dalam Konteks Negara Kesatuan". *Administrative Law & Governance Journal*. Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Vol 2. Nomor 4 November 2019. hlm. 647.

⁵⁶ Gunawan A. Tauda. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Administrative Law & Governance Journal*. Fakultas Hukum Universitas Khairun. Vol. 1. Nomor 4 November 2018. hlm. 415.

2004, kemudian dilakukan lagi perubahan menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Ketika Perubahan terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dilakukan, pemerintah luput dengan tidak melakukan perubahan terhadap Peraturan pemerintah Nomor 129 Tahun 2000. Peraturan Pemerintah tersebut baru diubah pada akhir tahun 2007 menjadi PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah yang disahkan pada tanggal 10 Desember 2007. Dalam peraturan pemerintah tersebutlah mekanisme pemekaran daerah diatur lebih dominan, kemudian dalam UU No. 23 Tahun 2014 mengharuskan pembentukan daerah persiapan sebelum daerah tersebut dimekarkan menjadi daerah otonomi baru.

Mengingat banyaknya tuntutan pemekaran daerah membuat pemerintah memberlakukan moratorium pemekaran pada tahun 2007 pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhiono, hingga 2015 ketika tampuk pemerintahan diserahkan kepada Presiden Joko Widodo, pemerintah memutuskan tetap melakukan moratorium. Namun keran moratorium itu kembali dibuka untuk melakukan pemekaran terhadap Provinsi Papua dengan melakukan revisi terhadap UU No. 21 Tahun 2001 menjadi UU No. 2 Tahun 2021 Tentang otonomi khusus Papua sebagai

dasar hukum pembentukan daerah otonomi baru yaitu; Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Pegunungan, dan Provinsi Papua Selatan.

4. Tujuan Pemekaran Daerah

Tujuan pemekaran daerah adalah membangun pelayanan publik yang baik, terjangkau, dan efektif bagi masyarakat daerah, karena saat ini penilaian mengenai baik atau buruknya suatu pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi daerah diukur berdasarkan fungsi penyelenggaraan pemerintahannya, terutama menyangkut pelayanan publik. Tujuan pemekaran daerah didasarkan atas beberapa hal, diantaranya :⁵⁷

1. Pemekaran daerah sebagai sarana yang mendekatkan masyarakat dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah lewat berbagai pelayanan-pelayanan publik, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, dan pemberian modal usaha kepada UMKM di daerah;
2. Tujuan pemekaran daerah dilakukan dengan maksud meningkatkan akuntabilitas publik;
3. Pemekaran daerah dilakukan agar masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembangunan daerahnya terutama dalam pengambilan suatu kebijakan.

⁵⁷ Rahmat Suaib. "Urgensi Pemekaran Daerah Di Indonesia". Jurnal Government Of Archipelago_ Fakultas Ilmu sosial dan politik Universitas Muhammadiyah Maluku Utara. Vol 1. Nomor 1. Maret 2020. Hlm.63.

Masyarakat memiliki harapan besar, bahwa dengan pemekaran daerah depan menjadi sebuah solusi akan ketimpangan yang terjadi dengan daerah lainnya, dan sebagai sebuah harapan untuk terciptanya keadilan dalam hal pemerataan pembangunan, terutama dalam meningkatkan pelayanan publik sehingga roda pemerintahan dapat berjalan dengan efektif dan efisien sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah.

5. Syarat dan parameter pembentukan Provinsi

Pembentukan daerah provinsi berupa pemekaran dilakukan dengan melakukan pemecahan daerah provinsi tersebut menjadi dua atau lebih, selain itu dalam melakukan suatu pemekaran daerah Provinsi harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan

Adapun syarat-syarat tersebut antara lain :⁵⁸

1. Persyaratan Administratif

Pemekaran daerah provinsi harus didasarkan pada persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota yang daerahnya akan masuk dalam cakupan wilayah pemekaran. Setelah itu pembahasan pemekaran terkait persetujuan dibawa lagi ke ranah DPRD Provinsi dan Gubernur apakah tuntutan itu akan diajukan ke pemerintah pusat atau tidak. Syarat administrasi ini tertuang dalam bentuk keputusan

⁵⁸ Pasal 37 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

sebagaimana tercantum dalam pasal 4 ayat (2) PP No. 78 Tahun 2007 meliputi:

1. Keputusan DPRD Kab/Kota bersama Bupati/Walikota tentang persetujuan pembentukan provinsi baru berupa pemekaran;
2. Keputusan DPRD Provinsi dan Gubernur tentang persetujuan pemekaran daerah Provinsi menjadi daerah otonomi baru;
3. Rekomendasi Menteri.

