

**MEKANISME PENGAMBILAN KEPUTUSAN PENETAPAN PERATURAN DAERAH PROVINSI PAPUA DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT PAPUA (DPRP)****DECISION MAKING PROCEDURES FOR THE ENACTMENT OF PROVINCIAL REGULATIONS IN PAPUA AT THE PAPUA PEOPLE'S REPRESENTATIVE COUNCIL (DPRP)**

**Duta Mustajab<sup>1</sup>**  
Mahasiswa Prodi  
Magister Kebijakan  
Publik, Pascasarjana  
Universitas Yapis Papua<sup>1</sup>  
email:  
[dutamustajabdprp@gmail.com](mailto:dutamustajabdprp@gmail.com)

**Muhammad Sawir<sup>2</sup>**  
Universitas Yapis Papua<sup>2</sup>  
email:  
[sawirmuhammad103@gmail.com](mailto:sawirmuhammad103@gmail.com)

**Siti Fatimah<sup>3</sup>**  
Universitas Yapis Papua<sup>3</sup>  
email:  
[fatimah.halim67@gmail.com](mailto:fatimah.halim67@gmail.com)

**Muhamad Yamin  
Noch<sup>4</sup>**  
Universitas Yapis Papua<sup>4</sup>  
email:  
[abienoch12@gmail.com](mailto:abienoch12@gmail.com)

IJI Publication  
p-ISSN: 2774-1907  
e-ISSN: 2774-1915  
Vol. 6, No. 2, pp. 188-193  
Maret 2026



Unit Publikasi Ilmiah  
Intelektual Madani  
Indonesia

**Abstrak:** Fenomena empiris di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Papua menunjukkan adanya paradoks dalam proses legislasi, di mana tahapan formal telah dijalankan secara prosedural, namun partisipasi publik masih terbatas akibat kebijakan efisiensi anggaran. Selain itu, pengambilan keputusan cenderung dipengaruhi oleh dinamika politik antar fraksi melalui mekanisme lobi, yang berpotensi menggeser substansi kebijakan dari orientasi kepentingan masyarakat menuju kompromi politik. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme legislasi dan pengambilan keputusan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) di Dewan Perwakilan Rakyat Papua dalam konteks Otonomi Khusus. Urgensi penelitian ini didasarkan pada kompleksitas proses legislasi daerah yang melibatkan berbagai aktor, serta tantangan dalam mengintegrasikan aspek prosedural dan partisipatif dalam pembentukan kebijakan publik. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus melalui wawancara mendalam, observasi, dan analisis dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme pengambilan keputusan terdiri dari tahap perencanaan, pembahasan, sinkronisasi, dan penetapan melalui sidang paripurna yang dilakukan secara kolektif-kolegial. Namun demikian, terdapat kendala utama berupa minimnya partisipasi publik akibat kebijakan efisiensi anggaran, dominasi lobi politik antar fraksi, serta dualisme penafsiran kewenangan antara pemerintah daerah dan pusat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa mekanisme legislasi yang berjalan masih cenderung bersifat prosedural dan belum sepenuhnya mencerminkan prinsip partisipasi bermakna. Oleh karena itu, diperlukan penguatan model legislasi yang lebih partisipatif, transparan, dan adaptif terhadap kondisi sosial masyarakat Papua.

**Kata Kunci:** Pengambilan Keputusan; Legislasi Daerah; DPR Papua; Otonomi Khusus.

**Abstract:** Empirical evidence from the Papua Regional Representative Council (DPR) reveals a paradox in the legislative process: while formal stages have been carried out procedurally, public participation remains limited due to budget efficiency policies. Furthermore, decision-making tends to be influenced by political dynamics among factions through lobbying mechanisms, which have the potential to shift the substance of policy from a focus on public interests toward political compromise. Therefore, this study aims to analyze the legislative mechanism and decision-making process in the formulation of regional regulations in the Papua Regional House of Representatives within the framework of Special Autonomy. The urgency of this research is based on the complexity of regional legislative processes involving multiple actors and the challenge of integrating procedural and participatory aspects in public policymaking. This study employs a qualitative method with a case study approach through in-depth interviews, observation, and document analysis. The findings reveal that the decision-making mechanism consists of planning, deliberation, harmonization, and approval through plenary sessions conducted in a collective-collegial manner. However, key challenges include limited public participation due to budget efficiency policies, the dominance of political lobbying among factions, and dualism in authority interpretation between regional and central governments. The study concludes that the current legislative mechanism remains largely procedural and has not fully reflected meaningful participation principles. Therefore, strengthening a more participatory, transparent, and adaptive legislative model is essential to address the socio-political context of Papua.

