



OTONOMI KHUSUS PAPUA: DARI AMANAT KONSTITUSIONAL KE DESAIN KELEMBAGAAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KHUSUS

Martinus Guntur Ohoiwutun^{1*}, Ali Rahman², Tuti Haryanti³

¹ Institut Cinta Tanah Air

² Universitas Sawerigading Makassar

³ Institut Agama Islam Negeri Ambon

^{1*} etnirmangal@gmail.com, ² alirahmann1990@gmail.com, ³ tuti.haryanti@iainambon.ac.id

* Email Korespondensi: etnirmangal@gmail.com

Abstract Special autonomy in Papua Province was designed to translate justice, identity recognition, and political participation into operative legal instruments, primarily through Special Regional Regulations (Perdasus). This article examines how the formation of Perdasus should be interpreted in implementing Papua's special autonomy mandate. Using normative legal research, it combines statute, conceptual, and historical approaches to assess the institutional design, legislative process, and effectiveness of Perdasus-making. Formally, Perdasus is enacted by the Papuan People's Representative Council (DPRP) together with the Governor, with consideration and approval from the Papuan People's Assembly (MRP) through recommendations. However, over the last five years, Perdasus formation has largely proceeded without substantive MRP recommendations; MRP input has tended to focus mainly on confirming eligibility requirements that gubernatorial candidates must be Indigenous Papuans. This indicates that the MRP's participatory space in the substantive regulatory cycle remains narrow. To ensure Perdasus reflects local values and the objectives of special autonomy, the MRP should be strengthened at the upstream stages—planning, drafting, and deliberation—not limited to final approval. Such reform is expected to enhance legitimacy, content quality, and social acceptance of Perdasus as a key instrument for conflict resolution and diversity governance in Papua.

Keywords: Papua; Special autonomy; Special regional regulations.

Abstrak: Otonomi khusus di Provinsi Papua dirancang untuk menerjemahkan nilai keadilan, pengakuan identitas, dan partisipasi politik ke dalam instrumen hukum yang operasional, terutama melalui Peraturan Daerah Khusus (Perdasus). Artikel ini menelaah bagaimana pembentukan Perdasus semestinya dimaknai dalam menjalankan amanat otonomi khusus Papua. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan historis untuk menilai desain kelembagaan, proses pembentukan, serta efektivitas Perdasus. Secara formal, Perdasus ditetapkan oleh DPR Papua (DPRP) bersama Gubernur Papua dengan mempertimbangkan dan memperoleh persetujuan Majelis Rakyat Papua (MRP) melalui rekomendasi. Namun, dalam lima tahun terakhir, pembentukan Perdasus umumnya tidak disertai rekomendasi MRP yang substantif; peran MRP cenderung terbatas pada penegasan syarat calon Gubernur dan Wakil Gubernur harus Orang Asli Papua. Kondisi ini menunjukkan ruang partisipasi MRP dalam siklus regulasi substantif masih sempit. Agar Perdasus benar-benar merefleksikan nilai lokal dan tujuan otonomi khusus, peran MRP perlu diperkuat sejak tahap perencanaan, penyusunan, hingga pembahasan, tidak semata pada persetujuan akhir. Pengaruh peran di hulu proses regulasi diharapkan meningkatkan legitimasi, kualitas materi muatan, dan daya terima sosial Perdasus sebagai instrumen penyelesaian konflik dan pengelolaan keragaman di Papua.

Kata Kunci: Otonomi khusus; Papua; Peraturan daerah khusus.

PENDAHULUAN / INTRODUCTION

Dasar konstitusional pada Pasal 18B ayat (1) UUD NRI, mengatur: negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Hal inilah yang menyebabkan lahirnya UU No 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi provinsi papua yang lahir karena papua memiliki



kekhususan yang berbeda dengan daerah-daerah lain yang ada di indonesia.

Modernisasi yang ditemukan di Irian Jaya (papua) memang mempengaruhi gambaran keadaan asli orang papua. Beberapa daerah belum empat puluh tahun dimasuki atau berhubungan dengan orang dari luar, nenek moyang mereka masih merupakan kaum pengayau dan juga orang tua mereka berasal dari gubuk-gubuk batang pohon yang membentuk kampung-kampung¹. Saat ini masih ditemukan orang asli papua yang tinggal di rumah pohon dan sangat terisolasi dari dunia luar atau baru melakukan hubungan dengan orang luar.

Membayangkan kembali hal-hal dari masa silam itu, kiranya akan tidak menyenangkan generasi yang sekarang. Kebiasaan dan adat-istiadat, yang melukiskan pandangan hidup kelompok penduduk di papua supaya dapat menempatkan nilai-nilai yang muncul di dalam pandangan hidup itu². Ketertinggal orang asli papua sejak integrasi dengan negara kesatuan republik indonesia dapat di lihat dari aspek ekonomi dan sosial yang masih menjadi permasalahan sampai saat ini meskipun telah diberlakukan otonomi khusus.

Otonomi Khusus (Otsus) Papua adalah bentuk desentralisasi asimetris yang memberikan kewenangan khusus kepada Provinsi Papua (dan kini juga Papua Barat, Papua Selatan, Papua Pegunungan, dan Papua Tengah) dalam mengelola urusan pemerintahan dan pembangunan, terutama terkait perlindungan hak-hak, budaya, dan pemberdayaan orang asli Papua (OAP). Otsus diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan diperbarui melalui UU Nomor 2 Tahun 2021, dengan model pendanaan dan pengaturan pemerintahan yang lebih fleksibel dibanding daerah lain di Indonesia³.

Tujuan utama Otsus Papua adalah untuk: meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua, memberikan keadilan dan perlindungan terhadap OAP, Mendorong pembangunan pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan infrastruktur, Menjadi solusi terhadap konflik berkepanjangan dan kesenjangan multidimensi serta mengakselerasi pembangunan daerah⁴.

Perubahan regulasi terbaru mengenai Otonomi Khusus (Otsus) Papua menunjuk pada revisi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021. Regulasi ini memiliki peran krusial dalam mengatur kebijakan desentralisasi asimetris yang bersifat khusus bagi Provinsi Papua serta daerah-daerah otonomi baru yang mengikuti skema Otsus di wilayah tersebut. Pembaruan ini bertujuan untuk menyesuaikan mekanisme pelaksanaan otonomi dengan dinamika sosial-politik dan perkembangan kebutuhan masyarakat Papua yang lebih kontekstual dan responsif.