2. Persyaratan Dasar

Persyaratan dasar meliputi syarat kewilayahan dan persyaratan dasar kapasitas daerah. Persyaratan dasar kewilayahan meliputi;⁵⁹

1. Luas Wilayah minimal dan jumlah penduduk;
2. Batas wilayah ditentukan dengan titik koordinat pada peta dasar;
3. Cakupan wilayah pemekaran Provinsi harus meliputi setidaknya 5 daerah Kabupaten/Kota untuk dimekarkan menjadi daerah otonomi baru;
4. Cakupan wilayah untuk daerah persiapan juga memuat daerah-daerah kepulauan serta rincian nama pulau tersebut dalam cakupan wilayah yang akan dimekarkan;

⁵⁹ Pasal 34 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

5. Batas usia minimal suatu Provinsi dapat dimekarkan adalah 10 Tahun, dan daerah Kabupaten/Kotanya minimal berusia 7 Tahun sejak dibentuk.

Selain itu terdapat pula syarat dasar kapasitas daerah yang didasarkan pada beberapa parameter, diantaranya;⁶⁰

1. Parameter Geografi meliputi lokasi Ibukota, hidrografi, serta kerawanan bencana;
2. Parameter Demografi meliputi kualitas SDM, dan distribusi penduduk;
3. Parameter Keamanan meliputi tindakan kriminal umum, dan konflik sosial;
4. Parameter sosial politik, adat, dan tradisi meliputi partisipasi masyarakat dalam pemilu, kohevititas sosial, dan organisasi kemasyarakatan;
5. Parameter pembangunan ekonomi meliputi pertumbuhan ekonomi, dan berbagai potensi unggul daerah;
6. Parameter keuangan daerah meliputi kapasitas pendapatan asli daerah induk, potensi pendapat asli calon daerah persiapan, pengelolaan keuangan dan aset daerah;

⁶⁰ Pasal 36 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

7. Parameter penyelenggaraan pemerintahan meliputi aksesibilitas pelayanan pendidikan, kesehatan, infrastruktur, jumlah pegawai ASN daerah induk, dan rancangan rencana tata ruang wilayah daerah persiapan.

Dalam PP No. 78 Tahun 2007 memasukkan syarat teknis dalam pembentukan daerah otonomi baru berupa pemekaran didasarkan pada faktor lain yang meliputi pertimbangan kemampuan keuangan, kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan. Persyaratan dimaksudkan agar daerah yang baru dibentuk dan tumbuh berkembang, sehingga mampu menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang optimal untuk pemerataan pembangunan dan mewujudkan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. Analisis Pembentukan Daerah Otonomi Baru Papua Sejalan Dengan Peraturan Perundang-Undangan

Tuntutan terhadap pemekaran daerah selama periode reformasi justru menambah beban anggaran negara. Pemekaran daerah yang dulunya diimplementasikan sebagai bentuk pelaksanaan desentralisasi dengan otonomi seluas-luasnya malah menimbulkan masalah baru. Pemekaran daerah di Indonesia sering didominasi oleh kepentingan politis sehingga

aspek-aspek teknis dan administratif pemekaran daerah kurang diperhatikan bahkan tidak dijalankan sama sekali.

Banyaknya daerah hasil pemekaran yang tidak menunjukkan kemajuan pembangunan yang signifikan dalam berbagai aspek, karena selama era reformasi desain penataan daerah yang dibuat oleh pemerintah belum cukup untuk membendung tuntutan pemekaran daerah. Oleh karena itu sebagai solusi akhir pemerintah pusat memutuskan untuk memberlakukan moratorium pemekaran daerah yang diberlakukan sejak Tahun 2007. Namun pada akhirnya keran pemekaran daerah dibuka kembali oleh pemerintah pusat dengan membentuk 3 (Tiga) daerah otonomi baru yaitu; Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Pegunungan, dan Provinsi Papua Selatan.

