

## INKONSISTENSI ARAH KEBIJAKAN DALAM IMPLEMENTASI REGULASI OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA, INDONESIA

### *(Inconsistency of Policy Direction in the Implementation of Special Autonomy Regulations for Papua Province, Indonesia)*

Fithrotu Alfin Nahdziah,<sup>1</sup> Henri Christian Pattinaja<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Magister Ilmu Hukum Universitas Pancasila

<sup>2</sup> Fakultas Hukum Universitas Pancasila

E-mail Koresponden : henrichristiano2@gmail.com

---

#### **Abstrak**

Arah kebijakan dalam pembentukan regulasi otonomi khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mencakup kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum Perempuan. Namun, apakah setelah pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua dalam implementasinya sudah mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat Provinsi Papua dan berjalan seperti apa yang dicita-citakan atau justru hanya sebagai pelaksanaan amanat UUD NRI 1945 secara belaka. Berdasarkan kondisi inilah, penulis tertarik untuk menarik permasalahan yaitu bagaimana arah kebijakan UU No. 21 Tahun 2001 berdasarkan pada implementasi terhadap masyarakat di Provinsi Papua. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif melalui data sekunder berupa studi kepustakaan dan disajikan secara deskriptif analitis. Hasil dari penelitian ini menunjukkan inkonsistensi arah kebijakan regulasi UU No. 21 tahun 2001 beserta dengan aturan pelaksana atau turunan lainnya sebagai produk hukum yang berkarakter responsif. Namun, dalam implementasinya Pemerintah Provinsi Papua tidak sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia dan mengarah pada strategi hukum ortodoks yakni peranan lembaga negara sangat dominan dan monopolis dalam menentukan arah pembangunan hukum.

**Kata Kunci :** Arah Kebijakan; Otonomi Khusus Provinsi Papua; Politik Hukum

### **Abstract**

The policy direction in the formation of special autonomy regulations for Papua Province is intended to provide greater authority and responsibility for the Province and the people of Papua to organize government and regulate the utilization of natural resources in Papua Province for the greatest prosperity of the Papuan people as part of the Indonesian people in accordance with laws and regulations that include the authority to empower the socio-cultural and economic potential of the Papuan people, including providing adequate roles for indigenous Papuans through representatives of customs, religions, and women. However, whether after the granting of special autonomy to Papua Province in its implementation has expressed what is contained in the Papuan Provincial society and run as aspired or is it merely an implementation of the mandate of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Based on this condition, the author is interested in drawing the problem, namely how the policy direction of Law No. 21 of 2001 is based on its implementation towards the people in Papua Province. The research method used is normative juridical through secondary data in the form of literature studies and presented descriptively analytically. The results of this study show the inconsistency of the policy direction of the regulation of Law No. Law No. 21 of 2001, along with its implementing regulations and other derivatives, is a responsive legal product. However, in its implementation, the Papuan Provincial Government has not aligned with the ideals of the Indonesian nation and has instead adopted an orthodox legal strategy, with state institutions playing a dominant and monopolistic role in determining the direction of legal development.

**Keywords :** Policy Direction; Special Autonomy of Papua Province; Legal Politics

|                       |                      |                      |
|-----------------------|----------------------|----------------------|
| Submitted: 10-12-2025 | Reviewed: 11-12-2025 | Accepted: 15-12-2025 |
|-----------------------|----------------------|----------------------|

### **A. PENDAHULUAN**

Seiring berkembangnya tugas yang dihadapi oleh ketatanegaraan Indonesia yang heterogen dan lahirnya Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), maka mengalami perubahan bentuk pemerintahan menjadi desentralisasi yang diawali dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi luas.[1] Sementara itu, desentralisasi akan berkaitan dengan demokrasi, sedangkan menurut Hans Kelsen sistem demokrasi juga menentukan sifat organ legislatifnya, bahwa organ legislatif yang merupakan sebuah majelis yang mewakili seluruh penduduk atau merupakan parlemen yang dipilih oleh rakyat.[2] Setelah 5 (lima) tahun kemudian, upaya pemerintah yang berkelanjutan untuk memperkuat

sistem desentralisasi ditandai dengan dicabutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, setelah 10 (sepuluh tahun) kemudian, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak relevan dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dilihat dari landasan sosiologis negara Indonesia, maka desentralisasi adalah cara terbaik untuk membangun pemerintahan yang demokratis dan efektif. Salah satu perubahan utama dari otonomi daerah (Otda) adalah pemberian otonomi khusus (Otsus). Dasar hukum dari kebijakan pemberian otonomi khusus yakni Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945.

