

## MANIFESTASI NILAI-NILAI PANCASILA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA\*

**Sartika Intaning Pradhani dan Sukiratnasari**

Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta  
Jalan Sosio Yustisia Nomor 1, Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281

### **Abstract**

*After the amendment of the 1945 Constitution, a phenomenon of distinct and special autonomy surfaced, based on Article 18B the 1945 Constitution. This study will determine how the values of Pancasila are manifested to the norm of law that regulates special autonomy, such as Law Number 21 of 2001 regarding Special Autonomy for Papua Province. From this research, it is concluded that values of Pancasila has not be manifested perfectly in Law Number 21 of 2001 because the political situation in the formulation of this law was pragmatic, where the understanding of special autonomy was not based on deliberation among options of values in line with the nation's ideology, but it was only a tool to solve immediate state problem. However, Law Number 21 of 2001 regarding Special Autonomy for Papua Province has reflected nationalism principle, a principle to maintain Unitary State Republic of Indonesia.*

**Keywords:** Pancasila, Unitary State Republic of Indonesia, special autonomy.

### **Intisari**

Pasca amandemen UUD 1945, muncul fenomena otonomi khusus yang didasarkan pada Pasal 18B UUD 1945. Penelitian ini membahas bagaimana nilai-nilai Pancasila dimanifestasikan dalam undang-undang yang mengatur tentang otonomi khusus, yaitu UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Dari penelitian ini disimpulkan bahwa nilai-Nilai Pancasila belum termanifestasikan secara sempurna ke dalam dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 karena undang-undang tersebut disusun dalam suasana politik hukum yang pragmatis, sehingga pemaknaan otonomi khusus bukan didasarkan pada musyawarah yang melibatkan pilihan-pilihan nilai yang selaras dengan ideologi bangsa, namun hanya merupakan suatu tambal sulam untuk menyelesaikan masalah kenegaraan yang mendesak. Namun bagaimanapun, UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua bagaimanapun telah mencerminkan asas kebangsaan, yaitu asas yang tetap menjaga prinsip NKRI.

**Kata Kunci:** Pancasila, Negara Kesatuan Republik Indonesia, otonomi khusus.

### **Pokok Muatan**

A. Latar Belakang Masalah .....	106
B. Metode Penelitian .....	107
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	107
D. Kesimpulan .....	114

---

\* Hibah Penelitian Mahasiswa Unit Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Tahun 2014.

### A. Latar Belakang Masalah

Bangsa Indonesia bukanlah sekedar satu golongan orang yang hidup di atas daerah yang kecil; Bangsa Indonesia ialah seluruh manusia-manusia yang menurut geopolitik yang telah ditentukan oleh Allah S.W.T. (Tuhan) tinggal di kesatuannya semua pulau-pulau Indonesia dari ujung utara Sumatera sampai ke Irian (Papua Barat).<sup>1</sup> Satu-satunya alat pemersatu Bangsa Indonesia dari Sabang sampai Merauke hanyalah Pancasila karena Pancasila mempersatukan Bangsa Indonesia dalam sebuah perjuangan untuk melawan imperialisme demi mencapai kemerdekaan.<sup>2</sup>

Kata Pancasila memang tidak ditemukan di dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Namun demikian, sila-sila Pancasila diletakkan dalam Paragraf keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

[...] maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan kedudukan Pembukaan UUD 1945 sebagai Pokok Kaidah Fundamental bagi Negara Republik Indonesia yang mempunyai kedudukan sangat kuat, tetap, dan tidak dapat diubah oleh siapapun; maka, rumusan Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 juga bersifat kuat, tetap, dan tidak dapat diubah oleh siapapun.<sup>3</sup> Nilai-nilai Pancasila yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945 tidak dapat diubah karena nilai-nilai tersebut tidak hanya memiliki arti historis sebagai nilai yang

menjadi dasar kemerdekaan, tetapi juga memiliki arti *futuristic* sebagai nilai yang menjadi pemandu dalam perkembangan bangsa dan negara Indonesia ke depan untuk mencapai cita-cita nasional.

Keberadaan Pancasila sebagai dasar negara dipertegas dalam Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa Pancasila adalah sumber segala sumber hukum negara. Berangkat dari hal tersebut, segala peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia harus bersumber dari Pancasila.

