



PROSIDING

Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke - 4

PENATAAN REGULASI DI INDONESIA

APHTN-HAN | PUSKAPSI FH UNEJ | PUSaKO FH UNAND

Penyunting :

Gautama Budi Arundhati, S.H., LL.M.

Eddy Mulyono, S.H., M.Hum.

Dairani, S.H., M.H.

Rosita Indrayati, S.H., M.H.

Pratiwi Puspitho Andini, S.H., M.H.

ISBN : 978-602-5617-07-2

PROSIDING

**KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA (KNHTN) KE - 4
"PENATAAN REGULASI DI INDONESIA"**

**AULA PB. SUDIRMAN PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER
Jember, 10-13 November 2017**

**UPT PENERBITAN
UNIVERSITAS JEMBER**

KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA (KNHTN) KE - 4
“PENATAAN REGULASI DI INDONESIA”
Jember, 10-13 November 2017

Susunan Panitia :

Totok Sudaryanto, S.H., M.S.
Warah Atika, S.H., M.Hum.
Nurul Laili Fadhila, S.H., M.H.
Halif, S.H., M.H.

Reviewer :

Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.
Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H.
Dr. Jayus, S.H., M.Hum

Editor :

Gautama Budi Arundhati, S.H., LL.M.
Eddy Mulyono, S.H., M.H.
Dairani, S.H., M.H.
Rosita Indrayati, S.H., M.H.
Pratiwi Puspitho Andini, S.H., M.H.

Diterbitkan Oleh :

UPT Penerbitan Universitas Jember
JL. Kalimantan 37, Jember 68121
Telp. 0331-330224, VOIP. 0319
e-mail :upt-penerbitan@unej.ac.id

ISBN: 978-602-5617-07-2

Hak Cipta dilindungi Undang-undang. Dilarang memperbanyak tanpa ijin tertulis dari penerbit, sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun, baik cetak, *Photoprint* maupun *microfilm*

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami ucapkan kehadiran Allah SWT Tuhan yang Maha Esa, atas segala Karunia Rahmat dan Nikmat yang diberikan sehingga kami mampu melaksanakan acara rutin tahunan yaitu Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, dengan Tema “Penataan Regulasi Di Indonesia” yang dilaksanakan di Jember Jawa Timur, pada tanggal 10-13 November 2017. Kegiatan ini dilaksanakan atas kerjasama Antara Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) Indonesia, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember.

Peserta Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ini kurang lebih 600 Peserta dari 150 Perguruan Tinggi di Indonesia yang terdiri dari peserta *Call For Paper* dan *Non Call For Paper*. Hadir pula dalam kegiatan ini perwakilan dari beberapa lembaga negara dan lembaga pemerintahan seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten Jember.

Kegiatan yang dilaksanakan dalam konferensi ini adalah mendengarkan orasi ilmiah Menteri Hukum dan HAM Dr. Yasonna H. Laoly, selanjutnya Konferensi yang dibagi 2 (dua) sesi dengan topik pertama strategi perampingan dan harmonisasi regulasi pusat dan daerah, dan topik kedua perbandingan penataan regulasi di berbagai negara dengan menghadirkan *Keynote Speaker* Kepala Staf Kepresidenan RI Teten Masduki. Adapun narasumber saat Konferensi adalah Hakim Konstitusi Prof. Dr. Saldi Isra, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, Gubernur Jawa Timur Dr. Soekarwo, Prof. Yuzurua Shimada dari Nagoya University, Prof. Simon Butt dari Sidney University, Dr. Daniel Heillman dari Hans Seidel Stiftung Jerman dan Dr. Harjono Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Setelah Sesi Konferensi Selanjutnya juga diselenggarakan *Parallel Group Discussion* (PGD) dengan 3 tema yaitu perampingan dan harmonisasi regulasi pusat dan daerah, penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, serta pengujian peraturan perundang-undangan satu atap. Untuk tiap-tiap PGD juga diisi oleh narasumber sebagai pemantik diskusi dalam hal ini diantaranya ada Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. M. Guntur

Hamzah, Dr. Zainal Arifin Mochtar dari Pusat Kajian Anti Korupsi Universitas Gadjah Mada, Dr. Susi Dwi Harjanti dari Universitas Padjajaran, Oce Madril, SH, L.LM dari Universitas Gadjah Mada dan Feri Amsari, SH, L.LM. Pusako.

Konferensi ini telah menghasilkan rekomendasi yang disebut dengan *Jember Recommendation* (Rekomendasi Jember). Rekomendasi jember berisikan Strategi Perampingan dan harmonisasi Regulasi di Pusat dan Daerah; Penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan; dan pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi. Hasil rekomendasi konferensi ini didorong agar dapat dipergunakan oleh Presiden RI dan pihak terkait dalam melakukan penataan regulasi di Indonesia.

Dalam kesempatan ini, kami menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih kepada lembaga yang telah mendukung pelaksanaan Konferensi ini yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR),
2. Mahkamah Konstitusi (MK),
3. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia,
4. Pemerintah Provinsi Jawa Timur; dan
5. Pemerintah Kabupaten Jember.

Semoga kerjasama yang baik ini dapat terus berlanjut di masa-masa akan datang.

