

**PERUBAHAN OTONOMI KHUSUS PAPUA TERHADAP UNDANG-  
UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2021 PERSPEKTIF MASLAHAH  
MURSALAH**



**SKRIPSI**

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA  
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT MEPEROLEH GELAR  
SARJANA STRATA SATU DALAM HUKUM TATA NEGARA**

**OLEH:**

**Ahmad Imam Buhori**

**14370086**

**PEMBIMBING:**

**Gugun El Guyanie, S.HI., LL.M.**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA  
2022**

## ABSTRAK

Desentralisasi Asimetris dalam negara kesatuan diwujudkan dengan memberikan otonomi yang bersifat khusus kepada daerah dengan tujuan untuk mengatasi konflik tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Republik Indonesia, pemerintah melakukan berbagai pendekatan pembangunan dan keamanan dalam menyelesaikan permasalahan di Papua, otonomi khusus diberikan pada tahun 2001 dengan diterbitkannya Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 dan selanjutnya mengalami perubahan secara signifikan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 yang mereformulasi dana Otonomi Khusus bagi Papua dengan tata kelola keuangan Otonomi Khusus serta merumuskan kembali tata kelola pemerintahan. otonomi khusus tidak hanya dapat mengatasi permasalahan konflik namun juga dapat mempercepat pembangunan di Papua dengan harapan meningkatkan taraf hidup masyarakat, mewujudkan keadilan, penegakkan hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli papua, serta penerapan tata kelola pemerintahan.

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode *deskriptif-analisis* yang menekankan pada pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah dalam kategori normatif atau dikenal dengan penelitian doktriner yang dianalisa dengan konsep *masalah mursalah* dan desentralisasi asimeteris. pengumpulan data dilakukan dengan meneliti teks-teks hukum positif. khususnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 dan serta Undang-Undang yang sebelumnya menjadi landasan otonomi khusus papua dengan menerapkan perbandingan dalam dimensi sosial ekonomi dan politik yang berdasar pada regulasi pelaksanaan otonomi khusus Papua.

Perubahan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Papua sangat dibutuhkan karena untuk memastikan keberlanjutan dana Otsus di Papua pasca 2021, reformulasi dana Otsus, jangka waktu dana Otsus dan tata kelola dana Otonomi Khusus yang mana juga merupakan prinsip *hifdzul mal* dalam kaitannya dengan *masalah mursalah*. Perubahan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Papua juga untuk memberikan ruang agar sistem pemerintahan formal dapat sejalan dengan sistem adat yang masih kental sehingga diperlukan ruang agar pemekaran daerah dapat dilakukan dengan mekanisme khusus. Otonomi Khusus Bagi Papua Merupakan hal yang sifatnya *dharuriyah* dan umum karena upaya untuk meningkatkan kesejahteraan pemerataan pembangunan kemajuan sumber daya manusia, pendidikan, infrastruktur dan kualitas layanan publik.

**Kata kunci : Desentralisasi, Otonomi Khusus, Papua, *Maslahah Mursalah***

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ahmad Imam Buhori

NIM : 14370049

Jurusan : Hukum Tata Negara (Siyasah)

Fakultas : Syariah dan Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa skripsi saya yang berjudul:  
*"PERUBAHAN OTONOMI KHUSUS PAPUA TERHADAP UNDANG-UNDANG  
NOMOR 2 TAHUN 2021 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH"* adalah hasil  
karya pribadi yang tidak mengandung plagiarisme dan tidak berisi materi yang  
dipublikasikan atau ditulis orang lain, kecuali bagian-bagian tertentu yang  
penyusun ambil sebagai acuan dengan tata cara yang dibenarkan secara ilmiah.  
Apabila terbukti pernyataan ini tidak benar, maka penyusun siap mempertanggung  
jawabkannya sesuai hukum yang berlaku.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

Yogyakarta, 27 Januari 2022

Yang menyatakan,



Ahmad Imam Buhori  
NIM. 14370086

## SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Kepada:

Yth. Dekan Fakultas Syariah dan Hukum  
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta  
Di Yogyakarta

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk, dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Ahmad Imam Buhori

NIM : 14370086

Judul Skripsi : *"PERUBAHAN OTONOMI KHUSUS PAPUA TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2021 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH"*

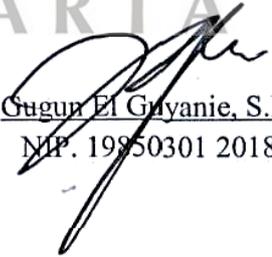
Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syariah dan hukum Jurusan/Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam bidang Hukum.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi tersebut di atas dapat segera dimunaqosyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

Yogyakarta, 27 Januari 2022

Pembimbing Skripsi

  
Gugun El Ghyanie, S.HI., LL.M.  
NIP. 19850301 201801 1 002



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-302/Un.02/DS/PP.00.9/01/2022

Tugas Akhir dengan judul : PERUBAHAN OTONOMI KHUSUS PAPUA TERHADAP UNDANG-UNDANG  
NOMOR 2 TAHUN 2021 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : AHMAD IMAM BUHORI  
Nomor Induk Mahasiswa : 14370086  
Telah diujikan pada : Jumat, 28 Januari 2022  
Nilai ujian Tugas Akhir : A/B

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



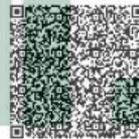
Ketua Sidang  
Gugun El Guyanie, S.HI., LL.M.  
SIGNED

Valid ID: 61f74977b7040



Penguji I  
Fitri Atur Arum, S.H., M.H., M.Sc  
SIGNED

Valid ID: 61f68d02c38ca



Penguji II  
Nilman Ghofur, M.Sos.  
SIGNED

Valid ID: 61f65b0ad530a



Yogyakarta, 28 Januari 2022  
UIN Sunan Kalijaga  
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.  
SIGNED

Valid ID: 61f756718efc8

## **MOTTO**

Sistem pendidikan yang bijaksana setidaknya akan mengajarkan kita betapa sedikitnya yang belum diketahui oleh manusia, seberapa banyak yang masih harus di pelajari.



## HALAMAN PERSEMBAHAN

Dengan segala puji Syukur kepada Allah SWT atas terselesaikannya Tugas Akhir ini dan saya persembahkan kepada:

**Kedua orang tuaku,** Tidak bisa dipungkiri kedua orang tua menjadi salah satu motivasi terbesar untuk menyelesaikan skripsi. Dukungan mereka tentunya sangat berarti bagi kamu. Kalau kamu tidak bisa mengucapkan rasa terima kasih kepada orang tuamu secara langsung, kamu mungkin bisa menuliskannya dengan melihat contoh kata persembahan skripsi untuk orang tua seperti contoh berikut ini.

