

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kebijakan Publik (*Public Policy*)**

Kebijakan (*Policy*) merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu (*Green Mind Community, 2009: 310*).

Makna yang termuat dalam terminologi kebijakan itu sesungguhnya tidak cuma bersifat tekstual, melainkan lebih bersifat kontekstual, karena dari waktu ke waktu mengalami perubahan. Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan pemerintah. Dalam kaitan inilah mudah dipahami jika kebijakan itu acapkali diberikan makna sebagai tindakan politik (*Green Mind Community, 2009 : 309*).

*James Anderson* mengatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada (*Budi Winarno, 2012: 21*).

Sementara itu, Amir Santoso di dalam Budi Winarno (2012 : 22), mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat pada bidang kebijakan publik menyimpulkan bahwa, pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua wilayah kategori. *Pertama*, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. *Pandangan kedua* menurut Amir Santoso, berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi kedalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Para ahli yang termasuk kedalam kubu yang pertama, melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan. Dengan kata lain, menurut kubu ini kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kubu kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Oleh karena itu proposisi yang

menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar bisa membedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain, seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta.

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh apa yang dikatakan oleh *David Easton* sebagai penguasa dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi pada suku-suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasehat raja dan semacamnya. Menurut *Easton* mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian besar anggota-anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam waktu yang panjang oleh sebagian terbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan (Budi Winarno, 2012: 22-23).

Sebagai penguasa dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik, harus memperhatikan analisis kebijakan, karena analisis kebijakan merupakan kajian yang tidak tertutup pada kajian dari sektor publik saja, karena sektor privat pun banyak memanfaatkan metode-metode analisis kebijakan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi. Ada tiga hal yang menyebabkan analisis kebijakan lebih lazim dikenal pada sektor publik.

Pertama, sektor publik secara nyata memiliki tingkat kompleksitas yang lebih dari sektor privat. Artinya, sektor publik yang terdiri dari banyak aktor dan kepentingan memerlukan metode yang lebih lengkap untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi. Pemerintah dengan banyaknya aktor, kepentingan dan kompleksitas masalah lebih memerlukan alternatif-alternatif kebijakan untuk lebih memuaskan publik (*stakeholder*) dari masalah-masalah yang dihadapi oleh sektor privat.

Kedua, sektor publik memiliki resiko lebih tinggi untuk menghadapi masalah-masalah yang tidak dapat diprediksi. Artinya, sektor publik lebih memiliki kans untuk mendapatkan masalah-masalah baru dari kondisi yang tidak dapat diprediksi sebelumnya. Kejadian seperti ini lebih dimiliki sektor publik ketimbang sektor privat.

Ketiga, sektor publik memiliki ruang lingkup masalah yang lebih luas dari sektor privat. Artinya, pemerintah memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih memiliki cakupan luas, dan pertimbangan-pertimbangan yang lebih kompleks dari analisis kebijakan yang dimiliki sektor privat. Sampai dengan saat ini analisis kebijakan lebih diperlukan sektor publik dari sektor privat (Dwiyanto Indiahono, 2009: 1-2-3).

Kebijakan publik dalam kerangka substansial adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi. Dengan membawa kebijakan publik dalam ranah upaya pemecahan masalah publik, maka administrasi publik akan lebih mewarnai. Kebijakan publik diarahkan pemerintah untuk memecahkan masalah publik dalam

memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik. Kebijakan publik sejauh mungkin diupayakan berada dalam garis kebijakan yang berorientasi pada sebesar-besarnya kepentingan publik. Kebijakan publik melibatkan banyak aktor yang berkepentingan didalamnya. Nilai-nilai rasional yang dikembangkan dalam analisis kebijakan publik sejauh mungkin didekatkan kepada kepentingan publik (*Friedrich* dalam *Anderson*, 1979 : 2).

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita didalam mengkaji kebijakan publik.

Namun demikian, beberapa ahli membagi tahapan-tahapan kebijakan ini dengan urutan yang berbeda misalnya, tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum dibawah ini bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik, sebab masih ada satu tahap lagi, yakni tahap perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan (*Budi Winarno*, 2012 : 35).

Tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut :

#### ***Tahap Penyusunan Agenda***

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetensi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya,

beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah kerana alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama seperti:

1. Penyusunan Agenda
2. Formulasi Kebijakan
3. Adopsi Kebijakan
4. Implementasi Kebijakan
5. Evaluasi Kebijakan

#### ***Tahap Formulasi Kebijakan***

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives / policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

#### ***Tahap adopsi kebijakan***

Dikumpul dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

### ***Tahap implementasi kebijakan***

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementers*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

### ***Tahap evaluasi kebijakan***

Tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Istilah kebijakan dalam kehidupan sehari-hari Istilah kebijakan dalam kehidupan sehari-hari sering digunakan untuk menunjuk suatu kegiatan yang mempunyai maksud berbeda. Para ahli mengembangkan berbagai macam definisi untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan dan kebijakan publik. Masing-masing definisi memberikan penekanan yang berbeda-beda, namun definisi yang dianggap lebih tepat adalah suatu definisi

yang menekankan tidak hanya pada apa yang diusulkan pemerintah, tetapi juga mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan oleh pemerintah. Sementara itu, para ilmuwan dalam mengkaji kebijakan publik dapat menempatkan ilmu politik sebagai ilmu yang bebas nilai atau sebaliknya, ia dapat terlibat aktif dalam memecahkan persoalan-persoalan masyarakat. Sehingga tidak bebas nilai. Sisi lain, perhatian para ilmuwan politik semakin besar. Hal ini ditunjukkan oleh banyaknya tulisan dan studi menyangkut kebijakan publik. Area yang dapat dikaji dalam kebijakan publik semakin luas meliputi keseluruhan tahap dalam pembuatan kebijakan, seperti dalam tahap agenda kebijakan, perumusan kebijakan, hingga evaluasi kebijakan (Budi Winarno, 2012: 35-36-37).

## **B. Pemerintah Provinsi Dan Kabupaten/Kota Di Indonesia**

Republik Indonesia merupakan sebuah negara yang diproklamkan pada 17 Agustus 1945. Negara ini lahir dari perjuangan bangsa Indonesia yang bertekad mendirikan negara kesatuan yang mencakup wilayah dari Sabang sampai Merauke yang sebelumnya dikuasai oleh Belanda. Melalui perjuangan revolusioner, maka berdirilah Negara yang bernama Republik Indonesia.

Sebagai sebuah negara, Republik Indonesia memiliki Undang-Undang Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 kerangka kenegaraan dan sistem Pemerintahan Republik Indonesia diatur. Undang-Undang 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik. Ditegaskan pula bahwa Indonesia adalah Negara hukum yang berkedaulatan rakyat.



Pemerintahan Indonesia di pusat terdapat lembaga-lembaga tinggi Negara, MPR (DPR + DPD), Presiden, Badan Pemeriksaan Keuangan, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi. Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan, Badan Pemeriksa Keuangan adalah badan pengawas anggaran pendapatan dan belanja Negara, Dewan Perwakilan Rakyat adalah pemegang kekuasaan legislatif, Dewan Perwakilan Daerah adalah badan yang mewakili daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota secara terbatas mempunyai wewenang legislasi khususnya yang terkait dengan masalah otonomi daerah dan pendidikan, dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi adalah pemegang kekuasaan yudikatif. Berdasarkan kekuasaan yang diperoleh dari rakyat, lembaga-lembaga tinggi Negara ini melaksanakan tugas dan fungsi sesuai dengan bidangnya masing-masing.

Hubungan antara MPR (DPR+DPD), BPK, MA, MK, dengan Presiden sebagai kepala Negara membentuk sistem pemerintahan nasional, sedangkan hubungan antara presiden dengan kabinet dan kedua lembaga nondepartemen tingkat pusat membentuk sistem pemerintahan pusat. Pemerintah Pusat memiliki semua kewenangan pemerintahan yang berasal dari rakyat. Oleh karena itu, kewenangan pemerintah pusat mencakup semua urusan pemerintahan yang berlaku di wilayah Negara Indonesia.

Mengingat wilayah Negara Indonesia yang sangat besar dengan rentang geografis yang luas dan kondisi sosial budaya yang beragam, maka Undang-Undang Dasar 1945, kemudian mengatur perlu adanya pemerintahan daerah. Pasal 18, 18A dan 18B Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan

bahwa Negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan. Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan (Hanif Nurcholis dkk, 2010: 1-2).

Berbicara mengenai pemerintah daerah di Indonesia, tidak lepas dari konsepsi penyelenggaraan pemerintahan daerah mengingat penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan salah satu urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak terlepas dari ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai sumber hukum tertinggi. Garis besar penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal ini sesudah diamandemen menyatakan bahwa :

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten, kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Inti Pasal 18 tersebut adalah bahwa dalam Negara Indonesia terdapat pemerintahan daerah. Pemerintah daerah tersebut terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Pemerintah daerah dibentuk harus memperhatikan 2 hal, yaitu (1) dasar permusyawaratan dan (2) hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Maksud dari harus memperhatikan dasar permusyawaratan adalah pemerintah daerah harus bersendikan demokrasi yang ciri utamanya adalah adanya permusyawaratan dalam dewan perwakilan rakyat, sedangkan yang dimaksud dengan harus memperhatikan asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa adalah pemerintah daerah yang dibentuk tidak boleh secara sewenang-wenang menghapus daerah-daerah yang pada zaman Belanda merupakan daerah swapraja yang disebut *zelfbesturende lanschappen*.

