

BAB. II

TINJAUAN PUSTAKA

Salah satu sumber masalah dalam mekanisme pengadaan barang/jasa di Propinsi Papua dan Papua Barat adalah, ke khususnya yang diberikan oleh negara melalui kehadiran pepres 17 tahun 2019 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah dalam percepatan pembangunan di Propinsi Papua dan Papua Barat, regulasi ini belum berjalan dengan baik sesuai dengan alasan pembentukannya. Sekali lagi kebijakan politik masih mendominasi pengambilan kebijakan dan hal ini sesungguhnya menjadi penghambat bagi pemberdayaan pengusaha asli Papua yang dengan sendirinya akan berdampak pada lambatnya percepatan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi pengusaha asli Papua di Propinsi Papua dan Papua Barat lebih khusus pada Kabupaten Kepulauan Yapen.

Dari semua kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah agar dapat diketahui apakah kebijakan itu sudah dilaksanakan sesuai pedoman pelaksanaan dan mengenai sasaran serta dapat mencapai tujuan pedoman maka perlu diadakan evaluasi kebijakan. Sebab dengan evaluasi kebijakan kita dapat mengetahui pelaksanaan kebijakan dan pengukuran hasil – hasil yang dicapai. Seperti yang dikemukakan oleh Samodra Wibawa dkk (1994;9)

*“bahwa pada dasarnya evaluasi kebijakan tersebut bermaksud dengan aspek proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan dan efektivitas dampak kebijakan.”*¹

¹ Samodra Wibawa dkk; Evaluasi Kebijakan Publik (1994: halaman 9)

2.1. Teori Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan publik merupakan bagian atau tahap terakhir dari suatu kebijakan publik, dengan kata lain sebuah kebijakan publik tidak dapat dilepas begitu saja, melainkan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai "evaluasi kebijakan". Evaluasi kebijakan itu sendiri dilakukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Selain itu, evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan serta untuk mencari kekurangan sekaligus untuk menutup kekurangan.

Evaluasi ini merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan target kebijakan yang ditentukan. Dari berbagai pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan adalah merupakan penilaian terhadap serangkaian tindakan yang telah direncanakan, diputuskan, dan dilakukan; dimana tujuan dari evaluasi adalah untuk mengetahui sejauh mana kebijakan mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebagai pertimbangan dalam peninjauan dan peningkatan pelaksanaan kebijakan pada masa yang akan datang.

Terkait dengan evaluasi kebijakan publik, Ernet R House (1980) membuat taksonomi evaluasi kebijakan publik melalui beberapa model, yaitu:

1. Model system dengan indikator utama adalah efisiensi,
2. Model perilaku dengan indikator utama produktivitas dan akuntabilitas,
3. Model formulasi keputusan dengan indikator utama adalah keefektifan dan keterjagaan kualitas,

4. Model tujuan bebas (goal free) dengan indikator utama adalah pilihan pengguna dan manfaat sosial,
5. Model kekritisian seni (art criticism) dengan indikator utama standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat,
6. Model review professional dengan indikator utama adalah penerimaan profesional,
7. Model kuasi-legal (quasi-legal) dengan indikator utama adalah resolusi, serta
8. Model studi kasus dengan indikator utama adalah pemahaman atas diversitas.²

Sementara itu, James Anderson (winarno, 2002) membagi evaluasi implementasi kebijakan publik menjadi tiga, yaitu:

1. Evaluasi kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional,
2. Evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan, serta
3. Evaluasi kebijakan sistematis yang melihat secara objektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ada telah dinyatakan dicapai.³

Menurut menurut Pariarat Westra (1983; 46-47) ada tiga tipe evaluasi yang berkaitan dengan tingkatan-tingkatan program, yaitu:

1. Evaluasi Pra-program (*ex-ante evaluation*) Dilaksanakan sebelum program diimplementasikan, hal ini dilaksanakan untuk menaksir kebutuhan atau pernyataan kebutuhan pembangunan yang bersangkutan, atau untuk

² Dr. Muklir, S,Sos., SH., M.AP; Jurnal evluasi Kebijakan Publik

³ Winarno, 2002 Teori dan Proses Kebijakan Publik.

menentukan sasaran potensial dari suatu program pembangunan per-kelompok atau per-region.

2. Evaluasi Tengah Berlangsung (*on going/concurrent evaluation*) Dilakukan pada saat program itu diimplementasikan, jadi pada tahap tenggang waktu program itu berjalan dievaluasi.
3. Evaluasi setelah berlangsung (*ex-post evaluation*)

Dilakukan setelah program itu diimplementasikan untuk menilai dampak dan pengaruh program itu dengan menghitung seberapa jauh program itu dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh program itu.⁴

Terdapat beberapa pendapat mengenai siapa yang sebenarnya paling baik melakukan evaluasi terkait dengan independensi laporan hasil evaluasi. Menurut DePoy, E., & Gilson, G. F. Dalam American Journal of Evaluation (Volume 29 No 4, Desember 2008, menyatakan bahwa:

*“Evaluation Practice may be controversial to some colleagues for many reasons. First, the authors believe that evaluation is the responsibility of all of us—not the sole responsibility of an external evaluator. Professionals are responsible for evaluating their own practice: Our model, therefore, holds the professional, not an “external evaluator,” accountable for systematic thinking and action, for careful examination of his/her practices, and for critical appraisal of the results of professional functioning. So who conducts evaluation? Educators, providers, policymakers, public health practitioners, technology experts, business specialists, and so forth: in other words, you do”*⁵

⁴ Patriat Westra (1983) Manajemen Pembanguna Daerah

⁵ DePoy, E., & Gilson, G. F. Dalam American Journal of Evaluation (Volume 29 No 4, Desember 2008,

Meski terdapat perbedaan pendapat, dalam hal ini demi alasan ilmu pengetahuan, tetap dilakukan evaluasi untuk mengetahui kinerja pemerintah dalam melaksanakan peraturan dan melayani masyarakat. Evaluasi mencakup beberapa hal penting, yaitu:

- 1) Tujuan evaluasi adalah untuk mengukur performance dan hasil yang diperoleh dari pelaksanaan satu atau sebagian program.
- 2) Penilaian dilakukan dalam mengacu pada tujuan dan target yang telah ditetapkan.
- 3) Hasil evaluasi merupakan pertimbangan dalam peninjauan kembali suatu program dan peningkatan pelaksanaan program di masa yang akan datang.

Secara lebih rinci beberapa persoalan yang harus dijawab oleh suatu kegiatan evaluasi menurut adalah sebagai berikut:

- 1) Kelompok dan kepentingan mana yang memiliki akses di dalam pembuatan kebijakan?
- 2) Apakah proses pembuatannya cukup rinci, terbuka, dan memenuhi prosedur?
- 3) Apakah program didesain secara logis?
- 4) Apakah sumber daya yang menjadi input program telah cukup memadai untuk mencapai tujuan?
- 5) Apa standar implementasi yang baik menurut kebijakan tersebut?
- 6) Apakah program dilaksanakan sesuai standar efisiensi dan ekonomi?

- 7) Apakah kelompok sasaran memperoleh pelayanan dan barang seperti yang didesain dalam program?
- 8) Apakah program memberikan dampak kepada kelompok non-sasaran?
Apa jenis dampaknya?
- 9) Apa dampaknya, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan, terhadap masyarakat?
- 10) Kapan tindakan program dilakukan dan dampaknya diterima oleh masyarakat?
- 11) Apakah tindakan program dan dampak tersebut sesuai dengan yang diharapkan?

Secara keseluruhan evaluasi kebijakan memiliki 4 fungsi, sebagai berikut :

1. Ekspalanasi.

Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Disini evaluator dapat menemukan variabel-variabel kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan suatu program. Dengan demikian evaluator dapat mengidentifikasi tujuan tujuan yang apa yang akan tercapai, mengapa tujuan itu harus dicapai dan bagaimana mencapainya.

2. Kepatuhan.

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lain, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

3. Auditing.

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar – benar sampai ke tangan kelompok sasaran maupun penerima lain (individu, keluarga, birokrasi desa, dan lain-lain) yang dimaksudkan oleh pembuat kebijakan. Tidak adakah penyimpangan dan kebocoran?

4. Akunting

Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat social ekonomi dari kebijakan tersebut.

Menurut Samodra Wibawa dkk (1994:29) ada dua jenis kegiatan evaluasi,

Yaitu :

1. Evaluasi implementasi yang berusaha melihat proses pelaksanaan/implementasi, yang terkait adalah pelaksanaan dan bagaimana pelaksanaannya
2. Evaluasi dampak kebijakan memberikan perhatian lebih besar dari pada output dan dampak kebijakan dibandingkan kepada proses pelaksanaannya.⁶

Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut. Dalam kaitannya dengan dampak, evaluasi implementasi mengamati dampak jangka pendek atau dampak sementara, sedangkan evaluasi dampak mengamati dampak tetap atau dampak jangka panjang. Dalam penelitian ini jenis evaluasi yang akan dilakukan adalah evaluasi implementasi untuk mengamati dampak jangka pendek kebijakan.

⁶ Samodra Wibawa dkk; Evaluasi Kebijakan Publik (1994); h.29)

Dari semua kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah agar dapat diketahui apakah kebijakan itu sudah dilaksanakan sesuai pedoman pelaksanaan dan mengenai sasaran serta dapat mencapai tujuan pedoman maka perlu diadakan evaluasi kebijakan. Sebab dengan evaluasi kebijakan, kita dapat mengetahui pelaksanaan kebijakan dan pengukuran hasil-hasil yang dicapai. Pada dasarnya evaluasi kebijakan tersebut bermaksud mengetahui aspek proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan, dan efektivitas dampak kebijakan.