**Almamaterku tercinta,** Prodi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, beserta para Dosen yang telah membimbing dan memberikan sedikit banyak pengetahuan baru dibidang hukum positif dan hukum islam, serta teman program studi dan sahabt-sahabat yang selalu memberikan dorongan untuk menyelesaikan Tugas Akhir

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158/1987 dan 0543b/U/1987.

### A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	bâ'	B	Be
ت	tâ'	T	Te
ث	šâ'	Š	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ĥâ'	Ĥ	ĥa (dengan titik di bawah)
خ	khâ'	Kh	ka dan ha
د	Dâl	D	De
ذ	žâl	Ž	žet (dengan titik di atas)
ر	râ'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Šâd	Š	es (dengan titik di bawah)

ذ	Dâd	D	de (dengan titik di bawah)
ط	ṭâ'	Ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	zâ'	Z	zet (dengan titik dibawah)
ء	'ain	'	koma terbalik (di atas)
هـ	Gain	G	ge dan ha
ف	fâ'	F	Ef
ق	Qâf	Q	Qi
ك	Kâf	K	Ka
ل	Lâm	L	El
م	Mîm	M	Em
ن	Nûn	N	En
و	Wâwû	W	We
هـ	hâ'	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	yâ'	Y	Ye

## B. Konsonan Rangkap

Konsonan rangkap yang disebabkan oleh syaddah ditulis rangkap, contoh :

نَزَّلَ	Ditulis	Nazzala
بِهِنَّ	Ditulis	Bihinna

### C. Ta' Marbutah diakhir Kata

1. Bila dimatikan ditulis h

حكمة	Ditulis	Ḥikmah
علة	Ditulis	'illah

(ketentuan ini tidak diperlukan bagi kata-kata Arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti salat, zakat dan sebagainya kecuali dikehendaki lafal lain).

2. Bila diikuti dengan kata sandang 'al' serta bacaan kedua itu terpisahh maka ditulis dengan h.

كرامة الأولياء	Ditulis	Karâmah al-auliyâ'
----------------	---------	--------------------

3. Bila ta' marbutah hidup atau dengan harakat fathah, kasrah dan dammah ditulis t atau h.

زكاة الفطر	Ditulis	Zakâh al-fīṭri
------------	---------	----------------

### D. Vokal Pendek

-	Fathah	Ditulis	A
فعل		Ditulis	fa'ala
=	Kasrah	Ditulis	I
نكر		Ditulis	Žukira

ة - يذهب	Dammah	Ditulis  Ditulis	U  Yazhabu
----------------	--------	------------------------	------------------

### E. Vokal Panjang

1	Fathah + alif فلا	Ditulis ditulis	Â Falâ
2	Fathah + ya' mati تنسى	Ditulis ditulis	Â Tansâ
3	Kasrah + ya' mati تفصيل	Ditulis ditulis	Î Tafşîl
4	Dlammah + wawu mati أصول	Ditulis ditulis	Û Uşûl

### F. Vokal Rangkap

1	Fathah + ya' mati الزحيلي	Ditulis ditulis	Ai az-zuhailf
2	Fatha + wawu mati الدولة	Ditulis ditulis	Au ad-daulah

### G. Kata Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan

Apostrof

أنتم	Ditulis	A'antum
أعدت	Ditulis	U'iddat
لئن شكرتم	Ditulis	La'in syakartum

#### H. Kata Sandang Alif dan Lam

1. Bila diikuti huruf qomariyyah ditulis dengan menggunakan huruf "I"

القرآن	Ditulis	Al-Qur'ân
القياس	Ditulis	Al-Qiyâs

2. Bila diikuti huruf Syamsiyyah ditulis dengan menggunakan huruf Syamsiyyah yang mengikutinya, dengan menghilangkan huruf l (el) nya.

السماء	Ditulis	As-Samâ'
الشمس	Ditulis	Asy-Syams

#### I. Penulisan Kata-kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut penulisnya

ذوي الفروض	Ditulis	Żawî al-furûḍ
أهل السنة	Ditulis	Ahl as-sunnah

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

أَلْحَمْدُ لِلَّهِ وَصَلَاةً وَسَلَامًا عَلَى رَسُولِ اللَّهِ وَعَلَى آلِهِ وَمَنْ وَالَاهُ, أَمَا بَعْدُ

Puji Syukur kehadiran Allah SWT, Tuhan semesta alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya sehingga Penulis bisa menyelesaikan tugas akhir ini. Shalawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan kita nabi agung Muhammad SAW, manusia pilihan pembawa rahmat dan pemberi syafaat di hari akhir.

Alhamdulillah, penulis bisa menyelesaikan Tugas Akhir untuk melengkapi persyaratan memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dengan judul: **PERUBAHAN OTONOMI KHUSUS PAPUA TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2021 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**. Atas Izin dan pertolongan dari Allah SWT dan wasilah-Nya melalui beberapa pihak yang membantu penyusun dalam menyelesaikan tugas akhir ini dan selanjutnya ucapan terimakasih saya sampaikan kepada :

1. Prof. Dr. Phil. Al Makin, M.A., Selaku rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum., selaku dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Drs. M. Rizal Qosim, M.Si., selaku ketua program studi Hukum Tata Negara.
4. Dr. H. Oman Fathurohman SW., M.Ag. selaku Dosen Pembimbing Akademik

5. Gugun El Guyanie, S.HI., LL.M selaku Sekretaris Program Studi Hukum Tata Negara sekaligus menjadi pembimbing skripsi yang selalu memberi kelancaran dan selalu meluangkan waktu untuk membimbing dan mengarahkan dalam penyusunan tugas akhir ini.
6. Seluruh dosen dan staf program studi Hukum Tata Negara yang tidak bisa saya sebutkan satu-persatu yang telah memberikan banyak wawasan keilmuan yang sangat bermanfaat selama penulis kuliah hingga terselesaikannya skripsi ini.
7. Teman-teman Hukum Tata Negara yang telah banyak membantu dan atas kebersamaan yang terjalin selama ini, sehingga menambah semangat lebih dalam menuntut ilmu.
8. Semua pihak yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini baik secara langsung maupun tidak langsung yang tidak bisa penyusun sebutkan satu persatu.