Perlu diketahui bahwa pada zaman Belanda terdapat banyak daerah yang relatif otonom yang diperintah secara tidak langsung oleh Belanda. Daerah-daerah ini dibawah pemerintahan Sultan atau Raja berdasarkan hukum adat daerah bersangkutan. Daerah-daerah ini sebelum ditundukkan oleh Belanda adalah Negara-negara merdeka yang kemudian mengakui kedaulatan Belanda dengan kontrak jangka panjang maupun kontrak jangka pendek. Daerah ini yang kemudian disebut daerah swapraja. Contoh daerah swapraja adalah Kesultanan Yogyakarta, Kasunanan Surakarta, Kesultanan Goa. Selain daerah Swapraja, Belanda juga mengakui adanya kesatuan-kesatuan masyarakat hukum pribumi seperti Desa di Jawa, Nagari di Minangkabau, Marga di Sumatra Selatan, Gampong di Aceh, Kuria di Tapanuli Kampung di Kalimantan Timur, untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Dua

daerah ini, swapraja dan kesatuan masyarakat hukum adat pribumi oleh Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 disebut sebagai daerah yang mempunyai susunan asli dan dapat dibentuk sebagai daerah istimewa (Hanif Nurcholis dkk, 2010: 3-4).

Daerah-daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ada daerah semacam *Country* dan *District* seperti di Negara Inggris. Daerah tersebut adalah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Pemerintah pusat membuat kebijakan desentralisasi terhadap Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan demikian, sekarang rakyat Kabupaten dan Kota melalui wakil-wakil di DPRD bisa memilih Bupati dan Walikota tanpa campur tangan Gubernur maupun Menteri Dalam Negeri. Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota diberikan wewenang untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan, kecuali pertahanan dan keamanan, pengadilan, urusan luar negeri, agama, keuangan, dan bidang tertentu lainnya. Oleh karena itu, daerah kabupaten dan daerah kota masing-masing merupakan daerah otonom (Hanif Nurcholis dkk, 2010: 12).

Sampai dengan tahun 2001 hanya ada dua daerah istimewa sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh yang sekarang berubah menjadi Nanggroe Aceh Darussalam, sedangkan kesatuan masyarakat hukum pribumi tidak ada yang diberikan status istimewa. Masalah istimewa dan kesatuan masyarakat hukum pribumi tersebut menjadi jelas setelah Undang-Undang

Dasar 1945 diamandemen. Pada Pasal 18B diperjelas dengan menyatakan bahwa :

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dengan demikian, sesuai dengan bunyi Pasal 18B satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa akan diakomodir oleh Negara. Contoh aktual untuk daerah ini adalah daerah otonomi khusus untuk bekas Daerah Istimewa Aceh yang sekarang menjadi Nangro Aceh Darussalam dan Daerah Irian Jaya yang sekarang Menjadi Papua.

Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya juga diakui oleh Negara. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah mengatur bahwa desa, nagari, marga atau nama lainnya dikembalikan sesuai dengan nama aslinya. Hanya praktik pemerintahan harus mengadopsi sistem demokrasi, yaitu dengan dibentuk lembaga semacam DPR Desa yang disebut Badan Perwakilan Desa (Hanif Nurcholis dkk, 2010: 15).

Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana

dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya, pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula dilakukan penugasan oleh pemerintah daerah provinsi ke pemerintahan daerah kabupaten/kota dan desa, atau penugasan dari pemerintah daerah kabupaten/kota ke desa.

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dan daya saing daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Adi Suyanto, 2008: 33).

Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia tidaklah berusia pendek. Lebih dari setengah abad lembaga pemerintah lokal ini telah mengisi perjalanan bangsa. Pemerintahan daerah dari waktu ke waktu telah mengalami perubahan bentuk pemerintahan. Setidaknya ada tujuh tahapan sehingga bentuk pemerintahan daerah seperti sekarang ini. Pembagian tahapan ini didasarkan pada masa berlakunya undang-undang yang mengatur pemerintahan lokal secara umum. Tiap-tiap periode pemerintahan daerah memiliki bentuk dan susunan yang berbeda-beda berdasarkan aturan umum yang ditetapkan melalui undang-undang. Patut juga dicatat bahwa konstitusi yang digunakan juga turut mempengaruhi corak dari undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah.

Memasuki zaman reformasi undang-undang yang dipakai untuk mengatur pemerintahan di daerah yaitu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 menyatakan, yang dimaksud dengan Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah Daerah adalah Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan baik lewat cara atau tindak dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan

masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keberagaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara (Sarman, 2012: 10-13-104).

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah dapat dianalisis berdasarkan tiga sudut pandang; (1) secara substansial undang-undang tersebut mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah; (2) secara normatif undang-undang tersebut telah mampu mengikuti perkembangan perubahan pemerintahan daerah sesuai dengan zamannya, dan (3) secara



empiris undang-undang tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang sebelumnya, kedudukan kepala daerah sebagai pelaksana kekuasaan legislatif. Dapat dikatakan bahwa kepala daerah tidak dapat diberhentikan langsung oleh DPRD. Hal ini disebabkan kepala daerah tidak bertanggungjawab sepenuhnya kepada DPRD dan dalam pelaksanaan tugasnya hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban.

Berkaitan dengan eksistensi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Siswanto Sunarno (2008: 54) berpendapat bahwa:

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah lahir dalam kancah rentaknya reformasi di Indonesia, kehadiran undang-undang tersebut untuk menjawab kebutuhan tuntutan reformasi yang memberikan implikasi dan simplikasi terhadap kedudukan terhadap kedudukan DPRD berbalik menjadi lebih kuat dibanding dengan kekuasaan eksekutif, dengan kewenangan yang dimiliki, antara lain kewenangan memilih kepala daerah dan kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah serta hak-hak lainnya misalnya hak meminta keterangan, hak penyelidikan, hak menyatakan pendapat dan hak menentukan anggaran DPRD.

Kewenangan DPRD yang berlebihan dengan mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, melahirkan koreksi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah, dimana berdasarkan undang-undang ini kepala daerah tidak lagi dipilih oleh DPRD tetapi dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada).

## C. Urusan Pemerintah

### a. Urusan Pemerintah Pusat

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang pembagian urusan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota, urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan/atau susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, meliputi bidang (a) politik luar negeri, (b) pertahanan, (c) keamanan, (d) yustisi, (e) moneter dan fiskal nasional, dan (f) agama (Pasal 2 ayat (2)). Disamping itu, terdapat bagian urusan pemerintah pusat yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, dalam setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi, serta ada pula bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota.

Guna mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, disusun kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan. Urusan pemerintahan

yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria dimaksud, terdiri dari:

1. Urusan wajib, yaitu urusan yang sangat mendasar berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara antara lain: perlindungan hak konstitusional, perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum, dalam rangka menjaga keutuhan NKRI, dan pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah pusat;
2. Urusan pilihan, yaitu urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Dalam pelaksanaannya, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah harus disertai pula dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan (Adi Suryanto, 2008 : 25-26).

b. Urusan Pemerintah Provinsi

Urusan yang menjadi kewenangan daerah provinsi, meliputi urusan wajib dan urusan yang bersifat pilihan. Penyelenggaraan urusan wajib diarahkan untuk memenuhi pelayanan dasar kepada masyarakat di daerah. Sebagai konsekuensinya, pemerintah (dalam hal ini departemen/Lembaga

Pemerintahan Non Departemen) dituntut untuk segera menerbitkan dokumen Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang akan dijadikan acuan oleh pemerintah daerah, sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 Tentang Pedoman penyusunan dan penetapan standar pelayanan minimal, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2007 Tentang petunjuk teknis tentang penyusunan dan penetapan Standar Pelayanan Minimal.

Urusan wajib dan urusan pilihan daerah provinsi diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Pasal 7 ayat (2) menyebutkan urusan wajib meliputi:

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Lingkungan hidup;
4. Pekerjaan umum;
5. Penataan ruang;
6. Perencanaan pembangunan;
7. Perumahan;
8. Kepemudaan dan olahraga;
9. Penanaman modal;
10. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
11. Kependudukan dan catatan sipil;
12. Ketenagakerjaan;
13. Ketahanan pangan;

14. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
15. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
16. Perhubungan;
17. Komunikasi dan informatika;
18. Pertanahan;
19. Kesatuan bangsa dan politik luar negeri;
20. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
21. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
22. Sosial;
23. Kebudayaan;
24. Statistik;
25. Kearsipan; dan
26. Perpustakaan.