Jember, 1 Desember 2017

Panitia KNHTN Ke-4

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN ISBN	ii
SUSUNAN PANITIA	ii
SUSUNAN TIM REVIEWER	ii
SAMBUTAN PANITIA	iii
DAFTAR ISI	v
HALAMAN REKOMENDASI KN HTN 4	xii

TEMA I

	STRATEGI PERAMPINGAN DAN HARMONISASI REGULASI PUSAT DAN DAERAH	
1	<i>Simplikasi Peraturan Daerah Sejenis Dalam Upaya Merampingkan Regulasi</i>	1
	Ahmad Fikri Hadin & Muhammad Erfa Redhani	
2	<i>Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Investasi dalam Mengejawantahkan Demokrasi Ekonomi Pancasila</i>	20
	Muhammad Ikhsan Alia Andre Aulia Rahman	
3	<i>Menata Praktik Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi Daerah Dalam Rangka Penguatan Regulasi Pusat Dan Daerah</i>	42
	Bachtiar	
4	<i>Penataan Regulasi Paket Undang-Undang Keuangan Negara Dalam Rangka Mewujudkan Pertanggungjawaban Keuangan Negara Konstitusional</i>	64
	Beni Kurnia Illahi	
5	<i>Penataan Regulasi Melalui Penataan Syarat Pejabat Dengan Kewenangan Membentuk Peraturan Perundang-Undangan</i>	93
	Budiman N.P.D Sinaga	
6	<i>Harmonisasi Peraturan Daerah: Tantangan Dan Strategi Di Era Otonomi Daerah</i>	102
	Dani Muhtada & Ayon Diniyanto	
7	<i>Peraturan Desa, Penataan Kewenangan Dan Mekanisme Hukum Pembatalannya Dalam Format Otonomi Desa Di Indonesia</i>	117
	Eddy Asnawi & Yasrif Yakub Tambusai	

20	<i>Politik Hukum Penataan Regulasi Di Bidang Sumber Daya Alam Dan Lingkungan Hidup Dalam Kerangka Harmonisasi Hukum</i>	371
	Wahyu Nugroho	
21	<i>Pengharmonisasian Peraturan Daerah</i>	399
	Yeni Nel Ikhwan	
22	<i>Perihal Menata Regulasi</i>	415
	Zainal Arifin Muchtar	
23	<i>Benturan Regulasi Dan Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi</i>	422
	Veri Junaidi & Adam Mulya Bungamayang	
24	<i>Strategy And Regulatory Reform Practices In Japan: Harmonization Of Central And Local Regulations In The Era Of Local Autonomy</i>	443
	Yuzuru Shimada	
25	<i>Penataan Regulasi, Teori Dan Kritiknya</i>	456
	Herlambang P. Wiratraman	
 TEMA II		
PENATAAN ULANG JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA		
26	<i>Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia</i>	470
	Aan Eko Widiarto	
27	<i>Implikasi Otonomi Khusus Papua Terhadap Efektifitas Pembentukan Regulasi Daerah Berbasis Orang Asli Papua</i>	493
	Ariyanto, Derita Prapti Rahayu & Yenny Febrianty	
28	<i>Sengkarut Produk Hukum Ratifikasi Perjanjian Internasional: Paradigma Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia</i>	511
	Ari Wiryadinata	
29	<i>Strategi Legislasi Sebagai Upaya Simplikasi Hiriearki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia</i>	530
	Darwance	
30	<i>Kedudukan Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia</i>	550
	Faizal Akbar Nasution	

**IMPLIKASI OTONOMI KHUSUS PAPUA TERHADAP EFEKTIFITAS
PEMBENTUKAN REGULASI DAERAH BERBASIS ORANG ASLI PAPUA²³**

Oleh :

Ariyanto,SH., MH.

Derita Prapti Rahayu, SH., MH.

Yenny Febrianty, SH., MH.

I. PENDAHULUAN

Masalah yang melatarbelakangi lahirnya kebijakan otonomi khusus bagi Propinsi Papua menurut Tim Asistensi Otsus Papua berawal dari belum berhasilnya pemerintah Jakarta memberikan Kesejahteraan, Kemakmuran, dan pengakuan terhadap hak-hak dasar rakyat Papua. Hal ini merupakan suatu langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua. Dalam pengertian praktisannya, kekhususan otonomi Papua berarti bahwa ada hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Papua dan mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada hal-hal yang berlaku di daerah lain di Indonesia yang tidak diterapkan di Papua.²⁴

Selain itu, persoalan-persoalan mendasar seperti pelanggaran hak-hak asasi manusia dan pengingkaran terhadap hak kesejahteraan rakyat Papua masih juga belum diselesaikan secara adil dan bermartabat. Keadaan ini telah mengakibatkan munculnya berbagai ketidakpuasan yang tersebar di seluruh tanah Papua dan diekspresikan dalam bermacam bentuk. Banyak diantara ekspresi-ekspresi tersebut dihadapi pemerintah pusat dengan cara-cara kekerasan bahkan tidak jarang menggunakan kekuatan militer secara berlebihan. Puncaknya adalah semakin banyaknya rakyat Papua ingin melepaskan diri dari NKRI sebagai suatu alternatif memperbaiki kesejahteraan.²⁵

Ketika rezim orde baru berakhir pada pertengahan tahun 1998, konflik ini semakin *manifest* dan upaya untuk memerdekakan diri juga

²³ Makalah disampaikan dalam acara Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, dengan Tema "Penataan Regulasi di Indonesia". pada tanggal 10-13 November 2017, di Jember Jawa Timur

²⁴ Agus Sumule (ed), "*Mencari Jalan Tengah, Otonomi Khusus Provinsi Papua*,"(Jakarta: PT Gramedia, 2003) , hlm.39-40

²⁵ Maniagasi, Frans. (2001). *Masa Depan Papua: Merdeka, Otonomi Khusus dan Dialog*. (Jakarta: Milinium Publishe, 2001), hlm.65

semakin intensif. Perosalan ini membawa seluruh pemerintahan pasca rezim orde baru berupaya keras untuk memikirkan sebuah solusi *alternative* bagi penyelesaian konflik yang terjadi di Papua. Desakan Dunia Internasional turut mempengaruhi seluruh kebijakan politik pemerintahan Indonesia terhadap Papua. Pendekatan Militer yang dianggap menjadi solusi paling tepat dengan mengedepankan cara-cara dan tindakan-tindakan kekerasan oleh aparat keamanan, perlahan-lahan ditarik dari tengah-tengah masyarakat Papua.

