



Penguatan Hukum sebagai Strategi Optimalisasi Partisipasi Masyarakat dalam Tata Kelola Pemerintahan Otonomi Khusus di Kota Jayapura

Muhammad Khaidir Kahfi Natsir^{1*}, Eren Arif Budiman²

¹⁻²Fakultas Hukum, Universitas Cenderawasih, Indonesia

*Penulis Korespondensi: khaidirnatsir@fh.uncen.ac.id

Abstract. *Papua's Special Autonomy framework was designed to promote democratic, participatory, accountable, and welfare-oriented governance, particularly for Indigenous Papuans. However, its implementation in Jayapura City has not yet produced substantive public participation due to ineffective regulatory implementation, limited institutional and human resource capacity, inadequate legal literacy, and weak stakeholder coordination and assistance. This study analyzes the role of legal strengthening in optimizing public participation and formulates a legal strengthening strategy for Special Autonomy governance in Jayapura City. Using a qualitative approach grounded in a pragmatist paradigm, the study integrates Administrative Law and the Theory of Planned Behavior. Primary data were obtained through an in-depth interview with a member of the Papua Special Autonomy Development Acceleration Steering Committee, while secondary data came from legislation, policy documents, and scholarly literature. Data were analyzed using the interactive model of Miles, Huberman, and Saldaña. The findings show that participatory channels exist through the Papuan People's Assembly, Indigenous forums, women's and religious organizations, and political representation, but their influence on decision-making remains limited. The study proposes a collaborative governance-based legal strengthening model integrating regulatory reform, institutional strengthening, human resource development, legal literacy and assistance, transparency, accountability, and stakeholder collaboration to transform procedural participation into substantive participation.*

Keywords: *Administrative Law; Collaborative Governance; Legal Strengthening; Public Participation; Special Autonomy of Papua.*

Abstrak. Kerangka Otonomi Khusus Papua dirancang untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, partisipatif, akuntabel, dan berorientasi pada kesejahteraan, khususnya bagi Orang Asli Papua. Namun, pelaksanaannya di Kota Jayapura belum menghasilkan partisipasi publik yang substantif karena lemahnya implementasi regulasi, keterbatasan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia, rendahnya literasi hukum, serta lemahnya koordinasi dan pendampingan antar pemangku kepentingan. Penelitian ini menganalisis peran penguatan hukum dalam mengoptimalkan partisipasi publik sekaligus merumuskan strategi penguatan hukum dalam tata kelola Otonomi Khusus di Kota Jayapura. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif berparadigma pragmatis dengan mengintegrasikan Hukum Administrasi dan *Theory of Planned Behavior*. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan anggota Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua, sedangkan data sekunder berasal dari peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan, dan literatur ilmiah. Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña. Hasil penelitian menunjukkan bahwa saluran partisipasi telah tersedia, tetapi pengaruhnya terhadap pengambilan keputusan masih terbatas. Penelitian ini mengusulkan model penguatan hukum berbasis *collaborative governance* yang mengintegrasikan reformasi regulasi, penguatan kelembagaan, pengembangan sumber daya manusia, literasi dan pendampingan hukum, transparansi, akuntabilitas, serta kolaborasi pemangku kepentingan untuk mendorong partisipasi substantif.

Kata kunci: Hukum Administrasi; Otonomi Khusus Papua; Partisipasi Publik; Penguatan Hukum; Tata Kelola Kolaboratif.

1. PENDAHULUAN

Pelaksanaan Otonomi Khusus (Otsus) di Papua merupakan kebijakan desentralisasi asimetris yang dirancang untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat sesuai dengan karakteristik sosial, budaya, dan politik masyarakat Papua. Kebijakan ini lahir sebagai upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, mempercepat pembangunan,

mengurangi kesenjangan antardaerah, serta memberikan pengakuan terhadap hak-hak dasar Orang Asli Papua sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021. Dalam perspektif hukum administrasi negara, Otonomi Khusus merupakan instrumen hukum yang memberikan legitimasi bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan prinsip desentralisasi, demokrasi, dan perlindungan hak-hak masyarakat lokal (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021; Asshiddiqie, 2020).