Urusan pilihan disebut dalam Pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah

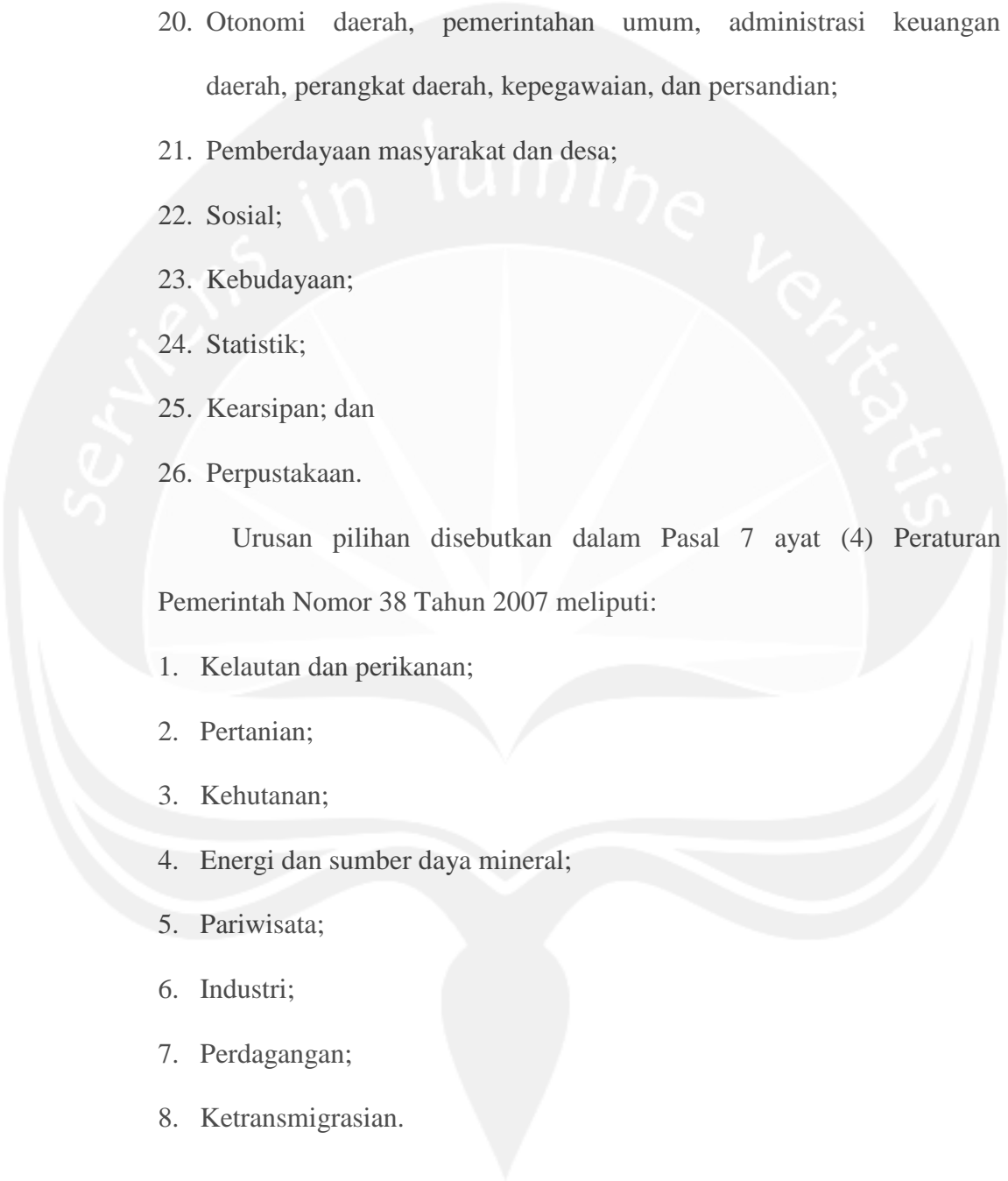
38 Nomor Tahun 2007 meliputi:

1. Kelautan dan perikanan;
2. Pertanian;
3. Kehutanan;
4. Energi dan sumber daya mineral;
5. Pariwisata;
6. Industri;
7. Perdagangan;
8. Ketransmigrasian.

c. Urusan Pemerintah Kabupaten/kota

Urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah 38 Nomor Tahun 2007 menyebutkan urusan wajib meliputi:

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Lingkungan hidup;
4. Pekerjaan umum;
5. Penataan ruang;
6. Perencanaan pembangunan;
7. Perumahan;
8. Kepemudaan dan olahraga;
9. Penanaman modal;
10. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
11. Kependudukan dan catatan sipil;
12. Ketenagakerjaan;
13. Ketahanan pangan;
14. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
15. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
16. Perhubungan;
17. Komunikasi dan informatika;

- 
18. Pertanahan;
  19. Kesatuan bangsa dan politik luar negeri;
  20. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
  21. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
  22. Sosial;
  23. Kebudayaan;
  24. Statistik;
  25. Kearsipan; dan
  26. Perpustakaan.

Urusan pilihan disebutkan dalam Pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 meliputi:

1. Kelautan dan perikanan;
2. Pertanian;
3. Kehutanan;
4. Energi dan sumber daya mineral;
5. Pariwisata;
6. Industri;
7. Perdagangan;
8. Ketransmigrasian.

#### **D. Organisasi Pemerintah Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua**

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua di dalam ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah Provinsi Papua terdiri atas DPRD sebagai badan legislatif, dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif. Ayat (4) menyebutkan bahwa Pemerintah Provinsi terdiri atas Gubernur beserta perangkat pemerintah Provinsi lainnya dan ayat (6) menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota terdiri atas Bupati/Walikota beserta perangkat pemerintah Kabupaten/Kota lainnya. Bentuk dan susunan pemerintahan daerah tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sebagai berikut:

##### **1. Pemerintah Provinsi Papua**

Pemerintah daerah Provinsi Papua Menurut Undang-Undang 21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus Papua adalah Gubernur, beserta perangkat lain sebagai Badan Eksekutif Provinsi Papua.

##### **2. Gubernur Provinsi Papua**

Setiap Daerah Provinsi dipimpin oleh Gubernur sebagai kepala pemerintah daerah. Kepala daerah Provinsi Gubernur mempunyai tugas dan wewenang sesuai Pasal 15 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua adalah :

- a. Melakukan koordinasi, pembinaan, pengawasan dan memfasilitasi kerja sama serta penyelesaian perselisihan atas penyelenggaraan pemerintahan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota, Kabupaten/Kota;



- b. Meminta laporan secara berkala atau sewaktu-waktu atas penyelenggaraan pemerintah Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota;
- c. Melakukan pemantauan dan koordinasi terhadap Proses Pemilihan, pengusulan pemberhentian Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota serta penilaian atas pertanggungjawaban Bupati/Walikota;
- d. Melakukan pelantikan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota atas nama Presiden;
- e. Menyosialisasikan kebijakan nasional dan memfasilitasi penegakan peraturan perundang-undangan di Provinsi Papua;
- f. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan administrasi kepegawaian dan pembinaan karier pegawai di wilayah Provinsi Papua;
- g. Membina hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta antar-Pemerintah Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- h. Memberikan pertimbangan dalam rangka pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan pemekaran daerah.

Masing-masing kepala daerah Provinsi dimaksud dibantu oleh seorang wakil kepala daerah Provinsi yang disebut Wakil Gubernur. Gubernur dan Wakil Gubernur dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Pengaturan tentang tugas dan tanggungjawab Wakil Gubernur sesuai dengan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua adalah sebagai berikut:

- a. Membantu Gubernur dalam melaksanakan kewajibannya;
  - b. Membantu mengoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di Provinsi; dan
  - c. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Gubernur.
3. Majelis Rakyat Papua (MRP)

Majelis Rakyat Papua, merupakan representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

MRP mempunyai Tugas dan Wewenang yang diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagai berikut :

- a. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP;
- b. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP;
- c. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;
- d. Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah

Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua;

- e. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan
- f. Memberikan pertimbangan kepada DPRD, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

MPR mempunyai hak yang diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagai berikut :

1. Meminta keterangan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua;
2. Meminta peninjauan kembali Perdasi atau Keputusan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua;
3. Mengajukan rencana Anggaran Belanja MRP kepada DPRD sebagai satu kesatuan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua; dan
4. Menetapkan Peraturan Tata Tertib MRP.

Setiap anggota MRP mempunyai hak yang diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagai berikut :

- a) Mengajukan pertanyaan;
- b) Menyampaikan usul dan pendapat;
- c) Imunitas;
- d) Protokoler; dan
- e) Keuangan/administrasi.

MRP mempunyai kewajiban yang diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagai berikut :

- a) Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua;
  - b) Mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta menaati segala perundang-undangan;
  - c) Membina pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat dan budaya asli Papua;
  - d) Membina kerukunan kehidupan beragama; dan
  - e) Mendorong pemberdayaan perempuan.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Papua

Dewan Perwakilan Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut (DPRP), adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua sebagai Badan Legislatif Daerah Provinsi Papua. Sebagai lembaga perwakilan rakyat di Provinsi Papua DPRP merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Sebagai badan legislatif daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Papua berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

- a. Tugas dan wewenang DPRD sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua yaitu;
- 1) Memilih Gubernur dan Wakil Gubernur;
  - 2) Mengusulkan pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih kepada Presiden Republik Indonesia;
  - 3) Mengusulkan pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur kepada Presiden Republik Indonesia;
  - 4) Menyusun dan menetapkan arah kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan program pembangunan daerah serta tolok ukur kinerjanya bersama-sama dengan Gubernur;
  - 5) Membahas dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama-sama dengan Gubernur;
  - 6) Membahas rancangan Perdasus dan Perdasi bersama-sama dengan Gubernur;
  - 7) Menetapkan Perdasus dan Perdasi;
  - 8) Bersama Gubernur menyusun dan menetapkan Pola Dasar Pembangunan Provinsi Papua dengan berpedoman pada Program Pembangunan Nasional dan memperhatikan kekhususan Provinsi Papua;
  - 9) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi Papua terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;

10) Melaksanakan pengawasan terhadap :

- a) Pelaksanaan Perdasus, Perdasi, Keputusan Gubernur dan kebijakan Pemerintah Daerah lainnya;
- b) Pelaksanaan pengurusan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi Papua;
- c) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- d) Pelaksanaan kerjasama internasional di Provinsi Papua.

11) Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan penduduk Provinsi Papua; dan

12) Memilih para utusan Provinsi Papua sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

b. Hak dan kewajiban DPRP

Dewan Perwakilan Rakyat Papua mempunyai hak yang diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagai berikut:

- 1) Meminta pertanggungjawaban Gubernur;
- 2) Meminta keterangan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota serta pihak-pihak yang diperlukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 3) Mengadakan penyelidikan;
- 4) Mengadakan perubahan atas Rancangan Perdasus dan Perdasi;
- 5) Mengajukan pernyataan pendapat;
- 6) Mengajukan Rancangan Perdasus dan Perdasi;

- 7) Mengadakan penyusunan, pengesahan, perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
  - 8) Mengadakan penyusunan, pengesahan, perubahan dan perhitungan Anggaran Belanja DPRD sebagai bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan
  - 9) Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.
- c. Setiap Anggota DPRD Mempunyai Hak :
- a. Mengajukan pertanyaan;
  - b. Menyampaikan usul dan pendapat;
  - c. Imunitas;
  - d. Protokoler; dan
  - e. Keuangan/administrasi.

DPRD mempunyai kewajiban yang diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagai berikut :

- a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta menaati segala perundang-undangan;
- c. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- d. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi; dan

- e. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

#### **E. Pedoman Pembentukan Organisasi Pemerintahan Daerah**

Pedoman pembentukan Organisasi Perangkat Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Sebagai variabel dalam menentukan besaran organisasi perangkat daerah adalah:

- a. Jumlah penduduk;
- b. Luas wilayah; dan
- c. Jumlah Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) (Pasal 19 ayat (1).

Skoring dalam tiap variabel dibedakan antara daerah yang ada di Pulau Jawa Madura dan daerah di luar Pulau Jawa. Rincian jumlah skoring dan besaran organisasi maksimal dari daerah provinsi dan Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- a. Besaran Organisasi Perangkat Daerah dengan nilai kurang dari 40 (empat puluh) terdiri dari:
  - 1) Sekretariat Daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
  - 2) Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  - 3) Dinas paling banyak 12 (dua belas);
  - 4) Lembaga teknis daerah paling banyak 8 (delapan);



- 5) Kecamatan; dan
  - 6) Kelurahan.
- b. Besaran Organisasi Perangkat Daerah dengan nilai antara 40 (empat puluh) sampai dengan 70 (tujuh puluh) terdiri dari:
- 1) Sekretariat Daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
  - 2) Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  - 3) Dinas paling banyak 15 (lima belas);
  - 4) Lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh);
  - 5) Kecamatan; dan
  - 6) Kelurahan.
- c. Besaran organisasi Perangkat Daerah dengan nilai lebih dari 70 (tujuh puluh) terdiri dari:
- a. Sekretariat Daerah, terdiri dari paling banyak 4 (empat) asisten;
  - b. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  - c. Dinas paling banyak 18 (delapan belas);
  - d. Lembaga teknis daerah paling banyak 12 (dua belas);
  - e. Kecamatan; dan
  - f. Kelurahan (Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007).

Seperti halnya Peraturan Pemerintah sebelumnya, ada beberapa pertimbangan dalam penataan organisasi perangkat daerah, yaitu:

- a. Faktor keuangan,
- b. Kebutuhan daerah,
- c. Cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas,

- d. Luas wilayah kerja dan kondisi geografis,
- e. Jumlah dan kepadatan penduduk,
- f. Potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani,
- g. Sarana dan prasarana penunjang tugas (Adi Suryanto, 2008:128).

**F. Kebijakan Pemerintah Provinsi Papua Dan Pemerintah Kabupaten Asmat Dalam Memberikan Kepastian Hukum Atas Hak Kekayaan Intelektual Ukiran Suku Asmat**

1. Kebijakan Pemerintah Provinsi Papua

Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat asli Papua. Pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli Papua, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua. Dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberlakuan kebijakan khusus dimaksud didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap

etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga Negara. Otonomi Khusus merupakan kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat asli Papua. (Penjelasan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua).

Kebijakan mengenai penetapan Papua sebagai daerah otonomi khusus dilandasi oleh adanya kesadaran bahwa keputusan politik penyatuan Irian Barat (sekarang Papua) menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya mengandung cita-cita luhur demi kemajuan rakyat di Papua. Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa berbagai kebijakan yang diimplementasikan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Papua belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan dan rasa keadilan bagi rakyat. Bahkan sebaliknya dirasakan adanya tindakan-tindakan diskriminatif, pengabaian terhadap Hak Asasi Manusia dan hak-hak dasar orang asli Papua. Kondisi ini telah mengakibatkan kekecewaan yang bermuara pada melemahnya kepercayaan rakyat, khususnya orang asli Papua terhadap Pemerintah, yang diekspresikan dalam berbagai bentuk, termasuk keinginan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (Musa ad, 2004 : 5).

Faktor yang membuat sehingga sepuluh tahun Otonomi Khusus Papua tidak berjalan baik antara lain :

1. Belum diaturnya seluruh instrumen hukum yang diamanatkan Undang-Undang Otonomi Khusus berupa Keputusan Presiden (Kepres), Peraturan Pemerintah (PP), Perdasi dan Perdasus;
2. Adanya inkonsistensi pemerintah terhadap pelaksanaan Otonomi Khusus, dimana hal ini menggambarkan tidak adanya kemauan politik dari pemerintah untuk melaksanakan Otonomi Khusus, sehingga banyak kebijakan yang bertentangan dalam implementasi di lapangan;
3. Tidak ada pemahaman yang utuh terhadap roh dan jiwa lahirnya Otonomi Khusus, hal ini membuat pemerintah daerah selalu bersikap kaku dalam pengambilan kebijakan untuk mengeksekusi program tertentu untuk kepentingan rakyat Papua;
4. Adanya kebijakan yang mengesampingkan program prioritas sesuai amanat Otonomi Khusus, seperti pendidikan, kesehatan dan gizi, ekonomi kerakyatan dan infrastruktur dasar dalam perencanaan pembangunan daerah;
5. Belum adanya evaluasi kinerja pelaksanaan Otonomi Khusus secara komprehensif dan secara berkala sehingga tidak dapat dipahami dengan tepat terhadap faktor-faktor yang melemahkan dan faktor-faktor yang memperkuat dalam pelaksanaan Otonomi Khusus;
6. Tidak adanya kepastian hukum terhadap berbagai tindak pidana, korupsi, pelanggaran HAM dan tindak kriminal yang mengganggu keamanan daerah.

Agar Otonomi Khusus dapat berjalan baik, sebaiknya pemerintah berpaling kembali kepada hakikat lahirnya Otonomi Khusus. Hal ini telah dicatat baik oleh Pusat Kajian Kebijakan dan Hukum Sekretaris Jenderal DPD RI (2012 : 3), bahwa faktor yang menjadi dasar dikeluarkannya kebijakan Negara untuk memberikan kekhususan bagi penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua baik secara politik, ekonomi dan sumber daya alam adalah karena terjadinya kegagalan pembangunan semasa rejim Orde Baru yang melahirkan corak represifitas dalam konteks kemajuan, kesejahteraan bagi masyarakat asli Papua (Paskalis Kossay, 2012 : 24).

Dampak dari faktor-faktor tersebut, maka pemerintah Provinsi Papua diharapkan dapat membuat kebijakan khusus untuk melindungi hak-hak dasar masyarakat asli Papua yang berkaitan dengan Hak Kekayaan Intelektual. Kebijakan khusus yang dibuat oleh pemerintah Provinsi Papua didasarkan pada Pasal 44 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menegaskan bahwa : Pemerintah Provinsi berkewajiban melindungi hak kekayaan intelektual orang asli Papua sesuai dengan peraturan perundang undangan.

Sehubungan kebijakan tersebut dan adanya permasalahan pelanggaran atas hak kekayaan intelektual ukiran suku Asmat, maka Pemerintah Provinsi Papua diharapkan dapat membuat kebijakan khusus untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar suku Asmat, berkaitan dengan hak kekayaan intelektual seni mengukir dari kayu yang selama ini dilanggar oleh seniman-seniman dari daerah lain di Indonesia.

Pelanggaran terhadap hak kekayaan intelektual tersebut, sehingga mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara suku Asmat dan daerah lain. Dalam rangka mengurangi kesenjangan tersebut, maka Pemerintah Provinsi Papua dapat memberikan kewenangan khusus kepada Pemerintah Kabupaten Asmat untuk membuat kebijakan berupa Peraturan Daerah (Perda) sebagai payung hukum untuk melindungi hak kekayaan intelektual ukiran suku Asmat.

## 2. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Asmat

Berkaitan dengan pelaksanaan Pasal 14 ayat (1) dan (2) dan Pasal 16 Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 19 Tahun 2008 tentang Perlindungan Terhadap Hak Kekayaan Intelektual Orang Asli Papua, maka Pemerintah Provinsi dapat menyerahkan hak kepada Pemerintah Kabupaten/Kota atau masyarakat adat setempat untuk membuat kebijakan perlindungan hukum terhadap Hak Kekayaan Intelektual, sesuai dengan Pasal 17 Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 19 Tahun 2008 tentang Perlindungan Terhadap Hak Kekayaan Intelektual Orang Asli Papua menegaskan bahwa : Dalam hal pelaksanaan Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 16 Pemerintah Provinsi dapat menyerahkan hak kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, atau masyarakat adat setempat.

Pemerintah Kabupaten Asmat berdasarkan Pasal 17 tersebut dapat membuat kebijakan di wilayah pemerintah Kabupaten Asmat berupa Peraturan Daerah (Perda) untuk melindungi ukiran-ukiran hasil karya

seniman-seniman lokal suku Asmat. Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Asmat didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Perundang-undangan adalah 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. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota (Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Peraturan Daerah (Perda) yang dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Asmat untuk melindungi hak kekayaan intelektual ukiran suku Asmat, dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri menjelaskan bahwa pembentukan Produk Hukum Daerah adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan (Penjelasan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah).