Dalam konteks diskriminasi terhadap bangsa papua dapat dilihat dari konsideran menimbang dari UU No 2 tahun 2021 tentang perubahan kedua atas UU No 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi papua yang menyatakan: dalam rangka melindungi dan menjunjung harkat martabat, memberi afirmasi, dan melindungi hak dasar orang asli papua, baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun sosial-budaya, perlu diberi kepastian hukum. Uraian dalam konsideran menimbang menjadi landasan filosofis terkait dengan peningkatan harkat dan martabat orang asli papua yang memang telah mengalami diskriminasi. Meskipun UU No 21 tahun 2001 telah dilaksanakan kurang lebih 21 (dua puluh satu) tahun, namun dirasakan belum memberikan suatu perubahan pembangunan terhadap orang asli papua, bahkan dalam konteks diskriminasi yang dialami oleh orang asli papua telah menyebabkan konflik yang terjadi di papua.

¹ J Boelaars, "Manusia Irian Jaya. Dahulu, Sekarang, Masa Depan," *Jakarta (ID): PT. Gramedia* (1986).

² Ibid.

³ Revana Giara Effendy, "Analisis Otonomi Khusus Papua Dalam Perspektif Orang Asli Papua," *Binamulia Hukum* (2023).

⁴ A Sakti R S Rakia, Muharuddin Muharuddin, and Marthin Sahertian, "Pelaksanaan Kewenangan Gubernur Dalam Konsep Otonomi Khusus Papua," *JUSTISI* 8, no. 1 (2022): 1–14.



Sesungguhnya nilai-nilai yang diperjuangkan untuk diberlakukan dalam konteksi otonomi khusus telah ditentukan dalam apa yang sebut dengan perjanjian new york tanggal 15 agustus 1962 (no. 6311 *indonesia and netherlands agreement (with annex) concerning west new guinea (west irian). Signed at the headquarters of the united nations, new york, on 15 august 1962*)⁵. Dalam article xv atau Pasal 15, menyatakan: “*after the transfer of full administrative responsibility to indonesia, the primary task of indonesia will be further intensification of the education of the people, of the combating of illiteracy, and of the advancement of their social, cultural and economic development. Efforts also will be made in accordance with present indonesian practice to accelerate the participation of the people in local government through periodic elections. Any aspects relating to the act of free choice will be governed by the terms of this agreement*” (setelah penyerahan tanggung jawab administratif penuh kepada indonesia, tugas utama indonesia selanjutnya adalah mengintensifkan pendidikan rakyat, memerangi buta huruf, dan memajukan pembangunan sosial, budaya dan ekonomi mereka. Upaya juga akan dilakukan sesuai dengan praktik indonesia saat ini untuk mempercepat partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah melalui pemilihan umum berkala. Setiap aspek yang berkaitan dengan tindakan memilih bebas akan diatur oleh ketentuan perjanjian ini). Tugas utama ini tentu belum dilakukan secara maksimal sehingga menimbulkan rasa ketidakpuasan bahkan dirasakan tidak ada perubahan yang berarti bagi orang asli papua.

Provinsi papua dalam lintas sejarah merupakan sebuah teritori yang sempat diperebutkan oleh belanda dan indonesia adalah fakta yang tidak bisa dipungkiri. Konflik perebutan ini kemudian selesai ketika terjadi penyerahan provinsi papua dari pemerintah belanda kepada pemerintah Republik Indonesia melalui sebuah badan penguasa pelaksana sementara perserikatan bangsa-bangsa *united nation temporary executives authority* (untea) pada 1 oktober 1962. Kemudian pada 1 mei 1963, untea menyerahkan kekuasaan itu kepada pemerintah republik indonesia⁶, itupun masih harus melewati proses penentuan pendapat rakyat (pepera) pada tahun 1969⁷. Pepera dilaksanakan di 8 (delapan) kabupaten dimulai tanggal 14 juli 1969 dari Kabupaten Merauke, disusul Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Paniai, Kabupaten Fakfak, Kabupaten Sorong, Kabupaten Manokwari, Kabupaten Teluk Cenderawasih, dan berakhir di Jayapura tanggal 2 agustus 1969⁸. Namun bukannya kemudian berkembang bersama daerah-daerah indonesia lainnya, papua malah mengalami diskriminasi sosial, pendidikan, politik, ekonomi, dan bahkan kejahanan hak asasi manusia. Selain itu stigma organisasi papua merdeka, separatis, gerakan pengacau keamanan, semua labelisasi itu menjadi instrumen untuk mencurigai, mengejar, menangkap, memerkosa, memenjarakan, menyiksa, membunuh dan menghilangkan rakyat dan bangsa papua barat⁹.

Menurut Rathgeber, konflik yang terjadi di papua ini berakar dari sebuah ketidakadilan yang bersumber dari ketidakmerataan distribusi hasil-hasil pembangunan ekonomi yang

⁵ United Nation, “Indonesia Netherlands Agreement (with Annex) Concerning West New Guinea (West Irian). Signed at the Headquarters of the INDONÉSIE et Accord (Avec Annexe) Concernant La Nouvelle-Guinée Occidentale (Irian Occidental). Signé Au Siège de l’ Organisa,” no. 6311 (1962).

⁶ Huda Ni’Matul, “Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa Daerah Khusus Dan Otonomi Khusus,” *Bandung: Nusamedia* (2014).

⁷ Pemerintah Provinsi Papua, *Mengungkap Fakta Pembangunan Papua Rekam Jejak Implementasi Otsus (2002-2020)* (jayapura: Pemerintah Provinsi Papua, 2020).

⁸ Decki Natalis Pigay and Lance Castles, *Evolusi Nasionalisme Dan Sejarah Konflik Politik Di Papua: Sebelum, Saat Dan Sesudah Integrasi*, *Pustaka Sinar Harapan* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000).

