

**TESIS**

**DAMPAK PEMEKARAN DAERAH PROVINSI PAPUA  
TERHADAP  
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT HUKUM ADAT**



**Ruth Rumbiak**

**No. Mhs. : 09.1370/PS/MIH**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA**

**2011**



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA  
**PROGRAM PASCA SARJANA**  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

---

**PENGESAHAN TESIS**

Nama : Ruth Rumbiak  
Nomor Mahasiswa : 09.1370/PS/MIH  
Konsentrasi : Hukum Ketatanegaraan  
Judul Tesis : Dampak Pemekaran Daerah Provinsi Papua  
Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Hukum Adat

**Nama Pembimbing** **Tanggal** **Tanda Tangan**

1. Prof. Dr. Endang Sumiarni, Dra. SH., M.Hum

6/5-2011.....

2. Y. Hartono SH., M.Hum

6/5-2011.....



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA  
**PROGRAM PASCA SARJANA**  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

---

**PENGESAHAN TESIS**

Nama : Ruth Rumbiak  
Nomor Mahasiswa : 09.1370/PS/MIH  
Konsentrasi : Hukum Ketatanegaraan  
Judul Tesis : Dampak Pemekaran Daerah Provinsi Papua  
Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Hukum Adat

**Nama Penguji**

**Tanggal**

**Tanda Tangan**

**Ketua**

1. Prof. Dr. Endang Sumiarni, Dra. SH., M.Hum

6/5 - 2011

**Sekretaris**

2. Y. Hartono SH., M.Hum

6/5 - 2011

**Anggota**

3. Dr. Paulinus Soge, Drs., SH., M.Hum

6/5 - 2011



Ketua Program

B. Bambang Riyanto, SH., M.Hum

## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Tersembunyi ujung jalan, hampir atau masih jauh*

*'ku dibimbing tangan Tuhan ke neg'ri yang tak 'ku tahu.*

*Bapa, ajar aku ikut, apa juga maksudMu,*

*Tak bersangsi atau takut, beriman tetap teguh.*

*Meski langkahMu semua tersembunyi bagiku,*

*hatiku menurut jua dan memuji kasihMu.*

*Meski kini tak 'ku nampak, nanti 'ku berbagia,*

*apabila t'rangMu tampak dengan kemuliaannya.*

*Tuhan, janganlah biarkan kutentukan nasibku.*

*B'rilah hanya kudengarkan keputusan hikmatMu.*

*Aku ini pun selaku kanak-kanak yang bebal.*

*Bapa jua bimbing aku ke kehidupan kekal.*

*Dengan bapa aku maju dalam malam yang kelam*

*ke neg'ri yang tak kutahu dengan mata terpejam (KJ. 416)*

*Tesis ini kupersembahkan buat yang tercinta :*

*Tanahku Papua dan Masyarakat Hukum Adat Pendamba Kesejahteraan;*

*Almamaterku yang kubanggakan Universitas Atma Jaya Yogyakarta;*

*Ibunda Ludia Rumbiak, Ayahanda Ruben Rumbiak (Almarhum);*

*Keluargaku;*

*Kakak-kakak dan adikku.*

## **PERNYATAAN**

Yang bertandatangan di bawah ini,

Nama : Ruth Rumbiak  
Nomor Mahasiswa : 09.1370/PS/MIH  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Ketatanegaraan

Menyatakan bahwa tesis dengan judul Dampak Pemekaran Daerah Provinsi Papua Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Hukum Adat adalah hasil karya sendiri dan bukan merupakan kutipan atau duplikat dari karya tulis yang telah ada sebelumnya. Kecuali kutipan dari buku-buku, penulis telah memberitahukan sumbernya.

Yogyakarta, April 2011



(Ruth Rumbiak)

## **INTISARI**

Penelitian ini berjudul Dampak Pemekaran Daerah Provinsi Papua terhadap Kesejahteraan Masyarakat Hukum Adat bertujuan untuk mengetahui dan mengevaluasi dampak pemekaran daerah provinsi Papua terhadap kesejahteraan masyarakat hukum adat dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif karena memfokuskan pada norma hukum positif (peraturan perundang-undangan).