Konsekuensi dari suatu kebijakan apabila telah diimplementasikan biasanya membawa perubahan social ekonomi yang berkenaan dengan atau dalam batas-batas antara kemanfaatan yang diakibatkan oleh efek yang terjadi, dan konsekuensi ini berupa dampak kebijakan. Dampak didefinisikan sebagai perubahan kondisi fisik maupun social sebagai akibat dari *output* kebijakan.

2.2. Teori Efektivitas Hukum

2.2.1. Pengertian Efektivitas Hukum

Menurut Hans Kelsen, Jika Berbicara tentang efektifitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum., bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Jadi efektivitas hukum menurut pengertian di atas mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Tujuan hukum adalah untuk mencapai kedamaian dengan mewujudkan kepastian dan keadilan dalam masyarakat. Kepastian hukum menghendaki perumusan kaedah-kaedah hukum yang berlaku umum, yang berarti pula bahwa kaedah-kaedah tersebut harus ditegakkan atau dilaksanakan dengan tegas. Hal ini menyebabkan bahwa hukum harus diketahui dengan pasti oleh para warga masyarakat, oleh karena hukum tersebut terdiri dari kaedah-kaedah yang ditetapkan untuk peristiwa-peristiwa masa kini dan untuk masa-masa mendatang serta bahwa kaedah-kaedah tersebut berlaku secara umum. Dengan demikian, maka di samping tugas-tugas kepastian serta keadilan tersimpul pula unsure kegunaan di dalam hukum. Artinya adalah bahwa setiap warga masyarakat mengetahui dengan pasti hal-hal apakah yang boleh dilakukan dan apa yang dilarang untuk dilaksanakan, di samping bahwa warga masyarakat tidak dirugikan kepentingan-kepentingannya di dalam batas-batas yang layak.

Bagaimana Hukum di Indonesia sangat sulit untuk dijawab secara tepat dan bahkan sukar untuk mendekati ketepatan sekalipun. Beberapa gejala dapat dikemukakan untuk memberikan petunjuk-petunjuk serta gambaran yang agak luas. Sejak tahun 1945 Indonesia telah mengalami proses transformasi di bidang hukum, sejak tahun tersebut antara lain telah banyak perundang-undangan baru yang diperlakukan, disamping banyaknya keputusan-keputusan badan-badan peradilan yang telah berbeda dengan yurisprudensi zaman colonial. Walaupun demikian, masih banyak kaedah-kaedah hukum dari zaman colonial yang tetap berlaku secara tegas maupun samar-samar, dan walaupun ada yang telah dihapuskan masih sulit untuk menghapuskan alam pikiran lama yang masih berorientasi pada system hukum di Indonesia telah banyak dipengaruhi oleh cita-cita baru yang timbul dan tumbuh sejak proklamasi kemerdekaan pada tahun 1945.

Apa yang menjadi cita-cita yang baru tentang isi hukum nasional masih sulit untuk ditetapkan secara tegas, terutama oleh karena masyarakat Indonesia terdiri dari bagian-bagian masyarakat yang mempunyai ciri-ciri social dan budaya yang berbeda, hal mana mengakibatkan pula terdapatnya perbedaan-perbedaan di dalam cara dan pandangan hidup. Lagi pula peranan hukum telah melemah sejak berlangsungnya revolusi fisik yang menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan social dan kebudayaan pada masyarakat Indonesia, hal mana pada taraf-taraf tertentu menyebabkan terjadinya disorganisasi dan keadaan anomie tersebut merupakan keadaan dimana warga masyarakat tidak mempunyai pegangan ukuran atau pedoman bagi kegiatan-kegiatannya dalam arti mana yang merupakan kegiatan-kegiatan yang baik dan mana yang buruk. Keadaan ini bertambah parah

pada periode berikutnya terutama sebelum tahun 1966. Revolusi fisik yang berlangsung setelah tahun 1945 tidaklah secara menyeluruh menghapuskan hukum yang berlaku pada zaman colonial. Kalaupun ada yang dihapuskan, maka belum ada hukum penggantinya, halmana terutama disebabkan oleh karena tujuan utama daripada revolusi fisik adalah untuk mencapai dan mempertahankan hukum kemerdekaan. Kelemahan-kelemahan system hukum lama yang berasal dari zaman colonial baru disadari pada awal tahun enampuluh, akan tetapi semenjak itu, kehidupan dan perkembangan hukum tidaklah begitu menguntungkan oleh karena adanya eksploitasi dari kegiatan-kegiatan politik. Periode 1960-1965 ditandai dengan menurunnya wibawa hukum, sehingga para warga masyarakatpun pudar kepercayaannya terhadap hukum. Suatu revolusi sebagaimana dialami oleh bangsa Indonesia merupakan suatu proses yang berlangsung dengan cepat, bersifat kompleks dan bahkan dengan kekerasan dalam merubah nilai-nilai, struktur social, lembaga-lembaga politik, kebijaksanaan-kebijaksanaan, maupun kepemimpinan. Perubahan-perubahan yang kemudian mengikutinya pada tahap-tahap berikutnya lebih merupakan proses reformasi yang terutama bertujuan untuk membina serta mengembangkan dasar-dasar serta nilai-nilai baru yang dihasilkan oleh revolusi. Pekerjaan dan masalah-masalah yang dihadapi oleh para pelopor reformasi jelas lebih sulit, oleh karena lebih banyak menyangkut masalah-masalah konsolidasi, pembinaan dan pengembangan, dalam proses mana dia seringkali harus berhadapan dengan unsure-unsur masyarakat masyarakat yang mempunyai kepentingan-kepentingan yang tertanam dengan kuatnya.

Periode menurunnya kewibawaan hukum mengalami perubahan-perubahan setelah bagian-bagian masyarakat dengan dipelopori oleh para

mahasiswa berhasil untuk menghentikan legitimasi pemerintahan di bawah pimpinan (alm) Ir. Soeharto. Kepercayaan masyarakat terhadap wibawa hukum secara perlahan-lahan mulai pulih, walaupun belum sepenuhnya. Pada masa itulah mulai terdengar suara-suara dari berbagai golongan masyarakat yang antara lain menginginkan ditegakkannya kembali supremasi hukum atau yang lebih dikenal dengan sebutan penegakan kembali *rule of law*. keadaan ini terutama disebabkan oleh karena masyarakat telah sampai pada puncak penderitaannya karena keadaan ekonomi yang parah serta ketiadaan kederitaannya karena keadaan ekonomi yang parah, serta ketidadaan ketertiban di dalam arti tidak adanya kepastian tentang apa yang menjadi wadah hak-hak dan kewajiban-kewajiban para warga masyarakat. Dengan demikian maka untuk mengakhiri kepincangan-kepincangan tersebut, antara lain, diperlukan usaha-usaha untuk menegakkan kembali *rule of law*, masalahnya tidak semudah itu, kiranya perlu ditegaskan terlebih dahulu apa yang dimaksudkan dengan *rule of law* tersebut. Istilah atau pengertian *rule of law* paling sedikit dapat dipakai dalam dua arti, yaitu dalam arti formil dan materil (ideologis). Di dalam arti yang formil, maka *rule of law* dimaksudkan sebagai kekuasaan public yang terorganisir, yang berarti bahwa setiap system kaedah kaedah yang didasarkan pada hirarki perintah merupakan *rule of law*. Dalam arti yang formil ini, maka *rule of law* mungkin menjadi alat yang paling efektif dan efisien untuk menjalankan pemerintahan yang tiranis.

Rule of law dalam arti materil atau ideologis mencakup ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk yang antara lain mencakup aspek-aspek sebagai berikut:

1. Ketaatan dari segenap warga masyarakat terhadap kaedah-kaedah hukum yang dibuat serta diterapkan oleh badan-badan legislative, eksekutif dan yudikatif.
2. Kaedah-kaedah hukum harus selaras dengan hak-hak azasi manusia.
3. Negara mempunyai kewajiban untuk menciptakan kondisi-kondisi social yang meungkinkan terwujudnya aspirasi-aspirasi manusia dan penghargaan yang wajar terhadap martabat manusia.
4. Terdapat tata cara yang jelas dalam proses mendapatkan keadilan terhadap perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa.
5. Adanya badan yudikatif yang bebas dan merdeka yang akan dapat memeriksa serta memperbaiki setiap tindakan yang sewenang-wenang dari badan eksekutif dan legislative.⁷

2.2.2. Teori Efektivitas Hukum

Teori Efektivitas (Soerjono Soekanto) Hukum sebagai kaidah merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berpikir yang dipergunakan adalah metode deduktif-rasional, sehingga menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis. Di lain pihak ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur (ajeg). Metode berpikir yang digunakan adalah induktif-empiris, sehingga hukum itu dilihatnya sebagai tindak yang diulang-

⁷ Nur Fitryani Siregar; Jurnal Efektifitas Hukum h. 2-6

ulang dalam bentuk yang sama, yang mempunyai tujuan tertentu.

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak.) Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai, yakni efektivitas hukum. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya. Sanksi-sanksi tersebut bisa berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji.

Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisi-kondisi yang harus ada adalah antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih banyak tertuju pada sikap, oleh karena sikap merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk, yang kemudian terwujud di dalam perilakunya. Apabila yang dikomunikasikan tidak bisa menjangkau masalah-masalah yang secara langsung dihadapi oleh sasaran komunikasi hukum maka akan dijumpai kesulitan-kesulitan. Hasilnya yaitu hukum tidak punya pengaruh sama sekali atau bahkan mempunyai pengaruh

yang negatif. Hal itu disebabkan oleh karena kebutuhan mereka tidak dapat dipenuhi dan dipahami, sehingga mengakibatkan terjadinya frustrasi, tekanan, atau bahkan konflik.