Demikian pula pembentukan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua mempertimbangkan, antara lain: cita-cita dan tujuan NKRI untuk membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Yang menarik dari UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua adalah bahwa fenomena otonomi khusus adalah fenomena baru dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia.

Fenomena otonomi khusus muncul pasca amandemen UUD 1945 yang kedua, yaitu amandemen yang disahkan pada 18 Agustus 2000. Sebelum amandemen, Pasal 18 UUD 1945 berbunyi “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.” Pasca amandemen kedua, Pasal 18 UUD 1945 menjadi Pasal 18, 18A dan 18B. Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

<sup>1</sup> Soekarno, 2013, *Pancasila Dasar Negara: Kursus Pancasila oleh Presiden Soekarno*, Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 15.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

<sup>3</sup> Hartono, 1992, *Pancasila Dilihat dari Segi Historis*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 93.

Dengan menyadari bahwa fenomena otonomi khusus adalah fenomena baru pasca amandemen UUD 1945, tentunya menarik untuk mengetahui bagaimana nilai-nilai Pancasila dimanifestasikan dalam norma undang-undang yang mengatur tentang otonomi khusus tersebut. Itulah mengapa perlu untuk diketahui manifestasi nilai-nilai Pancasila dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Berdasarkan uraian di atas, rumusan masalah pokok dari penelitian ini adalah bagaimana manifestasi nilai-nilai Pancasila dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif karena data dalam penelitian merupakan data sekunder yang dikumpulkan dari studi Pustaka. Penelitian ini dilakukan dalam tiga tahap, yaitu persiapan, pelaksanaan, dan penyelesaian. Data dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif melalui pendekatan perundang-undangan disajikan secara deskriptif dengan cara memaparkan hasil temuan dan analisis terhadap temuan tersebut.

Hambatan dalam penelitian ini adalah kesulitan untuk membangun konstruksi berfikir Pancasila sebagai sistem nilai yang bersifat filosofis. Kemudian mengkonstruksikan sistem hukum yang sesuai dengan sistem tersebut supaya dapat menjawab apakah ideologi yang dimanifestasikan dalam sistem hukum sudah dapat menjadi cara untuk mencapai tujuan bernegara. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, Peneliti banyak berkonsultasi dengan Pembimbing, dan berdiskusi dengan pihak-pihak yang dapat memperkaya penelitian ini serta merenung untuk memahami makna dari sistem nilai Pancasila.

## C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Untuk menjawab manifestasi nilai-nilai

Pancasila dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, maka perlu dipahami kesatuan nilai-nilai Pancasila sebagai tolok ukur manifestasi dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua; nilai-nilai filosofis Pancasila dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dengan nilai-nilai filosofis Pancasila; dan kesesuaian norma-norma dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dengan nilai-nilai filosofis Pancasila.

Dardji Darmodiharjo menempatkan Pancasila sebagai sumber hukum dengan menggambarkan gagasan dari Hans Kelsen tentang *Grundnorm* atau norma dasar sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia.<sup>4</sup> Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar filosofis bangsa dan Negara sehingga materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.<sup>5</sup>

Untuk dapat membuktikan bahwa Pancasila adalah landasan hukum nasional, maka sila-sila dalam Pancasila harus dipandang sebagai suatu sistem nilai karena pada hakikatnya Pancasila merupakan satu kesatuan nilai sebagai berikut:<sup>6</sup>

- a. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa mengandung nilai bahwa segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan negara bahkan moral negara, moral penyelenggara negara, politik negara, pemerintahan negara, hukum dan peraturan perundang-undangan negara, kebebasan dan hak asasi warga negara harus dijiwai nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab adalah perwujudan nilai kemanusiaan sebagai makhluk yang berbudaya, bermoral dan beragama, serta adil dalam hubungan diri sendiri, sesama dan lingkungannya;

<sup>4</sup> Anthon Susanto, 2010, *Ilmu Hukum Non Sistematis Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 294.

<sup>5</sup> Derita Prapti Rahayu, 2014, *Budaya Hukum Pancasila*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 71.

<sup>6</sup> Kaelan, 2010, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, hlm. 79-84.