Meskipun demikian, berbagai kajian menunjukkan bahwa implementasi Otonomi Khusus di Papua belum sepenuhnya mencapai tujuan yang diharapkan. Berbagai indikator pembangunan memperlihatkan bahwa persoalan kualitas pelayanan publik, pemerataan pembangunan, akuntabilitas pemerintahan, dan partisipasi masyarakat masih menjadi tantangan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keberhasilan kebijakan Otonomi Khusus tidak hanya ditentukan oleh besarnya kewenangan dan dukungan fiskal yang diberikan pemerintah pusat, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah daerah dalam membangun tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, partisipatif, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat (Dwiyanto, 2021; Mardiasmo, 2021).

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip fundamental dalam konsep *good governance*. Keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, hingga evaluasi kebijakan publik menjadi indikator penting bagi terciptanya pemerintahan yang demokratis dan responsif. Menurut Grindle (2017), tata kelola pemerintahan yang efektif mensyaratkan adanya hubungan kolaboratif antara pemerintah dan masyarakat sehingga setiap kebijakan publik memperoleh legitimasi sosial yang kuat. Sejalan dengan itu, United Nations Development Programme (UNDP) menempatkan partisipasi sebagai salah satu prinsip utama *good governance* karena memungkinkan masyarakat terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan yang memengaruhi kehidupan mereka (UNDP, 1997).

Dalam konteks Otonomi Khusus Papua, partisipasi masyarakat memiliki posisi yang sangat strategis karena karakteristik sosial masyarakat Papua yang menempatkan nilai-nilai adat, representasi komunitas, dan musyawarah sebagai bagian penting dalam proses pengambilan keputusan. Undang-Undang Otonomi Khusus telah mengakomodasi mekanisme partisipasi melalui pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP), penguatan lembaga adat, serta pemberian ruang yang lebih luas bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun demikian, berbagai penelitian menunjukkan bahwa mekanisme tersebut belum sepenuhnya berjalan secara optimal akibat lemahnya implementasi regulasi, rendahnya

literasi hukum masyarakat, terbatasnya kapasitas kelembagaan, serta belum efektifnya koordinasi antar pemangku kepentingan (Widjojo et al., 2019; Butt, 2022).

Penguatan hukum menjadi faktor penting dalam meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat. Dalam perspektif negara hukum (*rule of law*), hukum tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengendalian pemerintahan, tetapi juga sebagai sarana pemberdayaan masyarakat agar mampu menggunakan hak-hak konstitusionalnya secara efektif. Hukum yang memberikan kepastian, menjamin keterbukaan informasi, memperkuat akuntabilitas, serta menyediakan mekanisme pengawasan publik akan mendorong meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah (Hadjon, 2019). Sebaliknya, lemahnya implementasi hukum berpotensi menimbulkan rendahnya partisipasi publik, menurunkan legitimasi kebijakan pemerintah, serta menghambat terwujudnya pemerintahan yang demokratis.

Kota Jayapura sebagai ibu kota Provinsi Papua memiliki posisi strategis dalam implementasi kebijakan Otonomi Khusus. Sebagai pusat pemerintahan, aktivitas politik, pelayanan publik, dan pembangunan ekonomi, Kota Jayapura menjadi representasi keberhasilan maupun tantangan pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua. Berbagai forum partisipasi masyarakat telah dibentuk melalui mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan, representasi Majelis Rakyat Papua, organisasi masyarakat adat, organisasi keagamaan, serta berbagai forum konsultasi publik. Akan tetapi, efektivitas partisipasi masyarakat dalam memengaruhi proses pengambilan kebijakan masih menghadapi berbagai kendala, antara lain keterbatasan pemahaman hukum, rendahnya akses terhadap informasi publik, belum optimalnya kapasitas kelembagaan masyarakat, serta belum terbangunnya kolaborasi yang berkelanjutan antara pemerintah dan masyarakat.