Langkah pemerintah melakukan pemekaran Provinsi Papua dengan menggunakan metode “*Top Down*” atau dapat dikatakan bahwa pemekaran Provinsi Papua merupakan inisiatif pemerintah pusat dan DPR RI, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 76 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua bahwa;⁶¹

“Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta

⁶¹ Pasal 76 Ayat (2) UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua.

mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua”.

Sebelum perubahan terhadap UU No. 21 Tahun 2001 menjadi UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua, dalam hal pemekaran daerah di Papua dapat dilakukan atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural Orang asli Papua. Namun pemekaran tersebut terbatas kepada Pemekaran Provinsi, sehingga pemekaran-pemekaran daerah Kabupaten/Kota di Papua tetap menjadikan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar hukum pembentukannya sebagai daerah otonomi baru.

Pemekaran Provinsi Papua menjadi beberapa daerah otonomi baru tidak terlepas dari sebuah stigma bahwa pemekaran daerah yang berasal dari inisiatif pemerintah pusat dituding sebagai euforia politik demi sebuah kekuasaan. Sementara pemekaran daerah yang memang timbul secara murni atas tuntutan rakyat dinilai lebih baik karena partisipasinya lebih meluas.⁶² Agar argumentasi peneliti tidak bersifat asumsi belaka yang berdasar pada sebuah stigma, maka penulis akan memberikan gambaran hukum pemekaran Provinsi Papua yang telah peneliti kaji secara mendalam.

1. Pemekaran Provinsi Papua Terhadap Desain Penataan Daerah

⁶² Inonsentius Samsul, 2021, *Prosiding Rancangan Undang-Undang Pemekaran Provinsi Papua*, Badan Keahlian DPR RI dan Universitas Cendrawasih, Jakarta, hm.26.

Pemekaran daerah merupakan bagian dari penataan daerah yang dilakukan dengan berdasarkan kepada kepentingan strategis nasional yang meliputi integrasi nasional, pengembangan ekonomi, dan pemerataan pembangunan. Berdasarkan pertimbangan tersebut menurut hemat peneliti pemekaran daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota di Papua memang harus dilakukan atas perimbangan aspek geografis, demografi, dan aspek sistem terkhusus Papua. Namun apakah pemekaran tersebut telah sesuai dan sejalan dengan strategi penataan daerah yang telah diatur oleh pemerintah pusat dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 56 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah menyebutkan bahwa :⁶³ “Pemerintah Pusat menyusun strategi penataan Daerah untuk melaksanakan penataan Daerah”.

Strategi penataan daerah tersebut diatur lebih lanjut dengan membentuk peraturan pemerintah. Strategi penataan daerah diatur dalam PP No. 129 Tahun 2000 Tentang pembentukan , penghapusan, dan penggabungan daerah, kemudian pemerintah pusat mengganti peraturan pemerintah tersebut menjadi PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan daerah. Dengan memperketat mekanisme pemekaran daerah dengan memberikan sistem pembobotan

⁶³ Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

atau pemberian poin terhadap aspek sistem pemekaran daerah. Ketentuan mengenai pemekaran daerah yang mengharuskan pemenuhan terhadap syarat dasar, syarat administrative, dan kapasitas wilayah dalam PP No. 76 Tahun 2007 kemudian di adopsi dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah daerah dengan menambahkan mekanisme baru yaitu pembentukan daerah persiapan.

Menurut peneliti, apabila merujuk terhadap penataan daerah dengan mempertimbangkan aspek kewilayahan Papua dan demografi Papua dan aspek sistem yang meliputi pertahanan dan keamanan memang menjadi faktor utama pemekaran Provinsi Papua menjadi beberapa daerah otonomi baru.

2. Pengaturan Hukum Pemekaran Provinsi Papua Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua

Setelah dilakukan perubahan terhadap UU No. 21 Tahun 2001 menjadi UU No. 2 Tahun 2021 Tentang otonomi khusus Papua. Terjadi perubahan Mekanisme pemekaran daerah yang diatur dalam peraturan tersebut, salah satunya adalah pengaturan hukum mengenai pemekaran daerah Papua, perubahan tersebut dapat dibaca dalam pasal 76, yaitu:

- (1) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh

kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang”

- (2) Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial/budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.