## **G. Kepastian Hukum Atas Hak Kekayaan Intelektual Ukiran Suku Asmat**

### **1. Pengertian Kepastian Hukum**

Kepastian hukum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, menerangkan bahwa kepastian berasal dari kata dasar “ pasti “ yang berarti tentu sudah tetap, tidak boleh tidak, sehingga kepastian berarti ketentuan, dan keputusan (Poerwardaminta,1985: 426-847).

Dalam Negara hukum, Peran asas kepastian hukum (*principle of legal security*), mendapat prioritas utama. Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Amandemen kedua Pasal 28D ayat (1) menegaskan bahwa : Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Hukum berfungsi sebagai tempat perlindungan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal dan damai, pelaksanaan hukum juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum. Dalam kaitan ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakan. Melalui penegakan hukum inilah hukum menjadi kenyataan. Dalam menegakan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan sebagai berikut :

- a. Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*)
- b. Kemanfaatan Hukum (*Zweckmassigkeit*)
- c. Keadilan Hukum (*Gerechtigkeit*)



Dalam perspektif kepastian hukum, pada prinsipnya selalu dikaitkan dengan hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan *youstiabel* (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti seorang akan dapat memperoleh suatu kepastian hukum yang diharapkan dalam keadaan tertentu (Mertokusumo, Sudikno, 2007: 160).

Kepastian hukum merupakan pelaksana hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai-nilai kepastian masyarakat, dapat dipastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan yaitu nilai mempunyai relasi yang erat dengan instrument hukum yang positif, peran Negara yaitu bagaimana mengaktualisasikannya dalam hukum positif (Fernando, 2007: 95)

Kepastian hukum dalam arti undang-undang maupun suatu peraturan setelah diperundangkan baru dapat dilaksanakan dengan pasti oleh pemerintah. Kepastian hukum berarti setiap orang dapat menuntut agar hukum dapat dilaksanakan, sehingga tuntutan orang tersebut dapat terpenuhi dan tindakan pelanggaran hukum dapat dikenakan sanksi hukum juga (Suseno, 1988: 79).

Berkaitan dengan kepastian hukum terhadap realitas kehidupan masyarakat, Indonesia sebagai negara berkembang yang memiliki wilayah kepulauan yang sangat luas dengan tingkat permasalahan masyarakat yang sangat kompleks, karena banyaknya penduduk dan kelompok-kelompok kepentingan. Masyarakat Indonesia sebagai masyarakat hukum, perlu

mendapat kepastian hukum dari negara yang sudah diperundangkan yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai aparaturnya penegak hukum.

Salah satu reformasi hukum yang penting dan mendesak untuk dilaksanakan adalah reformasi dalam penegakan hukum. Penegakan hukum (*law enforcement*) yang dapat dilakukan dengan baik dan efektif, merupakan salah satu tolak ukur keberhasilan suatu negara dalam upaya mengangkat harkat dan martabat bangsanya di bidang hukum terutama dalam memberikan kepastian hukum kepada warga negaranya. Hal ini berarti pula adanya jaminan kepastian hukum bagi rakyat sehingga rakyat merasa aman dan terlindungi hak-haknya dalam menjalani kehidupan. Sebaliknya penegakan hukum yang tidak berjalan sebagaimana mestinya, merupakan indikator bahwa negara yang bersangkutan belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan kepastian hukum kepada masyarakatnya. Semakin modern suatu masyarakat, maka akan semakin kompleks dan semakin birokratis proses penegakan hukumnya. Sebagai akibatnya, yang memegang peranan penting dalam proses penegakan hukum bukan hanya manusia yang menjadi aparat penegak hukum, namun organisasi juga yang mengatur dan mengelola operasionalisasi proses penegakan hukum. Kondisi penegakan hukum di masyarakat bukan hanya ditentukan oleh faktor tunggal, melainkan dipengaruhi oleh berbagai faktor, yang memberikan kontribusi secara bersama-sama terhadap kondisi tersebut. Namun faktor mana yang paling dominan mempunyai pengaruh tergantung kepada konteks sosial dan tantangan-tantangan yang dihadapi

masyarakat bersangkutan. Realitas penegakan hukum dalam masyarakat kita yang sedang mengalami proses modernisasi juga dipengaruhi faktor-faktor majemuk (Sutiyoso, 2010: 18-19-21).

Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki keanekaragaman etnik/suku bangsa dan budaya serta kekayaan di bidang seni dan sastra yang selalu berkembang. Berkaitan dengan pengembangan-pengembangannya memerlukan perlindungan Hak Cipta terhadap hak kekayaan intelektual yang lahir dari keanekaragaman tersebut. Bentuk perlindungan yang dilakukan oleh negara yaitu dengan membuat Undang-Undang mengingat Indonesia dalam memasuki era perdagangan bebas telah mengalami perkembangan dibidang perdagangan, industri, dan investasi telah sedemikian pesat, sehingga memerlukan peningkatan perlindungan bagi pencipta dan pemilik hak terkait dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat luas.

Kebijakan yang dilakukan oleh Negara untuk melindungi hak kekayaan intelektual budaya seni dan sastra dengan membuat Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, karena Kepastian hukum adalah syarat mutlak dari pada setiap aturan, persoalan keadilan dan kemanfaatan hukum bukan alasan pokok dari tujuan hukum tetapi yang terpenting adalah Kepastian Hukum. Hal ini berlaku juga dalam kepastian hukum terhadap Hak Kekayaan Intelektual, karena Hak Kekayaan Intelektual adalah untuk setiap hasil karya intelektual yang dihasilkan oleh otak manusia dapat dimintakan perlindungan kepada tiap-

tiap negara sehingga pencipta/pembuat karya intelektual tersebut memperoleh kepastian hukum atas karya yang dihasilkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara tersebut. Sebagai contoh untuk karya intelektual yang telah di daftarkan dan terdaftar di Indonesia melalui Direktorat Jenderal HKI RI maka atasnya diberikan perlindungan kepastian hukum sebagaimana tertulis dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor. 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, yaitu: Negara memegang Hak Cipta atas *folklor* dan hasil kebudayaan rakyat yang menjadi milik bersama, seperti cerita, hikayat, dongeng, legenda, babad, lagu, kerajinan tangan, koreografi, tarian, kaligrafi, dan karya seni lainnya, (Ermansjah, 2009 : 1-5-11).

## 2. Hak Kekayaan Intelektual

Hak Kekayaan Intelektual sebenarnya bukanlah suatu hal yang baru di Indonesia. Sejak zaman Pemerintah Hindia Belanda, Indonesia telah mempunyai undang-undang tentang hak kekayaan intelektual yang sebenarnya merupakan pemberlakuan peraturan perundang-undangan pemerintah Hindia Belanda yang berlaku di negeri Belanda, diberlakukan pula di Indonesia sebagai daerah jajahan Belanda. Bidang hak kekayaan intelektual mendapat pengakuan baru tiga bidang pada masa itu yaitu bidang Hak Cipta, bidang Merek Dagang, bidang Paten (Adrian Sutedi, 2009 : 1).

Adapun peraturan perundang-undangan Belanda bidang Hak Kekayaan Intelektual adalah sebagai berikut :

- a. *Auteurswet* 1912 (Undang-Undang Hak Pengarang 1912, Undang-Undang Hak Cipta; S. 1912-600)
- b. *Reglement Industriële Eigendom Kolonien* 1912 (Peraturan Hak Milik Industri Kolonial 1912; S. 1912-545 jo. S. 1913-214).
- c. *Octrooiwet* 1910 (Undang-Undang Paten 1910; S. 1910-33, yis S. 1911-33, S. 1922-54.

Undang-Undang Hak Cipta pertama di Belanda diundangkan pada tahun 1803, yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Hak Cipta tahun 1817 dan diperbarui lagi sesuai dengan konvensi Bern tahun 1886 menjadi *Auteurswet* 1912, Indonesia (Hindia Belanda saat itu) sebagai Negara jajahan Belanda, terikat dalam konvensi Bern tersebut, sebagaimana diumumkan dalam S. 1914-797. Peraturan Hak Milik Industri Kolonial tahun 1912, merupakan undang-undang merek tertua di Indonesia, yang ditetapkan oleh pemerintah Kerajaan Belanda berlaku sejak tanggal 1 Maret 1913 terhadap wilayah-wilayah jajahan Belanda yaitu Indonesia, Suriname, Curacao. Undang-Undang Paten 1910 tersebut mulai berlaku sejak tanggal 1 juli 1912 (Adrian Sutedi, 2009: 1-2).

Setelah Indonesia merdeka, berdasarkan Pasal 2 Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1945, maka ketentuan peraturan perundang-undangan Hak Kekayaan Intelektual zaman penjajahan Belanda, demi hukum diteruskan

berlaku sampai dengan dicabut dan diganti dengan undang-undang baru hasil produk legislasi Indonesia. Setelah 16 tahun Indonesia merdeka, tepatnya pada tahun 1961 barulah Indonesia mempunyai peraturan perundang-undangan hak kekayaan intelektual dalam hukum positif pertama kalinya dengan diundangkan Undang-Undang Merek pada tahun 1961, disusul dengan Undang-Undang Hak Cipta pada tahun 1982, dan Undang-Undang Paten pada tahun 1989. Undang-Undang merek pertama Indonesia lahir pada tahun 1961 dengan diundangkannya Undang-Undang Merek Dagang dan Merek Perniagaan, pada tanggal 11 oktober 1961, yang dikenal juga dengan nomenklatur Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1961. Dengan diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1961, maka *Reglement Industriële Eigendom Kolonien* 1912, (Peraturan Hak Milik Industri Kolonial 1912; S. 1912-545 jo. S. 1913-214) tersebut dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Pada tahun 1992 terjadi pembaruan hukum merek di Indonesia, dengan diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1992 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1961. Selanjutnya pada tahun 1997, terjadi lagi penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1992, dengan diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1997. Terakhir pada tahun 2001, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1992 jo. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1997 tersebut diubah dan disempurnakan serta diganti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2001.