2.2.3. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas hukum

Ada beberapa factor yang mempengaruhi keefektivan hukum

2.2.3.1. Faktor Hukum itu Sendiri

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, Masih banyak aturan-aturan yang hidup dalam masyarakat yang mampu mengatur kehidupan masyarakat.

Jika hukum tujuannya hanya sekedar keadilan, maka kesulitannya karena keadilan itu bersifat subjektif, sangat tergantung pada nilai-nilai intrinsik subjektif dari masing-masing orang. Menurut Prof. Dr. Achmad Ali apa yang adil bagi si Baco belum tentu di rasakan adil bagi si Sangkala. Mengenai faktor hukum dalam hal ini dapat diambil contoh pada pasal 363 KUHP yang perumusan tindak pidananya hanya

mencantumkan maksimumnya sajam, yaitu 7 tahun penjara sehingga hakim untuk menentukan berat ringannya hukuman dimana ia dapat bergerak dalam batas-batas maksimal hukuman. Oleh karena itu, tidak menutup kemungkinan hakim dalam menjatuhkan pidana terhadap pelaku kejahatan itu terlalu ringan, atau terlalu mencolok perbedaan antara tuntutan dengan pemidanaan yang dijatuhkan. Hal ini merupakan suatu penghambat dalam penegakan hukum tersebut.

2.2.3.2. Faktor Penegak Hukum

Faktor ini meliputi pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum atau law enforcement. Bagian-bagian itu law enforcement adalah aparat penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaat hukum secara proporsional. Aparatur penegak hukum menyangkup pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat (orangnya) penegak hukum, sedangkan aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum dan petugas sipir lembaga pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing, yang meliputi kegiatan penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi, serta upaya pembinaan kembali terpidana.

Sistem peradilan pidana harus merupakan kesatuan terpadu dari usaha- usaha untuk menanggulangi kejahatan yang sesungguhnya terjadi

dalam masyarakat. Apabila kita hanya memakai sebagian ukuran statistik kriminalitas, maka keberhasilan sistem peradilan pidana akan dinilai berdasarkan jumlah kejahatan yang sampai alat penegak hukum. Beberapa banyak yang dapat diselesaikan kepolisian, kemudian diajukan oleh kejaksaan ke pengadilan dan dalam pemeriksaan di pengadilan dinyatakan bersalah dan dihukum. Sebenarnya apa yang diketahui dan diselesaikan melalui sistem peradilan pidana hanya puncaknya saja dari suatu gunung es. Masih banyak yang tidak terlihat, tidak dilaporkan (mungkin pula tidak diketahui, misalnya dalam hal “kejahatan dimana korbanya tidak dapat ditentukan” atau “crimes without victims”) dan karena itu tidak dapat di selesaikan. Keadaan seperti ini tidak dapat dipersalahkan sepenuhnya kepada sistem peradilan pidana. Karena tugas sistem ini adalah terutama menyelesaikan kasus-kasus yang sampai padanya.

Secara sosiologis, setiap aparat penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (status) dan peranan (role). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan. Kedudukan tersebut merupakan peranan atau role, oleh karena itu seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya mempunyai peranan. Suatu hak merupakan wewenang untuk berbuat dan tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Suatu peranan tertentu dapat di jabarkan dalam unsur- unsur sebagai berikut : (1) peranan yang ideal / ideal role ; (2) peranan yang seharusnya / expected role; (3) peranan yang dianggap oleh diri sendiri / perceived role; dan

(4) perana yang sebenarnya dilakukan / actual role.

Penegak hukum dalam menjalankan perannya tidak dapat berbuat sesuka hati mereka juga harus memperhatikan etika yang berlaku dalam lingkup profesinya, etika memperhatikan atau mempertimbangkan tingkah laku manusia dalam pengambilan keputusan moral. Dalam profesi penegak hukum sendiri mereka telah memiliki kode etik yang diatur tersendiri, tapi dalam prakteknya kode etik yang telah ditetapkan dan di sepakati itu masih banyak di langgar oleh para penegak hukum. Akibat perbuatan-perbuatan para penegak hukum yang tidak memiliki integritas bahkan dapat dikatakan tidak beretika dalam menjalankan profesinya, sehingga mengakibatkan lambatnya pembangunan hukum yang diharapkan oleh bangsa ini, bahkan menimbulkan pikiran-pikiran negative dan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap kinerja penegak hukum.¹⁵

Aturan para aparat dan aparatur penegak hukum dijabarkan sebagai berikut :

1. Kepolisian, kekuasaan polisi/polri adalah merupakan sebagai perwujudan istilah yang menggambarkan penjelmaan tugas, status, organisasi, wewenang dan tanggung jawab polisi. Secara umum kedudukan, fungsi dan tugas kepolisian diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian RI.
2. Kejaksaan, secara umum kedudukan, fungsi dan tugas kepolisian diatur dalam undang-undang nomor 16 tahun 2004 tentang kejaksaan RI.

3. Kehakiman, secara umum kedudukan, fungsi dan tugas kepolisian diatur dalam undang-undang nomor 4 tahun 2004 tentang kekuasaan hakim
4. Lembaga pemasyarakatan, secara umum kedudukan, fungsi dan tugas kepolisian diatur dalam undang-undang nomor 19 tahun 2005 tentang pemasyarakatan

Ada tiga elemen penting yang mempengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, menurut Jimmly Asshidiqie elemen tersebut antara lain : (1) istitusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; (2) budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya; dan (3) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata

Dalam pelaksanaannya penegakan hukum oleh penegak hukum di atas dijumpai beberapa halangan yang disebabkan oleh penegak hukum itu sendiri, halagan-halangan tersebut antara lain :

1. Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia beriteraksi.

2. Tingkat aspirasi yang relative belum tinggi.
3. Kegairahan yang angat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi.
4. Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materiel.
5. Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.

Menurut Soerjono Soekanto hambatan maupun halangan penegak hukum dalam melakukan penegakan hukum tersebut dapat diatasi dengan cara mendidik, membiasakan diri untuk mempunyai sikap-sikap antara lain sikap terbuka, senantiasa siap menerima perubahan, peka terhadap masalah yang terjadi, senantiasa mempunyai informasi yang lengkap, orientasi ke masa kini dan masa depan, menyadari potensi yang dapat di kembangkan, berpegang pada suatu perencanaan, percaya pada kemampuan iptek, menyadari dan menghormati hak dan kewajiban, berpegang teguh pada keputusan yang diambil atas dasar penalaran dan perhitungan yang mantap.

2.2.4. Faktor Sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga

manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya.

Jika fasilitas pendukung tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya. Kepastian dan kecepatan penyelesaian perkara tergantung pada fasilitas pendukung yang ada dalam bidang-bidang pencegahan dan pemberantasan kejahatan.

Peningkatan teknologi deteksi kriminalitas, mempunyai peranan yang sangat penting bagi kepastian dan penanganan perkara-perkara pidana, sehingga tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual, maka untuk sarana atau fasilitas tersebut sebaiknya dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Yang tidak ada maka diadakan yang baru betul;
2. Yang rusak atau salah maka diperbaiki atau di betulkan.
3. Yang kurang seharusnya di tambah.
4. Yang macet harus di lancarkan.
5. Yang mundur atau merosot harus di majukan atau di tingkatkan.

Faktor ketiga yaitu faktor sarana atau fasilitas yang membantu penegakan hukum, menurut Soerjono Soekanto sendiri menyatakan bahwa tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar tanpa adanya sarana atau fasilitas yang memadai. Fasilitas atau sarana yang memadai tersebut, antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal

itu tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya. Kita bisa bayangkan bagaimana penegakan peraturan akan berjalan sementara aparat penegaknya memiliki pendidikan yang tidak memadai, memiliki tata kelola organisasi yang buruk, di tambah dengan keuangan yang minim.

Akan tetapi hal itu bukanlah segala-galanya kalau aparatnya sendiri masih buruk, karena sebaik apapun sarana atau fasilitas yang membantu penegakkan hukum tanpa adanya aparat penegak hukum yang baik hal itu hanya akan terasa sia-sia. Hal itu dapat kita lihat misalnya pada insatasi kepolisian, di mana saat ini hampir bisa dikatakan dalam hal fasilitas pihak kepolisian sudah dapat dikatakan mapan, tapi berdasarkan survey yang dilakukan oleh Lembaga Transparency International Indonesia menyatakan bahwa instansi terkorup saat ini ada di tubuh kepolisian dengan indeks suap sebesar 48 %, bentuk korupsi yang terjadi di tubuh kepolisian, itu contohnya saja seperti korupsi kecil-kecilan oleh Polisi Lantas yang mungkin sering dialami oleh pengendara, sampai ke tingkat yang lebih tinggi semisal tersangka kasus korupsi Susno. Begitu juga Dalam lingkup pengadilan dan kejaksaan pun tidak jauh berbeda dengan apa yang terjadi di institusi kepolisian.

2.2.5. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat- pendapat tertentu mengenai hukum.¹⁸ Masyarakat Indonesia mempunyai pendapat mengenai hukum sangat berfareasi antara lain :

1. Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan.

2. Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan.
3. Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan.
4. Hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif tertulis) .
5. Hukum diartikan sebagai petugas atau pejabat.
6. Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa.
7. Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan.
8. Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik.
9. Hukum diartikan sebagai jalinan nilai.
10. Hukum diartikan sebagai seni.

Berbagai pengertian tersebut di atas timbul karena masyarakat hidup dalam konteks yang berbeda, sehingga yang seharusnya dikedepankan adalah keserasiannya, hal ini bertujuan supaya ada titik tolak yang sama. Masyarakat juga mempunyai kecenderungan yang besar untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasi dengan petugas (dalam hal ini adalah penegak hukum adalah sebagai pribadi).