Saya sebagai penyusun merasa bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, kritik dan saran dari semua pihak yang bersifat membangun dan mendukung selalu penulis nantikan demi kesempurnaan skripsi ini. Umar bin Al-Khottob berkata, “semoga Allah merahmati orang yang telah menunjukkan aib-aib kami dihadapan kami.” Semoga apa yang telah mereka berikan kepada penulis menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi seluruh pembaca dan menjadi amalah yang diterima oleh Allah SWT. Penyusun berharap semoga penulisan skripsi ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi positif bagi

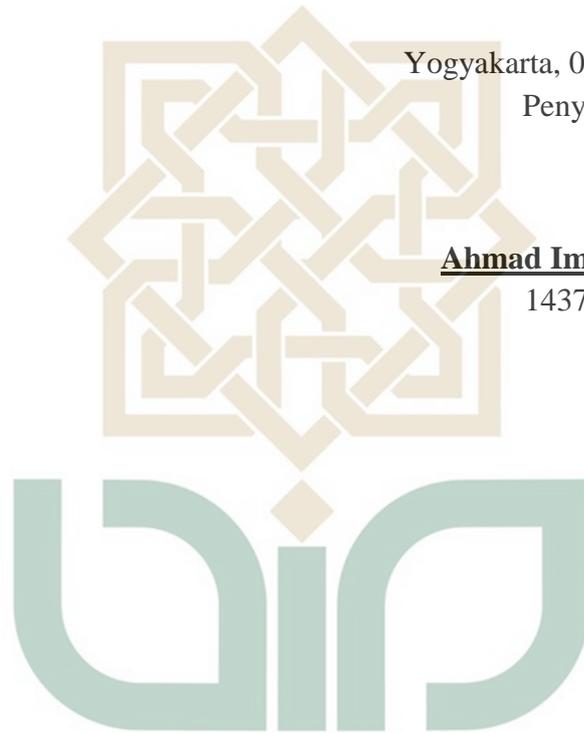
perkembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Hukum Tata Negara dan Keilmuan Islam.

Yogyakarta, 04 Januari 2022

Penyusun,

**Ahmad Imam Buhori**

14370086



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN KEASLIAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI.....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>v</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN .....</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB I: PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	4
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	5
D. Telaah Pustaka .....	5
E. Gambaran Landasan Teori .....	8
F. Metode Penelitian.....	14
G. Sitematika Penulisan .....	17
<b>BAB II: LANDASAN TEORI</b>	
A. Desentralisasi Asimetris.....	19
B. <i>Maslahah Mursalah</i> .....	24

### **BAB III: TINJAUAN PUSTAKA**

A. Perubahan Undang-Undang Otonomi Khusus dalam Negara Hukum.	39
B. Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan .....	41
C. Hubungan Pusat dan Daerah .....	47

### **BAB IV: ANALISIS**

A. Perubahan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua .....	57
B. Perubahan Otonomi Khusus Papua (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021) Perspektif <i>Maslahah Mursalah</i> .....	71

### **BAB V: PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	81
B. Saran.....	83

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>84</b>
-----------------------------	-----------

<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>89</b>
----------------------	-----------

<b>CURICULUM VITAE.....</b>	<b>95</b>
-----------------------------	-----------

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sistem ketatanegaraan berbagai negara mengalami perubahan seiring dengan dinamika perjalanan suatu negara, dan perdebatan oleh para ahli hukum tata negara juga menjadi warna dan masukan yang patut dipertimbangkan sebagai jalan menuju perubahan yang lebih baik. Dalam ketatanegaraan Indonesia pada rezim orde baru yang kekuasaan bersifat sentralistik pada akhirnya mengalami kebangkrutan yang disebabkan oleh krisis pada tahun 1997 diwarnai oleh gerakan aksi mahasiswa yang akan menjadi sejarah perjuangan rakyat melawan otoritarianisme yang dibangun oleh presiden Soeharto.

Ketika reformasi bergulir di Indonesia tahun 1998, tuntutan pelaksanaan otonomi daerah menjadi salah satu agenda reformasi. Agenda reformasi yang oleh mahasiswa disebut sebagai 6 visi reformasi<sup>1</sup> meminta agar pemerintah menerapkan sistem otonomi daerah untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan daerah. Indonesia adalah negara kesatuan yang terdiri dari pulau-pulau, ragam budaya yang plural dan masyarakat yang heterogen dengan berbagai macam keunikannya memunculkan sebuah gagasan otonomi daerah. Gejolak politik yang terjadi di Indonesia juga menjadi penyebab lahirnya gagasan otonomi daerah yang mana sekitar tahun 1950-an dengan adanya pemberontakan untuk menuntut kemerdekaan daerah mereka seperti Aceh, Sumatra Barat, Sumatra Sulawesi Selatan, dan beberapa pemberontakan kecil yang terjadi di Pulau Jawa

---

<sup>1</sup> lihat <http://www16.brinkster.com/jurangmangu/artikel/sikap.htm>, diakses tanggal 23 Desember 2021.

misalnya di DI-TII yang ingin mengusung negara Islam menggantikan Republik Indonesia, di Kalimantan Barat di awal 1960an terkait dengan konflik etnis.<sup>2</sup>

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini telah melahirkan nuansa baru dalam perkembangan demokrasi di Indonesia. Daerah-daerah khususnya kabupaten/kota diberikan kesempatan yang besar dalam melaksanakan urusan-urusannya. Persoalan yang baru muncul dalam pelaksanaan otonomi adalah pemerintah provinsi merasa tidak diberikan kewenangan yang besar dibandingkan dengan pemerintah kabupaten/kota. Akibatnya pemerintah kabupaten atau kota merasa memiliki posisi yang sama dengan pemerintah provinsi. Dasar pelaksanaan otonomi daerah diperbaharui dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini kembali memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah provinsi untuk melaksanakan otonomi. Artinya, meskipun kesempatan untuk melaksanakan otonomi dititikberatkan pada kabupaten/kota, namun pemerintah provinsi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan-pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota.

Yang mendasari otonomi khusus kepada Papua ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 pengakuan negara terhadap dua hal penting. Pertama, pemerintah mengakui bahwa hingga saat terbentuknya undang-undang tersebut terdapat permasalahan di Papua yang belum diselesaikan. Permasalahan itu meliputi berbagai bidang, baik dalam bidang politik, pemerintahan, ekonomi, maupun sosial dan budaya. Kedua, pemerintah mengakui bahwa telah terjadi

---

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung : Nusa Media, 2017, hlm. 2.

kesalahan kebijakan yang diambil dan dijalankan untuk menyelesaikan berbagai persoalan di Papua. Diakui secara tegas bahwa apa yang dijalankan di Papua belum memenuhi rasa keadilan, belum memungkinkan tercapainya kesejahteraan, penegakan hukum, dan penghormatan terhadap HAM, khususnya bagi masyarakat Papua.<sup>3</sup>

Setelah sebelumnya Pemerintah melakukan berbagai pendekatan pembangunan dan keamanan dalam menyelesaikan permasalahan di Papua, otonomi khusus diberikan pada tahun 2001 dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua kemudian mengalami perubahan kedua yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021.

secara umum terdapat peningkatan kesejahteraan di Papua dan Papua Barat sebagai dampak adanya kebijakan otonomi khusus. Namun perbaikan tersebut dianggap belum cukup memuaskan, sehingga perlu untuk dilakukan perubahan pendekatan dalam pembangunan. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) meningkat cukup signifikan yaitu dari 54,45 pada tahun 2010 menjadi 60,84 di tahun 2019 untuk Papua (meningkat 6,4) dan dari 59,6 di tahun 2010 menjadi 64,7 di tahun 2019 untuk Papua Barat (meningkat 4,9). Rata rata peningkatan tersebut lebih baik dengan rata rata dengan peningkatan nasional 0,53 per tahun. Jumlah