Penerapan desentralisasi terlihat sejak dimulainya era reformasi salah satunya adalah pengesahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Undang-undang ini merupakan model strategi pemerintah yang didukung penuh oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terkait strategi penghapusan pendekatan keamanan dan mulai memaksimalkan pendekatan demokrasi dan kesejahteraan (*welfare and democracy*). Kemudian, Pemerintahan Daerah Provinsi Papua terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebagai badan legislatif, dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif. Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.

Pandangan Moh. Mahfud M.D. dan Benny K. Harman terhadap hukum melihat dari sisi yuridis sosio-politis, yaitu menghadirkan sistem politik sebagai variabel yang mempengaruhi rumusan dan pelaksanaan hukum.[3] Sejalan dengan pandangan tersebut, maka politik hukum sebagai aktivitas yang menentukan pola dan cara membentuk hukum, mengawasi bekerjanya hukum, dan memperbarui hukum untuk tujuan negara. Sebagaimana diungkapkan oleh Soedarto, politik hukum sebagai kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang dikandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.[3] Kendati demikian, hukum merupakan determinan atas politik, karena hukum merupakan hasil kristalisasi kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersaing. Sehingga dalam menafsirkan apakah hukum mempengaruhi politik ataukah politik mempengaruhi hukum. Ini tergantung dari sudut pandang yang digunakan oleh para pakar. Dimana, ada yang memandang dari sudut *das sollen* (keharusan), memandang bahwa hukum harus berpedoman pada hubungan antar anggota masyarakat. Sedangkan mereka yang memandang dari sudut *das sein* (kenyataan),

para penganut empiris melihat bahwa hukum sangat dipengaruhi oleh politik bukan saja dalam proses pembuatannya, tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya. Dengan demikian jawaban terhadap pertanyaan ini sangat relatif, tergantung dari perspektif mana seseorang melihatnya.[4]

Arah kebijakan dalam pembentukan regulasi otonomi khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum Perempuan. [5] Namun, apakah setelah pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua dalam implementasinya sudah mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat Provinsi Papua dan berjalan seperti apa yang dicita-citakan atau justru hanya sebagai pelaksanaan amanat UUD NRI 1945 secara belaka. Berdasarkan kondisi inilah, penulis tertarik untuk mengkaji mengenai arah kebijakan UU No. 21 Tahun 2001 berdasarkan pada implementasi terhadap masyarakat di Provinsi Papua melalui studi kepustakaan.

Guna menjaga keaslian dari penelitian ini, maka penulis merujuk pada 2 (dua) penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini, yaitu: *Pertama*, penelitian yang diteliti oleh Dianora Alivia, “Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia”, *Jurnal Rechtidee*, Vol. 14, No. 2, 2019. *Kedua*, penelitian yang diteliti oleh Christo Jeremy Angkotta, “Pengaruh Politik Hukum Dalam Pembentukan dan Penegakan Hukum di Indonesia”, *Jurnal Pendidikan dan Humaniora*, Vol. 3, No. 1, 2025. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti kebaruan mengenai arah kebijakan UU No. 21 Tahun 2001 berdasarkan pada implementasi terhadap masyarakat di Provinsi Papua melalui literatur ilmiah. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis menarik permasalahan yaitu bagaimana arah kebijakan UU No. 21 Tahun 2001 berdasarkan pada implementasi terhadap masyarakat di Provinsi Papua?

## **B. METODE PENELITIAN**

Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian hukum normatif atau disebut juga dengan metode kepustakaan. Penelitian hukum normatif adalah: [6] “penelitian dengan hanya mengolah dan menggunakan data-data sekunder. Dalam penelitian normatif, bahan pustaka yang berupa data dasar yang dalam penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Data sekunder bisa mencakup bahan primer, bahan sekunder, dan bahan hukum tertier.”

Penelitian ini mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, maka dari itu penelitian ini menggunakan bahan pustaka yang berupa data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer  
Yaitu bahan-bahan yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat mencakup, norma atau kaedah dasar, peraturan dasar peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi, yurisprudensi, traktat, bahan hukum peninggalan dari masa penjajahan Belanda.
2. Bahan Hukum Sekunder  
Yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan Undang-Undang, hasil penelitian, putusan, hasil karya dari kalangan hukum dan lain sebagainya.
3. Bahan Hukum Tersier  
Yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya artikel dan ensiklopedia.