⁹ Socratez Sofyan Yoman, *Pintu Menuju Papua Merdeka Perjanjian New York 15 Agustus 1962 Dan Pepera 1969 Hanya Sandiwarra Politik Amerika, Indonesia, Belanda Dan PBB* (jayapura: Lembaga Rekonsiliasi Hak-Hak Asasi Manusia Koteka Papua Barat, 2000).



dijalankan oleh orde baru. Proses ketidakmerataan distribusi hasil-hasil pembangunan ekonomi ini pada akhirnya terlembaga menjadi sebuah upaya pemiskinan yang sifatnya terstruktur dan permanen apakah itu memang disengaja atau secara otomatis konsep pembangunan ekonomi yang dijalankan dan sekaligus berfungsi sebagai sebuah ideologi negara mau tidak mau harus lebih memperhatikan kebutuhan pusat daripada daerah sebagai sumber kekuatan dana pembangunan¹⁰.

Pemberlakukan otonomi khusus di provinsi papua mempunyai tujuan utama adalah untuk mengatasi konflik. Hal ini sejalan dengan hasil kajian penyelarasan naskah akademik rancangan undang-undang tentang perubahan kedua atas UU No 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi papua sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU No 2 tahun 2021 tentang perubahan kedua atas UU No 21 tahun 2001 diakui bahwa realitas empiris yang ada menunjukkan bahwa pemberian otonomi yang bersifat khusus adalah untuk mengatasi konflik yang telah berlangsung lama dan menelan korban yang tidak sedikit karena tuntutan untuk memisahkan diri dari negara republik indonesia. Setelah sebelumnya pemerintah melakukan berbagai pendekatan pembangunan dan keamanan dalam menyelesaikan permasalahan di papua¹¹ lebih lanjut dikemukakan bahwa kebijakan otonomi khusus ini merupakan kebijakan yang diharapkan tidak hanya dapat mengatasi permasalahan konflik namun juga dapat mempercepat pembangunan di papua. Otonomi khusus ini paling tidak mempunyai 4 (empat) cita-cita, yaitu¹²:

- a. Meningkatkan taraf hidup masyarakat;
- b. Mewujudkan keadilan, penegakkan hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi;
- c. Pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli papua, serta
- d. Penerapan tata kelola pemerintahan.

Mencermati uraian yang dikemukakan oleh diakui bahwa cita-cita yang ingin diwujudkan dalam penerapan UU No 21 tahun 2001 belum dilakukan secara maksimal. Cita-cita tersebut belum dapat diimplementasikan dalam produk hukum baik itu perdesi atau perdasus. Khusus untuk perdasus seharusnya cita-cita yang ingin diwujudkan untuk orang asli papua harus dibentuk dengan perdasus. Nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam tatanan kehidupan berbangsa harus diwujudnyatakan dalam bentuk produk hukum pelaksanaan otonomi khusus, yaitu perdasus.

Peraturan Daerah Khusus di Papua, yang biasa disebut PERDASUS (Peraturan Daerah Khusus) dan PERDASI (Peraturan Daerah Provinsi), merupakan instrumen hukum daerah yang lahir dari kekhasan Papua sebagai daerah otonomi khusus berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan diperbarui dengan UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Melalui produk hukum ini, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk merumuskan kebijakan-kebijakan yang menyesuaikan dengan situasi sosial, budaya, dan kebutuhan masyarakat lokal Papua, termasuk perlindungan hak adat, pengakuan masyarakat hukum adat, serta penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis kearifan lokal¹³.

¹⁰ Theodor Rathgeber, *Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya Di Papua Barat : Studi Realita Sosial Dan Perspektif Politik*, 1st ed. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006).

¹¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Hasil Kajian Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020).

¹² (BPHN Kemenkumham, 2020)

¹³ Mesak Iek et al., "Sosialisasi Pengakuan Tanah Adat Keluarga Faitri Sebagai Sistem Nilai Yang Menentukan Pranata Ekonomi Di Kampung Tehak Tee Distrik Aitinyo Utara Kabupaten Maybrat Papua Barat Daya," *SWARNA: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 2, no. 8 (2023): 820–826.



Perdasus merupakan peraturan daerah yang sifatnya khusus dan mengatur hal-hal istimewa, seperti pengakuan hak ulayat tanah adat, mekanisme politik afirmatif untuk orang asli Papua, pengelolaan sumber daya alam, serta perlindungan hak-hak masyarakat adat¹⁴. Perdasi adalah peraturan daerah provinsi yang mengatur hal-hal yang tidak diatur secara spesifik oleh Perdasus, seperti pelaksanaan program sektoral atau pelayanan publik sesuai kebutuhan daerah otonomi khusus, semisal pendidikan, kesehatan, dan ekonomi lokal. Dalam banyak kasus, Perdasi digunakan sebagai penguatan pelaksanaan Perdasus atau mempertegas amanat dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua¹⁵.

Perdasus dan Perdasi menjadi pilar pelaksanaan desentralisasi asimetris (otonomi khusus) Papua, dengan tujuan memenuhi kebutuhan masyarakat Papua, khususnya Orang Asli Papua (OAP), yang selama ini sering termarginalkan secara politik dan ekonomi¹⁶. Namun, lemahnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan, tumpang tindih kewenangan, serta administrasi yang kurang responsif masih menjadi hambatan besar di dalam proses legislasi dan implementasi kebijakan daerah khusus ini¹⁷.

Terkait dengan perencanaan penyusunan perdasus tersebut, maka permasalahannya adalah *pertama*, apakah pembentukan perdasus dalam rangka pelaksanaan kewenangan-kewenangan khusus yang bersumber dari otonomi khusus papua tersebut pembentukannya telah sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan memperhatikan materi muatan yang tepat. *Kedua*, perdasus yang dibuat dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus tidak dapat dilaksanakan dengan baik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan pembangunan di papua, *ketiga*, khusus mengenai penyebarluasan rancangan perdasus hampir dipastikan tidak pernah dilakukan baik oleh pemerintah provinsi maupun oleh dprp kepada masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat atau perguruan tinggi untuk memberikan masukan terhadap muatan materi rancangan perdasus tersebut. Hal ini menyebabkan banyak rancangan perdasus, bahkan perdasus yang dibuat menjadi tidak bermanfaat bahkan hanya menghabiskan anggaran daerah, tetapi kemudian tidak memberi manfaat bagi masyarakat papua sebagaimana diharapkan.