Penelitian terdahulu umumnya membahas implementasi Otonomi Khusus Papua dari aspek kebijakan publik, politik desentralisasi, efektivitas penggunaan dana Otonomi Khusus, maupun pembangunan kesejahteraan masyarakat (Widjojo et al., 2019; Butt, 2022). Penelitian lain lebih banyak menitikberatkan pada konsep partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah atau implementasi prinsip *good governance* tanpa secara khusus mengkaji bagaimana penguatan hukum dapat menjadi strategi untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam tata kelola pemerintahan Otonomi Khusus. Dengan demikian, masih terdapat kesenjangan penelitian (*research gap*) mengenai integrasi antara perspektif hukum administrasi negara, penguatan hukum, dan strategi peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan Otonomi Khusus, khususnya di Kota Jayapura.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan (*novelty*) melalui pengembangan strategi penguatan hukum sebagai instrumen untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam tata kelola pemerintahan Otonomi Khusus. Penelitian tidak hanya mengidentifikasi berbagai faktor yang memengaruhi partisipasi masyarakat, tetapi juga merumuskan strategi penguatan regulasi, penguatan kelembagaan, peningkatan literasi hukum, pengembangan kapasitas sumber daya manusia, serta kolaborasi antar pemangku kepentingan sebagai model penguatan tata kelola pemerintahan yang partisipatif.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran penguatan hukum dalam mengoptimalkan partisipasi masyarakat serta merumuskan strategi penguatan hukum dalam tata kelola pemerintahan Otonomi Khusus di Kota Jayapura. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian Hukum Administrasi Negara, memperkaya literatur mengenai tata kelola pemerintahan Otonomi Khusus, serta menjadi rekomendasi bagi pemerintah daerah dalam membangun pemerintahan yang demokratis, partisipatif, akuntabel, dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan paradigma pragmatisme, yang menempatkan permasalahan penelitian sebagai fokus utama dalam menentukan metode, prosedur, dan teknik penelitian yang paling sesuai untuk menjawab tujuan penelitian (Kaushik & Walsh, 2019). Paradigma pragmatisme dipilih karena memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai penguatan hukum sebagai strategi dalam mengoptimalkan partisipasi masyarakat pada tata kelola pemerintahan Otonomi Khusus di Kota Jayapura.

Penelitian menerapkan pendekatan multidisipliner dengan mengintegrasikan perspektif Hukum Administrasi Negara dan *Theory of Planned Behavior* (TPB). Pendekatan hukum digunakan untuk menganalisis regulasi, kebijakan, serta implementasi penguatan hukum dalam penyelenggaraan Otonomi Khusus, sedangkan *Theory of Planned Behavior* digunakan untuk memahami persepsi masyarakat, sikap terhadap partisipasi, norma subjektif, serta persepsi kendali perilaku yang memengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam tata kelola pemerintahan (Ajzen, 1991; Creswell, 2014). Integrasi kedua perspektif tersebut memberikan kerangka analisis yang lebih komprehensif dalam menjelaskan hubungan antara aspek normatif hukum dan perilaku masyarakat.

Data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan informan yang berasal dari Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua (BP3OKP) sebagai pihak yang memiliki pemahaman mengenai implementasi kebijakan Otonomi Khusus di Kota Jayapura. Sementara itu, data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan Otonomi Khusus, laporan pemerintah, serta literatur ilmiah yang relevan dengan penguatan hukum, partisipasi masyarakat, dan tata kelola pemerintahan (Yin, 2018).

Pemilihan informan dilakukan menggunakan *purposive sampling*, yaitu teknik penentuan informan berdasarkan pertimbangan tertentu sesuai tujuan penelitian (Patton, 2015). Teknik ini dipilih agar data yang diperoleh berasal dari pihak-pihak yang memiliki pengalaman, pengetahuan, dan keterlibatan langsung dalam pelaksanaan Otonomi Khusus sehingga mampu memberikan informasi yang mendalam mengenai penguatan hukum dan partisipasi masyarakat.

Analisis data dilakukan menggunakan model analisis interaktif Miles et al. (2014) yang meliputi tiga tahapan, yaitu kondensasi data (*data condensation*), penyajian data (*data display*), serta penarikan dan verifikasi kesimpulan (*conclusion drawing and verification*). Pada tahap kondensasi data, hasil wawancara ditranskripsikan dan dianalisis menggunakan pendekatan *thematic coding* untuk mengidentifikasi tema-tema utama yang berkaitan dengan persepsi terhadap penguatan hukum, sikap terhadap partisipasi, norma subjektif, persepsi kendali perilaku, serta tingkat partisipasi masyarakat. Selanjutnya, data disajikan dalam bentuk narasi analitis dan matriks tematik untuk memudahkan interpretasi hubungan antar tema. Tahap akhir dilakukan melalui proses verifikasi secara berulang agar interpretasi yang dihasilkan memiliki tingkat konsistensi dan kredibilitas yang tinggi (Miles et al., 2014).