Berdasarkan sifat penelitian ini, pendekatan analitis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Data yang diperoleh dari penelusuran kemudian dianalisis secara deskriptif analitis yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.

### **C. PEMBAHASAN**

Keinginan politik (*political will*) pemerintah Indonesia untuk menangani Papua secara sungguh-sungguh dimulai sejak tahun 1997 yang ditandai dengan pemberian nama Papua menggantikan Irian Jaya oleh Presiden Abdurrahman Wahid dan memperbolehkan mengibarkan bendera bintang kejora sebagai simbol kebudayaan orang Papua dan bukan untuk memisahkan diri dari NKRI.[7] Sementara itu, pemerintah juga telah menetapkan Provinsi Papua sebagai daerah otonomi khusus yang tertuang dalam Bab IV huruf G butir 2 Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004. Kemudian, pada tanggal 22 Oktober 2001, DPR telah menyetujui dan menetapkan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Lalu, 1 (satu) bulan kemudian tepatnya pada tanggal 21 November 2001, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua telah disahkan dalam Lembaran Negara RI Tahun 2001 Nomor 135 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4151.

UU No. 21 Tahun 2001 merupakan model strategi pemerintah yang didukung penuh oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terkait strategi penghapusan pendekatan keamanan dan mulai memaksimalkan pendekatan demokrasi dan kesejahteraan (*welfare and democracy*). Hal ini sejalan dengan

politik hukum yang berperan sebagai instrumen untuk mengarahkan sisten hukum di Indonesia agar sesuai dengan cita-cita keadilan, kesejahteraan, dan perlindungan hak-hak warga negara.[8] Kemudian, Pemerintahan Daerah Provinsi Papua terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebagai badan legislatif, dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif. Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama[9].

Konstitusi memiliki tujuan untuk membatasi kekuasaan yang dilakukan oleh penyelenggara negara demi memberikan jaminan hak asasi manusia kepada rakyat. Sehingga, pada hakekatnya tujuan yang terkandung dalam konstitusi sebagai tujuan seluruh bangsa di suatu negara adalah bentuk dari wujud paham konstitusionalisme yang menginginkan adanya pembatasan terhadap kekuasaan dalam suatu negara.[10] Setiap warga negara memiliki harkat dan martabat yang seimbang baik di hadapan hukum maupun hubungan sosial dan ekonomi, sehingga pihak penguasa tidak boleh sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Indonesia mempunyai pandangan hidup yang berlandaskan pada Pancasila dan UUD 1945 yang sama tinggi derajatnya di muka hukum dan pemerintah wajib menjunjung tinggi hukum. Oleh karena itu, Indonesia sebagai negara demokrasi, produk hukum yang dikeluarkan dari konfigurasi politik demokratis adalah berkarakter responsif sebagaimana pandangan Moh. Mahfud M.D.

Selain itu, pandangan Moh. Mahfud M.D. mengenai kajian politik hukum, jika hukum diartikan sebagai “alat” untuk meraih cita-cita dan mencapai tujuan, maka politik hukum diartikan sebagai sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa. [11] Kemudian, menurut Bagir Manan, landasan filosofis politik hukum otonomi daerah selain demokrasi atau kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan, paling tidak ada dua dasar sila lain dari Pancasila yaitu persatuan Indonesia dan keadilan sosial.[11] Maka jika melihat politik hukum pemerintah daerah yang bersifat khusus harus memegang teguh kerangka dasar politik hukum nasional yang mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang adil dan Makmur berdasarkan Pancasila dalam bingkai negara kesatuan.

Apabila melihat tujuan dari dibentuknya UU No. 21 Tahun 2001 adalah guna mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua. Hal ini dapat mencerminkan masyarakat yang sedang membangun dan memerlukan adanya kebijakan hukum agar dapat menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur, sebagaimana teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja. Berdasarkan perumusan

dalam UU No. 21 Tahun 2001 tersebut, dapat dikatakan bahwa terbentuknya regulasi ini sesuai dengan teori konstitusi kedaulatan rakyat. Bahwasanya amanat dalam UUD 1945 adalah kekuasaan tertinggi dalam menjalankan kebijakan ada di tangan rakyat guna mencapai tujuan atau cita-cita hidup. Oleh karena itu, dalam UU No. 21 Tahun 2001 bagian konsiderans huruf f dikatakan bahwa penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua belum sepenuhnya mencapai kesejahteraan rakyat. Sehingga, dipandang perlu untuk menetapkan undang-undang mengenai pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua.