---

<sup>3</sup> Muchamad Ali Safa'at, Problem Otonomi Khusus Papua, hlm. 2. Diakses dari <http://www.safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/PROBLEM-OTONOMI-KHUSUS-PAPUA.pdf>, 9 Oktober 2021.

penduduk miskin di Papua juga menurun dari 50% di tahun 1999 menjadi 27,74% untuk Papua dan 23,01% untuk Papua Barat di tahun 2019. Meskipun ada peningkatan, Provinsi Papua dan Papua Barat masih tertinggal dibandingkan provinsi lain dan masuk dalam kategori daerah tertinggal. Berdasarkan Perpres Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024, sebanyak 22 dari 28 kabupaten 1 kota di Provinsi Papua ditetapkan sebagai daerah tertinggal, dan sebanyak 8 dari 12 kabupaten 1 kota di Provinsi Papua Barat sebagai daerah tertinggal. Maka sebagaimana uraian diatas dalam penelitian skripsi, saya mengambil judul “**PERUBAHAN OTONOMI KHUSUS PAPUA TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2021 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang di atas pokok masalah yang akan dikaji adalah :

1. Apa faktor yang mendasari perubahan Undang-Undang otonomi khusus Papua?
2. Bagaimana perubahan otonomi khusus Papua dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 perspektif *masalah mursalah*?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

1. Tujuan Penelitian
  - a. Mengkaji latar belakang yang mendasari perubahan Undang-Undang otonomi khusus Papua untuk menilai tingkat keperluan perubahan Undang-Undang otonomi khusus Papua

b. Menjabarkan kemudian menganalisa perubahan Undang-Undang otonomi khusus Papua dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 dengan konsep *masalah mursalah* untuk mengetahui tingkat urgensi serta kemaslahatan dengan lahirnya Undang-Undang tersebut bagi Provinsi Papua.

## 2. Kegunaan Penelitian

- a. penyusun berharap penelitian ini akan berguna bagi mahasiswa terutama dalam lingkup UIN Sunan Kalijaga dan masyarakat secara umum tentang kajian *masalah mursalah* yang digunakan untuk melihat masalah Perundang-Undangan dan hukum positif.
- b. Penelitian diharapkan bisa memberikan sumbangan pengetahuan yang bermanfaat bagi masyarakat secara umum serta menjadi salah satu alternatif dalam menciptakan kebijakan.

## D. Telaah Pustaka

Telaah pustaka merupakan kajian terdahulu yang menjadi rujukan penelitian ini, dengan rujukan penelitian terdahulu untuk mencegah plagiasi dan menciptakan kebaruan dalam penelitian, selain itu telaah pustaka adalah gambaran awal menjadi pijakan dan arah dalam penulisan skripsi sehingga terdapat landasan penelitian yang valid dalam mengeksplorasi data-data yang akan digunakan untuk penyusunan skripsi sebagai sumbangan pemikiran dalam kajian Hukum Tata Negara khususnya dalam masalah pemerintahan daerah sebagai

pemegang otonomi dan hubungannya dengan pemerintahan pusat, penelitian tersebut antara lain:

*Pertama*, Skripsi yang disusun oleh Yosep David Soumokil Mahasiswa Universitas Sebelas Maret Surakarta dengan Judul Otonomi Khusus Provinsi Papua dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Ditinjau Dari Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua. Dalam skripsi ini Yosep menyatakan menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 ada 3 kewenangan khusus Pemerintah Daerah Provinsi Papua. Sedangkan pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua tidak bertentangan dengan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan alasan pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dalam bentuk Undang-Undang, dimana pembentukan Undang-Undang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan Badan Legislatif Pusat, kedudukan Provinsi Papua merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bukan daerah yang memiliki kedaulatan sendiri atau bersifat negara, dan tetap ada intervensi dan control dari Pemerintah Pusat.<sup>4</sup> Dalam pembahasan skripsi ini penulis menganalisa tentang perubahan Undang-Undang otonomi khusus Papua yang menjadi pokok masalah yang kemudian dianalisa menggunakan konsep *masalah mursalah*.

---

<sup>4</sup> Yosep David Soumokil, 2012, Skripsi, *Otonomi Khusus Provinsi Papua dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Ditinjau Dari Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua*. Fakultas Hukum Unoversitas Sebelas Maret, Surakarta.

*Kedua*, Jurnal yang ditulis oleh Mardyanto Wahyu Tryatmoko yang berjudul *Politik Kebijakan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua*, jurnal ini diterbitkan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dalam jurnal ini peneliti menyatakan bahwa Dana otonomi khusus untuk Papua yang meningkat jumlahnya setiap tahun selama hampir sepuluh tahun dalam kenyataannya tidak mampu membawa perubahan signifikan bagi kesejahteraan rakyat Papua Hal ini menga kibatkan masyarakat lokal Papua menganggap bahwa otonomi khusus sebagai kompensasi dari separatisme tidak berpengaruh signifikan bahkan bisa dikatakan gagal Paper ini berupaya membuktikan bahwa kegagalan distribusi dana otonomi khusus di Papua tidak hanya disebabkan oleh kurangnya kapasitas pemerintah lokal namun juga kurangnya *political will* dari pemerintah pusat.<sup>5</sup> Perubahan kebijakan mengenai dana otonomi khusus yang dibahas dalam skripsi ini lebih mengarah pada konsep penelitian doktriner yaitu dengan mengkaji teks hukum yang menjadi landasan normatif bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi khusus bagi Papua serta fokus pembahasan pada skripsi ini tidak mengarah pada separatisme.

*Ketiga*, Jurnal yang ditulis oleh Muhammad A. Musa'ad yang berjudul *Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua: Perspektif Struktur dan Kewenangan Pemerintahan*, penelitian ini memberikan pernyataan bahwa dalam rangka optimalisasi pelaksanaan Otsus, perlu dilakukan restruktur pemerintahan di Provinsi Papua dalam konteks substansial dengan itu, maka perlu

---

<sup>5</sup> Wahyu Tryatmoko, *Politik Kebijakan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua*, Jurnal Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Vol 9, No. 1, Tahun 2012.

dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Untuk menjamin efektivitas implementasi kebijakan otonomi khusus perlu segera dibenahi sejumlah faktor strategis dalam konteks implementasi otsus, yakni: dirumuskan dan diberlakukan regulasi daerah yang memadai, sinkronisasi berbagai peraturan Perundang-Undangan yang diberlakukan di wilayah Papua, serta perlu adanya *grand design* (masterplan) pembangunan Papua dalam kerangka otonomi khusus.<sup>6</sup> Perbedaan mendasar dari jurnal yang ditulis oleh A. Musa'ad adalah objek kajian Undang-Undang otonomi khusus Papua, dalam skripsi ini penulis mengkaji undang-undang terbaru meskipun tetap menggunakan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sebagai pijakan serta membedakan bagaimana kemungkinan implementasinya terhadap tata kelola pemerintahan di Papua.