Dengan harapan perubahan sosial tersebut, maka tentunya pembentukan peraturan perundang-undangan mulai proses pembuatan dan materi perundang-undangan dapat selanjutnya diarahkan untuk menghapuskan segala diskriminasi ekonomi, budaya, politik dan lain sebagainya yang dialami orang papua dapat selanjutnya diarahkan untuk pembangunan menuju kualitas hidup masyarakat yang lebih baik.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, adapun permasalahan yang akan dibahas dalam artikel ini yaitu bagaimanakah memaknai pembentukan perdasus dalam menjalankan amanat otonomi khusus di Papua. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis lebih mendalam bagaimana pembentukan perdasus dalam menjalankan amanat otonomi khusus di Papua.

¹⁴ Hasan Mustofa, "Otonomi Khusus Noken Papua Dalam Bingkai Ketatanegaraan Indonesia," *As-Syifa: Journal of Islamic Studies and History* 3, no. 1 (2023): 14–25.

¹⁵ Marius Suprianto Sakmaf, "Tanggung Jawab Pemerintah Provinsi Papua Barat Dalam Pengelolaan Situs Mansinam Sebagai Objek Wisata Religi Berbasis Kesejateraan Masyarakat Hukum Adat," *JPPI (Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia)* (2022).

¹⁶ Zahlul Pasha Karim, "Pengabaian Nilai-Nilai Pancasila Dalam Tata Kelola Pemerintahan Di Daerah Otonomi Khusus," *Proceeding APHTN-HAN* 2, no. 1 (2024): 239–282.

¹⁷ Aldi Amirullah, "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua," *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* 3, no. 2 (2023): 167–185.



METODE / METHOD

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini akan dilakukan secara komperensif, maka penelitian ini digunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kosep hukum (*conceptual approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*). Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Analisa bahan hukum dilakukan dengan mengkonstruksi yuridis dengan cara deskriptif pengembalaan/uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi-proposisi hukum atau non hukum terkait dengan perdasus.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN / ANALYSIS AND DISCUSSION

Memaknai Pembentukan Perdasus Dalam Menjalankan Amanat Otonomi Khusus Di Papua

Dalam kerangka yang umum, pengarahan hukum dengan model hukum pembangunan pertama kali dickestukan oleh Mochtar Kusumaatmaja sebagai model hukum pembangunan. Inti ajaran hukum pembangunan ini sebagaimana disarikan oleh Romli Atmasasmita dari pemikiran Mochtar Kusumaatmaja dapat dijabarkan sebagai berikut¹⁸:

1. Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar dapat menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur menurut Mochtar Kusumaatmaja, dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi keduanya. Beliau menolak perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata.
2. Baik perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan awal dari pada masyarakat yang sedang membangun maka hukum menjadi suatu sarana (bukan alat) yang tak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.
3. Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga hukum (sebagai kaidah sosial) harus dapat mengatur (membantu) proses perubahan dalam masyarakat.
4. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.
5. Implementasi fungsi hukum tersebut di atas hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum itu.

Berangkat dari paradigma ini, roda pembangunan di Papua kemudian mulai digerakkan. Pola penanganan konflik yang awalnya hanya bertumpu pada upaya represif aparat, mulai digeser dengan pendekatan kesejahteraan dan dialog-dialog terbuka. Pendekatan kesejahteraan merupakan landasan filosoifis yang harus menjadi landasan pembentukan Perdasus. Kesenjangan antar wilayah dalam hal ini Papua dengan wilayah Indonesia lain membuat tuntutan perubahan kesejahteraan harus dilakukan di Papua bila menginginkan Papua tetap bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Nilai kesejahteraan merupakan tujuan Negara Indonesia yang harus diimplementasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perdasus. Mengenai tujuan negara yang mewujudkan kesejahteraan tentunya menjadi suatu landasan filosofis, maka oleh Achmad Ruslan, mengemukakan penggabungan filosofis positivisme pragmatis dan nilai-nilai pembuat keputusan. Filosofis positivisme pragmatis, yaitu perancangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan pada nilai-nilai, kemudian menyesuaikannya dengan hal-hal yang menjadi tuntutan dan kebutuhan masyarakat berdasarkan pengalaman yang disusun secara logis. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang menjadi hasil pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya merupakan suatu kumpulan peraturan-peraturan akan tetapi juga berisi nilai-nilai etis dan bertumpu pada moral masyarakat¹⁹.

Selain itu oleh Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang-undang itu hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan itu sendiri²⁰. Dalam konteks Perdasus tentunya landasan filosofis yang untuk membentuk Perdasus harus mempertimbangkan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan

¹⁸ Romli Atmasasmita, "Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional," *Jurnal Hukum Prioris* 3, no. 1 (2012): 1–26.

¹⁹ Achmad Ruslan, *Teori Dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia* (Yogyakarta: Rangkang Education & PuKap Indonesia, 2013).

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010).



pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah masyarakat Papua sebagai bagian dari bangsa Indonesia yang memiliki hak yang sama dengan masyarakat Indonesia lainnya. Suasana kebatinan dan falsafah masyarakat Papua adalah terwujudnya masyarakat yang sejahtera dan dapat bersaing dengan daerah lain di Indonesia.

Pada tahun 2001 kemudian terbitlah UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang salah satu isinya memberi kewenangan kepada pemerintah Papua untuk membentuk Perdasus²¹. Dalam kaitannya dengan ini, tinjauan filosofis munculnya Perdasus adalah selain diamanatkan dalam UU No 21 Tahun 2001, tetapi juga yang terpenting adalah bahwa dalam pembentukan Perdasus tersebut dan implemetasinya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi orang asli Papua sekaligus meningkatkan kesadaran kehidupan berbangsa dan bernegara dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945.