Undang-Undang Hak Cipta pertama di Indonesia pasca kemerdekaan baru ada pada tahun 1982, dengan diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1982. Kemudian pada tahun 1987, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1982 tersebut diubah dan disempurnakan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1987. Selanjutnya pada tahun 1997, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1997 jo. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1987 tersebut. Terakhir pada tahun 2001, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1997 jis. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1987, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1982 tersebut diubah dan disempurnakan serta diganti dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002.

Undang-Undang Paten di Indonesia pertama baru ada pada tahun 1989 dengan diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1989. Kemudian pada tahun 1997, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1989, tersebut diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1997 jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1987 tersebut, diubah dan disempurnakan serta diganti dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2001.

Berkaitan dengan Hak Kekayaan Intelektual sejak tahun 1961 sampai dengan tahun 1999, selama 54 tahun sejak Indonesia merdeka, bidang hak kekayaan intelektual yang telah mendapat perlindungan dan pengaturan dalam tata hukum positif Indonesia baru 3 (tiga) bidang, yaitu bidang Merek, bidang Hak Cipta dan bidang Paten. Adapun 4 (empat)

bidang hak kekayaan intelektual lainnya Variates Tanaman, Rahasia Dagang, Desain Industri dan Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu, baru mendapat pengaturan dalam hukum positif Indonesia, pada tahun 2000, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Variates Tanaman, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2000 tentang Desain Industri (Adrian Sutedi, 2009: 4-5).

Hak akan Kekayaan Intelektual menjadi sangat penting untuk perkembangan lajunya perekonomian dunia yang pada akhirnya membawa kesejahteraan bagi umat manusia. Indonesia dikenal manca negara memiliki keragaman hayati yang sangat tinggi di dunia. Bukan itu saja negeri kita juga mempunyai beragam budaya dan karya tradisional. Namun tanpa disadari, banyak aset dan kekayaan intelektual lokal itu telah terdaftar di luar negeri sebagai pemilik orang asing. Kurangnya kesadaran akan pentingnya aset karya intelektual ini telah mengakibatkan kerugian yang sangat besar bagi Indonesia. Pelanggaran hak kekayaan intelektual berupa pembajakan (*piracy*), pemalsuan dalam konteks hak cipta dan merek dagang (*counterfeiting*), dan pelanggaran hak paten (*infringement*) jelas merugikan secara signifikan bagi pelaku ekonomi terutama akan melukai pemilik sah dari hak intelektual tersebut. Begitupun konsumen dan mekanisme pasar yang sehat juga akan terganggu dengan adanya pelanggaran hak kekayaan intelektual (Adrian Sutedi, 2009: 5).



Indonesia dikenal di seluruh dunia memiliki beragam karya seni, mulai dari patung, tenunan batik, dan anyaman. Namun sayangnya produk tradisional itu tidak sedikit telah dinyatakan sebagai milik asing, antara lain produk kerajinan rotan, yang terdaftar di lembaga paten Amerika Serikat atas nama orang Amerika. Demikian pula dengan tempe dan batik yang telah terdaftar sebagai penemuan orang Jepang dan Malaysia. Meski karya tradisional itu tergolong paten sederhana, tetapi ketika diaplikasikan di industri kecil, dapat mendatangkan keuntungan dan pemasukan devisa Negara yang besar. Sebaliknya, dengan terdaftarnya suatu karya seni khas Indonesia di luar negeri maka pengeksportir dari Indonesia bisa dikenakan membayar royalti apabila komoditas yang diekspor mengandung karya intelektual yang dipatenkan atas nama peneliti asing di negara yang bersangkutan (Adrian Sutedi, 2009: 6)

Hak Kekayaan Intelektual merupakan terjemahan bebas dari *Intellectual Property right*, sebuah nama yang masih asing terdengar di telinga kita, orang-orang yang ditakdirkan untuk menjadi penghuni negara-negara dunia kelas tiga. Selama ini yang namanya kekayaan biasa menyangkut barang/benda baik bergerak maupun tidak bergerak, misalnya rumah, meja, kursi, pohon nangka, jam dinding, istri dan seterusnya. Sekarang sudah ada istilah yang baru yaitu kekayaan intelektual. Ada pertanyaan mengapa, sebuah intelektual di anggap sebagai aset kekayaan bahkan bisa dimiliki oleh seseorang untuk diberi hak oleh Negara? Tidakkah bahwa intelektual atau bahasa umumnya adalah kepandaian,

yang dimiliki dengan sendirinya oleh manusia tidak perlu diberikan hak, karena dengan sendirinya kecerdasan itu akan mampu memberikan kekayaan lahir dan batin bagi yang memilikinya.

Secara umum dikenal dua jenis Hak Kekayaan Intelektual yaitu :

a. Hak Kekayaan Intelektual bersifat individu (person)

Hak Kekayaan Intelektual yang bersifat individu adalah Hak Kekayaan Intelektual yang dimiliki sepenuhnya oleh individu atau kelompok individu dengan atau tanpa mengajukan permohonan kepada Negara untuk mendapatkan hak monopoli atas eksploitasi secara ekonomi. Termasuk Hak Kekayaan Intelektual yang bersifat individu antara lain :

- 1) Hak Cipta (*Copyrights*) dan Hak Terkait (*Related Rights*) lainnya di bidang Seni (*Artworks*), Sastra (*Literature*), Ilmu Pengetahuan (*Science*) dan Hak-hak Terkait yang berhubungan dengan Pelaku (artis, penyanyi, musisi, penari dan pelaku pertunjukkan), Produser Rekaman dan Lembaga Penyiaran.
- 2) Paten (*Patent*), yakni invensi di bidang teknologi baik produk maupun proses atau pengembangan/penyempurnaan produk atau proses tersebut.
- 3) Merek (*Trademark, Service Mark*), yakni tanda pembeda antara satu produk atau jasa dengan produk atau jasa lainnya yang terbagi dalam 45 kelas barang/jasa.

- 4) Desain Industri (*Industrial Design*), yakni kreasi bentuk, konfigurasi, atau komposisi garis atau warna, atau garis dan warna, dalam bentuk dua atau tiga dimensi yang memiliki kesan estetis dan dapat diwujudkan dalam bentuk pola dua atau tiga dimensi serta dapat dipakai untuk menghasilkan produk, barang, komoditas industri atau kerajinan tangan.
  - 5) Desain Tataletak Sirkuit Terpadu (*Layout Design of Integrated Circuit*), yakni kreasi berupa rancangan peletakan tiga dimensi dari berbagai elemen, sekurang-kurangnya satu dari elemen tersebut adalah elemen aktif, serta sebagian atau semua interkoneksi dalam suatu Sirkuit Terpadu dan peletakan tiga dimensi tersebut dimaksudkan untuk persiapan pembuatan Sirkuit Terpadu.
  - 6) Rahasia Dagang (*Trade Secret*), yakni informasi yang bersifat rahasia dan memiliki nilai komersial dan telah ada upaya khusus untuk menjaga kerahasiaannya.
  - 7) Perlindungan Varietas Tanaman Baru (*New Variety of Plant*), yakni perlindungan terhadap bahan perbanyakan dari varietas tanaman yang memiliki karakter baru, unik, seragam, stabil dan telah diberi nama ([www.daftarhaki.com](http://www.daftarhaki.com). 2012).
- b. Hak Kekayaan Intelektual yang bersifat komunal (non-person)

Hak Kekayaan Intelektual yang bersifat komunal merupakan HKI yang dimiliki sepenuhnya oleh suatu kelompok masyarakat yang hidup di suatu tempat secara tetap.

Termasuk Hak Kekayaan Intelektual yang bersifat komunal antara lain:

- 1) *Traditional Knowledge* (pengetahuan tradisional)
- 2) *Folklore* (ekspresi budaya tradisional)
- 3) *Geographical Indication* (indikasi geografis) dan
- 4) *Biodiversity/keanekaragaman hayati* (www.daftarhaki.com. 2012).

### 3. Ukiran Suku Asmat

Ukiran suku Asmat sudah terkenal di dunia dari tahun 1960 oleh Inggris, Belanda, Jerman, Prancis, Australia dan Amerika. Karya ukir dari kayu khas suku Asmat merupakan salah satu kekayaan budaya nasional yang sudah dikenal oleh para wisatawan mancanegara. Karakteristik ukiran suku Asmat adalah polanya yang unik dan bersifat naturalis. Dari pola-pola itu terlihat kerumitan cara membuatnya sehingga membuat karya ukir mereka bernilai tinggi dan cukup banyak diminati wisatawan dalam dan luar negeri. Ukiran suku Asmat sangat beragam, mulai dari patung manusia, perahu, panel, perisai, tifa, telurkaswari sampai ukiran tiang. Suku Asmat biasanya mengadopsi pengalaman dari lingkungan hidup sehari-hari sebagai pola ukiran mereka, seperti pohon, perahu, binatang, orang berperahu, dan orang berburu binatang. Mengukir bagi suku Asmat merupakan sebuah tradisi kehidupan dan ritual yang terkait erat dengan spiritualitas hidup dan penghormatan terhadap nenek moyang. Ketika Suku Asmat mengukir, mereka tidak sekedar membuat pola dalam kayu tetapi mengalirkan sebuah spiritualitas hidup. Keunikan dari ukiran suku

Asmat yaitu bahwa setiap karya ukir tidak memiliki kesamaan atau duplikatnya karena mereka tidak memproduksi ukiran berpola sama dalam skala besar. Sehingga kalau kita memiliki satu ukiran dari Asmat dengan pola tertentu, itu adalah satu-satunya yang ada karena orang Asmat tidak membuat pola sama dalam ukirannya. Bentuk boleh sama, misalnya perisai atau panel, tetapi soal pola pasti akan berbeda (Asmat Memen Atakam, 2012, kolom 3).