Salah satu akibatnya adalah bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum itu sendiri yang merupakan pendapatnya sebagai cermin dari hukum sebagai struktur dan proses. Keadaan tersebut juga dapat memberikan pengaruh baik, yakni bahwa penegak hukum akan merasa bahwa perilakunya senantiasa mendapat perhatian dari masyarakat.

Permasalahan lain yang timbul sebagai akibat anggapan masyarakat adalah mengenai penerapan undang-undangan yang ada / berlaku. Jika penegak hukum menyadari dirinya dianggap hukum oleh masyarakat, maka kemungkinan penafsiran mengenai pengertian perundang-undangan bisa terlalu luas atau bahkan terlalu sempit. Selain itu mungkin timbul kebiasaan untuk kurang menelaah bahwa perundang-undangan kadangkala tertinggal dengan perkembangan di dalam masyarakat. Anggapan-anggapan masyarakat tersebut harus mengalami perubahan dalam kadar tertentu. Perubahan tersebut dapat dilakukan melalui penerangan atau penyuluhan hukum yang bersinambungan dan secara terus-menerus dievaluasi hasil-hasilnya, untuk kemudian dikembangkan lagi. Kegiatan-kegiatan tersebut nantinya akan dapat menempatkan hukum pada kedudukan dan peranan yang semestinya.¹⁹

2.2.6. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena didalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non material.²⁰ Hal ini dibedakan sebab menurut Lawrence M. Friedman yang dikutip Soerdjono Soekamto , bahwa sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum menyangkup, struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur menyangkup wadah atau bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, menyangkup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencangkup nilai-nilai yang

mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (hingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan estrim yang harus diserasikan.

Pasangan nilai yang berperan dalam hukum menurut Soerdjono Soekamto adalah sebagai berikut :

1. Nilai ketertiban dan nilai ketenteraman.
2. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniah/seakhlakan
3. Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/ inovatisme.

Dengan adanya keserasian nilai dengan kebudayaan masyarakat setempat diharapkan terjalin hubungan timbal balik antara hukum adap dan hukum positif di Indonesia, dengan demikian ketentuan dalam pasal-pasal hukum tertulis dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat supaya hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara efektif. Kemudian diharapkan juga adanya keserasian antar kedua nilai tersebut akan menempatkan hukum pada tempatnya.²¹

2.2.6.1. Berlakunya Hukum

2.2.6.1.1. Secara filosofis

Berlakunya hukum secara filosofis berarti bahwa hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum, sebagai nilai positif yang tertinggi.

2.2.6.1.2. Secara Yuridis

Berlakunya hukum secara secara yuridis, dijumpai anggapan-anggapan sebagai berikut:

- 1) Hans kelsen, yang menyatakan bahwa kaidah hukum mempunyai kelakuan yuridis, apabila penentuannya berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya. Ini berhubungan dengan teori “stufenbau” dari kelsen
- 2) W. Zevenbergen, menyatakan bahwa suatu kaidah hukum mempunyai kelakuan yuridis, jikalau kaidah tersebut “op de verischte ize is tot sand gekomen.

2.2.6.1.3. Secara sosiologis

Kaedah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaedah tersebut efektif, artinya, kaedah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat (Teori kekuasaan), atau kaedah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan). Berlakunya kaidah hukum secara sosiologis menurut teori pengakuan adalah apabila kaidah hukum tersebut diterima dan diakui masyarakat. Sedangkan menurut teori paksaan berlakunya kaidah hukum apabila kaidah hukum tersebut dipaksakan oleh penguasa.⁸

⁸ *Ibid*; h. 8-16

2.3. Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Hierarki Tata Perundang-undangan Di Indonesia

2.3.1. Pengertian Eksistensi

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memberikan definisi eksistensi sebagai hal berada atau keberadaan. Eksistensi dalam Bahasa Indonesia merupakan bentuk kata benda. Penggunaan kata eksistensi dalam KBBI tersebut dicontohkan sebagai berikut Partai-partai yang – nya memang tidak dapat dipertahankan lagi, dipersilakan mundur dari percaturan politik. Kata eksistensi dalam Wikipedia Indonesia, disebutkan berasal dari kata bahasa latin yaitu *existere* yang memiliki makna muncul, ada, timbul, memiliki keberadaan aktual. Ada empat pengertian yang menjelaskan tentang eksistensi yaitu:

- a) Eksistensi adalah apa yang ada;
- b) Eksistensi adalah apa yang memiliki aktualitas;
- c) Eksistensi adalah segala sesuatu yang dialami dan menekankan bahwa sesuatu itu ada; dan
- d) Eksistensi adalah kesempurnaan.

Empat pengertian tersebut erat kaitannya dengan kajian filsafat. Penekanan eksistensi antara kajian filsafat dengan pengertian yang terdapat dalam KBBI memiliki penekanan kesamaan dalam makna ada atau keberadaan. Eksistensi ditujukan untuk memberikan makna sesuatu hal yang dikaji tersebut dari aspek keberadaan. Penggunaan kata eksistensi kerap muncul dalam bahasa sehari-hari baik dalam percakapan biasa maupun dalam dialog ilmiah. Istilah eksistensi ini juga sering digunakan

dalam penulisan kajian ilmiah maupun populer. Penggunaannya dapat melekat pada subjek berupa benda maupun makhluk hidup. Sifat istilah eksistensi ini juga dapat digunakan dalam menggambarkan sesuatu baik berujud atau kongkrit dan tidak berujud atau abstrak. Jadi cakupan istilah eksistensi ini sangat luas.

Kajian ini menggunakan istilah eksistensi untuk menerangkan dengan jelas keberadaan suatu bentuk peraturan perundang-undangan. Penggunaan istilah ini untuk kepentingan kajian hukum sebagaimana cakupan penggunaan istilah eksistensi yang memiliki cakupan luas. Obyek yang dikaji dengan ruang lingkup eksistensi dalam kajian ini adalah Peraturan Presiden (Perpres) yang merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan atau hukum positif di Indonesia. Keberadaannya nyata dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Tinjauan eksistensi dalam kajian ini akan dilakukan terhadap dua aspek, yaitu:

a. Aspek keberadaan

Perpres telah ada di Indonesia dengan diatur, saat ini dalam UU Nonomr 12 Tahun 2011. Keberadaannya memiliki peranan atau pengaruh dalam pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara baik dalam pengaturan tatanan pemerintahan maupun tatanan bermasyarakat. Sebagaimana lazimnya peraturan perundang-undangan yang memiliki daya ikat bersifat umum.

b. Aspek kemunculan

Jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan merupakan sebuah hasil dari proses pencarian atau penggalian baik berdasarkan gagasan pembentuknya atau yang melahirkan maupun berdasarkan pengalaman. Kajian ini mendalami proses munculnya atau kemunculan atau lahirnya perpres sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Jadi ada dua hal yang dikaji dalam penelitian ini yaitu keberadaannya yang lebih banyak menggambarkan perkembangannya dan kemunculannya yang menjelaskan mengenai proses lahirnya atau masuknya perpres ke dalam jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Apabila menelisik pada macam-macam pengertian eksistensi yang dijelaskan di awal, kajian ini juga mendalami eksistensi dalam pengertian kesempurnaan. Akan tetapi kesempurnaan dalam kajian perundang-undangan ini bukan sebuah capaian akhir bahwa perpres merupakan sebuah bentuk perundang-undangan yang sempurna atau sudah memiliki kesempurnaan. Akan tetapi, yang dimaksud mengkaji aspek kesempurnaan dalam kajian ini adalah sebuah upaya ilmiah mencari bentuk perpres yang sempurna. Tujuannya adalah agar keberadaan perpres dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia juga ditopang oleh kesempurnaan bentuknya. Upaya ini dilakukan dengan mempelajari keberadaan mulai dari kemunculan atau lahirnya, perkembangannya dan praktik penerapannya.

Sementara itu, ruang lingkup atau batasan untuk menggali

eksistensi Peraturan Presiden dalam kajian ini akan dilakukan dalam empat hal. Batasan atau ruang lingkup yang mencakup empat hal ini merupakan hasil konsultasi dengan promotor penelitian ini dalam suatu forum konsultasi. Empat ruang lingkup kajian eksistensi perpres dalam kajian ini meliputi:

a) *Meaning;*

Pembagian empat ruang lingkup kajian ini berdasarkan kajian dari Prof. Dr. Sudarsono, SH., MS. Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dalam makalah yang berjudul *Pedoman Pembelajaran dan Analisa Problematika Hukum dengan Metode M.P.F.A.A.C.* Bagian ini akan meninjau eksistensi perpres dari aspek pengertian atau pengaturannya.

b) *Positioning;*

bagian ini meninjau eksistensi perpres dari aspek kedudukannya.

c) *Functioning;*

bagian ini meninjau eksistensi perpres dari aspek fungsinya.

d) *Authority;*

bagian ini akan melakukan tinjauan dari aspek kewenangan yang dimilikinya.

Tinjauan eksistensi dari empat hal tersebut akan memberikan penjelasan mengenai eksistensi yang nyata dari perpres dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁹

⁹ Ibid h.59-61

2.3.2. Peraturan Presiden Sebagai Salah Satu Bentuk Peraturan Perundang-Undangan

Jellinek mengatakan bahwa suatu negara dengan pemerintah yang berbuat dan bertindak hanya mengikuti undang-undang semata-mata adalah sesuatu yang secara politis tidak berharga (*ein politische unding*). Sedang mengenai arah yang timbul dari kegiatan pemerintah tidak pernah mungkin juga dapat ditetapkan oleh suatu aturan hukum. Karena itu, pengertian pemerintah sama sekali bukanlah pelaksanaan yang murni semata-mata (*Verwaltung ist niemals blosze Vollziehung*). Lebih lanjut dikemukakan bahwa pemerintahan mengandung dua segi, yaitu formal dan material. Pemerintahan dalam arti formal mengandung kekuasaan mengatur (*verordnungsgewalt*) dan kekuasaan memutus (*entscheidungsgewalt*); dan pemerintahan dalam arti material berisi dua unsur yang terkait menjadi satu, yaitu unsur memerintah dan unsur melaksanakan (*das element der regierung und das der Vollziehung*). Van Wijk dan Konijnenbelt juga mengatakan bahwa pelaksanaan dapat berupa pengeluaran penetapan-penetapan atau berupa pengeluaran peraturan-peraturan lebih lanjut.