Dari uraian sebagaimana dikemukakan di atas menjadi dasar diberlakukan otonomi khusus di Provinsi Papua, dimana Provinsi Papua diberikan kewenangan untuk membentuk Perdasus untuk melaksanakan UU No 21 Tahun 2001. Dalam Pasal 1 angka 10 UU No 2 Tahun 2021 ditentukan bahwa Perdasus dibentuk untuk melaksanakan pasal-pasal tertentu. Pada Tabel 1 di bawah ini diuraikan mengenai pasal-pasal tertentu dalam UU No 21 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU No 2 Tahun 2021 sebagai berikut:

Tabel 1. Pembentukan Perdasus yang Diamanatkan oleh UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU No 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Terhadap No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

No.	Lingkup Materi yang Diatur	UU No 21 Tahun 2001	UU No 2 Tahun 2021	Keterangan
1.	Lambang daerah	Pasal 2 ayat (3)		Perdasus
2.	Pelaksanaan kewenangan	Pasal 4 ayat (3)		Perdasus atau Perdasi
3.	Kewenangan kabupaten/kota	Pasal 4 ayat (5)		Perdasus atau Perdasi
4.	Tata cara pemberian pertimbangan oleh gubernur terkait dengan perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah terkait kepentingan Provinsi Papua	Pasal 4 ayat (9)	Pasal 5 ayat (8)	Perdasus
5.	Tata cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur	Pasal 11 ayat (3)		Perdasus sesuai dengan peraturan perundang-undangan
6.	Keanggotan dan jumlah MRP	Pasal 19 ayat (3)		Perdasus
7.	Pelaksanaan tugas dan wewenang MRP	Pasal 20 ayat (2)	Pasal 20 ayat (2)	Perdasus
8.	Pelaksanaan hak MRP	Pasal 21 ayat (2)		Perdasus, dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah
9.	Tata cara pelaksanaan kewajiban MRP	Pasal 23 ayat (2)		Perdasus dengan berpedoman pada peraturan pemerintah
10.	Pembagian Penerimaan bagi hasil sumber daya alam pertambangan minyak bumi, bagi hasil sumber daya alam pertambangan gas alam, dan penerimaan khusus	Pasal 34 ayat (7)	Pasal 34 ayat (7)	Perdasus

²¹ Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua,” *Undang-undang (UU) Nomor 2 Tahun 2021*, no. 1 (2021): 1–40.



11.	Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua Penanganan khusus bagi pengembangan suku-suku yang terisolasi, terpencil dan terabaikan di Provinsi Papua	Pasal 38 ayat (2)	Pasal 38 ayat (2)	Perdasus
12.		Pasal 66 ayat (2)		Perdasus
13.	Pengawasan sosial	Pasal 67 ayat (2)		Perdasus
14.	Kewenangan provinsi, kabupaten/kota	Pasal 71 ayat (2)		Perdasus

Sumber: *Bagian Produk Hukum Daerah, Biro Hukum, Sekretariat Daerah Provinsi Papua dan data yang diolah.*

Guna menjalankan pasal-pasal tertentu dalam UU No 21 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah beberapa kali terahir dengan UU No 2 Tahun 2021, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 1 huruf 10, maka perlu dibentuk Perdasus. Sedikitnya, ditemukan 14 (empat belas) ketentuan dalam UU No 21 Tahun 2001 yang mesti dibentuk Perdasus.

Dilihat dari nilai filosofis yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dimana negara mengakui satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa tetapi juga mengakui dan menghormati satuan-satuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Untuk itu kebijakan ini di desain agar orang asli Papua tidak termarginalkan dan dapat berpartisipasi di dalam pembangunan di Papua. Berbagai kebijakan otonomi khusus Papua tersebut semata-mata ditujukan untuk mencapai cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, termasuk dalam hal ini yaitu pembangunan masyarakat Papua²².

Dari persepektif nilai sosiologis salah satu kunci dalam pembangunan Papua adalah adanya keadilan, transparansi, dan keberpihakan terhadap orang asli Papua dalam setiap kebijakan yang diambil. Oleh karena itu pemerintah berkomitmen tidak hanya menyediakan dana insentif untuk pembangunan di Papua, tetapi juga harus membangun suatu sistem yang baik sehingga perencanaan, pengalokasian dan pelaporan keuangan daerah dapat berjalan dengan baik²³. Dalam perspektif ini, maka keadilan sosial dalam pembentukan Perdasus harus mencerminkan keberpihakan kepada orang asli Papua. Perjuangan hukum untuk melindungi orang asli Papua menjadi prioritas utama dalam mepercepat kesetaraan orang asli Papua dengan warga Negara Indonesia lainnya. Pembangunan yang diharapkan oleh pemerintah untuk mempercepat perubahan di Papua tentunya harus dilakukan pembentukan Perdasus yang berpihak kepada orang asli Papua.

Proses pembentukan dan perencanaan suatu peraturan perundang-undangan, khususnya terkait proses pembentukan Perdasus merupakan hal yang sangat penting dan harus diperhatikan dalam setiap pembentukan Perdasus. Oleh karena itu, menurut VCRAC Crabbe bahwa aspek terpenting dari undang-undang (termasuk Perdasus) bukan hanya terkait aspek pengaturan tetapi juga proses pembuatan/pembentukannya (*the important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making process itself*)²⁴.

Dengan demikian, dalam pembentukan Perdasus merupakan proses pembuatan Perda yang pada dasarnya dimulai dari proses perencanaan, persiapan, teknis penyusunan, perumusan, pembahasan, penetapan/pengesahan, pengundang dan penyebarluasan Perdasus. Sesuai ketentuan Pasal 29 ayat (4) UU No 21 Tahun 2001, mengatur: Tata cara pembuatan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka proses/tahapan pembentukan Perdasus dilakukan sesuai dengan UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 12 Tahun 2011 dan mengikuti mekanisme/tahapan pembentukan Perda sesuai UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimulai dari tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap penetapan/pengesahan, tahap pengundangan dan penyebarluasan.

Dalam perencanaan penyusunan Perdasus harus dan wajib dilakukan dalam suatu program legislasi daerah atau program pembentukan Perda penyebarluasan dalam UU No 23 Tahun 2014 dan juga penyusunan naskah akademik rancangan Perdasus yang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik. Selanjutnya dilakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsep rancangan Perdasus yang berasal dari Pemerintah Provinsi (Gubernur) dalam hal ini perangkat daerah pengusul/pemrakarsa rancangan Perdasus dan

²² (BPHN Kemenkumham, 2020)

²³ (BPHN Kemenkumham, 2020)

²⁴ (BPHN Kemenkumham, 2017)



dikoordinasikan dengan Biro Hukum Provinsi. Sedangkan rancangan Perdasus yang berasal dari DPRP dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRP, yaitu Badan Legislasi (Baleg) atau Badan Pembentukan Perda (Bapemperda) sebagaimana disebutkan dalam UU No 23 Tahun 2014.