Untuk menjamin keabsahan data, penelitian menerapkan triangulasi sumber dengan membandingkan hasil wawancara terhadap dokumen kebijakan, peraturan perundang-undangan, dan berbagai literatur ilmiah yang relevan. Selain itu, proses analisis dilakukan secara berulang melalui pengecekan kembali hasil interpretasi sehingga diperoleh temuan yang kredibel dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik (Lincoln & Guba, 1985).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penguatan Hukum dalam Tata Kelola Pemerintahan Otonomi Khusus di Kota Jayapura

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penguatan hukum merupakan fondasi utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan Otonomi Khusus (Otsus) yang efektif, transparan, akuntabel, dan partisipatif di Kota Jayapura. Berdasarkan wawancara dengan BP3OKP, penguatan hukum tidak hanya dipahami sebagai penegakan sanksi, tetapi juga sebagai peningkatan kapasitas aparatur dan masyarakat melalui pembinaan, pendampingan, serta literasi hukum. Dengan demikian, hukum berfungsi sebagai instrumen pengendalian sekaligus pemberdayaan masyarakat. Temuan ini sejalan dengan konsep negara hukum yang menempatkan prinsip legalitas, kepastian hukum, dan akuntabilitas sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks Otsus Papua yang memiliki kewenangan khusus, penguatan hukum menjadi penting agar kewenangan tersebut dilaksanakan sesuai konstitusi dan prinsip *good governance*.

Penelitian menemukan bahwa sebagian aparatur kampung masih menghadapi persoalan administrasi akibat keterbatasan pemahaman terhadap pengelolaan pemerintahan dan keuangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan tata kelola lebih banyak dipengaruhi oleh rendahnya kapasitas hukum dibandingkan adanya penyalahgunaan kewenangan. Oleh karena itu, fungsi preventif Hukum Administrasi Negara melalui pembinaan dan pendampingan menjadi lebih relevan daripada pendekatan represif.

Penguatan hukum juga mendukung implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas kepastian hukum, keterbukaan, profesionalitas, dan akuntabilitas. Aparatur yang memahami hukum administrasi akan lebih mampu menyusun kebijakan secara tepat, mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran, serta mengurangi risiko sengketa administrasi. Selain meningkatkan kapasitas aparatur, penguatan hukum memberikan perlindungan kepada masyarakat melalui jaminan kepastian hukum dan ruang partisipasi yang aman. Temuan ini sejalan dengan teori hukum responsif yang memandang hukum sebagai instrumen penyelesaian persoalan sosial dan peningkatan kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Penelitian ini juga menunjukkan bahwa penguatan hukum berkontribusi terhadap akuntabilitas pengelolaan Dana Otonomi Khusus. Oleh karena itu, penguatan regulasi perlu diiringi dengan peningkatan kapasitas sumber daya manusia, penyederhanaan prosedur administrasi, serta pengawasan internal dan eksternal yang efektif. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang lebih menekankan aspek kelembagaan desentralisasi, penelitian ini

menempatkan penguatan hukum sebagai strategi utama untuk meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat melalui peningkatan kapasitas aparatur, literasi hukum, dan tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

Partisipasi Masyarakat dalam Tata Kelola Pemerintahan Otonomi Khusus di Kota Jayapura

Penelitian menunjukkan bahwa Otonomi Khusus telah membuka ruang partisipasi masyarakat melalui berbagai mekanisme kelembagaan, seperti Majelis Rakyat Papua (MRP), forum masyarakat adat, organisasi perempuan, organisasi keagamaan, serta mekanisme representasi politik Orang Asli Papua. Kondisi ini menempatkan masyarakat sebagai subjek pembangunan yang terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan.