**Keywords:** Decision Making; Regional Legislation; Papua Parliament; Special Autonomy.

**PENDAHULUAN**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami transformasi signifikan melalui penerapan desentralisasi

dan otonomi daerah, termasuk dalam konteks kekhususan Provinsi Papua. Melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang telah diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 2

Tahun 2021, Papua diberikan kewenangan khusus dalam mengelola pemerintahan dan pembentukan regulasi daerah. Dalam kerangka tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPR Papua) memiliki peran strategis dalam proses legislasi daerah, baik dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) maupun Peraturan Daerah Khusus (Perdasus). Kondisi ini menempatkan mekanisme legislasi di Papua sebagai sistem yang kompleks dan berbeda dibandingkan daerah lain di Indonesia (Butt, 2019).

Dalam perspektif kebijakan publik, proses legislasi daerah tidak hanya dimaknai sebagai prosedur administratif formal, tetapi juga sebagai proses pengambilan keputusan yang mencerminkan distribusi nilai secara otoritatif kepada masyarakat (Howlett & Mukherjee, 2018). Oleh karena itu, kualitas Peraturan Daerah sangat ditentukan oleh bagaimana mekanisme pengambilan keputusan dijalankan, termasuk integrasi antara aspek legalitas, partisipasi publik, dan legitimasi sosial. Studi sebelumnya menunjukkan bahwa kegagalan dalam mengintegrasikan dimensi tersebut dapat menghasilkan kebijakan yang tidak efektif dan kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat (Head, 2016).

Sejumlah penelitian terdahulu menunjukkan bahwa mekanisme legislasi daerah masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan fungsional. Pratama (2022) menemukan bahwa keterbatasan kapasitas kelembagaan, khususnya dalam aspek tenaga ahli legislasi, menjadi kendala utama dalam mendukung fungsi legislasi di DPRD. Sementara itu, Wenda (2023) menyoroti kompleksitas hubungan antara DPR Papua dan Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam pembentukan Perdasus yang memerlukan koordinasi lintas lembaga secara intensif. Temuan ini menunjukkan bahwa mekanisme legislasi di Papua memiliki karakteristik multi-aktor yang memerlukan pendekatan koordinatif yang kuat.

Di sisi lain, perkembangan digital governance turut memengaruhi proses legislasi daerah. Penelitian Sari (2024) dan Lestari (2025) menunjukkan bahwa penerapan e-legislasi mampu meningkatkan efisiensi dalam pengelolaan dokumen dan proses administrasi legislasi. Namun demikian, digitalisasi tersebut belum sepenuhnya mampu menggantikan fungsi partisipasi publik secara langsung, terutama dalam konteks daerah dengan keterbatasan infrastruktur seperti Papua. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara efisiensi administratif dan kualitas partisipasi dalam proses legislasi (Nam, 2019).

Fenomena empiris di DPR Papua menunjukkan adanya paradoks dalam mekanisme legislasi dan pengambilan keputusan. Di satu sisi, proses legislasi telah berjalan sesuai dengan tahapan formal yang meliputi perencanaan, pembahasan, sinkronisasi, hingga penetapan melalui sidang paripurna. Namun di sisi lain, partisipasi publik dalam proses tersebut masih terbatas, terutama akibat kebijakan efisiensi anggaran yang berdampak pada minimnya pelaksanaan konsultasi publik secara langsung. Selain itu, proses pengambilan keputusan juga dipengaruhi oleh dinamika politik antar fraksi melalui mekanisme lobi yang berpotensi menggeser substansi kebijakan dari kebutuhan masyarakat menuju kompromi politik (Fung, 2015).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa mekanisme legislasi di DPR Papua masih cenderung berorientasi pada pemenuhan prosedur formal dibandingkan dengan pencapaian legitimasi substantif. Padahal, dalam kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan, prinsip partisipasi bermakna (*meaningful participation*) menjadi elemen penting dalam menjamin kualitas dan legitimasi kebijakan publik (OECD, 2017). Ketidakseimbangan antara aspek prosedural dan partisipatif ini berpotensi menimbulkan permasalahan hukum dan sosial, termasuk