## **E. Gambaran Landasan Teori**

### **1. Desentralisasi Asimetris**

Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralisation*) adalah pemberlakuan atau transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah-daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam konteks Indonesia dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi asimetris mencakup

---

<sup>6</sup> Muhammad A. Musa'ad, *Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua: Perspektif Struktur dan Kewenangan Pemerintahan*, Jurnal Kajian (Menjembatani Teori dan Persoalan Masyarakat dalam Perumusan Kebijakan), Vol. Vol 16, No 2 Tahun 2011.

desentralisasi politik, ekonomi, fiskal, dan administrasi, namun tidak harus seragam untuk semua wilayah negara, dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah. Penerapan kebijakan desentralisasi asimetris merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan. Konsep tersebut sebenarnya sudah dijalankan dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu dengan adanya beberapa daerah yang berstatus istimewa atau khusus seperti Provinsi Papua & Papua Barat, Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kelima provinsi ini secara legal formal sudah memperoleh pengakuan dari negara secara hukum. Inti desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di luar ketentuan umum dan khusus yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ataupun peraturan Perundang-Undangan lainnya.<sup>7</sup>

Desentralisasi Asimetris wilayah tertentu yang diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain. Istilah desentralisasi asimetris ini sering dapat dipertukarkan dengan istilah otonomi yang digunakan oleh negara yang mengalami separatisme, dalam kaitan itulah Van Houten mendefinisikan otonomi khusus sebagai berikut:<sup>8</sup>

*“Kewenangan legal yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah khusus secara etnis, membuat keputusan publik mendasar dan melaksanakan kebijakan publik secara bebas di luar sumber kewenangan negara, tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam*

---

<sup>7</sup> Gunawan A. Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Administrative Law & Governance Journal Vol. 1, 4 Nov 2018, hlm. 415.

<sup>8</sup> Jacobus Perviddy Solossa, *Otonomi Khusus Papua; Mengangkat Martabat Rakyat Papua di dalam NKRI*, Pustaka Sinar Harapan, 2005, hlm. 53.

*pemahaman kami, otonomi berarti hak masyarakat etnis atau penduduk di suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang tidak memiliki kedaulatan sendiri, untuk melaksanakan suatu yuridiksi eksklusif*<sup>9</sup>

Van Houten menyatakan definisi otonomi dikernbangkannya definisi di atas, memiliki aspek penting yang perlu diperhatikan. *Pertama*; definisi tersebut mencakup dua otonomi: (a) otonomi wilayah (*territorial autonomy*) dan bentukbentuk otonomi non-wilayah (*non-territorial forms of autonomy*). *Kedua*; dalam definisi tersebut dimunculkan dua bentuk otonomi, yaitu otonomi asimetris dan otonomi yang berlaku umum. *Ketiga*; definisi tersebut dikembangkan dari perspektif kelompok etnis atau wilayah yang didasarkan atas etnis yang karenanya kemudian perlu memiliki otonomi tersendiri.

Untuk mencapai desentralisasi asimetris yang maksimal diperlukan suatu kerjasama multipihak yang secara sederhana, mengandung dua faktor, yaitu:<sup>9</sup>

- 1) Kesadaran dan tindakan nyata kolektif nasional (rakyat dan pemerintah) tentang kekhususan suatu wilayah dan perlunya perlakuan khusus untuk mencapai tujuan nasional tertentu.
- 2) Kesadaran dan tindakan nyata daerah khusus (rakyat dan pemerintah) untuk terus membangun relasi yang baik dan produktif dengan pemerintah dan seluruh rakyat ditingkat nasional.

Selanjutnya kebijakan desentralisasi asimetris juga memperhatikan tipologi masyarakat daerah baik secara geografis, antropologis, dan sosiologis. Ada daerah yang sangat potensial dilihat dari kondisi kekayaan alamnya maupun sumber daya manusia, dan ada pula daerah yang kurang potensial. Pemberian

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 57.

otonomi, harus secara merata pada masing-masing daerah yang memiliki perbedaan potensi tersebut dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya kesenjangan yang tajam antara daerah yang kaya dengan daerah yang miskin sehingga dapat menimbulkan ketidakadilan.

Penetapan tipologi tersebut harus berlandaskan pada potensi riil masing-masing daerah. Dalam hal ini pemerintah pusat harus mampu memotret kondisi obyektif masing-masing daerah tersebut, sehingga diperoleh dasar bagi pemberian otonomi kepada daerah. Potensi sumber daya alam yang dimaksud dalam diagram ini adalah seluruh kekayaan alam yang dimiliki oleh daerah, baik yang sudah terolah maupun belum dapat digunakan untuk kemajuan dan perkembangan daerah, sedangkan potensi sumber daya manusia meliputi aparatur pemerintah dan kondisi masyarakat daerah. Dengan adanya tipologi daerah tersebut, dapat diketahui daerah mana yang dapat diberi otonomi luas, daerah mana yang masih tetap harus mendapatkan intervensi pemerintah pusat.

## **2. Masalah Mursalah**

Penelitian terhadap perubahan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 menggunakan pendekatan *masalah mursalah* yaitu suatu konsep dalam hukum Islam yang keterkaitannya pada perkara-perkara hukum yang tidak secara tegas disinggung dalam *nash* Al-Qur'an dan Hadits yang pada intinya digunakan untuk memaksimalkan kebaikan baik

kepada individu ataupun masyarakat. Lebih jelasnya bisa dipahami dari definisi para ulama antara lain:<sup>10</sup>

### **Al-Ghazali**

Maslahah mursalah adalah suatu perkara yang mengandung kemaslahatan yang tidak ditemukan dalil yang membatalkannya maupun yang memerintahkannya

### **Imam Malik**

suatu maslahat yang sejalan dengan prinsip dan dalil-dalil syariat, yang berfungsi untuk menghilangkan keburukan, baik kemaslahatan yang bersifat *dhāruriyah* (primer) maupun *hajjiyah* (sekunder).

### **Muhammad Abu Zahrah**

Perkara yang sejalan dengan tujuan syariat, baik terhadap sesuatu yang dilarang syariat ataupun yang diperintahkan oleh syariat.