Suku Asmat adalah nama sebuah suku terbesar dan paling terkenal diantara sekian banyak suku yang ada di Provinsi Papua. Populasi suku Asmat terbagi dua yaitu mereka yang tinggal di pesisir pantai dan mereka yang tinggal di bagian pedalaman. Kedua populasi ini saling berbeda satu sama lain dalam hal dialek, cara hidup, struktur sosial dan ritual. Populasi pesisir pantai selanjutnya terbagi ke dalam dua bagian yaitu suku Bisman yang berada di antara sungai Asuwets dan suku Simai. Suku Asmat dikenal dengan hasil ukiran kayunya yang unik. Motif yang indah dan tingkat kerumitannya yang tinggi menjadi nilai lebih ukiran kayu suku Asmat.

Suku Asmat sudah terkenal sebagai pemahat kayu sejati. Hasil-hasil pahatannya sudah tersohor hingga ke luar negeri. Ukiran kayunya yang rumit menjadi ciri khasnya. Tidak hanya itu, model pahatannya pun tidak biasa. Mereka membuat patung dari kayu dengan pola ukiran yang unik dan terkesan sangat alami. Suku Asmat mampu memperlihatkan lekukan ulir-ulir yang sangat detail dari setiap patung dan ukiran yang mereka

hasilkan. Hal inilah yang menjadikan ukiran Asmat bernilai tinggi dan banyak diminati bukan hanya turis dalam negeri, tapi juga turis manca negara. Bentuk ukiran Asmat beragam rupa dan bentuknya. Mulai dari bentuk manusia, perahu, alat musik tradisional Papua yaitu tifa sampai dengan perisai dan burung Kasuari. Hal ini memperlihatkan ikatan sosial budaya yang kuat di suku Asmat. Bagi suku Asmat, ukiran patung yang dihasilkan bukan hanya ukiran semata, tapi lebih dalam lagi ini adalah cara mereka mengekspresikan penghormatan terhadap leluhur dan nenek moyang mereka. Suku Asmat percaya bahwa hubungan masa lalu dengan para leluhur dan nenek moyang mereka akan tetap terjaga dengan baik dengan membuat ukiran patung-patung tersebut. Salah satu hal yang unik lagi dari ukiran Asmat adalah ukiran ini hanya akan dibuat satu kali. Hal ini membuat setiap pola ukiran yang dihasilkan tidak akan pernah ada yang sama meskipun bentuk yang dihasilkan sama (<http://jejacklints.blogspot.com/2012/05/kesenian-suku-Asmat.html>).

## **H. Provinsi Papua Kabupaten Asmat**

### **1. Provinsi Papua**

Provinsi merupakan Pembagian daerah atau wilayah yang terbesar dari suatu negara, seperti wilayah Negara Indonesia yang dibagi menjadi beberapa provinsi dan daerah provinsi dibagi pula menjadi daerah kabupaten dan kota. Wilayah Daerah Provinsi dikepalai oleh Gubernur dan merupakan kota administratif yang memiliki otonomi tersendiri di

daerah, dan sistem pemerintahannya dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi dan Tugas Pembantuan dengan dasar Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. (*Dictionary of Law Complete Edition*, 2009: 516).

Provinsi Papua merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Provinsi dengan wilayah terluas di Indonesia yang ibu kota Provinsinya terletak di kota Jayapura wilayah bagian tengah Pulau Papua atau bagian paling Timur *West New Guinea* (Irian Jaya). Belahan Timurnya merupakan negara Papua Nugini atau *East New Guinea*. Provinsi Papua dulu mencakup seluruh wilayah Papua bagian Barat sehingga sering disebut sebagai Papua Barat.

Provinsi Papua terletak antara 2°25'-9° Lintang Selatan dan 130°-141° Bujur Timur. Provinsi Papua yang memiliki luas 317.062 km<sup>2</sup> atau 17,04 persen dari luas Indonesia, merupakan provinsi dengan wilayah terluas di Indonesia. Pada tahun 2010, Papua dibagi menjadi 28 kabupaten dan 1 kota dimana Merauke merupakan kabupaten/kota terluas (56,84%) dan Kota Jayapura merupakan kabupaten/kota terkecil di Papua (0,1%). Papua di bagian utara dibatasi Samudra Pasifik, sebelah selatan berbatasan dengan Laut Arafuru, sebelah Barat berbatasan dengan Laut Seram, Laut Banda, Provinsi Papua Barat, Provinsi Maluku dan sebelah Timur berbatasan dengan Papua New Guinea.

Pada tahun 2010 jumlah penduduk Provinsi Papua sebanyak 2.833.381 jiwa. Penduduk laki-laki Provinsi Papua sebanyak 1.505.883 jiwa dan perempuan sebanyak 1.327.498 jiwa. Seks Rasio penduduk Papua adalah 113. Sedangkan Total Rasio Ketergantungan (*Total Dependency Ratio*) di Papua sebesar 56,37 persen, dimana Rasio Ketergantungan Usia Muda (*Youth Dependency Ratio*) sebesar 54,87 persen dan Rasio Ketergantungan Usia Tua (*Aged Dependency Ratio*) sebesar 1,50 persen. Artinya, setiap 100 penduduk usia produktif (15-64 tahun) menanggung sekitar 54-55 anak usia 0-14 tahun dan 1-2 orang lanjut usia (65 tahun ke atas).

Laju pertumbuhan penduduk Provinsi Papua per tahun selama sepuluh tahun terakhir yakni dari tahun 2000-2010 adalah 5,39 persen. Dengan luas wilayah Provinsi Papua sekitar 317.062 km<sup>2</sup> yang didiami oleh 2.833.381 orang maka rata-rata tingkat kepadatan penduduk Provinsi Papua adalah sebanyak 9 orang per km<sup>2</sup>. Dari sisi ketenagakerjaan, pada Agustus 2010 jumlah angkatan kerja di Papua mencapai 1.510.176 orang. Jumlah pengangguran mencapai 53.641 orang atau 3,55 persen dari total angkatan kerja. Sedangkan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) sebesar 80,99 persen. Sektor pertanian masih mendominasi dengan total pekerja mencapai 77,85 persen, diikuti oleh sektor jasa kemasyarakatan dengan persentase 8,16 persen. Gini rasio pendapatan penduduk Papua pada periode 2005–2009 menggambarkan distribusi pendapatan dengan ketimpangan sedang. Pada tahun 2008, ketimpangan pendapatan yang



terjadi pada masyarakat Papua masih tergolong sedang (0,36) dan pada tahun 2009 mengalami kenaikan menjadi 0,37. Kenaikan gini rasio tersebut mengindikasikan bahwa ketimpangan pendapatan di Provinsi Papua semakin meningkat (Badan Pusat Statistik Provinsi Papua, 2011: 45-46).

## 2. Kabupaten Asmat

Wilayah daerah Asmat merupakan sebuah kabupaten yang dimekarkan pada tahun 2002, bersama dengan Kabupaten Sarmi, Kabupaten Keerom, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Waropen, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Boven Digoel, Kabupaten Mappi, Kabupaten Asmat, Kabupaten Teluk Bintuni, dan Kabupaten Teluk Wondama di Provinsi Papua (Penjelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten).

Pada tahun 1960 sampai dengan tahun 2001 wilayah daerah Asmat merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Merauke. Dari sejarah, diketahui Merauke ditemukan pada tanggal 12 Februari 1902. Orang-orang yang pertama menetap di sana adalah pegawai pemerintah Belanda. Mereka mencoba untuk hidup diantara dua suku asli yaitu Marind Anim dan Sohoers. Mereka berjuang keras melawan keganasan alam (termasuk pemburu kepala). Lama kelamaan tempat tersebut mengalami pertumbuhan yang sangat cepat sehingga menjadi sebuah kota.

Kabupaten Merauke bersama 8 (delapan) Kabupaten Otonom lainnya dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 Tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat. Saat itu Kabupaten Merauke, meliputi: 5 (lima) Wilayah Kepala Pemerintahan, yaitu: Kepala Pemerintahan setempat Merauke, Tanah Merah, Mindiptana, Agats/Asmat dan Mapi/Kepi yang terdiri dari 30 Distrik dan 513 Kampung/Kelurahan. Pada Tahun 2002 berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2002, Wilayah Kabupaten Merauke dimekarkan menjadi 4 (empat) Kabupaten, yaitu : Kabupaten Merauke (Kabupaten Induk), Kabupaten Boven Digoel, Kabupaten Mappi dan Kabupaten Asmat. Sebelum pemekaran Kabupaten Merauke memiliki luas wilayah 119.749 Km<sup>2</sup> (29% dari luas wilayah Provinsi Papua ([www.Merauke.go.id](http://www.Merauke.go.id), 2012).