- c. Sila Persatuan Indonesia mengandung nilai bahwa negara Indonesia merupakan persekutuan diantara keberagaman yang dilukiskan dalam Bhineka Tunggal Ika. Nilai-nilai nasionalisme tercermin dalam segala aspek penyelenggaraan negara;
- d. Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan mengandung nilai bahwa negara adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Nilai demokrasi mutlak diterapkan dalam kehidupan bernegara, baik menyangkut aspek moralitas kenegaraan, aspek politik, maupun aspek hukum dan perundang-undangan;
- e. Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia mengandung nilai yang merupakan tujuan negara sebagai tujuan bersama. Nilai keadilan harus terwujud dalam kehidupan bersama (keadilan sosial) yang bertujuan untuk kesejahteraan warga Negara.

UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua adalah suatu undang-undang yang dibentuk dengan mempertimbangkan bahwa cita-cita dan tujuan NKRI adalah membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Undang-undang ini muncul berdasarkan kesadaran masyarakat Papua atas pengakuan terhadap satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam UUD 1945, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), serta keadilan dalam pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam di Provinsi Papua yang perlu untuk diperjuangkan secara damai dan konstitusional.

Kesesuaian norma-norma dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dengan nilai-nilai Pancasila, khususnya sila Ketuhanan yang Maha Esa tercermin dalam pengaturan keagamaan. Pengaturan Keagamaan yang Pancasilais bukan hanya pengaturan semata-mata kehidupan beragama, namun pengaturan tersebut juga harus mempertimbangkan nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai permusyawaratan, dan nilai

kesejahteraan.

Dalam pengaturan keagamaan tersebut, meskipun mayoritas masyarakat Papua beragama Kristen, masyarakat Papua tetap menghargai toleransi dan kebebasan beragama. Itulah mengapa pengaturan keagamaan dalam undang-undang ini bukan dimaksudkan untuk satu kelompok keagamaan saja, namun untuk semua kelompok keagamaan dalam rangka kesatuan bangsa dan sebagai alat yang mempererat Persatuan Indonesia. Pengaturan tentang keagamaan yang tidak hanya memperhatikan nilai-nilai Ketuhanan, namun juga toleransi beragama, Persatuan Indonesia, dan kesejahteraan seluruh umat beragama di Papua sebagaimana diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua telah mencerminkan nilai-nilai Pancasila, yaitu nilai Ketuhanan yang Maha Esa.

Salah satu pertimbangan pembentukan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua adalah belum nampaknya penghormatan terhadap HAM di Provinsi Papua, khususnya bagi masyarakat Papua. Agus Rumansara, anggota Tim Asistensi, memandang tentang permasalahan HAM di Tanah Papua adalah sebagai berikut:

Sebab-sebab timbulnya keinginan rakyat Papua ingin memisahkan diri adalah karena dilanggarnya HAM di Tanah Papua sejak integrasi hingga saat ini. Itulah mengapa permasalahan HAM dimasukkan dalam RUU ini. Yang dimaksud dengan HAM Papua adalah hak-hak yang karena anugerah Tuhan yang Maha Esa melekat secara universal pada setiap manusia ciptaannya wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan hak-hak dan martabat manusia.

Tujuan utama masuknya masalah HAM ini, yaitu supaya masalah-masalah HAM dapat diselesaikan, sehingga bersama-sama dapat memasuki Papua baru di Indonesia Baru dan untuk meletakkan dasar agar apabila terjadi pelanggaran HAM dapat diselesaikan dengan adil, jujur, dan untuk mencegah kemungkinan terjadinya pelanggaran HAM

di Tanah Papua. Di samping itu juga ingin dibentuk Komnas HAM Provinsi Papua yang mempunyai kemungkinan menyelidik, menyidik, dan mengajukan pelanggaran HAM ke Pengadilan HAM.

Menurut pengalaman, apabila tidak mempunyai kewenangan untuk menyidik, maka seringkali permasalahan HAM tidak terselesaikan. Itulah mengapa ada keinginan keras rakyat Papua agar Komnas HAM mempunyai kewenangan untuk menyidik. Dalam penegakan HAM, perlindungan terhadap perempuan diatur secara khusus karena hak-hak perempuan selama ini kurang diperhatikan.