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan sejarah hukum yaitu untuk mengetahui adanya pemekaran daerah di Provinsi Papua, sejak tahun 1969 yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-kabupaten Otonom di Propinsi Irian Barat, sampai sekarang. Pendekatan politik hukum yaitu mengkaji pemekaran daerah Provinsi Papua dilakukan sudah sesuai amanat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua atau belum.

Hasil penelitian yang ditemukan adalah terdapat dampak positif dan dampak negatif. Dampak positifnya adalah sesuai tujuan pemekaran yaitu untuk memperpendek rentang kendali, mempermudah pelayanan birokrasi pemerintahan. Sedangkan dampak negatifnya adalah menimbulkan konflik-konflik baru di antara suku-suku yang tadinya berada pada wilayah adatnya terutama tentang sumber daya alam, hasil-hasil alam dan sumber mata pencaharian. Masyarakat menjadi terkotak-kotak dalam satu wilayah, perasaan kultural menjadi hilang.

Kata-kata kunci : “dampak pemekaran, kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik”.

## **ABSTRACT**

This study is entitled The Impact of Province District Expansion of Papua towards The Society's Welfare of Tradition Law, aims to know and evaluate the impact of province regional expansion of Papua towards the society's welfare of tradition law and public service quality increase.

This study utilized normative law study because it focuses on positive law norm (Legislation Regulation). It used law history approach to know the existed expansion in the district of Papua province, since 1969 based on the Regulation Autonomy Regions in the West Irian Province, until today. The law politic approach reviewing the district expansion of Papua Province based on the Papua message of The Regulation No. 21 Year 2001 on Special Autonomy for Papua province or not.

The result of this study indicated positive and negative impacts. The positive impact was appropriate with the objective of the expansion to shorten control gap to simplify the governmental bureaucracy service. While the negative impact created new conflicts that was above the tradition area, especially natural resource, natural products and livelihood resource. Finally the society became separated in one area and loss of the cultural unity.

**Keywords :** Impact of Expansion, Society's welfare and public service.





## **KATA HANTAR**

Puji syukur patut penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa atas kasih dan anugerahNya sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan.

Tesis yang berjudul “Dampak Pemekaran Daerah Provinsi Papua Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Hukum Adat”, bertujuan untuk mengetahui dan mengevaluasi dampak pemekaran daerah provinsi Papua terhadap kesejahteraan masyarakat hukum adat dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Bab XXIV, Pasal 76 menegaskan bahwa “Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang”.

Fakta yang terjadi adalah tanpa melalui mekanisme dan rekomendasi MRP dan DPRD muncul Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong. Praktek-praktek di Papua mulai tahun 1999 ada pemikiran tentang pemekaran. Perkembangan kemudian diikuti pemekaran daerah kabupaten-kabupaten yang cukup banyak menimbulkan konflik-konflik baru di antara suku-suku yang tadinya berada di

**atas wilayah adatnya terutama tentang sumber daya alam, hasil-hasil alam dan juga mencakup sumber mata pencaharian mereka.**

Dalam menyelesaikan pendidikan Magister Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, tidak terlepas dari bantuan motivasi dan bimbingan yang didapat dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang tulus dan rasa hormat kepada Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, SH., M.Hum selaku Pembimbing I dan Bapak Y. Hartono SH., M.Hum selaku Pembimbing II yang dalam kesibukannya masih dapat memberikan perhatian dan dengan penuh kesabaran serta kecermatan membimbing dan memberikan petunjuk sejak pengajuan proposal penelitian sampai akhir penulisan tesis ini.

Pada kesempatan ini pula penulis menyampaikan rasa terima kasih yang tulus dan rasa hormat kepada :

1. Bapak Dr. R. Maryatmo, MA, Rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah memberi kesempatan penulis belajar dan menimba ilmu;
2. Bapak Barnabas Suebu, SH., Gubernur Provinsi Papua yang telah memberikan rekomendasi dan kesempatan untuk memperdalam ilmu hukum;
3. Bapak JKH. Roembiak, SH., M.Hum, Kepala Biro Hukum SETDA Provinsi Papua yang memberikan kesempatan dan perhatian kepada penulis untuk memperdalam ilmu hukum;
4. Bapak Dr. W. Riawan Tjandra, SH., M.Hum, Koordinator Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yang telah

memperhatikan dan memberikan pelayanan kemahasiswaan kepada penulis selama menimba ilmu;