Temuan tersebut sejalan dengan teori Cohen & Uphoff yang menempatkan partisipasi pada seluruh tahapan pembangunan, mulai dari pengambilan keputusan hingga evaluasi. Dalam praktiknya, masyarakat Papua telah memperoleh ruang untuk menyampaikan aspirasi dan memberikan pertimbangan terhadap kebijakan strategis melalui lembaga-lembaga representatif. Keberadaan MRP menjadi bentuk partisipasi yang paling khas dalam Otsus Papua karena merepresentasikan unsur adat, agama, dan perempuan. Selain itu, forum masyarakat adat juga berperan dalam memberikan rekomendasi terhadap calon anggota DPRD dan DPRD, sehingga partisipasi tidak hanya berlangsung pada tingkat konsultasi, tetapi juga memengaruhi representasi politik. Jika dianalisis menggunakan tangga partisipasi Arnstein, tingkat partisipasi masyarakat berada pada tahap *partnership*, karena masyarakat telah memperoleh ruang formal dalam penyelenggaraan pemerintahan meskipun kewenangan pengambilan keputusan tetap berada pada pemerintah dan legislatif.

Penelitian juga menemukan bahwa masyarakat berpartisipasi dalam pelaksanaan program pembangunan, termasuk identifikasi penerima manfaat program afirmatif di bidang pendidikan. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi berfungsi sebagai mekanisme akuntabilitas sosial sekaligus pengawasan terhadap kebijakan pemerintah. Namun demikian, kualitas partisipasi masih belum optimal karena belum seluruh aspirasi masyarakat mampu memengaruhi kebijakan publik secara substantif. Oleh sebab itu, peningkatan kapasitas masyarakat, literasi hukum, dan responsivitas pemerintah menjadi prasyarat untuk memperkuat partisipasi yang lebih bermakna.

Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat dalam Tata Kelola Pemerintahan Otonomi Khusus di Kota Jayapura

Penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dipengaruhi oleh lima faktor utama, yaitu regulasi, kelembagaan, kapasitas sumber daya manusia, pemahaman hukum, dan pendampingan pemerintah. Regulasi Otonomi Khusus memberikan dasar hukum yang kuat bagi partisipasi masyarakat melalui pengakuan terhadap masyarakat adat, perempuan, dan kelompok keagamaan. Namun, efektivitasnya masih bergantung pada implementasi kebijakan dan harmonisasi aturan di tingkat daerah.

Faktor kelembagaan juga berpengaruh melalui keberadaan MRP, forum masyarakat adat, organisasi perempuan, dan organisasi keagamaan sebagai media penyampaian aspirasi. Efektivitas lembaga tersebut masih memerlukan penguatan kapasitas organisasi, koordinasi, dan komunikasi dengan pemerintah daerah. Selanjutnya, kualitas sumber daya manusia menentukan kemampuan masyarakat dalam memahami kebijakan, menyampaikan aspirasi, serta mengawasi pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu, peningkatan pendidikan dan program afirmatif menjadi investasi penting dalam memperkuat partisipasi masyarakat.

Penelitian juga menemukan bahwa rendahnya literasi hukum masih menjadi kendala bagi aparaturnya maupun masyarakat. Kurangnya pemahaman terhadap prosedur administrasi menyebabkan partisipasi belum berjalan optimal. Karena itu, peningkatan pendidikan hukum dan pendampingan administrasi menjadi bagian penting dalam penguatan partisipasi. Faktor terakhir adalah pendampingan pemerintah. Pendampingan sejak tahap perencanaan hingga evaluasi mampu meningkatkan kapasitas masyarakat sekaligus mengurangi kesalahan administratif. Temuan ini mendukung konsep *collaborative governance* yang menempatkan pemerintah sebagai fasilitator kolaborasi antarpemangku kepentingan.

Secara keseluruhan, partisipasi masyarakat akan meningkat apabila kelima faktor tersebut diperkuat secara terpadu sehingga partisipasi berkembang dari sekadar prosedural menjadi partisipasi yang substantif.