Dalam mengatur pemerintahannya, negara memiliki sistem pemerintahan untuk menjaga kestabilan masyarakat, menjaga tingkah laku kaum mayoritas maupun minoritas, menjaga fondasi pemerintahan, menjaga kekuatan politik, ekonomi, pertahanan dan keamanan sehingga menjadi sistem pemerintahan yang berkelanjutan. Dapat dikatakan juga sistem pemerintahan sebagai sarana kelompok untuk menjalankan roda pemerintahan guna menjaga kestabilan negara dalam waktu relatif lama.

Dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, maka setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan tersebut harus mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah '*absolute rechtsstaat*', melainkan '*demokratische rechtsstaat*' atau negara hukum yang demokratis. Dalam setiap Negara Hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap Negara Demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

Bagir Manan menyebutkan salah satu ciri negara atau pemerintah adalah adanya kewenangan membuat dan menegakkan peraturan perundang-undangan (*Law Making dan law enforcement*). Tetapi yang dibuat dan ditegakkan negara atau pemerintah bukan hanya peraturan perundang-undangan. Selain membuat peraturan perundang-undangan, negara atau pemerintah membuat pula berbagai keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan. Pendapat tersebut dituangkan dalam bukunya Dasar-Dasar Perundang-Undangannya di Indonesia. Ada dua pikiran

pokok dari paragraph tersebut yaitu adanya kewenangan negara atau pemerintah untuk membuat dan menegakkan (i) peraturan perundang-undangan, (ii) keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan. Instrument hukum tersebut merupakan perwujudan negara dalam menyatakan kehendaknya untuk mengatur atau memerintah warga negara. Kehendak untuk mengatur atau memerintah tersebut merupakan hukum yang dalam konsep negara demokratis juga memiliki batasan normatifnya. Dalam kaitan hukum sebagai produk keputusan ini Prof. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa hukum merupakan produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subyek hukum dengan hak dan kewajiban.

Dua instrument hukum tersebut dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam literatur yang sama Pof. Bagir Manan mengutip P.P. Tak mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Pengertian Peraturan Perundang-undangan juga secara normatif sudah ditentukan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 memberikan pengertian peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

“Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Pengertian peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun

2011 juga menyebutkan salah satu ciri yaitu mengikat secara umum. Ciri mengikat secara umum ini menunjukkan bahwa keberlakuan suatu bentuk peraturan perundang-undangan tidak dibatasi pada subjek hukum tertentu. Ciri ini membedakan dengan bentuk keputusan lain yang diambil pemerintah yang hanya berlaku bagi subyek hukum tertentu. Dalam sistem peraturan perundang-undangan, dua ciri tersebut dikaitkan dengan jenis keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*). Dalam pandangan lebih luas mengenai kedudukan hukum negara, Prof Jimly Asshiddiqie juga menyebutkan hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan dan pengadilan. Prof Jimly memasukkan unsur pengadilan sebagai salah satu bentuk hukum atau keputusan yang dibuat oleh negara. *Regeling* yang merupakan keputusan yang bersifat mengatur, memiliki ciri pengaturan yang bersifat abstrak dan umum. Sedangkan *beschikking* memiliki sifat pengaturan individual dan konkrit.

Kedudukan Peraturan Presiden dapat dikaitkan dengan kewenangan Presiden yang diatur dalam konstitusi. Jimly Asshiddiqie menyebutkan beberapa kewenangan Presiden yang biasanya dirumuskan dalam UUD berbagai negara mencakup kewenangan sebagai berikut:

- a) Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*to govern based on the constitution*);
- b) Kewenangan bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the*

constitution);

- c) Kewenangan bersifat judicial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan;
- d) Kewenangan yang bersifat diplomatik yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri baik dalam keadaan perang maupun damai;
- e) Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara.

Kewenangan untuk mengatur atau membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan merupakan kewenangan eksklusif para wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*). Namun demikian, cabang-cabang kekuasaan lainnya dapat pula memiliki kewenangan untuk mengatur atau menetapkan peraturan yang juga mengikat untuk umum. Apabila para wakil rakyat sendiri telah memberikan persetujuannya dalam undang-undang. Demikian pula cabang kekuasaan eksekutif juga mempunyai kewenangan regulasi yang dapat pula disebut sebagai *executive legislation*.

2.3.3. Peraturan Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan

Hukum negara sebagai sebuah sistem norma dalam suatu negara mengenal teori jenjang. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya.

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yaitu:

Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara)

Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara).

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal).

Kelompok IV : *Verordnung dan Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan aturan otonom).

Dilihat dari sifat norma hukumnya, norma-norma hukum dalam suatu Hukum Dasar masih merupakan norma hukum tunggal, mengatur hal-hal

umum dan secara garis besar atau merupakan norma-norma hukum yang pokok-pokok saja, sehingga norma-norma dalam suatu Hukum Dasar itu belum dapat secara langsung berlaku mengikat umum. Hal tersebut berbeda dengan norma-norma hukum yang ada dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam peraturan perundang-undangan, norma-norma hukum itu sudah lebih konkret, lebih jelas dan sudah dapat langsung berlaku mengikat umum.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dilihat agar norma-norma hukum yang terdapat dalam Hukum Dasar (*Verfassungsnorm*) itu dapat berlaku sebagaimana mestinya, maka norma-norma hukum itu harus terlebih dahulu dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (*Gezetzbnungsnorm*) oleh karena norma hukumnya bersifat umum dan dapat mengikat seluruh warga negara.

Sejarah jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan keberadaan Peraturan Presiden dalam beberapa pengaturan jenis tersebut. Walaupun dalam beberapa pengaturan disebut dengan Keputusan Presiden yang esensinya merupakan termasuk materi pengaturan. Dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 disebutkan Bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi:

1. UUD NRI 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;

5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti:
 - 1) Peraturan Menteri;
 - 2) Instruksi Menteri;
 - 3) Dan lain-lainnya.

Dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 memang tidak disebutkan istilah Peraturan Presiden, namun disebutkan Keputusan Presiden. Dalam pengaturan jenis peraturan perundang-undangan berikutnya yaitu dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000 jenis Keputusan Presiden masih dimasukkan dalam jenis peraturan perundang-undangan. TAP MPR Nomor III/MPR/2000 mengatur jenis peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. UUD NRI 1945;
2. Ketetapan (TAP) MPR;
3. Undang-Undang (UU);
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah (PP);
6. Keputusan Presiden (Keppres); dan
7. Peraturan Daerah (Perda).

Jenis dan penamaan Peraturan Presiden baru muncul dalam pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 10/2004. Dalam Undang-Undang tersebut Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-

undangan meliputi:

1. UUD NRI 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden; dan
5. Peraturan Daerah.

Kedudukan Peraturan Presiden, kemudian juga dimasukkan dalam perundang-undangan melalui UU No. 12 Tahun 2011. Adapun jenis dan hierarki perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011 diatur dalam Pasal 7 ayat

(1) meliputi :

1. UUD NRI 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Profinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

2.3.4. Peraturan Presiden Untuk Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan

Jimly Asshiddiqie mengemukakan beberapa ciri penting dalam sistem pemerintahan Presidensiil. Salah satunya berkaitan dengan tanggung jawab pemerintahan, yaitu bahwa:

“Tanggung jawab pemerintahan berada di pundak Presiden, dan oleh karena itu Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *political appointment*. Karena itu dalam sistem ini biasa dikatakan *concentration of governing power and responsibility upon the President*. Di atas Presiden, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi kecuali konstitusi. Karena itu, dalam sistem *constitutional state*, secara politik Presiden dianggap bertanggung jawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia bertanggungjawab kepada konstitusi”.

Kekuasaan seorang Presiden dalam suatu negara modern selalu didasarkan pada konstitusi yang berlaku di negara tersebut. Keberlakuan konstitusi negara menyelenggarakan *bestuurzoog*, penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah, meliputi segala lapangan kemasyarakatan dimana pemerintah turut secara aktif dalam pergaulan manusia. *Bestuurzoog* menjadi tugas pemerintah welfare state, yaitu suatu negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat. Negara menyelenggarakan kepentingan umum (*public servant*). Istilah ini mencakup peranan pemerintah sebagai political state, legal state, maupun administrative state. Sebagai *political state*, pemerintah menjalankan empat fungsi pokok, yaitu:

1. Memelihara ketertiban dan ketenangan (*maintenance of peace and order*) yaitu mengatasi gangguan-gangguan terhadap ketertiban, baik gangguan yang datangnya dari warga masyarakat sendiri maupun dari

sumber-sumber lainnya.

2.Fungsi pertahanan dan keamanan;

3.Fungsi diplomatik;

4.Fungsi perpajakan.

Pengaruh dinamika dan perubahan masyarakat, baik yang timbul karena perkembangan kesadaran hukum (*rechtsbewustzijn*) dan sebagainya, masyarakat makin sadar akan hak dan kewajibannya. Berdasarkan kesadaran hukum masyarakat, kemudian pemerintah berkembang kearah pemerintahan menurut hukum dan tugas pemerintah berkembang ke arah fungsi perlindungan dan negara dikembangkan sebagai negara hukum. Akhirnya semakin jelas pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan itu ke arah *administrative state*. Oleh karena tujuan masyarakat adalah kesejahteraan, maka peran *administrative state* itu senantiasa dipertalikan dengan cita-cita *welfare state*.