Sebab musabab terjadinya pelanggaran HAM adalah adanya persepsi yang berbeda tentang integrasi Papua ke dalam Republik ini pada tahun 1969, sehingga rakyat Papua mengatakan bahwa masalah ini belum selesai, sementara sebagaimana kita ketahui hal itu sudah selesai. Kemudian timbul usulan supaya dibentuk Komnas HAM untuk mengklarifikasi sejarah agar dapat diberikan pengertian bahwa masalah ini sudah selesai dan sebetulnya inilah yang terjadi.

Kalau memang benar ada pelanggaran HAM, hendaknya dicarikan jalan secara damai yang ada di dalam bingkai Republik Indonesia. Dengan dicantumkannya masalah ini, sebetulnya ada keinginan rekonsiliasi, sehingga kalau memang terjadi akan diselesaikan secara damai dan diharapkan ada rekonsiliasi antara Pemerintah dan masyarakat, sehingga kemungkinan-kemungkinan terjadi pelanggaran HAM dapat dicegah sedini mungkin.

Tidak perlu takut apabila hasil Komnas HAM itu sebab kita semua yakin bahwa kita semua telah terjadi dengan prosedur yang telah disetujui oleh PBB dan itu keyakinan kami, oleh karena itu juga maka kita berikan peluang agar dapat dimengerti oleh Saudara-Saudara lainnya.<sup>7</sup>

Meskipun HAM diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, tidak serta merta mencerminkan

manifestasi nilai-nilai Pancasila karena keadilan yang adil dan beradab harus berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa dalam bingkai persatuan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat dan dalam rangka mencapai kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Latar belakang pengaturan HAM dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua adalah pengalaman buruk masyarakat Papua terhadap pelanggaran HAM yang terjadi pada masa intergrasi Papua ke dalam wilayah NKRI, maka HAM tersebut tidak mencerminkan nilai-nilai perikemanusiaan yang adil dan beradab karena tidak ada maksud bahwa dalam pengaturan HAM tersebut ada harapan untuk menciptakan manusia Indonesia yang seutuhnya.

Penghormatan terhadap HAM masyarakat Indonesia disini haruslah dimaknai sebagai HAM yang Pancasila, yaitu HAM yang mampu untuk mencapai hakikat manusia Indonesia yang seutuhnya. Menurut Sudjito, manusia Indonesia yang seutuhnya adalah sebagai berikut:

Pada dimensi sosialnya, setiap manusia hanya dapat hidup dan mempunyai arti diantara manusia lainnya apabila bersatu dan diterima di dalam masyarakatnya. Dalam dimensi filsafati dapat dirumuskan bahwa sikap hidup manusia Indonesia wajib didasarkan pada Pancasila yang maknanya (a) kepentingan pribadinya tak dapat dilepaskan dari kewajibannya terhadap masyarakat dan kepentingan masyarakat hendaknya seimbang dengan kepentingan pribadinya; (b) kepentingan pribadi akan terintegrasikan sebagai kepentingan sosial ketika manusia mulai melaksanakan kewajiban sosialnya sebagai anggota masyarakat; dan (c) semua sikap dan perilaku manusia itu dituntun oleh Ketuhanan yang Maha Esa, oleh rasa perikemanusiaan yang adil dan beradab, oleh kesadaran untuk memperkokoh persatuan Indonesia, untuk menjunjung tinggi sikap kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Sekretarian Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2002, *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 314-315.

<sup>8</sup> Sudjito, et al., 2013, *Jati Diri Manusia Indonesia dalam Perspektif Pembentukan Karakter Bangsa*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 78-79.

Selain tentang HAM dan aparat penegak hukum, UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua juga mengatur tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Bab XI. Pemerintah Provinsi Papua, baik sebagai kepala daerah maupun sebagai wakil Pemerintah, wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku, termasuk meliputi pembinaan dan pengembangan yang bertujuan meningkatkan taraf hidup baik lahiriah maupun batiniah warga masyarakat hukum adat.<sup>9</sup>

Hak-hak masyarakat adat meliputi hak ulayat<sup>10</sup> masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang dilaksanakan sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tata cara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup> Jaminan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat merupakan manifestasi terhadap asas bhineka tunggal ika karena jaminan perlindungan tersebut diberikan dengan memperhatikan dan mempertimbangkan keragaman integrasi bangsa dalam wadah NKRI

harus tetap mempertahankan dan menghargai kesetaraan serta keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua; dan kesadaran bahwa penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri.