Pembentukan Perdasus mengalami kendala lebih kepada pemahaman terhadap fungsi dan kepentingan Perdasus, demikian juga terhadap kapasitas dari sumberdaya manusia yang berada dalam ketiga institusi dalam hal ini DPRP, Gubernur, dan MRP. Kerja-kerja lembaga institusi untuk mengatasi kemiskinan yang dialami orang asli Papua tentunya diharapkan memberikan perubahan kehidupan masyarakat dengan adanya pembentukan Perdasus. Selain itu dengan Perdasus akan mengurangi konflik di Provinsi Papua, namun belum menunjukkan suatu perubahan menurunnya konflik. Sejalan dengan ini, maka argumentasi dari John Rawls bahwa nilai-nilai seperti keadilan, persamaan hak, dan moralitas merupakan sifat manusia yang perlu diperhitungkan dan dikembangkan. Memperjuangkan suatu keadilan yang dapat dinikmati oleh semua warga, termasuk mereka yang retak dan miskin. Ini yang dinamakan *equity* atau *distributive justice*. Masyarakat yang mempunyai konsensus kuat mengenai asas-asas keadilan yang harus dilaksanakan oleh institusi-institusi politik²⁵.

Berdasar pada argumentasi di atas dapat dipahami bahwa peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari hukum dan memiliki nilai yang urgent bagi perkembangan sistem hukum Indonesia kedepannya. Oleh karena itu diperlukannya peningkatan kemampuan para perancang perundang-undangan sehingga mampu berkontribusi dalam pembangunan hukum nasional. Sudah seyoginya untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, maka diperlukan pembangunan hukum nasional secara menyeluruh, terencana dan berkelanjutan. Sudah menjadi permasalahan umum bahwa dalam pembentukan Perda antara lain terdiri dari kurang mempedomani teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang ada, kajian naskah akademik yang kurang mendalam, penyusunan program pembentukan Perdasus yang tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat serta tidak adanya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, kurangnya kemampuan sumber daya manusia yang ada, dan penyusunan Perdasus masih dipengaruhi kepentingan jangka pendek dan mendahulukan kepentingan politik lokal dan elit. Tabel 2 dan Tebal 3 di bawah ini menunjukan Program Pembentukan Perdasi/Perdasus yang dibentuk di tahun 2008 dan tahun 2020. Sebagai berikut:

Tabel 2. Program Pembentukan Perdasi/Perdasus Tahun 2018

No.	RAPERDASI	RAPERDASUS
1.	Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Papua	Perubahan Perdasus Nomor 22 Tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat
2.	Penyelenggaraan Keparawisataan Daerah	Perubahan Perdasus Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah
3.	Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing	Lambang Provinsi Papua
4.	Pembangunan Infrastruktur Jalan Dengan Penganggaran Tahun Jamak	Pengawasan Sosial
5.	Sistem Pengawasan Tata Kelola Keuangan Daerah Provinsi Papua	Kampung Adat
6.	Kepegawaian Daerah	Pengawasan Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Tugas, Wewenang, Hak Dan Kewajiban MPR
7.	Kewenangan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota	Pengusaha Asli Papua
8.	Pembangunan Bidang Keagamaan di Provinsi Papua	Pemanfaatan Tanah Adat
9.	Perubahan Perdasi Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Pertambangan Rakyat Daerah	Perlindungan Hutan
10.	Perubahan Perdasi Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pelayanan Kesehatan	Perlindungan Terhadap Pantai Adat
11.	Tugas Kepolisian Daerah di Bindang Ketertiban dan Ketenteraman	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

²⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia pustaka utama, 2017).



12.	Pencabutan Perdasi Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Papua Gracia Airlines	Pengadilan HAM
13.	Perubahan Perdasi Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua	Komisi HAM Daerah
14.	Hari Ibadah	
15.	Rencana Induk Pembangunan Perekonomian Provinsi Papua	
16.	Tanggung Jawab Pemerintah Terhadap Rumah Sakit Rujukan Nasional dan Regional (Tipe A. B. C)	
17.	Penyelenggaraan Keagaman di Papua	
18.	Penghapusan Asaset-aset Daerah	
19.	Pengelolaan Sosial Lingkungan Perusahaan	
20.	Keolahragaan	
21.	Kepemudaan	
22.	Pengumpulan Sumbangan Dalam Rangka Pelaksanaan Pekan Olah Raga Nasional ke XX Papua	
23.	Legislasi Asset-aset Pemerintah Provinsi Papua	

Sumber: Biro Hukum Provinsi Papua.

Tabel 3. Program Pembentukan Perdasi/Perdasus Tahun 2020

No.	RAPERDASI	RAPERDASUS
1.	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua Tahun Anggaran 2020	Hak Ulayat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Kampung Adat
2.	Penyelenggaraan Keparawisataan Daerah	Perlindungan Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam
3.	Kewenangan Pemerintah Provinsi dan Kewenangan Kabupaten/Kota	Pengawasan Sosial
4.	Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Lambang Daerah
5.	Pembangunan Infrastruktur dan Penganggaran Tahun Jamak	Perubahan Atas Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah
6.	Pencabutan Perdasi Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Pendirian Perseroan Terbatas PT. Papua Gracis Airlines	Revisi Perdasus Tentang Kebudayaan di Provinsi Papua
7.	Pemberian Nama Papua Bangkit Pada Jembatan Hamadi-Holtekam Kota Jayapura	Bendera dan Lambang Daerah di Provinsi Papua
8.	Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Irian Bhakti Mandiri Menjadi Perusahaan Perseroan Derah Irian Bhakti	
9.	Bantuan Luar Negeri	
10.	Pelaksanaan Tugas Kepolisian di Bidang Ketertiban dan Ketentraman	
11.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Keuangan Khusus di Provinsi Papua	



12. Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah
13. Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah
14. Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Retribusi Daerah
15. Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara
16. Pemberian Intensif dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal
17. Pengelolaan Kehutanan di Provinsi Papua
18. Perlindungan Dan Pertambangan Danau di Provinsi Papua
19. Standarisasi Kempensasi Pembangunan Jalan di Provinsi Papua
20. Perlindungan dan Pengembangan Pengusaha Asli Papua
21. Tanggug Jawab Sosial Perusahaan di Provinsi Papua
22. Bantuan Lembaga Pendidikan Swasta di Provinsi Papua

Sumber: Biro Hukum Provinsi Papua.