Ketentuan mengenai pemekaran daerah Papua dalam pasal tersebut mengalami perubahan klausul dengan menambahkan kewenangan pemerintah pusat dan DPR RI untuk melakukan pemekaran daerah di Papua sekalipun tanpa melalui persetujuan DPRP dan MRP. Selain itu pemekaran daerah di Papua juga dilakukan tanpa melalui Proses pembentukan daerah persiapan. UU No. 2 Tahun 2021 Tentang otonomi khusus Papua juga memiliki aturan teknis yang diatur dalam PP No. 106 Tahun 2021 Tentang kewenangan dan kelembagaan pelaksanaan kebijakan otonomi khusus Provinsi Papua.

Status Papua sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi khusus Papua, merupakan *Lex Specialis*, apabila dikaitkan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, bahwa aturan khusus tersebut dapat mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Terlebih pendekatan yang digunakan pemerintah terhadap Papua adalah

pendekatan desentralisasi asimetris untuk merespon pencegahan terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis dan fisik lainnya seperti konflik bersenjata oleh kelompok separatis, dan juga sebagai respon pemenuhan aspirasi orang asli Papua yang haknya sering dilanggar atau kurang diperhatikan oleh pemerintah pusat.⁶⁴

Dalam konteks pemekaran daerah di Papua, ketentuan yang mengatur bahwa pemekaran daerah dapat dilakukan ketika sudah memenuhi syarat dasar, syarat teknis, dan syarat administratif dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dapat dikesampingkan dalam perubahan kedua Otonomi khusus Papua dengan berlandaskan asas *lex specialis derogat legi generali* dan mengingat status Papua sebagai daerah otonomi khusus. Namun menurut peneliti, pengabaian terhadap syarat pembentukan daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah bukan merupakan langkah yang bijak, apalagi pembentukan daerah Papua dilakukan tanpa melalui proses pembentukan daerah persiapan.

3. Pertentangan Hukum Pemekaran Provinsi Papua ditinjau dari beberapa peraturan perundang-undangan

⁶⁴ Ni'matul Huda, 2021, *Desentralisasi Secara Umum Dan Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Nusamedia, hlm,28.

Pemekaran daerah adalah perwujudan dari desentralisasi, kemudian pada akhirnya menjadi tuntutan hukum, tuntutan negara kesejahteraan, tuntutan demokrasi dan tuntutan kebhinekaan. Namun apakah pemekaran daerah tersebut telah didasarkan pada tuntutan hukum yang diatur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan, peneliti menemukan adanya kontradiksi antara Pasal 76 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2021 Tentang otonomi khusus Papua dengan pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Pada pasal tersebut menyebutkan bahwa Pemerintah pusat dan DPR RI dapat melakukan pemekaran daerah di Papua. Mengapa kewenangan pemekaran daerah di Papua hanya diperoleh oleh kedua lembaga tersebut, tanpa mempertimbangkan memasukkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu lembaga negara yang dapat melakukan pemekaran daerah. Padahal DPD RI merupakan lembaga negara yang memiliki fungsi legislatif. Apabila dibaca pasal 22D ayat (1) menyebutkan, bahwa :

“Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”

Dalam pasal tersebut diketahui bahwa DPD RI juga memiliki kewenangan dalam hal pembentukan dan pemekaran daerah dan segala

urusan yang berkaitan dengan otonomi daerah. Tanpa terkecuali dalam pembentukan Provinsi Papua Tengah, Papua Selatan, dan Papua Pegunungan. Tanpa keterlibatan DPD RI selaku lembaga negara yang berhak mengajukan pembentukan daerah menunjukkan kurangnya fungsi check and balance antar lembaga negara dalam hal proses pembentukan pemekaran daerah.

Padahal check and balance antar lembaga negara dalam bidang legislatif dan yudikatif merupakan sebuah instrumen untuk menjaga atau mencegah tindakan kesewenang-wenangan, dengan kata lain fungsi check and balance diperlukan untuk menjamin kelangsungan penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang demokratis, sejalan dengan konsep negara hukum, dan berdasarkan kepada konstitusi.⁶⁵

Senada dengan hal tersebut Bagir Manan mengatakan bahwa, ciri negara hukum adalah adanya pembagian dan pemancaran kekuasaan (*scheidingen spreiding van machten*) dan dengan pemancaran kekuasaan tersebut merupakan upaya untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pusat pemerintahan, dan tidak kalah pentingnya pembagian dan pemancaran kekuasaan mempunyai fungsi check and balance.⁶⁶

⁶⁵ Bagir Manan, 2012, *Membedah UUD 1945*, UB Pres, Malang, hlm.101.