Kabupaten Asmat setelah dimekarkan pada tahun 2002 dengan beribu kota di distrik agats. Letak geografis Kabupaten Asmat terletak antara 4<sup>0</sup> - 7<sup>0</sup> Lintang Selatan dan 137<sup>0</sup>- 140<sup>0</sup> Bujur Timur. Kabupaten Asmat merupakan salah satu kabupaten dari Provinsi Papua yang terletak di bagian selatan Papua, Kabupaten Asmat memiliki luas 23.746 km<sup>2</sup> atau 7,44 persen dari luas Provinsi Papua. Pada bagian utara, wilayah Kabupaten Asmat berbatasan dengan Kabupaten Nduga dan Kabupaten Yahukimo, sedangkan wilayah bagian selatan berbatasan dengan laut Arafura dan Kabupaten Mappi. Wilayah sebelah Barat berbatasan dengan Laut Arafura dan Kabupaten Mimika, dan wilayah sebelah Timur

berbatasan dengan Kabupaten Boven Diguel dan Kabupaten Mappi. Ditinjau dari fotografinya, seluruh wilayah di Kabupaten Asmat merupakan suatu hamparan yang terletak pada ketinggian antara 0 – 100 meter dari permukaan laut.

Seperti wilayah lain di Indonesia dan Provinsi Papua, Kabupaten Asmat memiliki iklim tropis yang dipengaruhi oleh musim hujan dan musim kemarau. Selama tahun 2011, hujan terjadi setiap bulan. Rata-rata curah hujan yang turun setiap bulan di Kabupaten Asmat berkisar antara 6,1mm<sup>3</sup> curah hujan yang turun dalam bulan Agustus sampai 530,1 mm<sup>3</sup> dalam bulan Maret. Suhu udara masing-masing tempat di wilayah Kabupaten Asmat ditentukan oleh tinggi rendahnya tempat tersebut dari permukaan air laut dan jarak daratan dari pantai. Pada tahun 2011, suhu udara Kabupaten Asmat rata-rata berkisar antara 24, 0<sup>0</sup>C sampai 31, 1<sup>0</sup>C. Kabupaten Asmat mempunyai kelembaban udara relatif tinggi dimana pada tahun 2011 rata-rata kelembaban udara mencapai 80, 0 persen, dan rata-rata tekanan udara mencapai 1.010, 6 mbs. Sedangkan rata-rata penyinaran sinar matahari yaitu selama 153 jam. Secara keseluruhan Kabupaten Asmat terbagi menjadi beberapa wilayah yang meliputi sepuluh distrik, yaitu : Agats, Atsy, Pantai Kasuari, Sawa Erma, Suator, Akat, Fayit, Unir sirawu, Kolobrasa dan Suru-Suru. Walaupun masih baru berdiri, tetapi Kabupaten Asmat dalam hal budaya seni tari dan mengukir sudah lama dikenal dunia. Keterampilan mereka dalam membuat ukiran dan berbagai kebudayaan lain yang unik dalam kesenian yang telah

menjadikan suku Asmat begitu dikenal. Berbeda dengan penduduk Papua pedalaman yang makanan utamanya umbi umbian, makanan pokok orang Asmat adalah sagu. Sagu memang banyak tersebar di hutan di daerah ini. Ketergantungan suku Asmat pada hutan terlihat dari kehidupan sehari-harinya yang memang menggunakan bahan-bahan dari hutan, seperti sagu, kayu besi untuk bahan bangunan rumah, kayu perahu, dan media memahat. Sebenarnya, hutan tidak sekedar menghasilkan kayu semata tetapi juga menghasilkan hasil hutan non kayu seperti gaharu, kemiri, damar dan rotan. Sektor lain yang cukup berpotensi, yakni perikanan (Asmat Dalam Angka, 2012: 3-4-5).

## **I. Landasan Teori**

Landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini oleh peneliti, ada dua yaitu Teori Kebijakan (*Policy Theory*) dan Teori Desentralisasi (*Decentralization Theory*).

### **1. Teori Kebijakan (*Policy Theory*)**

Istilah kebijakan dalam kehidupan sehari-hari sering digunakan untuk menunjukan suatu kegiatan yang mempunyai maksud berbeda. Para ahli mengembangkan berbagai macam definisi untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan/kebijakan publik. Masing-masing definisi memberikan penekanan yang berbeda-beda namun definisi yang dianggap lebih tepat adalah suatu definisi yang menekankan tidak hanya pada apa yang diusulkan pemerintah, tetapi juga mencakup pula arah

tindakan atau apa yang dilakukan oleh pemerintah. Makna yang termuat dalam terminologi (istilah) kebijakan (*policy*) itu sesungguhnya tidak Cuma bersifat tekstual, melainkan lebih bersifat kontekstual, karena dari waktu ke waktu mengalami perubahan. Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan pemerintah. Dalam kaitan inilah muda dipahami jika kebijakan itu acapkali diberikan makna sebagai tindakan politik.

Kebijakan menurut *Carl Friedrich* adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu. *Anderson* merumuskan juga kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor dengan adanya masalah yang dihadapi. Kalau konsep itu diikuti, maka perhatian kita dalam mempelajari kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah, bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Disamping itu konsep kebijakan juga membedahkan secara tegas antar kebijakan (*Policy*) dan keputusan (*Decision*).

Pengguna istilah kebijakan (*policy*) masih menemui adanya keragaman. Terlepas dari keanekaragaman ini, untuk memudahkan pemahaman, berikut ini dikemukakan pendapat dari beberapa ahli, sebagai berikut :

1. *Kleijn*, menguraikan kebijakan sebagai tindakan secara sadar dan sistematis, dengan mempergunakan sarana-sarana yang cocok, dengan tujuan politik yang jelas sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah.
2. *Kuypeers*, mengemukakan kebijakan sebagai suatu susunan dari (a) tujuan-tujuan yang dipilih oleh para administrator publik baik untuk kepentingan diri sendiri atau untuk kepentingan kelompok. (b) jalan-jalan dan sarana-sarana yang dipilih olehnya, dan (c) saat-saat yang mereka pilih.
3. *Friend*, berpendapat kebijakan dan hakekatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat dimasa yang akan datang.

Berdasarkan pembatasan teori di atas, belum dapat memberikan pemahaman yang utuh bagaimana hakekat kebijakan dapat dipraktekkan dalam kenyataannya. Berdasarkan pada penjelasan dari beberapa teori kebijakan tersebut di atas, maka dalam konteks teori kebijakan perlu ditegaskan dan dijernihkan, karena sangat mempengaruhi mekanisme kinerja dalam kelembagaan.

Kaitan dengan pembatasan teori kebijakan tersebut, dalam membahas pemetaan dalam proses perumusan kebijakan, ada perbedaan yang cukup penting yang perlu diperhatikan. Pembahasan mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam tulisan *James Anderson* bahwa aktor-aktor dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi kedalam dua kelompok, yaitu para pemeran serta resmi dan

para pemeran serta tidak resmi. Termasuk dalam pemeran resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam pemeran tidak resmi adalah kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, warga Negara dan individu (*Green Mind Community*, 2009: 310-311).

## 2. Teori Desentralisasi (*Decentralization Theory*)

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yaitu dilepas dan *centrum* = pusat. Jadi berdasarkan peristilahannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Dalam membahas desentralisasi berarti secara tidak langsung membahas pula mengenai otonomi. Hal ini disebabkan kedua hal tersebut merupakan satu rangkaian yang tidak terpisahkan, apalagi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Indonesia dengan wilayahnya yang cukup luas dan jumlah penduduk yang banyak serta dengan tingkat heterogenitas yang begitu kompleks, tentu tidak mungkin pemerintah pusat dapat secara efektif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tanpa melibatkan perangkat daerah dan menyerahkan beberapa kewenangannya kepada daerah otonom.

Sebagai salah satu sendi negara yang demokratis (*democratischerechtsstaat*), desentralisasi merupakan pilihan yang tepat dalam rangka menjawab berbagai persoalan yang dihadapi Negara dan bangsa dimasa sekarang dan yang akan datang. Dalam kenyataannya, desentralisasi merupakan antitesa dari sentralisasi penyelenggaraan

pemerintah. Antara dua kutub itu dalam perkembangannya tidak jarang ditetapkan pada kutub yang saling berlawanan, padahal didalam negara kesatuan disamping keliru untuk mempertentangkan keduanya tidak bisaditiadakan sama sekali. Artinya, kedua konsep sistem bahkan teori dimaksud saling melengkapi dan diperlukan dalam kerangka yang ideal sebagai sendi negara demokrasi.

Menurut Bagir Manan di dalam Juanda (2008 : 22), mengingat kenyataan wilayah Negara dan kemajemukan yang sudah dikemukakan di muka dan hasrat untuk memberi kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, dalam perumahan negara kesatuan Indonesia merdeka, perlu dibangun sendi penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai, yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.

Berdasarkan konsep desentralisasi maka pemerintah pusat memberikan wewenang kepada satuan organisasi di wilayah daerah untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami wilayah itu, berdasarkan teori desentralisasi karena menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, desentralisasi ialah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah, semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Kewenangan yang patut diserahkan kepada daerah, dilimpahkan kepada daerah untuk mengurusnya, dan hal-hal yang berhubungan dengan kewenangan pusat, tetap menjadi urusan pemerintah pusat.



Pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan negara yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkupinya seperti; budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasan merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan hampir di semua aspek. Namun sebaliknya tidak realistis jika semua kewenangan didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi. Oleh karena itu, pengendalian dan pengawasan pusat sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri (Juanda, 2008 : 111-112).