5. Bapak B. Bambang Riyanto, SH., M.Hum, Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yang telah memperhatikan dan memberikan pelayanan kemahasiswaan kepada penulis selama menimba ilmu;
6. Bapak, Ibu para dosen pada program Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah membagi ilmunya dan memberikan dorongan selama penulis mengikuti perkuliahan, dan seluruh staf Administrasi Program Pasca Sarjana yang telah dan sangat banyak membantu penulis dalam menyelesaikan studi;
7. Ibunda tercinta Ludia Rumbiak, keluarga tercinta, kakak-kakak dan adik yang setia mendoakan dan memberi motivasi bagi penulis dalam mengikuti pendidikan;
8. Seluruh rekan mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Angkatan Januari 2009 yang selalu bersama berdiskusi dan membagi suka duka dan memberi motivasi;
9. Seluruh pegawai Biro Hukum SETDA Provinsi Papua dan sahabat-sahabatku yang baik, tak dapat disebutkan satu persatu, yang selalu memberikan semangat, motivasi dan doa selama penulis mengikuti pendidikan;
10. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, hanya doa tulus Tuhan Yang Maha Mengetahui yang akan membalas semua budi baik saudara-saudara.

**Akhirnya, penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini jauh dari sempurna, oleh karena itu saran kritik yang bersifat konstruktif sangat penulis harapkan demi perbaikan penulisan tesis ini.**

**Semoga bermanfaat.**

**Yogyakarta, April 2011**

**Penulis**



## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN DONSEN PENGUJI .....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	v
HALAMAN PERNYATAAN .....	vi
INTISARI .....	vii
ABSTRACT .....	viii
KATA HANTAR .....	ix
DAFTAR ISI .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang masalah .....	1
1. Rumusan Masalah.....	8
2. Batasan Masalah .....	9
3. Manfaat Penelitian.....	11
B. Tujuan Penelitian.....	16
C. Sistematika Penulisan.....	16
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Dampak Pemekaran Daerah Provinsi Papua.....	18
1. Pengertian Dampak.....	18
2. Pemekaran.....	18

3.	<b>Daerah</b> .....	18
4.	<b>Dasar Pembentukan Pemerintahan Daerah</b> .....	21
5.	<b>Bentuk Pemerintahan Daerah</b> .....	22
6.	<b>Asas-asas Penyelenggaraan pemerintahan Daerah</b> .....	24
7.	<b>Provinsi Papua</b> .....	30
B.	<b>Kesejahteraan Masyarakat Hukum adat</b>	
1.	<b>Pengertian Kesejahteraan</b> .....	31
2.	<b>Masyarakat Hukum Adat</b> .....	33
C.	<b>Landasan Teori</b>	
1.	<b>Teori Negara Hukum</b> .....	37
2.	<b>Teori Negara Kesejahteraan</b> .....	39
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>		
A.	<b>Jenis Penelitian</b> .....	41
B.	<b>Pendekatan Penelitian</b> .....	41
C.	<b>Bahan Hukum</b>	
1.	<b>Bahan Hukum Primer</b> .....	42
2.	<b>Bahan Hukum Sekunder</b> .....	43
3.	<b>Narasumber</b> .....	43
D.	<b>Analisis</b>	
1.	<b>Deskripsi Hukum Positif</b> .....	44
2.	<b>Sistematikasi Hukum Positif</b> .....	45
3.	<b>Analisis Hukum Positif</b> .....	46
4.	<b>Interpretasi Hukum Positif</b> .....	49

5.	Menilai Hukum positif .....	49
6.	Bahan Hukum Sekunder .....	50
7.	Perbandingan Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder .....	50

#### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A.	Latar Belakang Pemekaran Daerah Provinsi Papua .....	51
B.	Dampak Pemekaran Daerah Provinsi Papua Terhadap Kesejahteraan masyarakat Hukum Adat .....	60
1.	Pemekaran Daerah Provinsi Papua .....	60
2.	Masyarakat Hukum Adat Provinsi Papua .....	63
3.	Pembagian Urusan Pemerintahan .....	64
4.	Sosial.....	100
C.	Dampak Pemekaran Daerah Provinsi Papua Terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.....	101
1.	Jasmani.....	105
2.	Rohani.....	108
3.	Sosial.....	111

#### BAB V PENUTUP

A.	Kesimpulan.....	113
B.	Saran/Rekomendasi.....	114