Tujuan dari RUU Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat yang Ketiga merupakan manifestasi nilai Persatuan Indonesia ke dalam asas kebangsaan yang mencerminkan semangat untuk menjaga prinsip NKRI. Selain itu, Bab III UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua mengatur tentang Pembagian Daerah. Penggunaan istilah “pembagian” bukanlah suatu istilah yang kebetulan. Istilah pembagian menunjukkan bahwa negara kita adalah negara kesatuan dimana kedaulatan berada di tangan pusat dan hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan.<sup>12</sup>

Sayangnya, Pasal 3 UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menyatakan bahwa (1) Provinsi Papua terdiri atas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang masing-masing sebagai Daerah Otonom; (2) Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sejumlah Distrik; dan (3) Distrik terdiri atas sejumlah kampung

<sup>9</sup> Lihat Pasal 43 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151).

<sup>10</sup> Hak ulayat adalah hak bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Subjek hak ulayat adalah masyarakat hukum adat tertentu, bukan perseorangan, dan juga bukan penguasa adat, meskipun banyak di antara mereka yang menjabat secara turun temurun. Penguasa adat adalah pelaksana hak ulayat yang bertindak sebagai petugas masyarakat hukum adatnya dalam mengelola hak ulayat di wilayahnya. Hak ulayat diatur oleh hukum adat tertentu dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Kenyataannya dewasa ini keberadaan hak ulayat berbagai masyarakat hukum adat tersebut beragam, sehubungan dengan perkembangan sosial dan ekonomi masyarakat hukum adatnya sendiri baik karena pengaruh intern maupun lingkungannya. Hak ulayat diakui oleh hukum tanah nasional, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tetapi hak ulayat yang sudah tidak ada tidak akan dihidupkan kembali. Sehubungan dengan itu, demi adanya kepastian mengenai masih adanya hak ulayat di lingkungan masyarakat adat tertentu, yang dibuktikan oleh: (1) masih adanya sekelompok warga masyarakat yang merasa terikat oleh tatanan hukum adat tertentu sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum yang merupakan suatu masyarakat hukum adat; (2) masih adanya suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hukum dan kehidupan sehari-hari para warga masyarakat hukum adat tersebut; dan (3) masih adanya penguasa adat yang melaksanakan ketentuan hukum hak ulayatnya. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan dalam ayat ini mencakup pula pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap pihak-pihak yang telah memperoleh hak atas tanah bekas hak ulayat secara sah menurut tata cara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan karenanya tidak dapat digugat kembali oleh ahli warisnya demi kepastian hukum. Penjelasan Pasal 43 ayat (3) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151).

<sup>11</sup> Lihat Pasal 43 ayat (2) dan (3) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151).

<sup>12</sup> MPR RI, 2003, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm. 102.

atau yang disebut dengan nama lain. Penggunaan istilah “terdiri atas” tidak mencerminkan substansi kesatuan, melainkan menunjukkan substansi federalisme karena istilah tersebut menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian (satu daerah yang lebih rendah dalam konteks ini).<sup>13</sup>

Pengaturan tentang musyawarah untuk mencapai mufakat dalam suatu masyarakat hukum adat sebagaimana telah dijelaskan di atas, mencerminkan asas kekeluargaan yang mengedepankan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan. Akan tetapi Pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang keanggotaannya terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP serta salah satu kewajibannya adalah untuk mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua belum mencerminkan demokrasi permusyawaratan.

Munculnya MRP ini adalah sebagai tesis dari hipotesis bahwa DPR sudah menunjukkan derajat keterwakilan dari semua elemen bangsa. Dalam DPR, suara mayoritas diterima tidak sebagai sebatas prasyarat minimum dari demokrasi sebagai tercermin dalam komposisi DPR. Itulah mengapa kemudian MRP muncul supaya ada optimalisasi partisipasi dan persetujuan yang luas dari segala kekuatan secara inklusi yang dicapai melalui persuasi, kompromi dan konsensus secara bermutu dengan mentalitas kolektif sebagaimana tujuan Hatta.