rendahnya tingkat penerimaan masyarakat terhadap regulasi yang dihasilkan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini memiliki kebaruan (*state of the art*) dalam mengkaji mekanisme legislasi dan pengambilan keputusan Peraturan Daerah di DPR Papua dengan menitikberatkan pada hubungan antara prosedur formal dan legitimasi partisipatif. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang lebih menekankan aspek struktural dan teknis, penelitian ini mengintegrasikan analisis kebijakan publik dengan dinamika empiris di lapangan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dan praktis dalam penguatan tata kelola legislasi daerah yang lebih partisipatif dan responsif.

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis mekanisme legislasi dan pengambilan keputusan dalam pembentukan Peraturan Daerah di DPR Papua serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam proses tersebut.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus yang berfokus pada mekanisme legislasi dan pengambilan keputusan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Papua. Pendekatan ini dipilih karena mampu memberikan pemahaman yang mendalam terhadap fenomena sosial yang kompleks, khususnya dalam konteks kebijakan publik yang melibatkan berbagai aktor dan dinamika kelembagaan. Dalam studi administrasi publik, pendekatan kualitatif dinilai efektif untuk mengeksplorasi interaksi aktor serta proses pengambilan keputusan yang tidak selalu dapat dijelaskan secara kuantitatif (Schlunegger, 2024).

Lokasi penelitian berada di Dewan Perwakilan Rakyat Papua dengan subjek penelitian meliputi aktor-aktor kunci yang

terlibat dalam proses legislasi, yaitu pimpinan DPR Papua, anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda), pimpinan fraksi, Biro Hukum Pemerintah Daerah, bagian persidangan dan perundang-undangan, serta tim tenaga ahli/akademisi. Penentuan informan dilakukan secara purposive sampling dengan mempertimbangkan keterlibatan langsung dalam proses pengambilan keputusan legislasi, sehingga data yang diperoleh bersifat relevan dan mendalam.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara digunakan untuk menggali informasi terkait mekanisme pengambilan keputusan dan dinamika interaksi antar aktor, sedangkan observasi dilakukan untuk memahami proses legislasi secara kontekstual. Studi dokumentasi meliputi analisis terhadap naskah akademik, risalah sidang, serta dokumen resmi terkait pembentukan Peraturan Daerah. Penggunaan berbagai teknik ini bertujuan untuk memperoleh data yang komprehensif serta memperkaya perspektif analisis dalam penelitian kualitatif.

Analisis data dilakukan menggunakan model analisis interaktif yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Proses ini dilakukan secara simultan dan berulang untuk memastikan bahwa interpretasi data dilakukan secara mendalam dan sistematis. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi pola, hubungan, serta makna dari data yang diperoleh dalam konteks mekanisme legislasi daerah.

Untuk menjamin keabsahan data, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber dan triangulasi metode. Triangulasi dilakukan dengan membandingkan berbagai sumber data serta menggunakan lebih dari satu teknik pengumpulan data untuk meningkatkan validitas temuan. Dalam penelitian kualitatif, triangulasi merupakan strategi penting untuk menguji konsistensi

informasi serta memperkuat kredibilitas hasil penelitian melalui konvergensi berbagai perspektif (Meydan & Akkaş, 2024; Carter et al., 2014). Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan memiliki tingkat validitas dan reliabilitas yang tinggi dalam menjelaskan mekanisme legislasi dan pengambilan keputusan di DPR Papua.