⁶⁶ Iskatinah, "Politik Hukum Pemekaran Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal De Lega Lata*, Fakultas Hukum Universitas Wijayakusuma Purwokerto, Vol.2, Nomor 1 Januari 2017.hlm. 35.

Sebagaimana yang telah peneliti sampaikan sebelumnya bahwa pemekaran daerah di Papua dilakukan secara “*Top Down*” atau berdasarkan inisiatif pemerintah pusat. Dalam aturan teknis pemekaran daerah diatur dalam PP No. 78 Tahun 2007 Tentang pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah dengan aturan teknis pemekaran Provinsi Papua dalam PP No.106 Tahun 2021 Tentang kewenangan dan kelembagaan pelaksanaan kebijakan otonomi khusus Papua memiliki perbedaan sebagaimana peneliti sampaikan dibawah ini;

Aturan Teknis Pemekaran daerah Provinsi menurut PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah

A. Tahap Pertama (*Bottom Up*)

- 1) Aspirasi sebagian besar masyarakat desa/kelurahan atau sejenisnya dalam bentuk keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau forum komunikasi desa/kelurahan ataupun sejenisnya;
- 2) Keputusan DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan aspirasi masyarakat daerah cakupan pemekaran;
- 3) Bupati/Walikota dapat menyetujui atau menolak usulan pemekaran, apabila Bupati/Walikota daerah cakupan pemekaran menyetujui usulan tersebut, surat keputusan yang dikeluarkan harus berdasarkan kajian daerah;

- 4) Keputusan masing-masing Bupati/Walikota harus disampaikan kepada Gubernur dengan melampirkan :
 - a. Dokumen aspirasi masyarakat daerah cakupan pemekaran;
 - b. Keputusan masing-masing DPRD Kabupaten/kota dan Bupati/Walikota daerah cakupan pemekaran;
- 5) Gubernur dapat menyetujui atau menolak usulan pemekaran, apa bila Gubernur sepakat mengenai usulan pemekaran maka selanjutnya usulan tersebut disampaikan kepada DPRD Provinsi;
- 6) Setelah melalui proses pembahasan di DPRD Provinsi. Gubernur menyampaikan usulan tersebut kepada Menteri dengan melampirkan;
 - a. Hasil Kajian Daerah;
 - b. Pemetaan Wilayah Calon Provinsi;
 - c. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota;
 - d. Keputusan DPRD Provinsi dan Gubernur

B. Tahap Kedua, (*Top Down*)

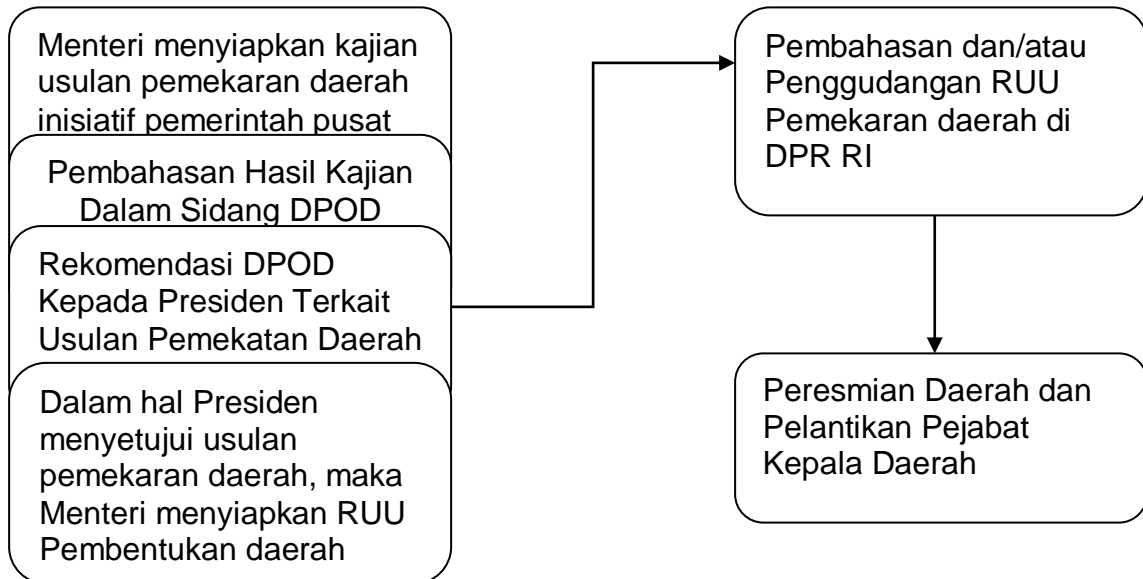
- 1) Menteri melakukan dan membentuk tim penelitian terkait usulan pemekaran daerah Provinsi oleh pemerintahan daerah;
- 2) Hasil dari penelitian tersebut disampaikan oleh menteri kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD);
- 3) Menteri meminta tanggapan kepada para anggota DPOD;