Dari Tabel 2 dan Tabel 3 di atas terkait dengan Program Pembentukan Perdasus/Perdasi, terdapat program yang belum diselesaikan di tahun 2018 dan juga tidak terselesaikan di tahun 2020. Pemikiran mengenai pembentukan Perdasus untuk memberikan manfaat bagi perubahan kehidupan orang asli Papua yang masih jauh tertinggal dibanding dengan wilayah Indonesia lainnya, tentunya Perdasus mempunyai peran untuk menciptakan transformasi kehidupan orang asli Papua. Perdasus harus mempunyai tujuan memberikan manfaat bagi orang asli Papua dengan menyediakan pendidikan, kesehatan, transportasi, air dan jaminan sosial agar kehidupan orang asli Papua lebih baik. Selain itu Perdasus tidak efektif dalam melaksanakan program-program untuk memberikan layanan dan tidak menciptakan kemudahan bagi orang asli Papua terutama terkait dengan lapangan kerja.

Pembentukan Perdasus tentunya mempunyai suatu proses pembentukan yang berbeda dengan Perda karena Perdasus yang dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur Papua dengan pertimbangan dan persetujuan MRP. Hal ini tentunya membuat perbedaan dengan pembentukan Perda, dimana cukup dengan persetujuan bersama DPRP dan Gubernur Papua. Dalam perencanaan sampai dengan pembahasan dilakukan oleh DPRP dan Gubernur Papua, hanya pada saat hendak dilakukan persetujuan bersama rancangan Perdasus tersebut diajukan kepada MRP untuk mendapatkan pertimbangan dan persetujuan dalam bentuk rekomendasi. Rekomendasi yang diberikan terkait dengan rancangan Perdasus tersebut bertentangan dengan hak-hak orang asli Papua atau telah memberikan perlindungan terhadap orang asli Papua atau tidak. Rekomendasi yang diberikan dapat digunakan atau tidak dikembalikan kepada DPRP dan Gubernur Papua. Selama kurun waktu lima tahun terakhir ini proses pembentukan Perdasus belum ada rekomendasi yang diberikan oleh MRP. Rekomendasi yang diberikan hanya sebatas calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua yang harus orang asli Papua.

Hal ini tentunya berlandaskan pada Pasal 37 Perdasi No. 9 Tahun 2010 tentang Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Khusus, dimana peran MRP hanya sebatas memberikan pertimbangan dan persetujuan. Rancangan Perdasus yang telah disetujui bersama DPRP dan Gubernur sebelum ditetapkan menjadi Perdasus diajukan kepada MRP untuk dilakukan pembahasan guna mendapatkan pertimbangan dan persetujuan. Pembahasan rancangan Perdasus dilakukan oleh kelompok kerja MRP dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya rancangan Perdasus. Dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan MRP melakukan konsultasi dengan Pemerintah Provinsi Papua dan DPRP. Dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari tidak mendapat pertimbangan dan persetujuan rancangan Perdasus dianggap telah mendapat pertimbangan dan persetujuan oleh MRP. Dalam konteks ini nampak bahwa MRP tidak diberikan ruang untuk melakukan pembahasan serta tidak diberikan ruang untuk menolak suatu rancangan Perdasus yang materi muatanya bertentangan dengan hak-hak dasar dan/atau kepentingan orang asli Papua. Tidak adanya pengaturan secara tegas mengenai penolakan terhadap suatu Perdasus oleh MRP dalam hal suatu Perdasus telah disetujui oleh DPRP dan



Gubernur membuat peran MRP hanya sebatas lembaga rekomendasi, dimana membuat suatu produk Perdasus tidak dapat dilaksanakan.

Selanjutnya dalam Pasal 52 Perdasi No. 9 Tahun 2010 rancangan Perdasus yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi Papua dan materi muatannya mengatur tentang MRP dan materi muatan lain yang berkaitan dengan hak-hak dasar dan/atau kepentingan orang asli Papua, dikoordinasikan dengan Pemerintah Provinsi Papua Barat dan DPR Papua Barat. Koordinasi dilakukan untuk mengkonfirmasi hal-hal sebagai berikut:

- a. proses pembentukan rancangan Perdasus;
- b. materi muatan; dan
- c. waktu pleno dan pengesahan.

Rekomendasi dari MRP sendiri oleh Pemerintah Provinsi Papua dianggap sebagai suatu pendapat yang dapat dilakukan atau tidak dilakukan, maka rekomendasi dari MRP tidak memberikan dampak terhadap suatu rancangan Perdasus. Rekomendasi sendiri mengandung pengertian yang berbeda-beda berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 angka 12 UU No 15 Tahun 2014 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, menyatakan rekomendasi adalah saran dari pemeriksa berdasarkan hasil pemeriksannya, yang ditujukan kepada orang dan/atau badan yang berwenang untuk melakukan tindakan dan/atau perbaikan. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 7 UU No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, menyatakan rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik. Dari pengertian rekomendasi tersebut tentunya menimbulkan pandangan negatif dalam perspektif dilakukan atau tidak dilakukan perbaikan terhadap rancangan Perdasus menjadi kewenangan dari DPRP dan Gubernur Papua. MRP sebagai perwakilan masyarakat adat, agama dan perempuan, tentunya tidak dapat menyuarakan secara baik terkait hak-hak orang asli Papua bila suatu rancangan Perdasus belum dapat menjawab kebutuhan hukum dari orang asli Papua. MRP harus diberikan ruang lebih dari proses pembentukan Perdasus, terutama pada perencanaan, penyusunan dan pembahasan. Ketiga tahapan ini tentunya akan menjawab kebutuhan hukum dari orang asli Papua yang menghendaki adanya peraturan perundang-undangan yang berpihak dan melindungi hak-hak dari orang asli Papua. Peran MRP yang sangat terbatas dalam hal pembentukan Perdasus tentunya akan membuat norma hukum yang sulit untuk dilaksanakan pada tataran orang asli Papua.