## HASIL DAN DISKUSI

Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme legislasi dan pengambilan keputusan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Papua berlangsung melalui empat tahapan utama, yaitu perencanaan, pembahasan, sinkronisasi, dan penetapan melalui sidang paripurna. Setiap tahapan melibatkan berbagai aktor, seperti Bapemperda, pimpinan DPR, fraksi, Biro Hukum, serta Majelis Rakyat Papua (MRP), yang mencerminkan karakteristik multi-aktor dalam proses kebijakan publik. Struktur ini menunjukkan bahwa proses legislasi di Papua tidak bersifat linear, melainkan berlangsung dalam pola interaktif dan kolektif-kolegial.

Pada tahap perencanaan, mekanisme legislasi diawali dengan penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) yang melibatkan DPR Papua dan pemerintah daerah. Temuan penelitian menunjukkan bahwa proses ini sangat bergantung pada kualitas Naskah Akademik sebagai dasar rasional dalam menentukan prioritas regulasi. Hal ini sejalan dengan pandangan Howlett dan Mukherjee (2018) yang menyatakan bahwa perumusan kebijakan merupakan titik temu antara pengetahuan dan kekuasaan, di mana aktor kebijakan harus mampu mengintegrasikan data empiris dan kepentingan politik dalam pengambilan keputusan.

Namun demikian, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa tahap pembahasan seringkali diwarnai oleh dinamika politik antar fraksi yang cukup kuat. Mekanisme lobi (*lobbying*) menjadi instrumen utama dalam

menyelesaikan perbedaan pandangan, terutama ketika terjadi kebuntuan dalam pembahasan substansi regulasi. Kondisi ini mengindikasikan bahwa proses pengambilan keputusan tidak sepenuhnya berbasis rasionalitas teknokratis, melainkan juga dipengaruhi oleh kompromi politik. Fenomena ini sejalan dengan teori *incrementalism* yang menyatakan bahwa kebijakan publik seringkali merupakan hasil kompromi bertahap antar aktor yang memiliki kepentingan berbeda (Lindblom, 2017).

Pada tahap sinkronisasi, penelitian menemukan adanya kompleksitas dalam hubungan antara DPR Papua, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat. Proses harmonisasi regulasi harus memastikan bahwa Peraturan Daerah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sekaligus tetap mempertahankan kekhususan Papua dalam kerangka otonomi khusus. Dualisme penafsiran kewenangan antara pusat dan daerah menjadi salah satu kendala utama dalam tahap ini. Hal ini menunjukkan adanya ketegangan antara prinsip desentralisasi dan kontrol pusat dalam sistem pemerintahan Indonesia (Butt, 2019).

Selanjutnya, pada tahap penetapan melalui sidang paripurna, keputusan akhir diambil berdasarkan mekanisme kolektif-kolegial melalui pendapat akhir fraksi. Proses ini secara formal mencerminkan prinsip demokrasi representatif, namun secara substantif masih menyisakan pertanyaan mengenai sejauh mana aspirasi masyarakat benar-benar terakomodasi dalam keputusan tersebut. Dalam perspektif *governance*, legitimasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh prosedur formal, tetapi juga oleh tingkat penerimaan publik terhadap kebijakan yang dihasilkan (Fung, 2015).

Temuan penting dalam penelitian ini adalah minimnya partisipasi publik dalam proses legislasi, khususnya pada tahap konsultasi publik. Kebijakan efisiensi anggaran menjadi faktor utama yang

menyebabkan terbatasnya pelaksanaan konsultasi publik secara langsung. Sebagai alternatif, DPR Papua mulai mengadopsi pendekatan partisipasi digital melalui e-legislasi, namun efektivitasnya masih terbatas akibat kendala infrastruktur dan akses teknologi di wilayah Papua. Hal ini menunjukkan bahwa digitalisasi belum sepenuhnya mampu menggantikan partisipasi publik secara konvensional (Nam, 2019).

Selain itu, penelitian ini juga menemukan bahwa dominasi elit politik dalam proses pengambilan keputusan berpotensi menggeser orientasi kebijakan dari kebutuhan masyarakat menuju kepentingan politik jangka pendek. Mekanisme lobi yang tidak transparan dapat mengurangi akuntabilitas proses legislasi serta menimbulkan risiko terjadinya kebijakan yang kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dalam konteks ini, penting untuk memperkuat mekanisme transparansi dan akuntabilitas dalam proses legislasi daerah (Head, 2016).