Perkara-perkara yang tidak dikandung di dalam nash Al-Qur'an dan Hadist Bukan berarti tidak ada hukumnya, berbagai metode telah dikembangkan sejak masa Sahabat sampai era kontemporer yang menunjukkan bahwa segalanya tidak lepas dari syari'at Allah, perkara yang tidak ditemui di zaman nabi yang kemudian berkembang dimasa selanjutnya dipahami dengan kerangka metode yang dikembangkan para sahabat, tabi'in dan para ulama untuk menganalisa perkara dan tingkat hukumnya, salah satu contoh adalah Umar bin Khatib dimasa kekhilafahannya membentuk instansi yang bertugas mengurus gaji para pasukan

---

<sup>10</sup> <https://jabar.kemenag.go.id/portal/read/maslahah-mursalah-dalam-kedudukannya-sebagai-sumber-hukum-islam>

kaum muslimin. Kemudian muncul instansi lainnya untuk menangani masalah-masalah lainnya.<sup>11</sup>

Kemaslahatan bagi manusia diklasifikasikan dalam tiga jenis yaitu, *masalah dharuriyah* (kemaslahatan primer) adalah masalah dalam tingkat tertinggi, berikutnya adalah *masalah hajjiyah* (sekunder), dan posisi paling bawah adalah *masalah tahsiniyah* (pelengkap). Klasifikasi kemaslahatan dalam 3 jenis digunakan untuk menentukan suatu perkara di tahap yang mana yang nantinya jika terjadi tabrakan antara tiga kemaslahatan tersebut maka yang diambil dan dilaksanakan adalah kemaslahatan yang tertinggi.<sup>12</sup>

Untuk menggunakan teori *masalah mursalah* tidak bisa lepas dari *maqashid syariah* yang posisinya sebagai teori besar yang membawahi teori *masalah mursalah* yang pada prinsipnya menunjukkan adanya nilai-nilai kemaslahatan pada setiap kasus hukum baru yang sama sekali tidak ditemukandalam nash al-Qur'an dan Hadist, Teori masalah mursalah berfungsi menjadi teori penghubung (*middle range theory*) bagi teori-teori yang mempunyai wilayah praktis.<sup>13</sup> Masalah mursalah tidak bisa berdiri sendiri sebagai teori yang digunakan dalam menganalisa masalah yang tidak ada dalilnya maka pasti membutuhkan *maqashid syariah* sebagai teori yang fokus untuk mengungkap tujuan dalam hukum Islam.

---

<sup>11</sup> Ahmad Sarwat, *Seri Fiqih Kehidupan (1) : Pengantar Ilmu Fiqih*, Jakrta: DU Publishing, 2011, hlm. 148.

<sup>12</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 2009, hlm. 340.

<sup>13</sup> Asep Arifin, Dkk, *Alokasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2018, hlm. 17.

*Maslahah mursalah* akan menjadi landasan penilaian berdasarkan parameter yang dibangun dalam khazanah hukum Islam yang berlandaskan pada Al-Qur'an dan Hadits yang dikembangkan oleh para ulama disebabkan perkembangan multi-dimensi dari manusia yang semakin kompleks yang diiringi dengan perkembangan ekonomi, sosial, dan budaya serta teknologi juga menuntut bagaimana hukum Islam berkembang menyesuaikan dan menjawab problem kontekstual zamannya, salah satu dari perkembangan dimensi fikih adalah konsep *maslahah mursalah* untuk menganalisa suatu hal yang secara jelas dan samar tidak disinggung oleh teks dan tidak selalu mendapati analogi hukum pokok dalam fikih sehingga dengan pendekatan *maslahah mursalah* untuk menjadi konsep dan indikator penilaian terhadap produk kebijakan hukum positif di bidang otonomi daerah khususnya dalam skripsi ini yaitu Undang-Undang nomor 2 Tahun 2021 yang merupakan perubahan kedua dari Undang-Undang yang menjadi landasan normatif otonomi khusus Provinsi Papua, *maslahah mursalah* akan memberikan suatu hasil penilaian secara konseptual berdasarkan garis-garis pokok yang dirumuskan oleh para ahli fikih untuk menimbang dan menganalisa kepada suatu hal yang nantinya akan menjadi landasan normatif bagi skripsi ini untuk menyatakan sikap terhadap perubahan kedua Undang-Undang otonomi khusus Provinsi Papua.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Menurut jenis, sifat dan tujuannya penelitian hukum secara umum dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Namun demikian dalam praktek penelitian hukum di Indonesia dibagi menjadi 3 (tiga) jenis penelitian hukum yakni:

- a. penelitian hukum normatif.
- b. penelitian hukum empiris dan
- c. penelitian hukum normatif-empiris.

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum yang dilakukan oleh peneliti dapat dikaji dan dianalisis dari sudut:<sup>14</sup>

1. sifatnya;
2. bentuknya;
3. penerapannya;
4. tujuannya;
5. disiplin ilmu yang diteliti.

Jenis penelitian dalam Skripsi ini adalah penelitian kualitatif yaitu metode yang menekankan pada pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah dalam kategori bersifat normatif atau dikenal dengan penelitian doktriner. Penelitian hukum normatif (*normatif law research*), merupakan penelitian hukum yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1986, hlm. 50.

dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang<sup>15</sup> kemudian dianalisa dengan konsep *masalah mursalah* dan desentralisasi asimetris. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dengan sumber data *Library Research* (penelitian pustaka), yakni suatu penelitian yang dalam pencarian datanya mengutamakan data-data literatur atau pustaka. Metode ini dilakukan dengan cara mengumpulkan seluruh data-data yang berkaitan dengan Otonomi Khusus Provinsi Papua Beserta Perubahannya, Hal ini diperlukan untuk membuat deskripsi atau gambaran masalah yang kemudian bisa ditarik pada suatu kesimpulan.

## 2. Sifat Penelitian

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode *deskriptif-analisis* yaitu suatu metode yang menganalisa masalah dimulai dari peneliti yang berusaha memaparkan secara jelas berdasarkan hasil penelitian yang telah dilaksanakan. Dengan metode *deskriptif-analisis*, peneliti berusaha merekam seluruh gejala atau peristiwa yang terjadi pada saat pelaksanaan metode kreatif di lapangan untuk kemudian dipaparkan sebagaimana adanya untuk menjawab semua pertanyaan. Metode *deskriptif-analisis* dalam kajian hukum merupakan metode yang bertujuan untuk membuat penjabaran terhadap peristiwa hukum (*case study*) ataupun menjabarkan keberlakuan serta menilai suatu hukum positif (*statue study*) baik dalam Undang-Undang, Pasal, Prosedur (hukum formil), Keputusan Pengadilan, dan produk-produk hukum yang lain yang mendapatkan

---

<sup>15</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram : Mataram University Press, hlm. 29.

legitimasi keabsaan berdasarkan teks hukum (materil) maupun secara kelembagaan pembentuk (otoritatif).