Implementasi kebijakan UU No. 21 Tahun 2001 berkaitan dengan hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, dapat dilihat dalam pada bagian konsiderans huruf d bahwa integrasi bangsa dalam wadah NKRI harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua. Kemudian, dilanjutkan dalam konsiderans huruf e bahwa penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat dan bahasa sendiri. Selain itu, dalam konsiderans huruf i yang pada pokoknya bahwa pembentukan kebijakan otonomi khusus ini didasarkan pada nilai-nilai dasar yang melingkupi perlindungan dan penghargaan terhadap etika, moral hak-hak dasar penduduk asli.

Selanjutnya, masyarakat hukum adat Papua merupakan salah satu dari 19 (sembilan belas) lingkungan hukum adat yang ada di Indonesia yang masih dapat mempertahankan eksistensinya sebagaimana teori yang disampaikan oleh Prof. Van Vollenhoven. Oleh karena itu, UU Otsus Papua berupaya mengakui, mengakomodasi dan memberikan penghormatan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat di Papua. Hal ini tertuang dalam Pasal 1 UU No. 21 Tahun 2001 yang telah menguraikan mengenai arti dari adat, masyarakat adat, hukum adat, masyarakat hukum adat, hak ulayat dan orang asli Papua. Tidak hanya hal itu saja, tetapi juga pengakuan terhadap masyarakat adat Provinsi Papua dalam UU No. 21 Tahun 2001 ditandai dengan terbentuknya lembaga yang berfungsi sebagai representasi kultural orang asli Papua yaitu Majelis Rakyat Papua (yang biasa disebut dengan MRP). Kemudian, pengangkatan anggota DPRD di Provinsi Papua yang dipilih berdasarkan wilayah adat, pemanfaatan sumber daya alam yang dilakukan dengan menghormati hak-hak masyarakat adat dan perorangan warga masyarakat adat, serta pengakuan terhadap peradilan adat dalam masyarakat hukum adat tertentu.

Selain itu, aturan pelaksana dari UU No. 21 Tahun 2001 yang mencerminkan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat Provinsi Papua diantaranya, Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perseorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah yang merumuskan mengenai pengakuan terhadap keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat dan/atau hak perseorangan warga masyarakat

hukum adat atas tanah. kemudian, Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 20 Tahun 2008 tentang Peradilan Adat di Papua yang merumuskan mengenai pengakuan pemerintah terhadap keberadaan perlindungan, penghormatan dan pembudayaan terhadap masyarakat adat Papua dan bukan Papua serta keberadaan pengadilan adat yang mengurus perkara perdata adat dan perkara pidana adat. Selanjutnya, Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pelindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Adat Papua yang merumuskan mengenai pengakuan terhadap masyarakat hukum adat yang meliputi wilayah adat dengan batas-batas yang diakui oleh masyarakat hukum adat di sekitarnya, norma-norma hukum, struktur kelembagaan adat dan sistem kepemimpinan adat. [12]

Selanjutnya, sesuai dengan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua, Provinsi Papua diberikan otonomi khusus yang memungkinkan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat secara mandiri. Terlaksananya pemberdayaan ini dilaksanakan agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Papua dapat memenuhi rasa keadilan, mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat, membantu penegakan hukum, dan menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak asasi manusia khususnya hak-hak masyarakat yang lahir di Papua.[13] Mengenai hal ini apabila dikaitkan dengan UU Nomor 21 Tahun 2001, implementasi yang terjadi di Provinsi Papua sudah terlihat mengalami peningkatan dalam beberapa hal seperti hal pendidikan, infrastruktur, ekonomi, kesehatan dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dilansir dari laman Badan Pusat Statistik Provinsi Papua, pada tahun 2023 menunjukkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua sebesar 63,01. Indeks ini mulai meningkat dibandingkan dengan tahun 2022 sebesar 62,16. Sedangkan selama tahun 2020 sampai dengan tahun 2023, IPM Provinsi Papua telah meningkat sebesar 0,97% per tahun. Walaupun per tahunnya IPM Provinsi Papua mengalami peningkatan, tetapi angka IPM tersebut masih berada pada urutan menengah ke bawah secara nasional.