Dalam hal ini Pemerintah Indonesia mulai menggunakan pendekatan-pendekatan yang lebih elegan dan terhormat seperti pendekatan politik dalam konteks domestik dan pendekatan diplomasi atau negosiasi dalam konteks mempengaruhi dunia internasional dengan maksud agar dunia internasional tetap mengakui bahwa Papua merupakan bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akhirnya dalam situasi itu angin sejuk berhembus di Indonesia dengan diberlakukannya Otonomi daerah oleh pemerintah pusat. Pelaksanaan pemberlakuan otonomi daerah berdasarkan UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah di Judicial Review dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah di Indonesia tersebut telah mengakibatkan perubahan dalam sistem pemerintahan yang kemudian juga membawa pengaruh terhadap kehidupan masyarakat di berbagai bidang. Menurut William Dunn²⁶ dengan otonomi khusus maka akan membantu menemukan persolaan yang tersembunyi dengan memetakan perbedaan pandangan sehingga dapat merancang peluang kebijakan yang baru.

Fungsi utama Secara konseptual, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dilandasi oleh tiga tujuan utama yang meliputi tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan ekonomi. Hal yang ingin diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah diantaranya adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perwujudan tujuan administratif yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, termasuk sumber keuangan serta pembaharuan manajemen birokrasi pemerintahan di daerah. Sedangkan tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah terwujudnya. Peningkatan Indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.²⁷ Johan Kaloh,²⁸ menegaskan bahwa otonomi adalah kewenangan pada lokal

²⁶ William Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: UGM Press, 2003), hlm. 23

²⁷ <http://bkd.jogjaprovo.go.id>, diakses tanggal 28 September 2017

kesatuan maupun pada lokal federasi karena kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berada pada pemerintah lokal yang kesatuannya meliputi segenap kewenangan pemerintah kecuali beberapa urusan tertentu yang menjadi urusan pemerintah pusat.

Melalui otonomi daerah inilah menjadi dasar Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain. Otonomi Khusus melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 menempatkan orang asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subjek utama. Orang asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua. Sedangkan penduduk Papua, adalah semua orang yang menurut ketentuan yang berlaku terdaftar dan bertempat tinggal di Provinsi Papua.

Era penyelenggaraan Otonomi Daerah dimana menjadi reposisi, restrukturisasi dan reformasi dalam struktur kelembagaan pemerintah dan pemerintah daerah, tuntutan masyarakat akan penegakan supremasi hukum semakin gencar. Hal ini telah menuntut optimalisasi kinerja pemerintah daerah yaitu Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (selanjutnya disingkat DPRP). Untuk penguatan peran lembaga legislatif dewasa ini adalah suatu keharusan yang tidak dapat dibantahkan lagi. DPRD berfungsi dan berperan dalam melaksanakan fungsi-fungsi, budgeting, legislation, dan controlling. Tantangan pokoknya adalah bagaimana DPRD dapat menciptakan suatu mekanisme kerja yang dapat mengoptimalkan kinerjanya. Menumbuhkan kesadaran DPRD akan fungsi yang diembannya merupakan suatu kebutuhan yang mendesak, karena masyarakat madani sangat berharap banyak agar DPRD dapat melakukan fungsi-fungsi parlemennya dengan peran yang lebih nyata dan dirasakan manfaatnya bagi masyarakat.

Konsep otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam Negara Federal, dimana pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem Federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (residual power) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem Negara Kesatuan (unitary), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat kedaerah padahal dalam

²⁸Johan Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), h. 3.

Negara Kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintahan Pusat.²⁹

Keberadaan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, serta perangkat di bawahnya, semua diarahkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan pemberdayaan rakyat. Undang-undang ini juga mengandung semangat penyelesaian masalah dan rekonsiliasi, antara lain dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pembentukan komisi ini dimaksudkan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi di masa lalu dengan tujuan memantapkan persatuan dan kesatuan nasional Indonesia di Provinsi Papua.

Menurut Koesoemahatmadja,³⁰ Sesuatu akan dianggap otonom jika sesuatu itu dapat menentukan dirinya sendiri, membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Muatan politis yang terkandung dalam istilah ini, adalah bahwa dengan kebebasan dan kemandirian tersebut, suatu daerah dianggap otonom kalau memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.

Banyak orang Papua tidak mau menderita lagi karena selama 46 tahun setelah integrasi dengan NKRI, hidup mereka tidak ada kepastian. Otonomi khusus merupakan kompromi politik Pemerintah Pusat dengan masyarakat Papua. Karena orang Papua menuntut merdeka, muncul kompromi politik otonomi khusus, itu harus kita hargai dan laksanakan secara konsisten dengan manajemen yang terukur antar instansi. Bahkan Prioritas pemerintahan Jokowi-JK untuk Papua adalah kebijakan *affirmative action* untuk Papua. Misalnya dengan menambah dana Otsus, memperbanyak infrastruktur dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua.³¹ Kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan menjadi dasar bagi perubahan karakter hubungan pemerintahan.

Salah satu unsur penting yang selalu mengiringi implementasi desentralisasi di Papua adalah pembentukan peraturan daerah khusus. Kewenangan pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu wujud adanya kemandirian daerah dalam mengatur urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan instrumen yang strategis dalam mencapai tujuan

²⁹ <http://legalitas.org>, diakses 25 September 2017

³⁰ Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Jakarta: Bina Cipta, 1979) hlm. 49

³¹ <https://www.kompasiana.com>, diakses, 1 Oktober 2017,

desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.³²

Dalam kaitan ini, maka baik pemerintah Daerah Propinsi Papua maupun DPRD setiap pembentukan produk-produk hukum di Propinsi Papua dalam bentuk Peraturan daerah khusus, selain harus berpedoman pada ketentuan perundang-undangan terkait, juga harus membuat suatu program legislasi daerah yang merupakan instrumen Yuridis untuk mengukur sejauh mana berbagai produk hukum daerah yang dihasilkan pada setiap tahunnya apakah telah dilakukan sesuai yang diamanatkan dalam ketentuan perundang-undangan tentang pembentukan perundang-undangan terutama pembentukan peraturan ditingkat Propinsi apakah pembuatan atau rancangan Peraturan Daerah (Perda) tersebut telah memenuhi standar akademik (naskah akademik).