- 4) Apabila DPOD memandang perlunya klarifikasi atas penelitian yang dilakukan oleh Tim yang dibentuk oleh Menteri. Maka DPOD menugaskan tim teknisnya untuk melakukan klarifikasi dan penelitian terhadap hasil penelitian usulan pemekaran daerah yang diserahkan oleh Menteri dalam sidang DPOD;
- 5) DPOD melakukan sidang dengan tujuan untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada presiden;
- 6) Menteri menyampaikan usulan pemekaran daerah kepada Presiden berdasarkan pertimbangan dalam sidang yang dilakukan oleh DPOD;
- 7) Dalam hal Presiden menyetujui pemekaran daerah, maka Menteri menyiapkan rancangan undang-undang tentang pembentukan daerah;
- 8) Setelah RUU tersebut diundangkan maka pemerintah melaksanakan peresmian daerah dan melantik pejabat kepala daerah;
- 9) Peresmian daerah dan pelantikan pejabat kepala daerah dilakukan paling lambat 6 (enam) bulan semenjak RUU Pembentukan daerah tersebut diundangkan;

Sementara itu adapun mekanisme teknis pemekaran daerah Provinsi Papua yang diatur dalam PP No. 106 Tahun 2021 Tentang Kewenangan Dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Papua, peneliti gambarkan dalam bentuk tabel dibawah ini;

Daftar Gambar 1.1

(Tahapan dan Prosedur Pemekaran Provinsi Papua)



Berdasarkan penjelasan mengenai teknis pemekaran daerah di atas menunjukkan bahwa apa yang peneliti sampaikan, bahwa pemekaran daerah Papua secara hukum dilakukan secara “*Top Down*” atau atas dasar inisiatif pemerintah pusat adalah benar. Atas dasar bahwa pemekaran daerah itu dilakukan dan diusulkan oleh tingkatan pemerintah pusat dalam hal ini menteri menyiapkan kajian usulan pemekaran daerah, alih-alih usulan pemekaran tersebut timbul atas usulan masyarakat hingga satuan pemerintahan yang terkecil dalam hal ini Badan permusyawaratan desa. Selain bertentangan dengan pasal 22D ayat (1) dan (2), metode pemekaran Papua secara “*Top Down*” juga bertentangan dengan pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bahwa : “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan

daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Alasan mengapa aturan hukum dalam pasal 76 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2021 dan aturan teknis pemekaran daerah Papua yang diatur dalam PP No. 106 Tahun 2021 bertentangan dengan pasal 18B Ayat (1) adalah tidak disebutkan secara khusus keterlibatan satuan pemerintahan daerah Papua yang mencakup DPRD kabupaten/kota, Bupati/Walikota, DPRD Provinsi, Majelis Rakyat Papua. adapun untuk Gubernur hanya sekedar memberikan pertimbangan.