Konsep negara kesejahteraan berkembang dari praktik sebelumnya dimana negara disebut sebagai penjaga malam (*nachtwachtersstaat*). Dalam konsepsi negara penjaga malam ini, administrasi negara menjadi pasif karena terdapat pembatasan peran negara dalam politik dan ekonomi. Prinsip dalam kehidupan politik adalah *the least givernment is the best government*. Sedangkan dalam bidang ekonomi prinsip yang berkembang adalah *laissez faire, laissez aller*. Namun, pembatasan iniberdampak pada munculnya kesengsaraan kehidupan masyarakat yang memicu berbagai konflik. Ciri utama dari negara kesejahteraan adalah adanya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya.

“Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkrit dari peralihan prinsip *staatshouding* yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, disamping menjaga keamanan dan ketertiban (*rust en orde*)”.

Bertitik tolak dari negara kesejahteraan, pemerintahan diberi kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatifnya sendiri dalam menyelesaikan segala permasalahan yang ada pada warga masyarakat demi kepentingan umum. Pemberian kewenangan ini ditujukan agar pemerintah dapat mencapai tujuan atau menjalankan peran negara dalam mewujudkan kesejahteraan bagi warganya secara baik. Kebebasan bertindak ini lazim disebut dengan *freies ermessen*. Adanya kewenangan *freies ermessen* dalam kekuasaan pemerintahan ini juga berimplikasi pada adanya peran legislasi dalam kekuasaan pemerintah atau administrasi negara. Dengan adanya peran yang luas oleh pemerintah maka dalam menjalankan peran tersebut melekat pula peran untuk menyusun instrument hukum yang dapat menopang tindakan yang diambilnya sebagai administrasi negara. Menurut Utrecht sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, kekuasaan administrasi negara dalam bidang legislasi meliputi:

“*Pertama*, kewenangan untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri, terutama dalam menghadapi dan menyelesaikan permasalahan-

permasalahan yang bersifat darurat yang belum ada peraturannya, tanpa bergantung pada pembuat undang-undang”.

“*Kedua*, kekuasaan administrasi negara untuk membuat peraturan atas dasar delegasi. Hal ini berkaitan dengan aspek teknis dan operasional dalam mengimplementasikan undang-undang yang sifat pengaturannya cenderung mengatur materi umum. Sehingga untuk melaksanakan undang-undang tersebut perlu dirinci operasionalisasinya ke dalam pengaturan yang bersifat teknis”.

“*Ketiga, droit function* yaitu kekuasaan administrasi negara untuk menafsirkan sendiri berbagai peraturan”.

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan yang berdasarkan sistem *check and balances*. Dalam BAB III yang berjudul “kekuasaan pemerintahan negara”, ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang- Undang Dasar 1945 menyebutkan, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Rumusan Pasal 4 ayat

(1) menunjukkan kepada kita bahwa kekuasaan pemerintahan mengandung pula kekuasaan pengaturan dalam membentuk peraturan, yaitu Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden. Hal ini merupakan sumber kewenangan Presiden secara langsung ataupun tidak langsung menurut UUD NRI 1945 (kewenangan atribusi atau kewenangan delegasi) untuk mengatur atau bertindak. Selain atribusi dan delegasi, sumber

kewenangan untuk melakukan administrasi negara adalah mandat. Kata mandate (Belanda: mandat) berarti mandat pada umumnya: op-dracht, pergaulan hukum, baik pemberian kuasa/biasanya bersamaan dengan perintah oleh alat perlengkapan pemerintah yang member wewenang kepada yang lain yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab alat perlengkapan pemerintah tersebut. Pada atribusi (pembagian kekuasaan) ukuran diciptakan suatu wewenang tidak ada penciptaan atau penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat berbuat atas nama yang diwakili adalah suatu bentuk perwakilan mandataris.

Untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan tersebut, maka diperlukan instrument hukum sebagai alat untuk menjalankan kebijakan dalam pemerintahan. Bahkan dalam negara hukum, transformasi kebijakan ke dalam bentuk formal peraturan perundang-undangan diperlukan. Dalam pandangan Ann Seydman, terdapat dua alasan pemerintah atau pejabatnya memerlukan instrument hukum untuk mewujudkan kebijakannya. Dua alasan tersebut yaitu:

- 1.kebutuhan untuk memerintah; undang-undang merupakan syarat bagi pemerintah untuk menjalankan roda pemerintahannya.

- 2.tuntutan akan legitimasi; Hukum dalam arti peraturan perundang-undangan memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk mengambil satu tindakan tertentu atas dasar peraturan tersebut. Ada daya paksa bagi pemerintah maupun masyarakat untuk patuh pada satu kebijakan yang sudah dituangkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

“Di beberapa negara, kecuali dinyatakan secara tegas dalam bentuk undang-undang, maka bagi pihak yang diperintah maupun para pejabat sendiri sering tidak merasa berkewajiban untuk mematuhi kebijakan yang terdapat dalam pernyataan-pernyataan tersebut. Pernyataan kebijakan semata-mata tidak diartikan oleh pejabat atau pelaku tindakan sebagai suatu perintah sehingga mereka merasa berkewajiban mematuhinya. Kebijakan yang diformulasikan dalam bentuk Undang-Undang memberikan pemerintah suatu legitimasi. Hanya sedikit pemerintahan yang memiliki sumber daya yang cukup mampu mengawasi jalannya pelaksanaan suatu perintah bagi para pejabat dan atau warga negaranya untuk berperilaku sebagaimana ditetapkan dalam suatu kebijakan. Oleh sebab itu dengan memiliki legitimasi perundang-undangan yang sah dari pejabat dan warga negara, maka diharapkan akan mampu mempengaruhi para pelaku untuk mengubah perilaku bertentangan yang dapat menghambat jalannya proses pembangunan”.

Oleh karena itu instrumen hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan menjadi alat sah dalam demokrasi untuk mengefektifkan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pembangunan sesuai dengan tingkatan kebutuhan dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Legitimasi penyelenggara pemerintah yang dipilih melalui proses tertentu dalam sistem ketatanegaraan dan pemerintahan akan dihadapkan pada ruang negosiasi yang besar dengan masyarakat dalam mengimplementasikan program atau tugas pemerintahan. Namun, dengan adanya formulasi kebijakan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan maka

mempunyai daya ikat yang memaksa. Negosiasi dengan masyarakat dapat dilakukan pada proses transformasi kebijakan ke dalam peraturan perundang-undangan melalui mekanisme partisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Di sisi lain dengan adanya bentuk peraturan perundang-undangan dalam penerapan kebijakan ini maka pemerintah juga terikat dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Tindakan atau program pemerintah pun dapat direncanakan dan diketahui oleh masyarakat.

“Dengan mengikatkan pemerintah pada undang-undang, perlakuan yang sama oleh pemerintah terhadap tiap orang lebih terjamin dan tindakan pemerintah sedikit banyak dapat diramalkan. Pemerintah harus melakukan apa yang diperintahkan undang-undang, dengan demikian ada kepastian hukum untuk rakyat”.

Jadi ada dua dimensi kepentingan yang terlindungi dari adanya peraturan perundang-undangan, yaitu legitimasi bagi pemerintah dan perlakuan yang adil serta kepastian hukum bagi masyarakat.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan bahwa Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Lebih lanjut dalam Pasal 13 ditentukan bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan

penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Hal tersebut ditegaskan kembali dalam penjelasan Pasal 13 bahwa Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Sebagai sebuah instrumen hukum atau peraturan perundang-undangan, Peraturan Presiden juga dituntut memenuhi persyaratan agar dapat berlaku efektif dalam implementasinya yaitu syarat yuridis, filosofis dan sosiologis. Kaidah berlaku secara yuridis akan menunjukkan: pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Peraturan harus dibuat oleh pejabat atau lembaga yang berwenang. Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi kaidah yuridis ini agar memiliki kekuatan legalitas. Pelanggaran terhadap syarat ini dapat berakibat fatal bagi status peraturan perundang-undangan tersebut. Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur. Karena ketidaksesuaian dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Ketiga, keharusan mengikuti tata acara tertentu dalam pembentukannya. Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sedangkan dasar berlaku secara sosiologis adalah mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi. Selanjutnya, dasar filosofis berkaitan dengan nilai atau cita hukum masyarakat.

2.3.5. Asas-asas, Materi muatan dan Prosedur Pembentukan Peraturan

Presiden

Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dipandang sebagai sebuah inspirasi normatif yang harus diperhatikan dalam oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Kedudukan asas ini dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai dasar atau petunjuk arah. Pendapat ini didasarkan pada pendapat Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa asas hukum bukan hukum konkrit melainkan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum sebagaimana terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Hamid Attamimi menyatakan bahwa asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan-peraturan tersebut lebih bersifat normatif.

“Sifat normatifnya asas bagi pembentukan peraturan-peraturan sama halnya dengan apa yang dikatakan Scholten tentang asas hukum dalam hukum perdata atau hukum privat, “....asas hukum adalah akibat asas etik. Di dalam asas hukum, pertimbangan etik itu mendesak masuk ke dalam hukum”.

Hamid Atamimi menjelaskan bahwa pembicaraan tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yang terjadi di Belanda, telah didahului oleh perkembangan asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang patut (*beginselen van behoorlijk bestuur*). Asas-asas tersebut berkembang seiring dengan keinginan adanya kontrol yang lebih

luas dari para hakim untuk menguji keadilan dari tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Kontrol yang dilakukan sebelumnya hanya diukur aturan-aturan hukum yang tertulis semata mata. Namun van Angeren mempertanyakan apakah karakteristik asas-asas dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan akan sama dengan asas-asas di bidang penyelenggaraan pemerintahan yang patut. Lebih lanjut van Angeren berpendapat asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baru dapat dibicarakan apabila telah dituangkan dalam norma hukum. Hal ini penting agar dengan asas-asas ini pembentukan peraturan perundang-undangan dapat “diukur” dan “diuji”.