Kemudian, dalam hal sumber daya pelaksanaan Kebijakan Kemandirian Khusus Papua dapat dikatakan cukup terdidik dan berpengalaman, namun untuk menambah pengetahuannya dibutuhkan bimbingan dan pelatihan yang memadai. Kemudian, peningkatan dalam hal infrastruktur ditandai dengan pembangunan jalan dan pemberdayaan masyarakat setempat.[13] Hal ini dikemukakan oleh Kepala Kampung Bawa Distrik Kentruk Gresi, Kabupaten Jayapura. Sedangkan dalam hal pendidikan ditandai dengan meningkatnya jumlah siswa dalam rentang usia sekolah 7 tahun hingga 12 tahun. Namun dibalik meningkatnya jumlah siswa, masih terdapat permasalahan mengenai distribusi sekolah, pengajar dan sumber daya keuangan. Sementara itu, disisi lain terdapat permasalahan dalam pelaksanaan otonomi khusus berkaitan dengan kasus Kelompok Kriminal Bersenjata di Provinsi Papua yang dapat menghambat kesejahteraan rakyat Papua. Berdasarkan pernyataan Kepala Program Studi Kajian Terorisme Universitas Indonesia, Muhammad Syauquillah, dari rentang waktu tahun 2017

hingga 2023 terdapat 34 (tiga puluh empat) warga sipil dan 12 (dua belas) aparat keamanan negara yang menjadi korban dan tewas akibat kelompok kriminal bersenjata di Papua.

Pada wilayah lainnya yakni di Papua Barat, implementasi UU Nomor 21 Tahun 2001 berkaitan dengan good governance masih mengalami sejumlah kendala dalam hal partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Kendala dalam hal partisipasi yakni, pemerintah kampung setempat minim untuk menggerakkan masyarakat agar ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Selain itu, terbatasnya atau bahkan tidak ada suatu informasi mengenai hak dan kewajiban masyarakat, dan pemerintah desa yang memandang bahwa keterlibatan masyarakat hanyalah sekedar formalitas, serta terbatasnya pemahaman masyarakat mengenai pentingnya keterlibatan dalam penyelenggaraan pemerintahan kampung. Lalu, kendala dalam hal transparansi mengenai pemerintah desa yang belum memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam mengakses informasi dan pemerintah desa masih menganggap bahwa masyarakat desa tidak perlu untuk mengetahui masalah pemerintahan desa. [14] Dan yang terakhir, kendala dalam hal akuntabilitas adalah minimnya pengawasan, pengetahuan dan informasi mengenai standar pengukuran kinerja serta belum maksimalnya implementasi perencanaan.

Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Ketreda di distrik Jayapura Utara Kota Jayapura menunjukkan beberapa hasil implementasi kebijakan otonomi khusus, diantaranya: 1) kewenangan khusus yang diterima oleh pemerintah daerah Papua belum sepenuhnya dilaksanakan dan seringkali adanya intervensi pemerintah pusat, sehingga pemberian otonomi khusus belum tercapai secara optimal. Di samping itu, otonomi khusus juga telah memberikan hasil yang positif terhadap bidang ekonomi seperti terbukanya lapangan pekerjaan serta sarana dan prasarana yang sedikit demi sedikit tertangani; 2) pelaksanaan program-program peningkatan kesejahteraan untuk masyarakat asli Papua sudah cukup baik, walaupun belum seutuhnya mengatasi kemiskinan di Distrik Jayapura Utara; 3) dalam bidang pendidikan, implementasi kebijakan otonomi khusus telah membangun sarana pendidikan mulai dari jenjang Sekolah Dasar (SD) sampai dengan SLTA yang dilengkapi oleh tenaga pengajar dan fasilitas lainnya, serta adanya beasiswa. Dalam bidang kesehatan, telah dibangun sarana dan prasarana kesehatan seperti adanya Puskesmas, Puskesmas Pembantu dan Posyandu. Selain itu, adanya pelayanan kesehatan berupa pengobatan gratis. Dalam bidang ekonomi, telah tersedia jalan, jembatan, pembangunan pasar yang meliputi pasar rakyat dan pasar ikan, serta adanya bantuan modal usaha melalui kredit usaha rakyat. Dalam bidang budaya dan agama, telah tersedia sanggar tari budaya, gereja dan masjid; 4) partisipasi masyarakat dalam proses pemberdayaan telah cukup tinggi, karena masyarakat adat setempat sudah cukup andil dalam proses pembangunan jalan, jembatan, dan renovasi pasar nelayan.