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Karena jenis penelitian skripsi ini adalah *library research* maka pengumpulan data dilakukan dengan meneliti teks-teks hukum positif. khususnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 dan serta Undang-Undang yang sebelumnya menjadi landasan otonomi khusus papua dengan menerapkan perbandingan secara dimensi-dimensi dan hal-hal yang diregulasikan untuk pelaksanaan otonomi khusus sebagai sumber data Primer dan teks-teks baik dalam buku, jurnal, majalah, artikel website dan koran yang berkaitan dengan kajian ilmu hukum seras pendapat ahli-ahli hukum yang berkaitan dengan otonomi khusus yang didukung oleh literatur dan penelitian yang dilakukan sebelumnya dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas teks hukum dalam pelaksanaan pemerintahan daeran dalam menjalankan pemerintahannya.

### 4. Metode Analisa

Metode penalaran dalam penelitian ini menggunakan metode *deduktif* atau lebih dikenal dengan penalaran dari umum menuju khusus yang dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data sesuai dengan yang sebenarnya kemudian data-data tersebut disusun, diolah, dan dianalisis untuk dapat memberikan penilaian terhadap masalah yang diteliti.<sup>16</sup> Pendekatan yang digunakan ialah *Yuridis Normatif (Legal Research)*, yaitu penelitian yang fokus untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum serta

---

<sup>16</sup> Sugiono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: CV. ALFABETA, 2008, hlm.105.

konsep *maslahah mursalah* sebagai teroi utama untuk menganalisis secara kualitatif untuk menilai otonomi khusus Provinsi Papua khususnya perubahannya dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 . Pengolahan data yang terakumulasi kemudian diolah dengan menganalisa data, Proses analisa data-data yang diperoleh penyusun akan dibagi seperti berikut:

- 1) Analisis deduktif, yaitu data data umum kemudian dibedah dengan teori dan menafsirkan sesuai teori-teori hukum positif dan hukum Islam untuk dapat memahasi suatu pasal atau ketentuan secara komprehensif yang berpedoman pada syariat.
- 2) Komparatif, yaitu membandingkan Peraturan Perundang-Undangan terkait Otonomi Khusus dan juga membandingkan daerah lain dalam pelaksanaan otonomi khusus.
- 3) Menganalisa Koherensi dan Korespondensi masalah yang dihadapi oleh Provinsi Papua dengan kebijakan pemerintah dan pelaksanaannya.

#### **G. Sitematika Penulisan**

Penelitian ini terdiri dari berbagai pembahasan yang ditulis dalam Bab-bab agar dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai pemaparan hasil penelitian, maka perlu dijabarkan melalui sistematika penyusunan sebagai berikut:

**BAB I** : Berisi pendahuluan yang menjadi gambaran skripsi secara ringkas untuk memberikan pemaparan yang mudah sebagai langkah awal menuju pembahasan yang lebih mendalam.

- BAB II : Berisi penjabaran lebih komprehensif landasan teori yang digunakan untuk menganalisa masalah yang diteliti, yang mana didalam bab I sudah disinggung sedikit mengenai teori sebagai bekal dalam penjabaran lebih luas terhadap *masalah mursalah* dan Desentralisasi Asimetris untuk menghindari terjadinya kekacauan dalam struktur penelitian dan kematangan teori berdampak pada analisa yang tajam untuk mengakaji otonomi khusus Provinsi Papua
- Bab III : Berisi tinjauan pustaka mengenai desentralisasi dalam negara kesatuan juga dasar hukum otonomi daerah dan otonomi khusus mekanisme peraturan Perundang-Undangan sebagai bahan umum yang kemudian dianalisa
- Bab IV : Berisi analisa peneliti dan merupakan inti yang terpenting dalam penelitian ilmiah, bab ini memuat analisis menggunakan desentralisasi asimetris dan konsep *masalah mursalah yang bertumpu pada maqashid syariah* yang merupakan konsep dalam kajian ilmu fikih yang berkaitan dengan mengungkap tujuan dari syariat.
- Bab V : Berisi tentang kesimpulan yang menyajikan secara ringkas dari masalah yang sudah dianalisa dalam bab IV sebagai jawaban sederhana Rumusan Masalah dalam bab I. Dalam bab ini juga memuat saran atau rekomendasi untuk untuk pembuat kebijakan.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya maka penulis menarik kesimpulan:

1. Permasalahan mendesak yang perlu diselesaikan adalah terkait dengan keberlanjutan dana Otsus dan perlunya untuk membangun sistem yang baik agar dana Otsus berjalan efektif dan efisien. Oleh karena itu, harus melakukan perubahan atas Undang-Undang Otsus Papua. Substansi Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Otsus Papua mencakup 3 (tiga) Pasal:
  - a) Ketentuan huruf a Pasal 1 yang diubah dalam perubahan definisi Provinsi Papua menjadi lebih umum, dengan tujuan agar tidak menimbulkan salah penafsiran tentang hak otonomi khusus.
  - b) Pasal 34 adalah untuk memastikan keberlanjutan dana Otsus di Papua pasca 2021, reformulasi dana Otsus, jangka waktu dana Otsus dan mekanisme pengelolaan dana Otsus.
  - c) Pasal 76 adalah untuk memberikan ruang agar sistem pemerintahan formal dapat compatible dengan sistem adat sehingga diperlukan ruang agar pemekaran daerah dapat dilakukan dengan mekanisme khusus.

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Otsus Papua sebagai upaya bagi Papua agar dapat mengejar ketertinggalan yang ada selama ini dan dapat

bersaing dengan daerah lain dan kesejahteraan masyarakat dapat meningkat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua atas Otonomi Khusus Bagi Papua Merupakan hal yang sifatnya *dharuriyah* dan umum karena upaya untuk memajukan kesejahteraan pemerataan pembangunan kemajuan sumberdaya manusia dan infrastruktur, melihat kondisi Papua belum maksimalnya penggunaan dana otonomi khusus adalah bagian penting bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menciptakan instrumen hukum yang mampu menampung dan menjadi dasar pijakan untuk mengelola dan memajukan pemerintahan Papua, prinsip *Hifdzul mal* merupakan aspek yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai pemegang pelimpahan kewenangan dan merealisasikan serta pengalokasian dana otsus agar lebih efektif yang berdampak pada kesejahteraan hidup, meningkatnya kualitas pelayanan publik, serta pendidikan yang merupakan manifestasi dari prinsip *hifdzul aql*. perubahan terhadap tata kelola pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 adalah langkah ijtihad pemerintah pusat dan daerah untuk mereformulasi fundamental pemerintah yang dilakukan dalam rangka mencapai kemaslahatan bagi masyarakat Papua dengan terciptanya suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi, Pancasila, Undang-Undang Dasar.