Model Strategi Optimalisasi Partisipasi Masyarakat melalui Penguatan Hukum

Penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun Otonomi Khusus telah menyediakan ruang partisipasi melalui berbagai kelembagaan, kualitas partisipasi masyarakat masih dipengaruhi oleh rendahnya literasi hukum, kapasitas sumber daya manusia, koordinasi kelembagaan, dan pendampingan pemerintah. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian menawarkan model strategi optimalisasi partisipasi masyarakat melalui penguatan hukum berbasis tata kelola pemerintahan kolaboratif.

Model ini terdiri atas lima komponen utama, yaitu: (1) penguatan regulasi yang memberikan kepastian hukum terhadap mekanisme partisipasi masyarakat; (2) penguatan kelembagaan partisipatif seperti MRP, forum masyarakat adat, organisasi perempuan, dan organisasi keagamaan; (3) peningkatan kapasitas sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan; (4) penguatan literasi hukum serta pendampingan administrasi dan hukum secara berkelanjutan; dan (5) penguatan transparansi, akuntabilitas, serta kolaborasi antarpemangku kepentingan.

Kelima komponen tersebut saling terintegrasi sehingga penguatan hukum tidak hanya berfungsi sebagai instrumen penegakan aturan, tetapi juga sebagai mekanisme pemberdayaan masyarakat dalam seluruh tahapan penyelenggaraan pemerintahan. Kebaruan penelitian ini terletak pada pengembangan model yang mengintegrasikan penguatan regulasi, kelembagaan, kapasitas sumber daya manusia, literasi hukum, dan *collaborative governance* dalam satu kerangka strategis untuk meningkatkan partisipasi masyarakat pada penyelenggaraan Otonomi Khusus di Kota Jayapura. Model ini memperluas konsep *good governance* dengan menempatkan penguatan hukum sebagai variabel kunci yang menghubungkan negara dan masyarakat guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, inklusif, akuntabel, dan berkelanjutan.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa penguatan hukum merupakan faktor strategis dalam mengoptimalkan partisipasi masyarakat pada tata kelola pemerintahan Otonomi Khusus di Kota Jayapura. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa pelaksanaan Otonomi Khusus telah menyediakan landasan hukum dan kelembagaan yang memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat melalui keberadaan Majelis Rakyat Papua (MRP), forum masyarakat adat, organisasi keagamaan, organisasi perempuan, serta mekanisme representasi politik yang diatur dalam Undang-Undang Otonomi Khusus. Namun demikian, efektivitas partisipasi masyarakat belum sepenuhnya optimal karena masih dipengaruhi oleh berbagai kendala, antara lain terbatasnya pemahaman hukum, kapasitas sumber daya manusia yang belum merata, belum optimalnya fungsi kelembagaan partisipatif, serta masih terbatasnya pendampingan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa kualitas partisipasi masyarakat tidak hanya ditentukan oleh tersedianya ruang partisipasi secara formal, tetapi juga oleh kemampuan masyarakat untuk memahami kebijakan, menyampaikan aspirasi secara konstruktif, serta berpartisipasi dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, penguatan

hukum perlu dipahami secara lebih luas, tidak hanya sebagai instrumen penegakan hukum (*law enforcement*), tetapi juga sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat (*law as social empowerment*) yang mampu meningkatkan kepastian hukum, akuntabilitas, transparansi, dan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil analisis, penelitian ini merumuskan Model Strategi Optimalisasi Partisipasi Masyarakat melalui Penguatan Hukum Berbasis Tata Kelola Pemerintahan Kolaboratif sebagai kebaruan (*novelty*) penelitian. Model tersebut mengintegrasikan lima komponen utama, yaitu: (1) penguatan regulasi yang menjamin kepastian hukum partisipasi masyarakat; (2) penguatan kelembagaan partisipatif sebagai media representasi dan penyaluran aspirasi; (3) peningkatan kapasitas sumber daya manusia melalui pendidikan dan pemberdayaan masyarakat; (4) penguatan literasi hukum serta pendampingan hukum yang berkelanjutan; dan (5) pengembangan tata kelola pemerintahan kolaboratif yang memperkuat sinergi antara pemerintah, lembaga adat, BP3OKP, MRP, perguruan tinggi, organisasi masyarakat sipil, dan masyarakat. Kelima komponen tersebut saling melengkapi dan membentuk suatu pendekatan yang komprehensif dalam meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat pada penyelenggaraan Otonomi Khusus.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa keberhasilan implementasi Otonomi Khusus di Kota Jayapura tidak hanya bergantung pada besarnya kewenangan yang diberikan melalui kebijakan desentralisasi asimetris, tetapi juga pada kemampuan pemerintah membangun sistem hukum yang responsif, memperkuat kapasitas kelembagaan, dan menciptakan kolaborasi yang efektif dengan masyarakat. Implementasi model strategi yang ditawarkan diharapkan mampu mewujudkan tata kelola pemerintahan Otonomi Khusus yang lebih demokratis, partisipatif, transparan, akuntabel, dan berorientasi pada perlindungan hak-hak Orang Asli Papua serta peningkatan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