Paul Scholten mengemukakan bahwa sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeide*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan pengelompokan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena itu terlebih dahulu perlu dibentuk isi yang lebih konkrit.

I.C. Van Der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas organ/lembaga yang tepat;
3. Asas perlunya pengaturan;
4. Asas dapatnya dilaksanakan;

5. Asas konsensus.

Asas-asas yang material meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
2. Asas tentang dapat dikenali;
3. Asas yang sama dalam hukum;
4. Asas kepastian hukum;
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Berkaitan dengan Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri (dibaca Peraturan Presiden), A Hamid S. Attamimi mengemukakan Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri mempunyai ruang lingkup materi muatan yang selain tersendiri juga lebih luas dan tanggung jawabnya atasnya pun lebih berat. Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri.

1. Atribusi.
2. Dalam kepustakaan Eropa Kontinental, a.l. Belanda, atribusi kewenangan perundang-undangan diartikan penciptaan kewenangan baru oleh konstitusi atau oleh pembentuk wet yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.
3. Kewenangan pengaturan Presiden berdasar Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.
4. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang dasar 1945 menentukan bahwa kekuasaan pemerintahan dalam Negara Republik Indonesia berada ditangan Presiden. Presiden adalah pemimpin dari pemerintah sehingga Presiden dapat mengeluarkan keputusan yang berisi pengaturan yang

disebut dengan Peraturan Presiden.

5. Karakteristik Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri. Memperhatikan sumber kewenangan pembentukan, materi muatan, keterbatasan kewenangan, dan keleluasaan jangkauan tujuannya, disimpulkan karakteristik tersebut sebagai berikut di bidang materi muatan, mempunyai keterbatasan disatu pihak dan keleluasaan di lain pihak, yaitu:
 - a) Keterbatasan, karena tidak boleh menggunakan materi muatan Undang-Undang dan materi muatan yang sudah dilimpahkan kepada Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden Pengaturan yang mandiri.
 - b) Keleluasaan, karena materi muatannya meliputi hal-hal yang tidak dijangkau oleh materi muatan Undang-Undang sebagaimana disebutkan diatas, yaitu materi muatan “substitusi”, baik karena penggantian konstitusi maupun karena penafsiran, dan materi muatan sisa.

Sebagai peraturan perundang-undangan, mempunyai unsur yang lengkap, yaitu:

- a) Norma hukum.
- b) Berlaku keluar.
- c) Berlaku umum dalam arti luas.

Meskipun tidak membebankan sanksi pidana dan denda karena hal ini termasuk dalam kewenangan dan materi muatan Undang-Undang, namun sanksi administratif dapat dibebankan oleh Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri.

Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri pada umumnya diundangkan dalam Lembaran Negara atau diumumkan dalam

Berita Negara. Perincian asas-asas yang berlaku dalam pembentukan Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri. Asas-asas hukum umum dan asas-asas pembentukan Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri, yaitu:

Asas-asas formal, dengan perincian:

1. Asas tujuan yang jelas.
2. Asas perlunya pengaturan.
3. Asas materi muatan yang tepat.
4. Asas dapat dilaksanakan.
5. Asas dapatnya dikenali.

Sedangkan, asas-asas material dengan perincian:

1. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara.
2. Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara.
3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas hukum.
4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Terkait dengan materi muatan, berdasar Pasal 1 angka 6 UU No. 12 Tahun 2011 mendefinisikan Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Definisi Pasal 1 angka 6 UU No. 12 Tahun 2011 mencakup dua hal yang pokok yaitu (i) untuk

menjalankan perintah Peraturan Perundang- undangan yang lebih tinggi, atau (ii) untuk kepentingan berkaitan dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Selanjutnya, menurut Pasal 13 UU UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang- Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Dalam Penjelasan Pasal 13, Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya. Materi yang dimaksudkan dalam pasal tersebut, termasuk berbasis penjelasannya, “mengunci” dalam tiga kategori, yakni:

1. materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang,
2. materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau
3. materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Hal ini juga diatur dalam Perpres No. 87 Tahun 2014, Pasal 64 yang menyebutkan bahwa Pemrakarsa menyusun Rancangan Peraturan Presiden yang berisi materi:

- a. yang diperintahkan oleh Undang-Undang;
- b. untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah; atau
- c. untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan.

Dalam Bagian Ketiga Perencanaan Peraturan Presiden, disebutkan dalam Pasal 30 bahwa, Perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden.

Perencanaan itu, menurut Pasal 31 UU UU No. 12 Tahun 2011 Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 sampai dengan Pasal 29 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Presiden. Bagian Keempat terkait Penyusunan Peraturan Presiden. Pasal 55, disebutkan:

1. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antar-nonkementerian.
2. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan panitia antar kementerian dan/atau antar non kementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden diatur dalam Peraturan Presiden.

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 (tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan), khususnya dalam Bagian Keempat (Tata Cara Perencanaan Program Penyusunan Peraturan Presiden), Pasal 31 menyebutkan tata cara perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 30 (Perpres No. 87 Tahun 2014) berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan program penyusunan Peraturan Presiden.

Terkait izin prakarsa, dalam ketentuannya dibedakan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 32 Perpres No. 87 Tahun 2014 yang mengatur sebagai berikut:

1. Dalam hal perencanaan program penyusunan Peraturan Presiden dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan, Pemrakarsa terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden.
2. Dalam hal Presiden memberikan izin prakarsa penyusunan Peraturan Presiden untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan, Pemrakarsa melaporkan usul penyusunan Rancangan Peraturan Presiden tersebut kepada Menteri.

Pasal 65 Perpres No. 87 Tahun 2014 disebutkan bahwa ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 54 berlaku secara mutatis mutandis terhadap tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, kecuali ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf a. dalam keadaan mendesak dapat dilakukan pembentukan Perpres dengan prosedur berdasarkan Pasal 66

Perpres No. 87 Tahun 2014. Dalam ketentuan tersebut diatur bahwa:

- a) Dalam hal penyusunan Rancangan Peraturan Presiden bersifat mendesak yang ditentukan oleh Presiden untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, Pemrakarsa secara serta merta dapat langsung melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Presiden dengan melibatkan Menteri, menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian dan/atau lembaga lain yang terkait.
- b) Hasil pembahasan Rancangan Peraturan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden untuk ditetapkan.¹⁰

2.4. Otonomi Khusus Papua

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang kemudian telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sampai saat ini masih memiliki dinamika dalam berbagai aspek kehidupan bagi masyarakat Papua, terutama bagi Orang Asli Papua (OAP). Hak otonomi khusus yang sejatinya memberikan keleluasaan dan kemandirian bagi Provinsi Papua untuk mengaspirasikan serta menyalurkan kepentingan mereka yang nyatanya belum seutuhnya mampu diakomodasi oleh negara.

Pemberian otonomi khusus tersebut merupakan bentuk tertinggi dari pengakuan bagi Masyarakat Hukum Adat (MHA) lainnya, terutama pemberian ruang politik khusus bagi OAP di dalam tata pemerintahan Provinsi Papua

¹⁰ Ibid h 61-71

melalui peran MRP. Hal ini berbeda dengan bagaimana negara memberikan pengakuan terhadap MHA yang kemudian didefinisikan lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai kesatuan masyarakat yang memiliki kelengkapan untuk berdiri secara otonom yang saat ini berbentuk desa adat. Negara mengembalikan makna MHA terhadap fungsi asli desa sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebelum amandemen yang dijelaskan di dalam penjelasan Pasal 18 poin 2, UUD 1945 yang berbunyi:

“Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturende landchappen dan volksgetneenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.”

Penjelasan tersebut memberikan kesan bahwa peleburan pemerintahan MHA dilakukan pada tingkat desa yang kemudian disebut sebagai desa adat. Desa adat yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat.

Pemberian otonomi khusus di Provinsi Papua sejalan dengan bagaimana Pemerintah Indonesia memberikan kekhususan kepada Pemerintah Provinsi Yogyakarta yang menggunakan nilai-nilai keadatan di dalam aktivitas Pemerintahan. Hal tersebut terlihat dari bagaimana Gubernur dan Wakilnya berasal dari Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pakualaman yang

langsung memberikan sebuah peran berupa kedudukan dalam Pemerintahan. Perbedaan mendasar dari otonomi khusus di Provinsi Papua dan Provinsi Yogyakarta terdapat pada kedudukan keadatan di dalam Pemerintahan. Pada kontekstualisasi otonomi khusus, Pemerintah Provinsi Papua juga senada dengan bagaimana otonomi khusus pada bidang ekonomi seperti Batam melalui Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Otoritas Batam memiliki kewenangan untuk mengatur Batam sebagai wilayah ekonomi dengan tetap berhubungan dengan Pemerintah Kota Batam.

Kekhususan Papua dalam perspektif hukum adat merupakan hak esensial bagi masyarakat Papua yang diwujudkan dalam bentuk kelembagaan Majelis Rakyat Papua (MRP).¹¹

Otonomi khusus terhadap Provinsi Papua memberikan banyak perubahan terhadap tatanan berbangsa dan bernegara terutama dengan melihat bagaimana unsur keadatan menjadi sebuah prioritas di dalam pembangunan baik pada sisi ekonomi, sosial kemasyarakatan, hukum, politik, budaya, sampai pada pertahanan dan keamanan yang mengandalkan sisi keadatan di dalam dinamika berbangsa dan bernegara. Pada sisi ekonomi misalnya, bagaimana tanah ulayat dalam keadatan memiliki nilai sakral yang tidak seluruhnya mampu dikodifikasikan seperti halnya pada wilayah otonomi lainnya. Kemudian pada sisi sosial kemasyarakatan, yaitu adanya kepatuhan masyarakat terhadap nilai-nilai adat yang dijaga seperti identitas OAP.