Implementasi UU Nomor 21 Tahun 2001 lainnya berkaitan dengan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang menunjukkan bahwa dalam kenyataannya peran MRP

tidak maksimal dalam menjalankan kewenangannya. Padahal, terbentuknya MRP merupakan wujud kultural orang asli Papua yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua. Dalam salah satu penelitian yang dilakukan oleh Rahmi Ayunda, pada praktiknya MRP bersifat subjektif dalam mempertimbangkan bakal calon gubernur, sehingga menimbulkan tendensi penyalahgunaan kekuasaan dalam hal menetapkan bakal calon gubernur. Kemudian, dalam penerapan praktik pemerintahan sering terjadi disinkronisasi antara gubernur dengan MRP yang tidak sesuai dengan Perdasus. Hal ini dikarenakan adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan masing-masing dan sama kuatnya, sehingga berpotensi menimbulkan dualisme serta konflik kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan perbenturan politik atau inkonsistensi kebijakan dan pemerintahan yang tidak stabil di Provinsi Papua, serta dalam hal pembuatan serta penetapan kebijakan baik itu Perdasus maupun peraturan lainnya yang ada di Provinsi Papua harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari MRP. [15]

Berdasarkan pada uraian implementasi di atas, maka penulis dapat memberikan pandangan bahwa arah kebijakan regulasi UU No. 21 Tahun 2001 dalam pelaksanaannya bagi masyarakat Provinsi Papua telah mengarah pada hukum ortodoks. Maka, konfigurasi politik yang terbentuk adalah otoriter. Hal ini tidak sesuai dengan apa yang dicita-citakan oleh negara Indonesia yang menganut sistem demokrasi seperti yang digaung-gaungkan pada saat ini yaitu dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat. Dalam pandangan Moh. Mahfud M.D. suatu proses dan konfigurasi politik rezim tertentu akan sangat signifikan pengaruhnya terhadap suatu produk hukum yang kemudian dilahirkannya. Dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, produk hukumnya berkarakter responsif atau populistik, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, produk hukumnya berkarakter ortodoks atau konservatif atau elitis.[3] Berdasarkan pada pandangan Moh. Mahfud M.D. tersebut, dapat dikatakan bahwa dalam pembentukan kebijakan otonomi khusus bagi Provinsi Papua sudah memperhatikan kebutuhan dan keinginan masyarakat Provinsi Papua guna mencapai persatuan Indonesia dan keadilan sosial sebagaimana kerangka dasar politik hukum pemerintah daerah yang bersifat khusus. Sehingga produk hukumnya berkarakter responsif atau populistik. Hal ini dapat terlihat pada bagian konsiderans UU No. 21 Tahun 2001 serta bagian mengingat yang telah mengacu pada UUD NRI 1945 sebagai peraturan tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, dalam pelaksanaan arah kebijakan bagi masyarakat Provinsi Papua telah mengarah pada hukum ortodoks dapat terlihat dalam hal MRP yang bersifat subjektif ketika mempertimbangkan bakal calon gubernur, sehingga menimbulkan tendensi penyalahgunaan kekuasaan dalam hal menetapkan bakal calon gubernur serta dalam penerapan praktik pemerintahan sering terjadi disinkronisasi antara gubernur dengan MRP yang tidak sesuai dengan Perdasus. Hal ini sejalan dengan pandangan Nonet dan Selznick dalam bukunya *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* bahwa keterlibatan negara dalam

merumuskan hukum akan berpengaruh pada produk hukum yang bersifat otonom, responsif dan fakultatif atau sebaliknya, produk hukum itu bersifat menindas, imperatif dan ortodoks.[3] Dalam pelaksanaan kewenangan MRP yang demikian dapat menimbulkan strategi pembangunan hukum ortodoks, yakni peranan lembaga negara sangat dominan dan monopolis dalam menentukan arah pembangunan hukum. Berkaitan dengan ini, diperkuat juga oleh berita media pada akun Instagram “info\_kejadian\_merauke,” tanggal 17 September 2024 Aliansi Suara Masyarakat Asli Papua Bersatu menyuarakakan aksi penolakan terhadap hasil verifikasi keaslian calon Gubernur Papua Selatan yang dilakukan oleh MRP. Hasil verifikasi tersebut dinilai tidak sesuai dengan prinsip keaslian Orang Asli Papua (OAP), serta proses verifikasi yang berlangsung selama 2 (dua) minggu tidak cukup transparan dan objektif. Selain itu, adanya asumsi konspirasi bahwa di balik keputusan yang dibuat oleh MRP, beberapa anggota, termasuk ketua MRP, diduga terlibat dalam praktik yang memengaruhi hasil verifikasi. Sehingga membuat keputusan yang dibuat tidak benar-benar objektif atau murni.