MRP dapat mengajukan rancangan Perdasus dan tentunya harus dimulai dari tahapan perencanaan dengan mengusulkan racangan Perdasus agar ditetapkan bersama racangan Perdasus yang diusulkan dari Pemerintah Provinsi Papua dan DPRP. Demikian halnya tahapan penyusunan MRP harus diberikan ruang untuk menyusun rancangan Perdasus dengan menyiapkan naskah akademik dan racangan Perdasus. Selain itu keterlibatan MRP dalam pembahasan bersama dengan DPRP dan Gubernur Papua. Untuk itu perubahan terhadap UU No 21 Tahun 2001 harus dilakukan terhadap Pasal 20 ayat (1) huruf c terkait pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama Gubernur Papua dan Pasal 29 UU No 21 Tahun 2001 terkait pembuatan Perdasus.

Selain itu pada hierarki peraturan perundang-undangan, Perda harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU No 12 tahun 2011, mengatur: Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Dalam penjelasannya, diuraikan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

KESIMPULAN / CONCLUSION

Pembentukan Perdasus dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur Papua dengan pertimbangan dan persetujuan MRP dalam bentuk rekomendasi. Rekomendasi yang diberikan terkait dengan rancangan Perdasus tersebut bertentangan dengan hak-hak orang asli Papua atau telah memberikan perlindungan terhadap orang asli Papua atau tidak. Rekomendasi yang diberikan dapat digunakan atau tidak dikembalikan kepada DPRP dan Gubernur Papua. Selama kurun waktu lima tahun terakhir ini proses pembentukan Perdasus belum ada rekomendasi yang diberikan oleh MRP. Rekomendasi yang diberikan hanya sebatas calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua yang harus orang asli Papua. MRP harus diberikan ruang lebih dari proses pembentukan Perdasus, terutama pada perencanaan, penyusunan dan pembahasan. Ketiga tahapan ini tentunya akan menjawab kebutuhan hukum dari orang asli Papua yang menghendaki adanya peraturan perundang-



undangan yang berpihak dan melindungi hak-hak dari orang asli Papua. Peran MRP yang sangat terbatas dalam hal pembentukan Perdasus tentunya akan membuat norma hukum yang sulit untuk dilaksanakan pada tataran orang asli Papua.

BIBLIOGRAFI / BIBLIOGRAPHY

- Amirullah, Aldi. "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua." *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* 3, no. 2 (2023): 167–185.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Atmasasmita, Romli. "Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional." *Jurnal Hukum Prioris* 3, no. 1 (2012): 1–26.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. *Hasil Kajian Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020.
- . *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta, 2017.
- Boelaars, J. "Manusia Irian Jaya. Dahulu, Sekarang, Masa Depan." *Jakarta (ID)*: PT Gramedia (1986).
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia pustaka utama, 2017.
- Effendy, Revana Giara. "Analisis Otonomi Khusus Papua Dalam Perspektif Orang Asli Papua." *Binamulia Hukum* (2023).
- Iek, Mesak, Halomoan Hutajulu, Agustina Ester Antoh, and Stephani Inagama Timisela. "Sosialisasi Pengakuan Tanah Adat Keluarga Faitri Sebagai Sistem Nilai Yang Menentukan Pranata Ekonomi Di Kampung Tehak Tee Distrik Aitinyo Utara Kabupaten Maybrat Papua Barat Daya." *SWARNA: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 2, no. 8 (2023): 820–826.
- Karim, Zahlu Pasha. "Pengabaian Nilai-Nilai Pancasila Dalam Tata Kelola Pemerintahan Di Daerah Otonomi Khusus." *Proceeding APHTN-HAN* 2, no. 1 (2024): 239–282.
- Mustofa, Hasan. "Otonomi Khusus Noken Papua Dalam Bingkai Ketatanegaraan Indonesia." *As-Syifa: Journal of Islamic Studies and History* 3, no. 1 (2023): 14–25.
- Ni'Matul, Huda. "Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa Daerah Khusus Dan Otonomi Khusus." *Bandung: Nusamedia* (2014).
- Pemerintah Provinsi Papua. *Mengungkap Fakta Pembangunan Papua Rekam Jejak Implementasi Otsus (2002-2020)*. jayapura: Pemerintah Provinsi Papua, 2020.
- Pigay, Decki Natalis, and Lance Castles. *Evolusi Nasionalisme Dan Sejarah Konflik Politik Di Papua: Sebelum, Saat Dan Sesudah Integrasi*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Rakia, A Sakti R S, Muharuddin Muharuddin, and Marthin Sahertian. "Pelaksanaan Kewenangan Gubernur Dalam Konsep Otonomi Khusus Papua." *JUSTISI* 8, no. 1 (2022): 1–14.
- Rathgeber, Theodor. *Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya Di Papua Barat : Studi Realita Sosial Dan Perspektif Politik*. 1st ed. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006.
- Republik Indonesia. "Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua." *Undang-undang (UU) Nomor 2 Tahun 2021*, no. 1 (2021): 1–40.
- Ruslan, Achmad. *Teori Dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education & PuKap Indonesia, 2013.
- Sakmaf, Marius Suprianto. "Tanggung Jawab Pemerintah Provinsi Papua Barat Dalam Pengelolaan Situs Mansinam Sebagai Objek Wisata Religi Berbasis Kesejateraan Masyarakat Hukum Adat." *JPPI (Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia)* (2022).
- United Nation. "Indonesia Netherlands Agreement (with Annex) Concerning West New Guinea (West Irian). Signed at the Headquarters of the INDONÉSIE et Accord (Avec Annexe) Concernant La Nouvelle-Guinée Occidentale (Irian Occidental). Signé Au Siège de l'Organisa," no. 6311 (1962).
- Yoman, Socratez Sofyan. *Pintu Menuju Papua Merdeka Perjanjian New York 15 Agustus 1962 Dan Pepera 1969 Hanya Sandiwara Politik Amerika, Indonesia, Belanda Dan PBB*. jayapura: Lembaga Rekonsiliasi Hak-Hak Asasi Manusia Koteka Papua Barat, 2000.