Di dalam UU No. 12 Tahun 2011 itu pula diperkenalkan dan dimasukkan secara resmi ketentuan mengenai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang dimaksudkan agar ada jaminan konsistensi antar berbagai peraturan perundang-undangan terutama agar setiap peraturan perundang-undangan dapat menjadi aliran nilai (*derivasi*) kaidah-kaidah Penuntutan Hukum Nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, dan sejak tahun 2004 itulah tata hukum kita melembagakan Prolegda.

Di sinilah sebenarnya peran Pemerintah Daerah Provinsi Papua bisa dimaksimalkan. Dalam hal penyusunan Peraturan pelaksanaan dalam bentuk Perdasus untuk mengejawantahkan UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua,³³ diperlukan adanya Perdasus sebagai instrumen operasionalisasi dalam mewujudkan cita-cita pembangunan yang berorientasi pada perlindungan dan penegakan hak-hak dasar Orang Asli Papua. Tuntutan Orang Asli Papua agar tingkat hidupnya lebih baik, khususnya dalam era otonomi khusus di Papua ini, Tentu menjadi harapan bagi Orang Asli Papua, sehingga diperlukan perhatian khusus oleh Pemerintah Daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh masyarakat di Papua, hak-hak sosial ini menimbulkan kewajiban bagi negara secara lebih jauh untuk menggunakan kekuasaannya bagi kepentingan negaranya, yang memberikan hak atas makanan, Perlindungan, Pendidikan, dan Sebagainya.³⁴

³² Reny Rawasita, et.al. "*Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*". (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009), hlm. 60

³³ Lihat Pasal 4 Ayat 3

³⁴ Adrian W Bedner (ed), *Kajian Sosio-Legal*, (Bali : Pustaka Larasan, 2012) hlm 67

Berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Propinsi Papua untuk memperbaiki implementasi Otsus di Papua. Kebijakan-kebijakan banyak diarahkan untuk memperbaiki situasi terutama yang terkait dengan kemiskinan dan keterbelakangan, pelanggaran HAM, dan kinerja tata pemerintahan. Kebijakan-kebijakan tersebut, seperti kebijakan Pemekaran Wilayah, pembentukan Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal, Dana Otonomi Khusus, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, Program Stimulan untuk menurunkan jumlah penduduk miskin dan jumlah pengangguran, yang terbagi dalam tiga klaster, Klaster Pertama, yaitu Program Respek, Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dan Program Keluarga Harapan (PKH); Klaster Kedua, yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri (PNPM-Mandiri); dan Klaster Ketiga, yaitu Program Kredit Usaha Rakyat (KUR).³⁵

Namun Berlakunya Undang-Undang Otonomi Khusus secara normatif pada tanggal 21 November 2001 hingga saat ini telah berusia 13 tahun sejak diterbitkannya belum bisa menyelesaikan masalah di Papua, justru ada elite politik Papua selalu meneriakkan “Otsus Gagal” sehingga muncul drama pengajuan RUU Otonomi Khusus (Otsus) Plus Papua yang untuk mengedepankan pembangunan di Papua, akan tetapi regulasi itu tidak masuk dalam Prolegnas Prioritas 2015. Tantangan dalam pelaksanaan otonomi khusus Papua tersebut datang dari berbagai aspek kehidupan masyarakat. Diantaranya adalah tantangan di bidang hukum dan sosial budaya.

Berbagai kendala³⁶ menghinggapi perjalanannya diantaranya; distribusi kewenangan dan aliran dana yang tidak jelas, inkonsistensi pemerintah pusat dan Pemda Papua, hingga konflik kepentingan dan kekuasaan di antara elit lokal Papua, yang akhirnya mengakibatkan menurunnya kepercayaan masyarakat Papua. Hal senada mengenai kelemahan penerapan Otsus juga diungkapkan oleh Rektor Universitas Cenderawasih Prof. Dr. Berth Kambuaya dan Ketua Majelis Rakyat Papua (MRP) Agus Alue Alua yang menyatakan bahwa penerapan UU No. 21 Tahun 2001 belum efektif dalam meningkatkan kesejahteraan warga Papua yang sebagian besar tetap miskin dan banyak yang kelaparan, serta dana otonomi khusus seakan belum menyentuh masyarakat kecil. Bertha Kambuaya juga menjelaskan bahwa setidaknya ada empat hal yang menyebabkan UU belum

³⁵ Vidhyandika Perkasa dan Dyah Mutiarin, *External Evaluation “The Indigenous People's Capacity Mapping and Awareness Initiative”*- CSIS-SofEI, 2008

³⁶ <http://ejournal.undip.ac.id>, diakses tanggal 3 Oktober 2017

memenuhi harapan masyarakat, yaitu belum ada penguat hukum (peraturan daerah Provinsi dan peraturan daerah khusus), belum ada kesesuaian fungsi pemerintahan, belum ada sumber daya manusia (SDM) yang memadai, dan terbatasnya fasilitas pemerintahan.

Dari sudut pandang pemberdayaan politik, tujuan desentralisasi dapat dilihat dari dua sisi yaitu pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah daerah adalah untuk mewujudkan *political equality, local accountability dan local responsiveness*. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah pusat adalah mewujudkan *political education, provide training in political leadership dan create political stability*.³⁷ Desentralisasi juga bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public goods and services* dan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan ekonomi di daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka akan dilihat bagaimana implikasi dari Otonomi Khusus Papua terhadap pembentukan regulasi Daerah ?

II. PEMBAHASAN

a. Otonomi Khusus Papua

Otonomi Khusus Papua adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua, termasuk provinsi-provinsi hasil pemekaran Provinsi Papua, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Provinsi Papua sebagai bagian dari NKRI menggunakan Sang Merah Putih sebagai Bendera Negara dan Indonesia Raya sebagai lagu kebangsaan. Provinsi Papua dapat memiliki lambang daerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan.³⁸

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua adalah suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (*service*), dan akselerasi pembangunan (*acceleration development*), serta pemberdayaan (*empowerment*) seluruh rakyat di Provinsi Papua, terutama orang asli Papua. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar Provinsi Papua dengan Provinsi-Provinsi lain dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta akan

³⁷ Syarif Hidayat, "Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah" (Jentera: Peraturan Daerah edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006).