Pelaksanaan kebijakan dalam kenyataan di atas, memperkuat pendapat Sjahrir bahwa perubahan rezim orde baru ke orde reformasi hanya sekedar perubahan nama. Perubahan itu belum memberikan kemajuan sebagaimana diharapkan rakyat. Politik reformasi telah berbaur dengan politik uang, sementara penegakan hukum masih sekedar bicara karena kepentingan status quo masih menguasai lembaga pembuat dan pelaksana hukum.[16] Dilansir dari laman Mahkamah Konstitusi RI, dalam hal politik uang diperkuat oleh kasus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Provinsi Papua Tengah tahun 2024 silam yang dimohonkan oleh Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua Tengah Nomor Urut 4 Willem Wandik dan Aloisius Giyai. Adapun Termohon perkara ini ialah Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Papua Tengah, sedangkan Pihak Terkait ialah Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua Tengah Nomor Urut 3 Meki Nawipa dan Deinas Geley.[17] Pemohon mendalilkan adanya upaya dugaan suap senilai 200 juta pada proses Pilgub Papua Tengah. Sehingga, proses politik yang terjadi hanyalah sekedar persaingan antarelite, namun tanpa kontribusi pada pelembagaan demokrasi. Politik justru mengalami retradisionalisasi karena politisi mengacu pada sentiment komunalistik yang merangsang konflik horizontal, perseteruan fisik, dan eksklusivisme golongan.[16]

Inkonsistensi antara pelaksanaan kebijakan otonomi khusus di Provinsi Papua dengan produk hukum responsif yang dihasilkan dari konfigurasi politik demokratis menyebabkan politik hukum hanya sekedar merancang aturan namun tidak memastikan bahwa hukum mampu menciptakan perubahan positif di masyarakat, sebagaimana padangan Satjipto Rahardjo terhadap politik hukum. Inkonsistensi lainnya dapat dilihat dalam laman media berita Kompas.com tahun 2022 silam, Ketua MRP Timotius Murib dinilai melakukan politik pecah belah karena telah mengubah tata tertib MRP untuk kepentingan tertentu tanpa berdiskusi dengan Kementerian Dalam Negeri dan meloloskan agenda pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB). Padahal, selama ini Ketua MRP belum

pernah melakukan mekanisme kelembagaan melalui rapat pleno yang dihadiri oleh seluruh anggota MRP guna membahas DOB Papua yang selama ini masih menjadi kontra. Hal ini dapat dikatakan bahwa strategi pembangunan hukum responsif tidak terlaksana dengan baik sebagai sistem demokrasi di negara Indonesia, karena lembaga negara (dalam hal ini Ketua MRP) mendominasi dalam menentukan arah pembangunan hukum yang seharusnya dalam sistem demokrasi peranan yang besar adalah partisipasi luas masyarakat.

Secara keseluruhan politik hukum berperan sebagai instrumen yang mengarahkan sisten hukum di Indonesia agar sesuai dengan cita-cita keadilan, kesejahteraan, dan perlindungan hak-hak warga negara. Namun, keberhasilan politik hukum dalam mencapai tujuan tersebut sangat bergantung pada integritas dan komitmen para pemangku kepentingan politik dan hukum, serta partisipasi aktif masyarakat dalam proses politik dan hukum.[1] Dengan demikian, penulis berpandangan bahwa dibalik inkonsistensi dalam pelaksanaan regulasi UU No. 21 Tahun 2001, pemerintah Provinsi Papua masih terus berupaya dalam pelaksanaan berbagai kebijakan sebagaimana uraian implementasi di atas, demi menciptakan kesejahteraan rakyat di Provinsi Papua sebagaimana cita-cita bangsa Indonesia dalam UUD 1945.

#### **D. SIMPULAN**

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa arah kebijakan regulasi UU No. 21 tahun 2001 beserta dengan aturan pelaksana atau turunan lainnya merupakan produk hukum yang berkarakter responsif, karena sistem negara Indonesia yang politiknya demokratis. Namun, pemerintah Provinsi Papua dalam melaksanakan kebijakan UU No. 21 Tahun 2001 serta aturan pelaksana lainnya, justru tidak sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia dan mengarah pada strategi hukum ortodoks yakni peranan lembaga negara sangat dominan dan monopolis dalam menentukan arah pembangunan hukum. Hal ini berbanding terbalik dengan karakter produk hukum yang dihasilkan yakni responsif, dan menyebabkan inkonsistensi dalam regulasi yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, dalam pelaksanaanya agar dapat mencapai optimalisasi cita-cita bangsa Indonesia di Provinsi Papua, maka harus memerhatikan strategi pembangunan hukum yang responsif dengan melibatkan peran partisipasi masyarakat luas Provinsi Papua

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- [1] K. Ludia Welmina Torobi dibimbing oleh, J. H. Posumah, dan D. F. M G Tulusan, "Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Distrik Jayapura Utara Kota Jayapura."

- [2] H. Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, diterjemahkan Raisul Muttaqien. Bandung: Nusa Media, 2010.
- [3] Imam. Syaukani dan A. Ahsin. Thohari, *Dasar-dasar politik hukum*. Jakarta: Divisi Buku Perguruan Tinggi, RajaGrafindo Persada, 2004.
- [4] Anita, “Politik Hukum dalam Penegakan Hukum di Indonesia,” *Jurisprudence Commons, Law and Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, vol. 2, hlm. 25, 2022, [Daring]. Tersedia pada: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisyaAvailableat:https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol2/iss1/25>
- [5] Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*. 2001.
- [6] S. Soekanto dan S. Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2001.
- [7] O. Otonomi, K. Papua, P. Kesadaran, H. N. Rohim, dan N. Rohim, “OPTIMALISASI OTONOMI KHUSUS PAPUA DALAM PENINGKATAN KESADARAN HUKUM MASYARAKAT GUNA MEREDAM KONFLIK DAN KEKERASAN.”
- [8] C. J. Angkotta, “PENGARUH POLITIK HUKUM DALAM PEMBENTUKAN DAN PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA.”
- [9] R. Katharina, H. Ardiyanti, D. S. L., D. Haryati, dan D. S. Dharmaningtias, *Kebijakan dan Implementasi Otonomi Khusus di Papua dan Aceh*. Jakarta: Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), 2012.
- [10] N. Wayan, M. Saskarani, dan K. P. Sudibya, “TEORI KONSTITUSI INDONESIA SETELAH PERUBAHAN UUD 1945 SEBAGAI TOLOK UKUR UNTUK MENCAPAI TUJUAN NEGARA,” 2022. [Daring]. Tersedia pada: <https://www>.
- [11] D. Alivia, “Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia,” *Rechtidee*, vol. 14, no. 2, 2019.
- [12] Retno Wulandari, “Pengakuan Hak-Hak Adat dalam Kebijakan Otonomi Khusus Papua: Tantangan dalam Implementasinya,” Sekretariat Kabinet Republik Indonesia.
- [13] D. Ahmad Habibie, J. Hawana Gultom, S. Soraya Sadjeli, A. Putri, dan K. Ardhelia Putri, “EFEKTIVITAS STATUS OTONOMI KHUSUS DI PROVINSI PAPUA GUNA MENCEGAH KONFLIK KEKERASAN DITINJAU DARI HUKUM MASYARAKAT & GOOD GOVERNANCE.”
- [14] B. Merina, “Implementasi Good Governance di Papua Barat,” dalam *Prosiding Seminar Nasional Multidisiplin Ilmu*, 2017.

- [15] R. Ayunda, “Dampak Rill Implementasi Status Otonomi Khusus Di Provinsi Papua, Indonesia: Kajian Hukum Perspektif Good Governance,” vol. 7, no. 1, 2021, [Daring]. Tersedia pada:  
<https://ejournal.undiksha.ac.id/index.php/jkh>
- [16] Satya. Arinanto, *Hak asasi manusia dalam transisi politik di Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2005.
- [17] Humas Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Kecurangan Pelaksanaan Sistem Noken dalam Pilkada Papua Tengah,”  
<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=22348>.