Sayangnya, pembentukan MRP tidak berdasarkan bimbingan hikmat kebijaksanaan yang kemudian diharapkan mampu membuat kekuatan manapun akan merasa ikut memiliki, loyal, dan bertanggung-jawab atas segala keputusan politik. Kami (masyarakat) berharap bahwa kelembagaan

MRP akan berfungsi sebagai suatu wadah efektif dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak penduduk asli Papua, sehingga mereka tidak lagi menjadi pemain pinggiran dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di tanah mereka sendiri, tetapi justru pelaku-pelaku sentral.<sup>14</sup> Berdasarkan hal tersebut, pembentukan MRP bukan berdasarkan pada nilai Pancasila, tetapi berdasarkan kepentingan pragmatis supaya suatu masyarakat menjadi pemain sentral karena selama ini terpinggirkan.

Oleh karena UU ini dibentuk untuk menyelesaikan hal-hal mendesak, maka nilai yang diidealkan dan tujuan yang ingin dicapai tidak tercermin dalam norma-norma UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, misalnya terkait pendidikan, kesehatan, dan keuangan. Dalam bidang keuangan, otonomi khusus sebatas dimaknai sebagai tambahan penerimaan dana dalam rangka otonomi khusus.

Dalam bidang pendidikan, telah disampaikan bahwa rata-rata pendidikan masyarakat Papua 5 (lima) tahun. Solusinya adalah dialokasikan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) penerimaan Dana Perimbangan bagian Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam rangka Otonomi Khusus dialokasikan untuk biaya pendidikan.<sup>15</sup> Namun kemudian, dalam mengembangkan dan menyelenggarakan pendidikan, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, dan dunia usaha yang memenuhi syarat sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk mengembangkan dan menyelenggarakan pendidikan yang bermutu di Provinsi Papua.<sup>16</sup>

Di sini ada pengalihan Kewajiban Pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan kepada pihak swasta untuk menyediakan hak pendidikan bagi

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 103.

<sup>14</sup> Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Op.cit.*, hlm. 1289.

<sup>15</sup> Lihat Pasal 36 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151).

<sup>16</sup> Lihat Pasal 56 ayat (4) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151).

warga negaranya. Padahal sebagaimana dikatakan Notonagoro, pendidikan merupakan satu unsur pokok yang pemenuhannya perlu dijamin oleh Negara supaya tidak perlu menderita dan dapat menjadi warga negara yang cerdas untuk dapat menunaikan tugas dan haknya terhadap negara dengan sebaik-baiknya, bukan merupakan suatu urusan yang dibuka lebar-lebar pengembangan dan penyelenggaraannya pada pihak non-negara.

Di bidang kesehatan, angka harapan hidup orang Papua 48 (empat puluh delapan), untuk memperbaiki kualitas kesehatan dan gizi, sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) penerimaan Dana Perimbangan bagian Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam rangka Otonomi Khusus dialokasikan untuk kesehatan dan perbaikan gizi. Pemenuhan hak kesehatan warga negara adalah kewajiban dari Pemerintah untuk menjamin pemeliharaan kesehatan setiap warga negaranya supaya tidak perlu menderita dan dapat menjadi warga negara yang cerdas untuk dapat menunaikan tugas dan haknya terhadap negara dengan sebaik-baiknya.

Namun norma dalam Pasal 59 ayat (1) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tidak menunjukkan adalah satu kesatuan standar pelayanan kesehatan secara nasional karena Pemerintah Provinsi berkewajiban menetapkan standar mutu dan memberikan pelayanan kesehatan bagi penduduk. Selain itu, pemenuhan hak kesehatan masyarakat yang awalnya merupakan kewajiban Pemerintah diserahkan kepada pihak non-negara melalui pemberian peranan sebesar-besarnya kepada lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, dan dunia usaha yang memenuhi persyaratan.<sup>17</sup>

Dari penjelasan di atas, jelaslah terlihat bahwa tidak ada manifestasi nilai-nilai Pancasila baik dalam bidang keuangan, pendidikan, maupun kesehatan yang diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi

Papua karena permasalahan kesenjangan ekonomi, rendahnya tingkat pendidikan dan rendahnya kualitas kesehatan di Provinsi Papua hanya sebatas dimaknai dan diselesaikan dengan pemberian dana yang lebih tanpa melihat ada tidaknya manifestasi nilai-nilai Pancasila dalam penyelenggaraan bernegara yang kemudian mengakibatkan adanya kesenjangan dalam bidang ekonomi, pendidikan, dan kesehatan di Provinsi Papua.