DAFTAR REFERENSI

- Anriani, S. (2022). Collaborative governance in the implementation of special autonomy in Papua. *Budapest International Research and Critics Institute (BIRCI-Journal)*, 5(1), 1548–1561.
- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bonso, H., & Suranto. (2018). Effectiveness network governance in making of special regional regulations in Papua Province. *Journal of Governance and Public Policy*, 5(3). <https://doi.org/10.18196/jgpp.53101>

- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1980). *Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity*. Cornell University. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(80\)90011-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(80)90011-X)
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Darus, M. R., Abdullah, I., Qodir, Z., & Jubba, H. (2024). Beyond borders: The dynamic role of Papuan Muslims in governing special autonomy. *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 14(3). <https://doi.org/10.26618/ojip.v14i3.16604>
- Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the study of the law of the constitution* (10th ed.). Macmillan.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia*. PT Bina Ilmu.
- Huberman, A. M., & Miles, M. B. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia. (2001). *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135.
- Indonesia. (2021). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155.
- Kaushik, V., & Walsh, C. A. (2019). *Pragmatism as a research paradigm and its implications for social work research*. University of Calgary. <https://doi.org/10.3390/socsci8090255>
- Mardiasmo. (2018). *Otonomi dan manajemen keuangan daerah*. Andi.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Moleong, L. J. (2021). *Metodologi penelitian kualitatif* (Edisi revisi). PT Remaja Rosdakarya.
- Ndraha, T. (2011). *Kybernology (Ilmu pemerintahan baru)*. Rineka Cipta.
- Nonet, P., & Selznick, P. (1978). *Law and society in transition: Toward responsive law*. Harper & Row.
- Pelupessy, E. (2017). The land rights of indigenous peoples: Revaluation of Papua special autonomy. *Hasanuddin Law Review*, 3(1), 77–90. <https://doi.org/10.20956/halrev.v3i1.1047>
- Purnomo, T., Kameo, D. D., & Sasongko, G. (2024). The effectiveness of community participation mechanisms in the planning and implementation of special autonomy: A study of the Jayapura Regency Government. *Global Perspectives Review*, 4(9). <https://doi.org/10.58631/ajemb.v4i9.332>
- Rakia, A. S. R. S., Suaib, H., & Simanjuntak, K. W. (2021). Continuing the limited authority of the Majelis Rakyat Papua: A missed opportunity. *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, 13(3), 34–50. <https://doi.org/10.5130/ccs.v13.i3.7915>
- Reumi, F. (2023). Special autonomy and the principles of federal system: A blurred portrait of the special autonomy for Papua. *Hasanuddin Law Review*, 9(1), 126–138.

- Ridwan HR. (2020). *Hukum administrasi negara* (Edisi revisi). Rajawali Pers.
- Stahl, F. J. (1961). *Die Philosophie des Rechts*. Mohr Siebeck.
- Suteki, & Taufani. (2020). *Metodologi penelitian hukum: Filsafat, teori dan praktik*. Rajawali Pers.
- United Nations Development Programme. (1990). *Human development report 1990*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.18356/7007ef44-en>
- United Nations Development Programme. (1997). *Governance for sustainable human development*.
- Widodo, J. (2021). *Analisis kebijakan publik: Konsep dan aplikasi*. Media Nusa Creative.
- Yunus, A. (2020). Multilayered democracy in Papua: A comparison of the “Noken” system and the Electoral College system in the United States. *Hasanuddin Law Review*, 6(3), 232–239. <https://doi.org/10.20956/halrev.v6i3.2892>