¹¹ Revana Giara Efendy; *Binamulia Hukum*, Volume 12, Nomor 2, Desember 2023 (309-322)
DOI: 10.37893/jbh.v12i2.436

Otonomi Khusus Provinsi Papua didasarkan pada UU Nomor 21 Tahun 2001 yang telah mengalami perubahan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2021. Undang-Undang otonomi khusus Papua memberikan konsesi sosial ekonomi sangat besar, terutama dalam pembagian hasil SDA, prioritas pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi orang asli Papua.

Otonomi Khusus bagi Papua merupakan komitmen pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia untuk mengadopsi perspektif baru dalam menangani berbagai permasalahan yang mewarnai kehidupan Provinsi Papua. Perspektif baru tersebut adalah melakukan perubahan pendekatan penanganan masalah di Papua dari pendekatan keamanan menjadi sosial/kesejahteraan (Mohammad, 2011).

Otonomi Khusus bagi Papua pada dasarnya adalah kewenangan bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus sendiri didalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri ini sekaligus pula berarti kebebasan untuk menyelenggarakan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu kewenangan mengatur dan mengurus diri sendiri ini sekaligus pula berarti kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan ekonomi asli Papua termasuk di dalamnya memberikan peranan yang signifikan bagi orang-orang asli Papua melalui wakil-wakil agama, perempuan untuk ikut serta menentukan hal-hal yang terbaik bagi kesejahteraan masyarakat

Papua (Samule. 2003).

Undang-undang otonomi khusus papua mengatur berbagai bidang kehidupan masyarakat Papua, salah satunya adalah bidang perekonomian. Bidang perekonomian terdapat di BAB X, berjumlah 5 pasal di dalamnya.

BAB X PEREKONOMIAN

Pasal 38

- (1) Perekonomian provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global, diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.
- (2) Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan perdasus.
- (3) Dalam melakukan usaha – usaha perekonomian di provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib memperhatikan sumber daya manusia setempat dengan mengutamakan orang asli Papua.

Pasal 39

Pengelolaan lanjutan dalam angka pemanfaatan sumber daya alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dilaksanakan di Provinsi Papua dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, efisien,

dan kompetitif.

Pasal 40

- (1) Perizinan dan perjanjian kerja sama yang telah dilakuakn oleh pemerintah dan./ atau Pemerintah Provinsi dengan pihak lain tetap berlaku dan dihormati.
- (2) Perizinan dan perjanjian sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) yang oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dinyatakan cacat hukum, merugikan hak hidup masyarakat atau bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang ini, wajib ditinjau kembali, dengan tidak mengurangi kewajiban hukum yang dibebankan pada pemegang izin atau perjanjian yang bersangkutan.

Pasal 41

- (1) Pemerintah Provinsi Papua dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Papua.
- (2) Tata cara penyertaan modal pemerintah provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat
 - (1) diatur dengan perdasi.

Pasal 42

- (1) Pembangunan perekonomian berbasis kerakyatan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat adat dan/atau masyarakat setempat.
- (2) Penanam modal yang melakukan investasi di wilayah Provinsi Papua harus mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat adat setempat.

- (3) Perundingan yang dilakukan antara Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan penanam modal harus melibatkan masyarakat adat setempat.
- (4) Pemberian kesempatan berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam kerangka pemberdayaan masyarakat adat agar dapat berperan dalam perekonomian yang seluas-luasnya.

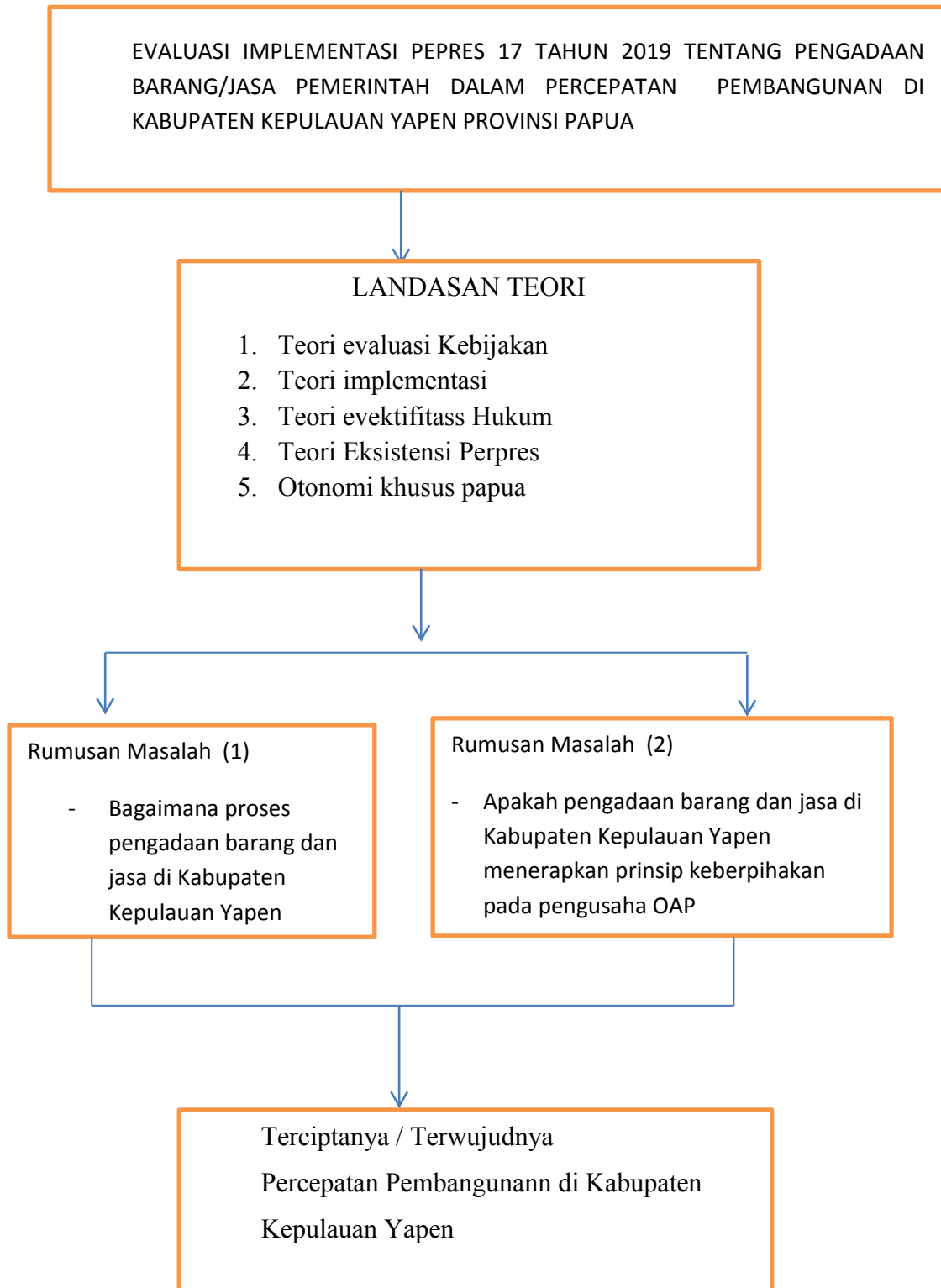
Mempertimbangkan pasal – pasal diatas maka seharusnya Pelaksanaan Otonomi Khusus di Povinsi Papua secara nyata dan mendasar dapat mengubah berbagai pendekatan pembangunan ekonomi, bahkan pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan, yang berlaku selama ini di Tanah Papua, maka fokus yang ingin dicapai melalui pembangunan ekonomi di Tanah Papua adalah :

1. Memberikan manfaat sebanyak-banyaknya kepada penduduk asli Papua dalam pembangunan ekonomi.
2. Mengembangkan kemampuan diri penduduk Papua, terutama penduduk asli Papua untuk terlibat secara nyata dalam semua jenis kegiatan perekonomian
3. Memastikan bahwa semua kegiatan ekonomi yang dilakukan di masa sekarang tidak mengakibatkan menurunnya kualitas kehidupan generasi Papua di masa datang.

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan

kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain (Huda, 2018).

3. KERANGKA BERFIKIR :



➤ Definisi:

1. Evaluasi implementasi adalah aktivitas untuk melihat apakah proses pelaksanaan/implementasi suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan petunjuk teknis atau pelaksanaan yang telah ditentukan
2. Pengadaan barang/jasa adalah kegiatan Pengadaan Percepatan Pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat Barang/Jasa oleh Kementerian/ Lembaga/ Perangkat Daerah yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.
3. Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh Pengguna Barang.
4. Jasa Konsultansi adalah jasa layanan profesional yang membutuhkan keahlian tertentu diberbagai bidang keilmuan yang mengutamakan adanya olah pikir. Adapun yang dimaksud Jasa Lainnya adalah jasa non-konsultansi atau jasa yang membutuhkan peralatan,

metodologi khusus, dan/atau keterampilan dalam suatu sistem tata kelola yang telah dikenal luas di dunia usaha untuk menyelesaikan suatu pekerjaan.

5. Pengadaan Barang/Jasa melalui Swakelola yang selanjutnya disebut Swakelola adalah cara memperoleh barang/ jasa yang dikerjakan sendiri oleh Kementerian/ Lembaga/ Perangkat Daerah, Kementerian/ Lembaga/ Perangkat Daerah lain, organisasi kemasyarakatan, atau kelompok masyarakat .

6. Percepatan pembangunan kesejahteraan di Kabupaten Kepulauan Yapen