Sebagaimana telah disebutkan bahwa satu pertimbangan pembentukan UU ini adalah, antara lain, tentang kesenjangan, hak untuk menikmati pembangunan secara wajar, dan belum optimalnya pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam, maka ada pengaturan dalam Pasal 39 UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tentang pengolahan lanjutan dalam rangka pemanfaatan sumber daya alam. Meskipun usahanya dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan, namun prinsip pengelolaannya adalah pengelolaan yang sehat, efisien, dan kompetitif. Prinsip kompetitif bukan suatu prinsip yang mencerminkan nilai Pancasila karena Pancasila adalah suatu nilai yang komunalistik religius dan mengedepankan semangat gotong royong, bukan semangat kompetisi. Prinsip kompetisi ini juga tidak sesuai dengan nilai-nilai dalam masyarakat adat yang kekeluargaan dan mengedepankan gotong royong, bukan kompetisi.

Amanat penderitaan rakyat Indonesia untuk mewujudkan tata kehidupan dan pengelolaan kehidupan berdasarkan sila Keadilan Bagi seluruh Rakyat Indonesia tercermin dalam asas keadilan. Norma-norma dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tidak mencerminkan asas keadilan sebagai manifestasi dari nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia karena asas keadilan dalam UU ini

<sup>17</sup> Lihat Pasal 59 ayat (4) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151).

dimaknai secara transaksional melalui penerimaan khusus dalam rangka otonomi khusus, Dana Perimbangan bagian Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam rangka Otonomi Khusus, atau Provinsi Papua dapat menerima bantuan luar negeri.

Keadilan yang dilakukan secara transaksional bukan merupakan keadilan dalam makna Keadilan Sosial bagi seluruh Bangsa Indonesia sebagaimana dimuat dalam sila keempat Pancasila. Keadilan berdasarkan Pancasila adalah keadilan yang berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat, dalam bingkai Persatuan Indonesia, dengan memperhatikan martabat kemanusiaan, dan berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa. Keadilan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua bukan merupakan keadilan versi Pancasila karena situasi politik pembentukan UU ini adalah situasi politik hukum yang pragmatis. Dalam situasi politik hukum yang pragmatis, perubahan hukum dilakukan secara tambal sulam untuk hal-hal yang bersifat mendesak, semata-mata agar tidak terjadi kekosongan hukum atau agar supaya tidak merugikan kepentingan nasional.

Situasi politik hukum yang pragmatis dalam proses pembuatan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terlihat dari identifikasi masalah-masalah yang terburu-buru untuk melakukan langkah taktis dan kemudian membuat suatu tafsir baru. Padahal, makna dari otonomi, khususnya otonomi khusus, adalah dalam koridor kebangsaan. Dalam koridor suatu kebijakan yang telah dimusyawarahkan oleh semua elemen bangsa untuk bermufakat dalam persatuan dan mencapai kesejahteraan yang dalam hal ini bukan hanya melibatkan tim asistensi atau para profesional, tetapi juga dengan warga Negara atau perwakilan warga Negara yang ada di daerah-daerah lain, dari Sabang sampai Merauke (misalnya seluruh kepala daerah provinsi, kabupaten/kota atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Permasalahan pemberian otonomi khusus

bagi Provinsi Papua ini bukan hanya permasalahan wilayah terkait isu disintegrasi, namun permasalahan yang harus dilihat secara utuh dengan seluruh faktor pendukungnya. Bahwa dalam pembahasan otonomi khusus ini, ada permasalahan hak dan kewajiban dan juga ada permasalahan keberagaman bangsa yang harus dibingkai dalam suatu kerangka persatuan. Bahwa dalam menyikapi keberagaman ini, Negara memiliki kewajiban untuk memberikan pengakuan dan perlindungan bagi keberagaman atau kebhinekaan dari seluruh elemen bangsa dan Negara Indonesia. Oleh sebab itu, Kebhinekaan dari elemen bangsa dan Negara Indonesia tidak boleh dimaknai secara pragmatis.