³⁸Muler K, *Mengenal Papua*, Daisy Woi Books, 2008, hlm. 61

memberikan peluang bagi orang asli Papua untuk berkiprah di wilayahnya sebagai pelaku sekaligus sasaran pembangunan.

Bahkan bukan tidak mungkin konsep otonomi khusus ini bias melengkapi otonomi riil, otonomi matrilineal serta otonomi nyata dan bertanggung jawab selama ini kita kenal dalam penyelenggara pemerintah di Indonesia. Prinsip dasar Negara demokrasi selalau menuntut dan mengharuskan adanya perencanaan kekuasaan, agar kekuasaan tidak terpusat di satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia selalu membuka terjadi kesewenangan-kesewenangan bahkan cenderung korupsi. Dalam kaitan ini maka Negara kesatuan adalah Negara yang kekuasaannya di pencerkan ke daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sendiri melalui kebijakan desentralisasi atau melalui dekonsetrasi ini berarti bahwa daerah-daerah mendapat hak yang datang dari atau diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan berdasarkan undang-undang dan berdasarkan konstitusi.

Menurut H. A. Mustari Pide,³⁹ pada dasarnya desentralisasi adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau kewenangan di bidang tertentu secara vertikal dari instansi/lembaga pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga bawahannya sehingga yang disertai/dilimpahi kekuasaan, wewenang tertentu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut.

Desentralisasi adalah transfer tanggung jawab dalam hal perencanaan, manajemen, dan pemunculan sumber daya dan alokasinya dari pemerintah pusat kepada:⁴⁰

1. Unit-unit lapangan dari kementerian pemerintah pusat,
2. unit-unit atau tingkat pemerintahan yang berada di bawahnya
3. otoritas atau korporasi publik semi-otonom
4. otoritas regional atau fungsional yang berarea luas, atau
5. organisasi sektor privat dan sukarela.

Kebijakan otonomi khusus (*special autonomy*) atau kerap disebut asimetris *decentralization*, dimana pemerintah pusat member kewenangan yang berasal dibidang politik ekonomi dan sosial budaya kepada pemerintah daerah merupakan baru dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia melalui kebijakan otonomi daerah. Pembuatan kebijakan otonomi khusus bagi propinsi itu melewati jalan panjang penuh

³⁹Mustari Pide, *Otonomi Daerah Dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999), hlm. 33-34.

⁴⁰Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, (Yogyakarta: Interpena, 2012), hlm.10.

rintangan atau meminjam kata Agus Samule disebut sebagai perjuangan melawan arus dalam bingkai NKRI memakan waktu lama dan sangat melelahkan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Orang Papua berbeda ras dari orang Indonesia, sejarah Papua Barat dalam kaitan dengan kontak dengan dunia luar ataupun sejarah penjajahan dan perjuangan kemerdekaan berbeda dengan sejarah Indonesia, Pulau Papua masuk dalam wilayah Pasifik, Papua Barat dibatasi oleh laut, terpisah dari pulau – pulau NKRI, tetapi wilayah itu diduduki dan di kuasai oleh Indonesia, maka status wilayah itu berbeda dari pada wilayah lain di Indonesia. Maka wilayah itu diberi otonomi yang khusus. Arti otonomi khusus menurut UU No. 21/2001 tentang otonomi khusus bagi propinsi Papua dalam bab I perihal ketentuan umum pasal 1 membatasi arti otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang akui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak – hak dasar masyarakat Papua.⁴¹

Dalam bab IV tentang kewenangan daerah, pasal 4 disebutkan batas – batas kewenangan yaitu: “Kewenangan provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, dan fiskal, agama dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Jadi otonomi khusus artinya pengakuan dan pemberian kewenangan yang mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali lima urusan yang disebutkan diatas. Jadi keseluruhan urusan pemerintah diberikan kepada pemerintah daerah, sedangkan lima hal lain yang masih ada di tangan pemerintah pusat.

Otonomi ini diberikan oleh Negara Republik Indonesia melalui Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, Hal – hal mendasar yang menjadi isi undang – undang ini adalah :

1. Mengatur kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah propinsi serta menerapkan kewenangan tersebut di propinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan Papua
2. Pengakuan dan penghormatan hak – hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar.
3. Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri:
4. partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta

⁴¹ <http://kristiarjati.blogspot.co.id/2012/06/otonomi-khusus.html>, Diakses , 20 September 2017

pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;

- a. pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan
 - b. penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat.
5. pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

Jadi hal pertama yang ditekankan adalah bahwa pengaturan kewenangan itu dilakukan dengan kekhususan, yang kedua menjelaskan maksud kekhususan itu bahwa perihal kekhususan itu perlu ada pada pengakuan dan penghormatan hak – hak dasar orang asli papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar. Perihal pengakuan dan penghormatan hak – hak dasar orang papua menjadi kekhususan dari otonomi khusus itu yaitu berbeda dengan sekedar pemberian otonomi seperti diberlakukan di wilayah NKRI lainnya. Pokok ini memperteguh arti politis dari otonomi khusus diatas bahwa memang politik otonomisasi itu dijalankan di dunia sebagai tanggapan terhadap tuntutan kaum minoritas yang berbeda suku bangsanya dengan suku – suku bangsa mayoritas lainnya, khususnya suku bangsa dari penguasa mayoritas lainnya, dengan tujuan untuk membungkam tuntutan dan aspirasi masyarakat minoritas itu.

c. Dasar pembentukan peraturan daerah Khusus

Peranan perda dalam otonomi daerah meliputi:⁴² Pertama, perda sebagai instrumen kebijakan dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab. Pada fungsi ini perda sebagai sarana hukum merupakan alat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sebagai alat kebijakan daerah tujuan utamanya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah melalui pembangunan daerah yang berkesinambungan. Kedua, perda merupakan pelaksana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga harus tunduk

⁴² Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah, CAPPLER-Depkumham, Jakarta: 2008

pada asas tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketiga, penangkap dan penyalur aspirasi masyarakat daerah. Perda merupakan sarana penyaluran kondisi khusus daerah dalam konteks dimensi ekonomi, social, politik dan budaya. Keempat, sebagai alat transformasi perubahan daerah. Dalam fungsi ini, perda turut menentukan keberhasilan pemerintahan dan pembangunan daerah. Kelima, harmonisator berbagai kepentingan.