Di sisi lain, terdapat beberapa faktor pendukung yang berkontribusi terhadap kelancaran mekanisme legislasi, seperti komitmen kolektif pimpinan DPR, sinergi antara legislatif dan eksekutif, serta keberadaan Naskah Akademik yang kuat sebagai dasar ilmiah penyusunan regulasi. Faktor-faktor ini menunjukkan bahwa meskipun terdapat berbagai kendala, mekanisme legislasi di DPR Papua tetap memiliki potensi untuk menghasilkan kebijakan yang berkualitas apabila didukung oleh tata kelola yang baik.

Secara keseluruhan, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme legislasi dan pengambilan keputusan di DPR Papua masih berada dalam kondisi transisional antara pendekatan prosedural dan partisipatif. Meskipun secara formal telah memenuhi tahapan legislasi, namun secara substantif masih diperlukan penguatan aspek partisipasi publik dan legitimasi sosial. Hal ini sejalan

dengan rekomendasi OECD (2017) yang menekankan pentingnya integrasi partisipasi publik dalam proses kebijakan untuk meningkatkan kualitas dan legitimasi kebijakan publik.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa reformasi mekanisme legislasi daerah di Papua perlu diarahkan pada penguatan model governance yang lebih inklusif, transparan, dan partisipatif. Integrasi antara pendekatan teknokratis, politik, dan partisipatif menjadi kunci dalam menciptakan kebijakan daerah yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga diterima secara sosial oleh masyarakat.

## **KESIMPULAN**

Penelitian ini menyimpulkan bahwa mekanisme legislasi dan pengambilan keputusan Peraturan Daerah di DPR Papua telah berjalan sesuai tahapan formal, yaitu perencanaan, pembahasan, sinkronisasi, dan penetapan secara kolektif-kolegial. Namun, secara substantif proses tersebut masih cenderung prosedural, dengan kendala utama berupa minimnya partisipasi publik, dominasi dinamika politik antar fraksi, serta dualisme kewenangan antara pusat dan daerah. Oleh karena itu, diperlukan penguatan mekanisme legislasi yang lebih partisipatif dan transparan, serta peningkatan kualitas Naskah Akademik dan sinergi antar lembaga. Upaya ini penting untuk menghasilkan kebijakan daerah yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga memiliki legitimasi sosial dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat Papua.

## **REFERENSI**

- Butt, S. (2019). Regional autonomy and legal reform in Indonesia. *Asian Journal of Comparative Law*, 14(2), 345–367.
- Carter, N., Bryant-Lukosius, D., DiCenso, A., Blythe, J., & Neville, A. (2014). The use of triangulation in qualitative research. *Oncology Nursing Forum*, 41(5), 545–547.

- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Head, B. W. (2016). Toward more “evidence-informed” policy making? *Public Administration Review*, 76(3), 472–484.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2018). Policy formulation: Where knowledge meets power. *Policy and Society*, 37(3), 345–360.
- Lestari, R. (2025). Transformasi digital dalam legislasi daerah di Indonesia Timur. *Jurnal Administrasi Negara*, 11(2), 78–92.
- Lindblom, C. (2017). The science of muddling through (revisited). *Public Administration Review*.
- Meydan, C. H., & Akkaş, H. (2024). The role of triangulation in qualitative research: Converging perspectives. *International Journal of Qualitative Methods*.
- Nam, T. (2019). Does e-government raise citizen participation? *Government Information Quarterly*, 36(1), 19–29.
- OECD. (2017). *Innovative citizen participation and new democratic institutions*. New York: OECD Publishing.
- Pratama, A. (2022). Efektivitas fungsi sekretariat DPRD dalam mendukung legislasi daerah. *Jurnal Administrasi Publik Indonesia*, 6(2), 112–125.
- Sari, D. (2024). Implementasi e-legislasi dalam pengambilan keputusan DPRD. *Jurnal Governance*, 9(1), 33–47.
- Schlunegger, M. C. (2024). Methodologic and data-analysis triangulation in case study research. *Western Journal of Nursing Research*, 46(6), 789–798.
- Wenda, Y. (2023). Politik hukum pembentukan Perdasus di Papua. *Jurnal Hukum dan Kebijakan*, 7(1), 45–60.