Dalam hal ini kita dapat melihat perbedaan antara aturan teknis pemekaran daerah. Dalam PP No. 78 Tahun 2007 mengatur mekanisme pemekaran daerah terlebih dahulu dilakukan dengan metode “*Bottom Up*” yaitu di tingkat desa/kelurahan atau sejenisnya. Sedangkan dalam PP No. 106 Tahun 2021 menyebutkan tata cara pemekaran daerah dimulai inisiatif pemerintah yang dilaksanakan oleh menteri dalam bentuk kajian mengenai potensi daerah pemekaran hingga pembentukan draf RUU pembentukan daerah. Sehingga menurut peneliti langkah tersebut tidak partisipatif dan mencederai kekhususan Papua yang memiliki kelembagaan khas di tingkat daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, maupun tingkat yang lebih rendah yaitu satuan masyarakat hukum yang terhimpun dalam satu lembaga bernama Badan Permusyawaratan Kampung.

Pemekaran daerah secara “*Top Down*” justru mengurangi partisipasi masyarakat Papua hingga satuan pemerintahan daerah Papua yang bersifat khusus. Pemerintah pusat harusnya menyadari bahwa esensi pemberian otonomi khusus Papua untuk mendorong berkembangnya prakarsa sendiri dalam pembentukan suatu kebijakan tanpa terkecuali prakarsa masyarakat atau satuan pemerintahan daerah Papua dalam pembentukan daerah otonomi baru melalui mekanisme pemekaran, karena tentunya kebijakan tersebut semata-mata untuk kepentingan masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bagian proses pengambilan keputusan yang bersifat publik yang mengikat seluruh rakyat dalam suatu negara sehingga dalam pembentukannya harus memberikan wadah bagi masyarakat luas dalam proses pembentukannya baik secara individual maupun kolektif.⁶⁷ Namun partisipasi masyarakat secara kolektif dalam pemekaran Papua hanya dilakukan di tingkat pusat saja dengan mengumpulkan para elite politik Papua tanpa mempertimbangkan aspirasi murni masyarakat di kampung-kampung Papua yang memiliki hak menyuarakan pendapat dan aspirasinya hingga terlibat dalam proses pembentukan daerah otonomi baru Papua.

⁶⁷ Saifuddin, 2009, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm, 100.

Perencanaan pemekaran Papua kebanyakan berlangsung di tingkat pusat karena itu timbul atas dasar inisiatif pemerintah pusat, apalagi pembahasan pemekaran Papua tersebut hanya melibatkan para elite politik Papua dalam pembahasannya di ruang parlemen DPR RI, tanpa sama sekali memperhatikan apakah pemekaran Papua itu aspirasi murni orang asli Papua. Sehingga menurut peneliti harusnya tuntutan atau aspirasi pemekaran itu diperluas pembahasannya bukan hanya dalam parlemen tapi harus dipindahkan dari ruang parlemen secara langsung ke ruang-ruang yang dapat diakses secara langsung oleh masyarakat sipil.

Apabila mengacu kepada konsepsi negara hukum klasik, bahwa kedaulatan rakyat bergeser dari pengambilan keputusan di parlemen ke dalam ruang publik⁶⁸ baik melalui berbagai forum diskusi yang dibentuk warga negara, organisasi masyarakat, maksudnya adalah pembahasan mengenai pembentukan daerah otonomi baru melalui mekanisme pemekaran tidak hanya dilakukan aparat negara dan wakil rakyat, melainkan harus menyasar langsung masyarakat untuk berpartisipasi dalam wacana politis untuk mengambil keputusan politis bersama.

Selanjutnya dalam PP No. 106 Tahun 2021 mengatur adanya 2 (dua) prakarsa pemekaran, yaitu oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

⁶⁸ Achmad Ruslan, 2021, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Tangerang, hlm.103

Salah satu hal yang peneliti kritik dalam aturan teknis tersebut adalah pasal 92 ayat (3) yang mengatur bahwa apabila pemekaran daerah tersebut muncul atas inisiatif pemerintah daerah dalam hal ini DPRD dan MRP maka pemekaran daerah tersebut diatur berdasarkan UU No. 23 Tahun 2013 Tentang pemerintahan daerah. Menurut peneliti aturan tersebut tidak sejalan dengan asas-asas hukum yaitu *Lex Specialis Derogat Legi Generali* , mengingat UU No. 2 Tahun 2001 Tentang Otonomi khusus Papua, hingga aturan turunannya merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan aturan bersifat umum dalam UU No. 23 Tahun 2013 Tentang Pemerintahan daerah.