Suatu daerah agar memiliki keleluasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, akan sangat dipengaruhi oleh beberapa hal sebagai berikut, :⁴³

1. Self Regulating Power, yaitu kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi Daerah demi kesejahteraan masyarakat di daerahnya;
2. Self Modifying Power, yaitu kemampuan melakukan penyesuaian-penyesuaian dari peraturan yang ditetapkan secara nasional dengan kondisi daerah;
3. Local Political Support, yaitu menyelenggarakan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi luas dari masyarakat, baik pada posisi Kepala Daerah sebagai unsur eksekutif maupun DPRD sebagai unsur legislatif. Dukungan politik lokal ini akan sekaligus menjamin efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan;
4. Financial Resources, yaitu mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penghasilan dan keuangan yang memadai untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan menjadi kebutuhannya;
5. Developing Brain Power, yaitu membangun sumberdaya manusia aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal yang bertumpu pada kapabilitas intelektual dalam menyelesaikan berbagai masalah

Pada dasarnya Perda adalah instrumen hukum pemerintah daerah (Pemda) dalam melaksanakan kebijakan pemerintah (pusat) dan kebijakan Pemda itu sendiri. Dalam proses penyusunannya, Perda merupakan kesepakatan antara eksekutif dan legislatif (DPRD). Berdasarkan hierarki tersebut, untuk menjalankan fungsi pemerintahan, pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap keberadaan Perda agar sesuai dengan kebijakan secara nasional. Pemaparan ini tidak membahas secara teknis mengenai mekanisme pengawasannya. Namun perlu diketahui bahwa

⁴³ Syamsudin Agus "Mengenal Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang No 22 tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, di Kutip oleh Habib Muhsin Syafing, Jurnal unnes, Pandecta, volume 7 nomor 2 juli 2012, hlm 138

pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk meminta Pemda melakukan revisi Perda, bahkan juga berwenang untuk membatalkannya.⁴⁴

Proses legislasi atau pembentukan perda merupakan suatu proses interaksi dari berbagai aktor yang berada dalam suatu sistem. Cakupan proses interaksi ini bisa sangat luas atau sempit tergantung dengan klasifikasi kebijakan yang diformulasikan dalam pembentukan perda dan ada tidaknya inisiatif aktor untuk memperluas cakupannya. Aktor tersebut berinteraksi dalam proses legislasi yang tergambar dalam empat karakter proses legislasi, yaitu:⁴⁵ *Politik elit*, Proses politik elit menekankan pada proses pembahasan yang terjadi di lingkungan parlemen baik pusat maupun daerah dan di lingkungan pemerintah. *Teknokratis atau akademis* Proses ini menekankan pada proses perancangan yang terjadi baik di lingkungan pemerintahan maupun DPRD. *Politik-publik* Proses ini menekankan pada perdebatan dan diskursus di wilayah publik yang aktornya lebih beragam dan luas, termasuk pelibatan publik dalam proses pembentukannya. *Proses administrasi* Proses ini merupakan beberapa tahapan formalisasi dalam rangka pembentukan hukum, misalnya pengundangan dan pengajuan surat dari Presiden kepada DPR atau sebaliknya.

Lahirnya Perdasus ini merupakan konfigurasi dari politik hukum yang bersifat lokal dengan memperhatikan kondisi yang dihadapi Orang Asli Papua. Kondisi Orang Asli Papua misalnya:

1. Provinsi Papua memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah tetapi tidak dikelola secara benar dan baik, sehingga belum dapat menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat Papua
2. Bahwa pengelolaan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat khususnya orang Papua;
3. Belum adanya kemandirian ekonomi rakyat Papua, khususnya Orang Asli Papua, yang berorientasi pasar sebagai bagian dari perekonomian nasional regional dan global, perlu mengoptimalkan pelaksanaan pembangunan ekonomi rakyat di Provinsi Papua;
4. Tidak dapat beradaptasi dan bersaing dalam ekonomi pasar.

Dengan lahirnya perdasus No 18 tahun 2008 tentang ekonomi berbasis kerakyatan memberikan kepastian, dan perlindungan hukum bagi rakyat Papua, sehingga sebagai produk hukum legislasi daerah maka

⁴⁴ P.Agung Pambudhi, dalam seminar Perda dan UMKM di Bank Indonesia pada tanggal 29 Maret 2007.

⁴⁵ Aria Suyudi, et.al. "*Studi Tata kelola Proses Legislasi Daerah*" (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) 2009), hlm. 93

seyogyanya Pemerintah Daerah Provinsi Papua bisa merealisasikan Perdasus tersebut dengan memberikan solusi untuk membangun ekonomi yang berbasis kerakyatan bagi Orang Asli Papua . Maka hal pertama yang perlu diusahakan antara lain perlunya dukungan elit politik yang terdapat di daerah yang bersangkutan, Elite Politik tersebut meliputi pimpinan daerah, pimpinan dinas dan instansi serta anggota Dewan Perwakilan Daerah Setempat.⁴⁶ Dalam kaitan ini, Pemerintah Daerah Propinsi Papua maupun DPRD dalam pembentukan produk-produk hukum di Propinsi Papua dalam bentuk Peraturan daerah khusus, harus berpedoman pada ketentuan perundang-undangan terkait.