## B. Saran

Dari hasil penulisan yang telah disampaikan maka dalam tugas akhir ini penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Pemerintah pusat sebagai pihak yang mengajukan perubahan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Papua harusnya lebih banyak melihat secara sosiologis atau empiris serta melibatkan aspirasi yang lebih luas terhadap kondisi Papua dengan begitu rumusan perubahan akan menghasilkan manfaat yang memnuhi kebutuhan masyarakat Papua khususnya masyarakat-masyarakat adat yang berprinsip hidup dengan cara mereka sendiri bukan dengan ukuran kemajuan standar-standar internasional.
2. Tata kelola pemerintahan dan keuangan dalam otonomi khusus Papua tanpa adanya komitmen antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah hanya akan menghasilkan perubahan teks undang-undang bukan perubahan masyarakat Papua, maka hukum tanpa adanya *political good will* hanya akan menjadi teks bacaan semata, maka tindakan aparatur pemerintahan adalah fundamental dari negara hukum yang memanifestasikan dalam desentralisasi asimetris untuk memberikan otonomi khusus pada Papua.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

### Buku

Abaik, Khutbudin. 2008. *Metodologi Pembaharuan Hukum Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Abdullah, Amin. 2004. *Pendekatan Hermeneutik dalam Studi Fatwa-Fatwa Keagamaan: Proses Negosiasi Komunitas Pencari Makna Teks, Pengarang, dan Pembaca*. dalam Pengantar buku El-Fadl, Khaled M. Abou. 2004. *Atas Nama Tuhan dari Fikih Otoriter ke Fikih Otoritatif*, Jakarta: Serambi.

Al-Khadimi, Nuruddin bin Muhtar. 2001. *Ilmu Maqāshid Syari'ah*. Maktabah Ubaikan.

Amrusyi, Fahmi. 1987. *Otonomi dalam Negara Kesatuan*, dalam: Abdurrahman (editor). *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi daerah*, Jakarta: Media Sarana Press.

Arifin, Asep. Dkk. 2018. *Alokasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M UIN Sunan Gunung Djati.

- Asmawi. 2011. *Perbandingan Ushul Fiqih*, Jakarta: Amzah.
- Asshiddiqie, Jimly. 2002. *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2012. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi* Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Batley, Richard & Stoker, Gerry. 1991. *Local Government in Europe*. London: Macmillan.
- Busroh, Abu Daud. 1990. *Ilmu Negara*. Bandung: Bina Cipta.
- Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A. 1992. (ed.). *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. London/New Dehli: Sage Publication/Baverly Hills.
- Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A. 2007. *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Harun, Nasrun. 1997. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.
- Hatta, Mohammad. 1976. *Ke arah Indonesia Merdeka*. jilid I. Jakarta: Bulan Bintang.
- Huda, Ni'matul. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media.
- Indryana, Deny. 2007. *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan Pustaka.
- Jamil, Mukhsin. 2008. *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*. Semarang: Walisongo Press.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Center for Politics and Government (Polgov), Fisipol UGM.
- Khallaf, Abdullah Wahab. 2002. *Ilmu Ushulul Fiqh*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Koesoemahatmadja. 1979. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Bina Cipta.

- Qardhawi, Yusuf. 2018. *Membumikan Islam; Keluwasan dan Keluwesan Syari'at Islam untuk manusia*. Terj. Ade Nurdin & RIswan. Bandung: Mizan Pustaka.
- Rudy. 2012. *Hukum Pemerintahan daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*. Bandar Lampung: Indepth Publishing.
- Sarwat, Ahmad. 2011. *Seri Fiqih Kehidupan: Pengantar Ilmu Fiqih*. Jakrta: DU Publishing.
- Solossa, Jacobus Perviddya. 2005. *Otonomi Khusus Papua; Mengangkat Martabat Rakyat Papua di dalam NKRI*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sugiono. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. ALFABETA.
- Syarifuddin, Amir. 2009. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.
- Weller, Marc and Nobbs, Catherine. 2010. *Assymetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Yunus, Muhammad. 1973. *Kamus Arab Indonesia*, Jakarta: Yayasan Penyelenggaraan Penerjemah dan Penafsir al-Qur'an.

#### **Jurnal, Makalah, & Tugas Akhir**

- Bahan Materi Dirjen Otonomi Daerah, Penejelasan UNDANG-UNDANG Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Papua*. Disampaikan pada Wbinar Cerdas Berdemokrasi Seri 5 Kemenkominfo, Kamis 5 Agustus 2021.
- Haras, Muhammad Rasyid. 2019. "Konsep Pendidikan Islam dalam Maqasid Syari'ah", *Ash-Shahabah, Jurnal Pendidikan dan Studi Islam*, Volume 1, Nomor 2.
- Hasil Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, 2020.
- Musa'ad, Muhammad A. 2011. "Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua: Perspektif Struktur dan Kewenangan Pemerintahan". *Jurnal Kajian* (Menjembatani Teori dan Persoalan Masyarakat dalam Perumusan Kebijakan), Vol. Vol 16, No 2.

- Pratikno. et.al. “Menata ulang Desain Desentralisasi Indonesia”, *Policy Brief*. Program Pascasarjana Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Purwanto. 2018. “Konsep Masalah Mursalah dalam Penetapan Hukum Islam Menurut Pemikiran Najmuddin At-Thufi”. Skripsi. Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Metro.
- RIsalah Rapat Kerja Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonom Khusus Bagi Provinsi Papua dengan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia dan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia, Kamis, 8 April 2021.
- Rosyadi, Imron. 2013. “Pemikiran Asy-Syatibi Tentang Masalah Mursalah”, PROFETIKA, *Jurnal Studi Islam*. Vol. 14, No. 1.
- Siallagan, Haposan. 2016. “Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia”. *Sosiohumaniora*. Vol. 18 No. 2.
- Simandjuntak, Reynold. 2015. “Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional”. *De Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 7, Nomor 1.
- Sumokil, Yosep David. 2012. *Otonomi Khusus Provinsi Papua dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Ditinjau Dari Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua)*. Skripsi. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Tauda, Gunawan A. 2018. “Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”. *Administrative Law & Governance Journal* Vol. 1.
- Tryatmoko, Wahyu. 2012. “Politik Kebijakan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua”, *Jurnal Penelitian Politik*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Vol 9, No. 1.
- Yunus, Nur Rohim. 2016. “Menciptakan Good and Clean Government Berbasis Syariah Islamiyah dalam Tatakelola Pemerintahan Republik Indonesia”. *jurnal, Nur El-Islam*. Volume 3 Nomor 1.

#### Website

<http://bayudardias.staff.ugm.ac.id/>

<http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20210715-022323-3504.pdf>

<http://www.safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/PROBLEM-OTONOMI-KHUSUS-PAPUA.pdf>, 9 Oktober 2021.

<http://www16.brinkster.com/jurangmangu/artikel/sikap.htm>

<https://jabar.kemenag.go.id/portal/read/masalah-mursalah-dalam-kedudukannya-sebagai-sumber-hukum-islam>

<https://jurnal.hukumonline.com/download/5cb4a03601fb730011dd3a2f>

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/desentralisasi>

<https://quran.kemenag.go.id/sura/4>



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA