

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara hukum, yang di tegaskan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai konsekuensi dari negara hukum maka seluruh tata kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia harus berpedoman kepada norma-norma hukum karena tujuan hukum itu sendiri sebagai perwujudan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Sebagai tujuan universal daripada hukum, oleh Gustav Redbruch dinamainya dengan “tiga nilai dasar hukum” yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian.<sup>1</sup> Sebagai negara hukum, Indonesia harus memenuhi konsep negara hukum pada umumnya yang berlaku di dunia seperti negara berdasarkan konstitusional, menganut asas demokrasi, mengakui dan melindungi hak asasi manusia, serta peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Berdasarkan konsep negara hukum dan paham demokrasi itulah negara Indonesia menganut sistem pemerintahan yang berdasarkan kedaulatan rakyat atau biasa disebut dengan sistem pemerintahan “demokrasi”. Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratein* yang artinya pemerintahan atau dapat dikatakan pemerintahan rakyat.<sup>2</sup> Demokrasi adalah pola

---

<sup>1</sup> Nurul Qamar, 2014, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum dan Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 13.

<sup>2</sup> A. Mukhti Fadjar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media, Jakarta, hlm. 61.

pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang.<sup>3</sup>

Pada masa lalu Indonesia bukanlah sebuah negara yang telah mapan berdiri, melainkan gabungan dari beberapa pemerintahan yang berbentuk Kerajaan yang sebelumnya memiliki kedaulatannya sendiri. Hal ini terbukti dengan adanya beberapa kerajaan besar Hindu Budha seperti Sriwijaya di Sumatera, Majapahit di pulau Jawa sampai pada kerajaan-kerajaan Islam yang menguasai menggantikan hegemoni kerajaan Hindu Budha dan banyak kerajaan-kerajaan lainnya yang itu melambangkan zaman peralihan di Indonesia selama berabad-abad. Konsep mengenai adanya pemerintahan sebelum pemerintahan Republik Indonesia menjelaskan adanya rasionalisasi pilihan untuk membentuk Negara yaitu Negara Kesatuan (*Unitarian System*). Dalam sistem Negara Kesatuan terkandung unsur persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).<sup>4</sup> Dengan kata lain ide negara (*dan rakyat*) sebagai suatu kesatuan yang utuh (*integral*) merupakan refleksi dari bentuk Negara Persatuan (*Organic State*). Inilah yang menandai karakter hubungan Pusat dan Daerah sehingga daerah adalah subordinatif dari pusat.<sup>5</sup> Selain itu Heterogenitas masyarakat Indonesia meliputi aspek sosial, ekonomi, budaya yang secara langsung akan berdampak pada heterogenitas bidang politik. Apabila tidak diorganisasikan ke dalam bentuk Negara yang tepat, maka tujuan Negara Kesejahteraan (*welfare state*) akan sulit dicapai.

---

<sup>3</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2002, Sekretaris Jenderal MPR RI.

<sup>4</sup> Fred Isjwara, 1974, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, hlm. 188.

<sup>5</sup> J. Kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 14

Pembagian daerah-daerah di Indonesia di dasarkan pada asas desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan.<sup>6</sup> Sendi-sendi kerakyatan dikembangkan untuk menciptakan tatanan demokratis yang sesuai dengan cita-cita bersama, sekaligus sebagai ajang realisasi bagi masing-masing daerah untuk mengembangkan potensi daerahnya berdasarkan karakteristik kebudayaan dan geografis. karena setiap daerah berhak atas pengembangan pembangunan daerahnya yang meliputi aspek sumber daya alam serta sumber daya manusianya tanpa ada intervensi dari pusat.

Pola pikir sedemikian ini dapat diterima mengingat wilayah Indonesia yang begitu luas, terdiri dari ribuan pulau, didiami oleh penduduk yang multietnis, ras dan agama sehingga mempunyai beragam budaya, apalagi tingkat hubungan masyarakat yang sangat heterogen sehingga sulit untuk menyerahkan sepenuhnya kepada daerah dengan otonomi luas, karena seluas-luasnya otonomi daerah tetap tanpa tidak terbatas. Terjadinya banyak pergantian Undang-undang dalam pengaturan Pemerintah Daerah, sesungguhnya harus dipahami sebagai sebuah bentuk berdemokrasi. Hal-hal yang berkaitan dengan terjadinya inkonsistensi terhadap beberapa aturan yang saling bertentangan dengan yang lain, ternyata dengan penuh kebijaksanaan kita harus punya daya toleransi terhadap apa yang dinamakan sebuah proses, bahwa kita sedang belajar berdemokrasi, sehingga perlu waktu untuk mencari bentuk Otonomi Daerah yang tepat.<sup>7</sup> Inti dari pelaksanaan Otonomi Daerah secara umum adalah upaya untuk memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang

---

<sup>6</sup> Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

menghambat pelaksanaan Otonomi Daerah. Dengan demikian, tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan, serta memelihara keseimbangan fiskal secara Nasional.<sup>8</sup>

Salah satu hal menarik yang terdapat dalam Bab VI Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tentang Pemerintahan Daerah adalah persoalan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur, *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.”* Sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 itulah ditetapkan tiga daerah dengan status Otonomi Khusus dalam pengundangannya yang terpisah yaitu, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disingkat DIY dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Keistimewaan dari masing-masing daerah Otonomi Khusus itu diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang yang dikeluarkan. Pada Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam status kekhususan diatur pada BAB 1 Pasal 1 ayat (3) mengenai Wali Nanggroe dan Tuha Naggroe, ayat (7) mengenai Mahkamah Syar’iah, ayat (8) mengenai Qanun, ayat (14) mengenai Lambang daerah termasuk alam atau panji kemegahan. Kemudian pada Undang-undang

---

<sup>8</sup> H.A.W. Wijaya, 2011, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 3.

tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta status kekhususan terdapat pada BAB 1 Pasal 1 ayat (2) mengenai Keistimewaan yang dimiliki DIY, ayat (4) mengenai Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dipegang oleh Sultan Hamengkubowono yang langsung memegang jabatan sebagai Gubernur DIY, ayat (5) mengenai Kadipaten Pakualam dipegang oleh Adipati Pakualam yang langsung memegang jabatan Wakil Gubernur DIY dan ayat (13) mengenai Peraturan Daerah Istimewa DIY yang mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa. Dan pada Undang-Undang Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menegaskan status Kekhususannya pada BAB 1 Pasal 1 huruf b mengenai Otonomi Khusus, huruf f mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Papua selanjutnya disebut DPRP, huruf g mengenai Majelis Rakyat Papua selanjutnya disebut MRP, huruf i mengenai Peraturan Daerah Khusus selanjutnya disebut Perdasus, huruf m mengenai Badan Musyawarah Kampung yang terdiri dari sekelompok orang yang dipilih oleh warga kampung untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah Kampung dan huruf t mengenai Orang Asli Papua. Dilihat dari dikeluarkannya Undang-Undang Otonomi Khusus untuk ketiga Daerah tersebut semakin menegaskan amanah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) telah terlaksana dimana Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat Khusus dan Istimewa yang diatur melalui Undang-Undang.

Perihal mengenai Otonomi Khusus Papua bisa ditinjau terlebih dahulu dari aspek politik hukum Otonomi Khusus Papua dimulai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Politik Hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan

hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu.<sup>9</sup> Semua itu di latar belakang oleh situasi Politik di Papua itu sendiri yang bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak Tahun 1963 yang ternyata masih belum menghasilkan kesejahteraan, kemakmuran dan pengakuan negara terhadap hak-hak dasar Rakyat Papua. Kondisi masyarakat di bidang pendidikan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik sangat memprihatinkan dibanding dengan kesejahteraan yang dinikmati sebagian saudara-saudaranya di provinsi lain di Indonesia.

Selain itu, persoalan mendasar mengenai Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut dengan HAM dan indikasi pengingkaran hak kesejahteraan rakyat Papua masih belum diselesaikan secara adil dan bermartabat. Hal-hal tersebut sesungguhnya merupakan suatu ironi mengingat di dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan dengan tegas tujuan pemerintahan Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah "*Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah kehidupan Indonesia, dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa*", termasuk di dalamnya tentu saja rakyat Tanah Papua. Keadaan ini mengakibatkan munculnya berbagai ketidakpuasan yang tersebar di seluruh tanah Papua dan diekspresikan dalam berbagai bentuk. Banyak dari ekspresi-ekspresi tersebut dihadapi dengan cara-cara kekerasan dengan menggunakan kekuatan militer secara berlebihan. Pelanggaran HAM tidak jarang

---

<sup>9</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 9.

menjadi warna penyelenggaraan pembangunan di Papua. Puncaknya adalah semakin banyaknya rakyat Papua yang ingin melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu alternatif untuk memperbaiki kesejahteraan diri sendiri.<sup>10</sup> Pada periode Tahun 1969 sampai dengan Tahun 2000 Papua masih menjadi daerah konflik, munculnya Organisasi Papua Merdeka yang selanjutnya disebut OPM ditanggapi represif oleh aparat Pemerintahan Indonesia dengan membangun Daerah Operasi Militer yang selanjutnya disebut DOM. Kebijakan atas dasar pemberlakuan DOM ini menimbulkan kekerasan atas pelanggaran Hak Asasi Manusia yang selalu menjadi alasan untuk menghentikan gerakan pemberontakan atau separatis rakyat Papua. Atas peristiwa secara historis tersebutlah Papua diberlakukan sebagai daerah dengan status Daerah Otonomi Khusus yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Salah satu konsep Negara Hukum (*Rechtsstaat*) adalah adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga Negara).<sup>11</sup> Dimana dengan adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Jika dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan dan dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkan tidak dapat diatasi secara adil, maka Negara yang

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

<sup>11</sup> Nurul Qamar, *Op.Cit.*, hlm. 50.

bersangkutan tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.<sup>12</sup>

Perlindungan terhadap hak-hak dasar penduduk asli Papua itu dimaksudkan untuk memungkinkan masyarakat Papua dapat mengembangkan kemampuan diri yang dikaruniakan Tuhan kepadanya secara baik, bermartabat, sehingga dalam waktu yang secepat-cepatnya rakyat Papua dapat menjadi warga Negara Indonesia dan anggota masyarakat dunia yang modern dan sejajar dengan bangsa-bangsa maju manapun dan tidak meninggalkan identitas jati dirinya. Pada saat yang sama, perlindungan akan hak-hak yang sama dimaksud tidak dapat dipisahkan dari kewajiban-kewajiban yang melekat pada orang-orang asli Papua, bahkan seluruh penduduk Papua. Untuk itu perlindungan terhadap hak-hak dasar orang Papua mencakup enam dimensi pokok kehidupannya;

1. Perlindungan hak hidup orang Papua di Tanah Papua.
2. Perlindungan hak-hak orang Papua atas tanah dan air dalam batas-batas tertentu dengan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya.
3. Perlindungan hak-hak orang Papua untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat serta aspirasinya.
4. Perlindungan hak-hak orang Papua untuk terlibat secara nyata dalam kelembagaan politik dan pemerintahan melalui penerapan kehidupan berdemokrasi yang sehat.
5. Perlindungan kebebasan orang Papua untuk memilih dan menjalankan ajaran agama yang diyakininya, tanpa ada penekanan dari pihak manapun.
6. Perlindungan kebudayaan dan adat istiadat orang Papua.<sup>13</sup>

Dengan demikian perlakuan perlindungan harus diterapkan secara bijaksana agar kemajuan yang dicita-citakan oleh seluruh rakyat Papua dapat secara bertahap dinikmati secara bersama-sama dan merata.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Agus Sumule, 2003, *Op Cit.*, hlm. 58.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

Berbicara otonomi dalam Otonomi Khusus Provinsi Papua haruslah diartikan sebagai kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus pula berarti kebebasan untuk berpemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan alam kekayaan alam Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat Papua dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk ikut serta dalam mendukung penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dan daerah-daerah lain di Indonesia. Istilah Khusus hendaknya diartikan sebagai perlakuan berbeda yang di berikan kepada Papua karena kekhususan yang dimilikinya. Kekhususan tersebut mencakup hal-hal seperti tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan dan sejarah politik. Dalam pengertian praktisnya, kekhususan otonomi Papua berarti ada hal-hal mendasar yang 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. Inilah yang menjadi pembeda Otonomi Khusus Provinsi Papua dengan Provinsi lainnya di Indonesia dan itu harusnya dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah dalam pembuatan kebijakan yang dilakukan demi kemaslahatan masyarakat Papua sebagai bagian dari Integrasi Indonesia.

Dilihat dari Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua mempertegaskan Status kekhususan yang diberikan kepada Provinsi Papua dan Papua Barat yakni terdapat empat hal yang diatur, antara lain;

1. Kekhususan bidang pengelolaan keuangan Pasal 34;

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 56.

2. Lembaga khusus Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) Pasal 6 s/d 10 dan Majelis Rakyat Papua (MRP) Pasal 19 s/d Pasal 25;
3. Pembentukan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Pasal 29 s/d 31, dan;
4. Kewenangan khusus daerah Pasal 4, bidang perekonomian Pasal 38 s/d 42, bidang pendidikan dan kebudayaan Pasal 56 s/d 58, bidang kesehatan Pasal 59 s/d 60, bidang kependudukan dan ketenagakerjaan Pasal 61 s/d 62, bidang lingkungan hidup Pasal 63 s/d 64, dan; bidang sosial Pasal 65 s/d 66.

Pada Peraturan Daerah Provinsi Papua ini memiliki dua *nomenklatur*<sup>15</sup> yang berpotensi menimbulkan persinggungan antara kewenangan mana yang di atur dalam Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua dengan Peraturan Daerah Provinsi Papua serta kedudukannya dalam tata aturan Perundang-undangan di Indonesia. Karena dilihat pada peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Daerussallam yang berstatus otonomi khusus juga, maka hanya ada satu Penamaan Peraturan Daerahnya yaitu diatur dalam Qanun. Maka berdasarkan latar belakang di atas skripsi ini diberikan judul oleh penulis **“KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI DAN PERATURAN DAERAH KHUSUS PROVINSI PAPUA DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis akan membahas permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam Hierarki Peraturan perundang-undangan di Indonesia.

---

<sup>15</sup> Penamaan yang dipakai dalam bidang atau ilmu tertentu; tata nama.

2. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.
3. Bagaimanakah Kedudukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini yang hendak penulis sampaikan adalah :

1. Untuk mengetahui kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?
2. Untuk mengetahui kedudukan Peraturan Daerah Khusus dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?
3. Untuk mengetahui kedudukan Peraturan daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Khusus dalam sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun penulisan hukum ini diharapkan dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi semua pihak. Oleh karena itu, penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini merupakan upaya pemberian sumbangsih pemikiran secara akademik terhadap perkembangan kepustakaan serta literatur Hukum Tata Negara, khususnya yang berkaitan dengan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang diamanahkan dalam

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Penelitian ini juga merupakan suatu bentuk penerapan keilmuan hukum yang penulis peroleh selama perkuliahan, sekaligus sebagai sarana untuk memperdalam pengetahuan dan pemahaman penulis mengenai Hukum Tata Negara. Adapun manfaat lain dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Agar dapat menjadi bahan bacaan, referensi serta pedoman penelitian-penelitian bagi Mahasiswa Fakultas Hukum atau umum dalam ranah perkembangan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara.
- b. Diharapkan penulisan hukum ini dapat menjadi referensi terkait dengan perkembangan Otonomi Khusus Bagi provinsi papua dalam tinjauan pembentukan Peraturan daerah Provinsi (Perdasi) dan Peraturan Daerah Khusus Papua (Perdasus) dalam Hierarki Aturan Perundang-undangan di Indonesia.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Menjadi media bagi penulis untuk menambah keilmuan lebih luas serta mempertajam analisis mengenai perkembangan keilmuan hukum terkini serta sekaligus membentuk kerangka berpikir ilmiah untuk kemudian menerapkan pengetahuan yang diperoleh.
- b. Hasil penelitian hukum ini diharapkan mampu menjadi sumber referensi bagi khasanah keilmuan seputar pembentukan aturan

perundang-undangan pada tingkatan Peraturan Daerah terutama pada wilayah yang berstatus Otonomi Khusus.

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder.<sup>16</sup>

### 1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Pendekatan ini dilakukan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan, dimana penelitian dilakukan dengan cara menelaah produk perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian yang akan di teliti. Dalam metode pendekatan peraturan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.<sup>17</sup> Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.

Disamping ini penulis menggunakan pendekatan historis (*historical approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah daerah Papua dari waktu ke waktu serta lembaga hukum selaku pembuat kebijakan dari waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofis aturan hukum dari waktu ke waktu. Di samping itu, melalui pendekatan demikian peneliti juga dapat memahami

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamadji, 2006, *Penelitian Normatif*, PT Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 137.

perubahan dan perkembangan filosofis yang melandasi aturan hukum tersebut.<sup>18</sup>

Untuk melengkapi pendekatan penelitian di atas penulis juga menggunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan penelitian dilakukan terhadap asas-asas hukum dan sinkronisasinya dengan peraturan Perundang-undangan.

## 2. Sumber dan Jenis Data

Data yang digunakan adalah data sekunder, data diperoleh melalui penelitian kepustakaan berupa bahan hukum yang terdiri dari undang-undang maupun peraturan hukum terkait lainnya, buku-buku, karya ilmiah yang bisa di gunakan sebagai bahan dalam penulisan hasil dari penelitian ini. Data sekunder ini terdiri dari :

### 1. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*). Bahan Hukum tersebut terdiri atas peraturan-perundangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.<sup>19</sup>

Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 138.

<sup>19</sup> Zainuddin Ali, 2017, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 47

Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Propinsi Otonom di Provinsi Irian Barat.

4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah daerah dan Pusat.

6) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

7) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

9) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

10) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2000 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Jayapura dari Kota Jayapura Ke wilayah Sentani Di Kabupaten Jayapura.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer diantaranya (a) buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum, (b) kamus-kamus hukum, (c) jurnal-jurnal hukum, dan (d) komentar-komentar atas putusan hakim.<sup>20</sup>

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum tersier diperoleh untuk memberikan penjelasa tentang bahan hukum primer dn sekunder melalui Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Besar bahasa Inggris dan ensiklopedi hukum.<sup>21</sup>

## 3. Pengolahan dan Analisa Data

Pengolahan dan analisa bahan hukum merupakan proses pencarian dan perencanaan secara sistematis terhadap semua dokumen dan bahan lain yang telah dikumpulkan agar peneliti memahami apa yang telah ditemukan dan dapat menyajikan pada orang lain secara jelas. Secara operasional, penulis menelusuri politik hukum atas terbentuknya Undang-Undang Nomor 21 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, serta nilai historis yang membuat provinsi Papua diberikan

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

<sup>21</sup> Zainal Asikin, 2010, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 45.

otonomi khusus dan mencari perbandingan dengan provinsi yang mendapat otonomi khusus bagi Provinsi nya kemudian akan di bandingkan apa yang menjadi kekhususan dari Otonomi Khusus Papua ini terutama terkait dengan Peraturan Daerah yang di bentuknya.

Setelah data terkumpul selanjutnya dilakukan analisis data. Metode analisa yang dipergunakan adalah dengan pendekatan kualitatif. Adapun analisa data yang di gunakan secara deskriptif atau data yang digambarkan melalui penguraian kalimat dan analisis secara kuantitatif (*content analysis*) yaitu dengan klasifikasi data penelitian sesuai dengan permasalahan penelitian. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematiskan, dianalisis, dan dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