Penuntun pertama (semua Peraturan perundang-Undangn harus menjamin integrasi atau keutuhan ideology dan teritori dengan dan bangsa Indonesia) sesuai dengan Tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah indoensia dapat dilihat dari ketentuan tentang pilihan bentuk negara “kesatuan”. (Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945 yang tidak dapat diubah dengan prosedur konstitusional (Pasal 37 ayat (5) UUD 1945. Pasal 30 UUD 1945 mengatur sistem pertahanan dan keamanan untuk menjamin keutuhan teritori dan ideologi.⁴⁷

Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf j angka 1 UU Otsus menyatakan bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perdasus, Perdas dan Kebijakan Pemerintah Daerahlainnya. Pengaturan ini sangat jelas dan wajib dilakukan oleh DPRD agar Perdasus sebagai salah satu wujud hukum, dapat memberi kedayagunaan dan kehasilgunaan. Sulit untuk dibuktikan kedayagunaan dan kehasilgunaan dari Perdasus yang telah diundangkandalam lembaran daerah, karena di dalam pertanggungjawaban Gubernur kepada DPRD melalui sidang Dewan, tidak adanya laporan yang memperlihatkan pelaksanaan Perdasus atau Perdas dan dampak kemanfaatannya. Oleh sebab itu, jika pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Perda yakni Perdasus yang mengatur mengenai hak – hak masyarakat adat tidak dilakukan secara optimal maka anggaran negara yang telah dikeluarkan untuk membiaya pembentukan, pembahasan dan penetapan Perdasus hanya suatu kesia-siaan dan merugikan negara. Selain

⁴⁶ Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan daerah Dalam Era Otonomi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015) hlm. 130

⁴⁷ Moh. Mahfud, MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontraversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009) hlm. 55

merugikan negara, akan berdampak pada menguatnya ketidakpercayaan terhadap eksistensi negara hukum Indonesia.⁴⁸

d. Regulasi Perdusus Bagi Orang Asli Papua di Era Otonomi Khusus

Salah satu bentuk penataan dan perlindungan atas pengelolaan berbagai potensi kehidupan yang dimiliki oleh Orang Asli di Papua adalah dengan menetapkan legislasi daerah dalam bentuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Khusus sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Otsus Papua. Respons Pemerintah Daerah terhadap perintah UU Otsus untuk membentuk sejumlah legislasi daerah dalam bentuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Khusus telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Salah satu wujudnya adalah pembentukan dan penetapan Peraturan Daerah Khusus untuk melindungi, menghormati dan memberi kesempatan kepada orang asli papua untuk mengaktualisasikan hak-hak. Peraturan Daerah Khusus dimaksud yaitu :

1. Peraturan Daerah Khusus Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pelestarian Lingkungan Hidup;
2. Peraturan Daerah Khusus Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua;
3. Peraturan Daerah Khusus Nomor 22 Tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat di Papua;
4. Peraturan Daerah Khusus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah;
5. Peraturan Daerah Khusus Nomor 4 Tahun 2008 tentang Majelis Rakyat Papua
6. Peraturan Daerah Khusus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah.
7. PERGUB Nomor 6 Tahun 2014 tentang Jaminan Pembiayaan Pelayanan Kesehatan Masyarakat Papua.
8. Peraturan Daerah Khusus No 3 Tahun 2013 tentang Pelayanan Pendidikan bagi Komunitas Adat Terpencil.

⁴⁸Yusak Reba, Disampaikan pada kegiatan Seminar dan Lokakarya tentang Peninjauan Kembali Kebijakan RTRWP Papua Barat dan Tatakelola Kehutanan yang Menghormati dan Melindungi Pengetahuan dan Hak Masyarakat Adat Papua, yang diselenggarakan oleh Yayasan Pusaka dan Paradisea melalui dukungan dari FPP-CLUA dan RFN, Hotel Manise Sorong, 8 – 9 Mei 2015, Yusak E Reba

9. PERDASI No 15 Tahun 2013 tentang Pelarangan Produksi, Penedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol.

Dalam kaitan ini, Pemerintah Daerah Propinsi Papua maupun DPRD dalam pembentukan produk-produk hukum di Propinsi Papua dalam bentuk Peraturan daerah khusus, harus berpedoman pada ketentuan perundang-undangan terkait. Ann Seydman dalam bukunya *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis* menuliskan ada dua alasan urgensi pengaturan dalam bentuk undang-undang. *Pertama*, alasan kebutuhan untuk memerintah. Bagi pemerintah kedudukan undang-undang berguna untuk menjalankan roda pemerintahan. *Kedua*, alasan tuntutan legitimasi. Kebijakan pemerintah yang diformulasikan dalam bentuk undang-undang memberikan pemerintah suatu legitimasi. Alasan yang dikemukakan oleh Ann Seydman tersebut melihat dari kelanjutan perumusan kebijakan. Pemerintah untuk mengefektifkan kebijakannya perlu mengubah bentuknya menjadi undang-undang yang dapat mengikat secara umum baik masyarakat maupun aparatur pemerintah sendiri. Legitimasi ini dibutuhkan pemerintah dan aparturnya untuk menguatkan posisi kebijakannya ketika berhadapan dengan publik.⁴⁹

Keunikan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua adalah Proses pembangunan di Papua yang diperuntukkan bagi masyarakat asli Papua cukup dalam bentuk Perdasi dan Perdasus tanpa harus membutuhkan Peraturan Pemerintah Pusat. Bahwa Politik Hukum di Indonesia menghendaki pembinaan hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, dengan jalan pembaruan hukum, serta kondifikasi dan unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kebutuhan dari masyarakat Papua

Sayangnya hingga kini banyak Perdasi dan Perdasus yang belum dijalankan.” Menurut Kenius Kogoya⁵⁰, pemerintah saat ini wajib melaksanakan Perdasi dan Perdasus yang sudah disahkan dalam setiap sidang paripurna yang digelar DPR Papua, sebab produk yang dihasilkan berupa Perdasi maupun Perdasus demi kepentingan orang Papua. Hal ini apa yang terjadi saat ini semacam ada pembiaran yang sengaja dilakukan oknum-oknum agar Perdasi maupun Perdasus tidak bisa diterapkan.” di sinyalir ada kepentingan tertentu.