Pragmatisme ini terlihat dari perdebatan dalam pembuatan UU ini yang tidak paradigmatis karena tidak melibatkan pilihan-pilihan nilai maupun norma yang selaras dengan ideologi bangsa. Dalam pembahasan keuangan, tidak ada pertimbangan hubungan antara nilai-nilai Pancasila, otonomi khusus, dan keuangan karena dinyatakan sebagai berikut:

Dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua, maka dengan mempertimbangkan kestabilan sistem perekonomian nasional, yang pada saat yang sama juga harus memperhatikan aspirasi masyarakat untuk percepatan pembangunan yang sangat penting untuk bidang kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur, serta perhitungan riil kemampuan pendanaan, maka dirumuskanlah kebijakan-kebijakan tersebut dalam suatu angka nominal, yang presentasinya telah disepakai oleh Panitia Khusus (Pansus) dan Pemerintah.<sup>18</sup>

Dalam proses penyusunan UU ini tidak ada penelitian yang dapat menjelaskan makna filosofis, normatif, dan sosiologis dari otonomi khusus ataupun proses konsultasi publik yang melibatkan wilayah-wilayah atau masyarakat lain selain yang berada di wilayah Papua. Hal ini tentunya mencederai nilai musyawarah dalam bingkai persatuan dalam rangka perwujudan kesejahteraan karena permasalahan otonomi ini bukan hanya masalah regional Papua

<sup>18</sup> Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Op.cit.*, hlm. 1291.

atau sebatas hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, namun permasalahan seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia atas kondisi kesenjangan yang terjadi di Papua.

Meskipun nilai-nilai Pancasila belum sepenuhnya termanifestasikan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua karena situasi politik hukum pembentukan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua bersifat pragmatis dan juga karena pemaknaan Pancasila bukan sila persila, melainkan sebagai satu kesatuan nilai; UU ini telah terbukti mampu mempertahankan integrasi atau kesatuan bangsa dan Negara Indonesia. Dengan demikian, UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua bagaimanapun telah mencerminkan asas kebangsaan, yaitu asas yang tetap menjaga prinsip NKRI. Selain asas kebangsaan, asas bhineka tunggal ika juga tercermin dalam norma-norma UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, antara lain dalam pengaturan terhadap kewajiban Pemerintah Provinsi dalam melindungi, membina, dan mengembangkan kebudayaan asli Papua<sup>19</sup> dan perlindungan hak kekayaan intelektual orang asli Papua<sup>20</sup> yang memiliki keunikan sosiokultur.

#### D. Kesimpulan

Dari penelitian ini, disimpulkan bahwa nilai-nilai Pancasila belum termanifestasikan

secara sempurna ke dalam dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua karena UU tersebut disusun dalam suasana kebatinan politik hukum yang pragmatis. Meskipun nilai-nilai Pancasila belum sepenuhnya termanifestasikan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua karena situasi politik hukum pembentukan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, UU ini telah terbukti mampu mempertahankan integrasi atau kesatuan bangsa dan Negara Indonesia. Dengan demikian, UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua bagaimanapun telah mencerminkan asas kebangsaan, yaitu asas yang tetap menjaga prinsip NKRI.

Supaya setiap aspek penyelenggaraan negara dan semua sikap dan tingkah laku berbangsa dan bernegara sesuai dengan nilai-nilai dalam Pancasila disarankan kepada penyelenggara negara, untuk dapat membuat peraturan perundang-undangan dalam situasi politik hukum yang melibatkan nilai-nilai maupun norma-norma yang selaras dengan Pancasila dan menjalankan hukum dengan hati nurani dan semangat Pancasila dan kepada Warga Negara Indonesia supaya terus menggali nilai-nilai Pancasila demikian juga dengan norma-norma yang dalam kehidupan yang sejalan dengan Pancasila dan bersikap Pancasilais.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### A. Buku

- Hartono, 1992, *Pancasila Dilihat dari Segi Historis*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Kaelan, 2010, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta.
- MPR RI, 2003, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta.
- Prapti Rahayu, Derita, 2014, *Budaya Hukum Pancasila*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Sekretarian Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2002, *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,

<sup>19</sup> Lihat Pasal 57 ayat (1) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151).

<sup>20</sup> Lihat Pasal 44 UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151).

Jakarta.

Soekarno, 2013, *Pancasila Dasar Negara: Kursus Pancasila oleh Presiden Soekarno*, Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Sudjito, et al., 2013, *Jati Diri Manusia Indonesia dalam Perspektif Pembentukan Karakter Bangsa*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Susanto, Anthon, 2010, *Ilmu Hukum Non Sistematis*

*Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151).