Perda/Perdasus yang telah ditetapkan dan diundangkan dalam lembaran daerah, seringkali tidak diikuti dengan sosialisasi Raperda. Asas

⁴⁹ <http://pusaka.or.id/>, Diakses 1 Oktober 2017

⁵⁰ <http://papuapos.com/index.php>, Diakses 15 September 2017

fiksi hukum yakni semua orang dianggap mengetahui hukum pada saat diundangkan, tidak dapat dimaknai bahwa semua orang mengetahui hukum melainkan aturan hukum yang telah diundangkan itu telah mempunyai daya mengikat walaupun belum diketahui oleh masyarakat. Oleh sebab itu, agar semua orang mengetahui substansi/materi muatan dari Perda, penting untuk dilakukan sosialisasi agar setiap orang maupun kelompok orang juga mengerti tentang aturan hukum yang berlaku dan mengikat dirinya. Sosialisasi Perda yang telah ditetapkan merupakan hal penting yang perlu dilakukan agar masyarakat yang telah mengetahui aturan hukum yang berlaku, dapat berperan untuk mentaati dan melaksanakannya secara konsisten karena berkeyakinan bahwa aturan hukum dimaksud sangat penting bagi kehidupannya.⁵¹

Evaluasi diperlukan untuk menentukan dan menetapkan langkah-langkah perbaikan serta dilakukan perubahan terhadap materi muatan Perda guna terus meningkatkan efektivitas Perda, sehingga memberi kemanfaatan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Banyak Perda telah ditetapkan, namun sulit diketahui Perda mana yang efektif pembelakuannya serta memberi kedayagunaan dan kehasilgunaan dan mana yang tidak efektif dan tidak bermanfaat. Memang sulit untuk memberi penilaian dan koreksi terhadap Perda khususnya yang menyangkut kepentingan masyarakat adat, karena hamper jarang ada evaluasi yang dilakukan terhadap berbagai Perda Provinsi yang telah ditetapkan.

Di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, adanya peraturan daerah yang baik akan menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara yang kita inginkan. Sedangkan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan yang baik sangat di perlukan persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut di dalam suatu peraturan perundang-undangan secara singkat tapi jelas dengan suatu bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis, tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimat-kalimatnya.

⁵¹ Yusak Reba, *Op Cit*

III. PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat penulis simpulkan bahwa implikasi dari Otonomi Khusus Papua telah melahirkan beberapa produk hukum yang mengarah kepada perlindungan orang asli Papua beserta hak-hak masyarakat adat, melalui perdasus dan perdasu inilah perubahan yang signifikan terjadi dalam kehidupan orang asli Papua, walaupun masih ada juga yang menyatakan bahwa perdasus/perdasu belum dirasakan langsung manfaatnya bagi orang asli Papua. Dengan demikian pembentukan regulasi daerah di Papua yakni perdasus/perdasu menjadi solusi atas persoalan yang terjadi di Papua sebab dalam pembentukannya sungguh-sungguh telah mengakomodir keinginan masyarakat Papua dalam memperoleh perlindungan di segala bidang.

Saran yang penulis dapat sampaikan sebagai berikut: *pertama*, pemerintah daerah serta DPRD wajib melakukan evaluasi untuk mengukur tingkat keberhasilan perdasus/perdasu yang sudah ada, *kedua*, pemerintah daerah harus melakukan sosialisasi selektif jika ada perdasus /perdasu yang diberlakukan, *ketiga*, pemerintah daerah harus mendukung penuh upaya percepatan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat Papua dengan mentaati perdasus/perdasu yang langsung menyetujui kepentingan masyarakat Papua

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian W Bedner (ed), 2012, *Kajian Sosio-Legal*, Bali : Pustaka Larasan, 2012.
- Agus Sumule (ed), 2003, *"Mencari Jalan Tengah, Otonomi Khusus Provinsi Papua,"* Jakarta: PT Gramedia,
- Aria Suyudi, et.al. 2009, *"Studi Tata Kelola Proses Legislasi Daerah"* Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) 2009.
- Frans. Maniagasi (2001). *Masa Depan Papua: Merdeka, Otonomi Khusus dan Dialog*. Jakarta: Milinium Publishe,
- Johan Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), h. 3.
- Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* Jakarta: Bina Cipta
- Muler K, 2008, *Mengenal Papua*, Daisy Woi Books,.
- Mustari Pide, 1999, *Otonomi Daerah Dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Jakarta: Gaya Media Pratama

Muhammad Noor, 2012, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, Yogyakarta: Interpena.

Moh. Mahfud, MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontraversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers.

Reny Rawasita, et.al. 2009, *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*. (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK).

Syarif Hidayat, *Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah* Jentera: Peraturan Daerah edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006

Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan daerah Dalam Era Otonomi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015) hlm. 130

Vidhyandika Perkasa dan Dyah Mutiarin, External Evaluation "The Indigenous People's Capacity Mapping and Awareness Initiative"- CSIS-SOFEI, 2008

William Dunn, 2003, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: UGM Press, 2003

Seminar/Jurnal

Syamsudin Agus "Mengenal Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang No 22 tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, di Kutip oleh Habib Muhsin Syafingi, Jurnal unnes, Pandecta, volume 7 nomor 2 juli 2012, hlm 138

P. Agung Pambudhi, dalam seminar Perda dan UMKM di Bank Indonesia pada tanggal 29 Maret 2007.

Yusak Reba, Disampaikan pada kegiatan Seminar dan Lokakarya tentang Peninjauan Kembali Kebijakan RTRWP Papua Barat dan Tatakelola Kehutanan yang Menghormati dan Melindungi Pengetahuan dan Hak Masyarakat Adat Papua, yang diselenggarakan oleh Yayasan Pusaka dan Paradisea melalui dukungan dari FPP-CLUA dan RFN, Hotel Manise Sorong, 8 – 9 Mei 2015.

Panduan Memahami Perancangan Peraturan Daerah, CAPPLER-Depkumham, Jakarta: 2008

Internet

<http://bkd.jogjaprovo.go.id>, diakses tanggal 28 September 2017

<http://legalitas.org>, diakses 25 September 2017

<https://www.kompasiana.com>, diakses, 1 Oktober 2017,

<http://ejournal.undip.ac.id>, diakses tanggal 3 Oktober 2017

<http://kristiarjati.blogspot.co.id/2012/06/otonomi-khusus.html>, Diakses, 20 September 2017

<http://pusaka.or.id/>, Diakses 1 Oktober 2017