

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Dampak Pemekaran Daerah Provinsi Papua**

##### **1. Pengertian Dampak**

Dampak adalah benturan; pengaruh kuat yang mendatangkan akibat (baik negatif maupun positif); (Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1991:207).

##### **2. Pemekaran**

Pemekaran berasal dari kata dasar mekar yang artinya terbuka, mengurai, mulai berkembang; menjadi bertambah besar; menjadi bertambah bagus, menjadi bertambah ramai. Pemekaran adalah pengembangan (wilayah, mengembangkan usaha, sesuatu menjadi banyak); ( Wahyu & Silaban; 2006:374).

Pemekaran berasal dari kata dasar mekar yang artinya pemisahan, pembagian, pengembangbiakan, dari sesuatu yang semula satu menjadi beberapa bagian. Jadi pemekaran adalah proses menjadikan bertambah luas, banyak, lebar dan sebagainya. (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995:642).

##### **3. Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, BAB I, Pasal 1 angka 6 menegaskan bahwa :

“Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang

berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, BAB I Pasal 2 ayat (1) menegaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”.

Pada BAB II Pasal 4 mengatur tentang pembentukan daerah yang dapat diamati secara cermat tiap-tiap ayat sebagai berikut :

- (1) Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang.
- (2) Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dan dokumen, serta perangkat daerah.
- (3) Penggabungan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.
- (4) Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.

Syarat-syarat pembentukan daerah adalah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 yang terdiri dari 5 (lima) ayat, sebagai berikut:

- a. Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.
- b. Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi

cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

- c. Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.
- d. Syarat teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah”.
- e. Syarat fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi paling sedikit 5(lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 7 (tujuh) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Daerah, Pasal 1 angka 10, yang dimaksud dengan Pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih.

Dalam konteks sejarah, pemerintahan kolonial Belanda di waktu lalu pun sudah membagi Papua menjadi enam *afdeling*. *Afdeling-afdeling* tersebut adalah Hollandia dengan ibukota di Hollandia (Jayapura sekarang), Geelvinkbaai di Biak, Centraal Nieuw Guinea di Enarotali, Zuid Nieuw Guinea di Merauke, Fak Fak di Fak Fak dan West Nieuw Guinea di Manokwari ( Solossa, 2005:200).

Menurut Mohamad Hatta, pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi) merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi): “Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak

hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa dan di daerah ( Manan, 2001:175).

#### **4. Dasar Pembentukan Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 BAB VI Pasal 18B ayat (1) menegaskan bahwa 1) “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. 2) “Negara mengakui 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. Sesuai dengan Pasal 18B satuan-satuan pemerintah daerah bersifat khusus atau bersifat istimewa akan diakomodir oleh negara. Contoh aktual untuk daerah ini adalah Otonomi Khusus untuk bekas Daerah Istimewa Aceh yang sekarang menjadi Nanggroe Aceh Darussalam. Hal yang sama juga diberikan kepada daerah Irian Jaya/Papua. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya juga diakui oleh Negara (Hanif Noercholis, 2007:115).

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, BAB I Pasal 1 :

- 1) angka 2, yang dimaksud dengan Pemerintahan 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.
- 2) angka 3, yang dimaksud dengan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai

unsur penyelenggara pemerintahan daerah. 3) angka 5, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. 4) angka 6, Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. 5) angka 7, Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. 6) angka 8, Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. 7) angka 9, Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. (Pustaka Pelajar, 2007:4-6).

## **5. Bentuk Pemerintahan Daerah**

Setelah Amandemen II terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 2000, pengaturan mengenai Pemerintahan daerah secara lengkap diatur sebagai berikut :

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota; tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

- 3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- 6) Pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Lebih lanjut di dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, BAB VI, Pasal 18 B ayat (1), menegaskan bahwa “hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Pada ayat (2) menegaskan bahwa “hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintahan pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. (B. Hestu Cipto Handoyo : 285-286).

## 6. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Daerah dikenal adanya 4 (empat) asas penyelenggaraan, yaitu (B. Hestu Cipto Handoyo, 2009:289;291;302;306) :

1) Asas Sentralisasi, 2) Asas Desentralisasi, 3) Asas Dekonsentrasi, 4) Asas Medebewind (Tugas Pembantuan).

Asas Sentralisasi yaitu suatu asas pemerintahan yang terpusat, artinya tidak dikenal adanya penyerahan wewenang atau urusan pemerintahan kepada bagian-bagian (daerah/wilayah) negara. Semua kewenangan pemerintahan baik di pusat maupun di tingkat daerah berada di tangan pemerintah pusat, walaupun ada kewenangan yang berada di pemerintah daerah, hal itu semata-mata hanya menjalankan perintah dari pemerintah pusat saja. Pemerintah daerah termasuk pejabat-pejabatnya di tingkat daerah hanya melaksanakan kehendak atau kebijakan dari pemerintah pusat. Tidak dikenal adanya hak inisiatif atau prakarsa dari pemerintahan daerah.

Asas Desentralisasi Asas ini menghendaki dalam penyelenggaraan pemerintahan, ada sebagian wewenang atau urusan pemerintahan pusat dilimpahkan atau diserahkan kepada pemerintah lokal untuk diatur dan diurus sendiri sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Bab I ayat (1) angka 7, menegaskan bahwa “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah

otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian desentralisasi dititikberatkan kepada penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan penyerahan tersebut ditujukan kepada Daerah Otonom.

Pengertian ini mengandung makna :

- (a) Penyerahan wewenang yang dilakukan itu semata-mata dipergunakan untuk melaksanakan fungsi pengaturan dan pengurusan urusan-urusan pemerintahan; dan
- (b) Penyerahan tersebut ditujukan kepada daerah otonom. Ini berarti daerah otonom memang sudah terbentuk.

Asas Dekonsentrasi pada hakikatnya merupakan bentuk penghalusan dari asas sentralisasi. Dikatakan demikian, karena dalam penyelenggaraannya peran dan kedudukan pemerintah pusat masih sangat mendominasi dalam menentukan asas-asas (prinsip-prinsip) maupun cara penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat daerah. Dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi pemerintah pusat menempatkan pejabat-pejabatnya di daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat. Dengan demikian, di dalam asas dekonsentrasi ini yang ditekankan adalah aspek pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil dan ditempatkan di daerah.

**Asas Medebewind (Tugas Pembantuan).** Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, BAB I Pasal 1 angka 9 menegaskan bahwa “tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Dalam hal ini dapat ditarik kesimpulan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak menyertakan aspek pertanggungjawaban dalam merumuskan pengertian tugas pembantuan karena, asas ini sebenarnya merupakan langkah uji coba untuk melakukan penyerahan secara penuh urusan-urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pasal ini menyatakan :

- (a) Urusan pemerintahan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) yang penyelenggaraannya ditugaskan oleh Pemerintah ditugaskan penyelenggaraannya kepada Pemerintahan Daerah berdasarkan asas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan daerah yang bersangkutan apabila pemerintah daerah telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan.
- (b) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi yang penyelenggaraannya ditugaskan kepada pemerintah daerah

kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersangkutan apabila pemerintah daerah kabupaten/kota telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan.

- (c) Penyerahan pemerintahan sebagaimana diatur pada ayat (1) dan ayat (2) disertai dengan perangkat daerah, pembiayaan, dan sarana atau prasarana yang diperlukan.
- (d) Penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diprioritaskan bagi urusan pemerintahan yang berdampak lokal dan/atau lebih berhasilguna dan berdayaguna apabila penyelenggaraannya diserahkan kepada pemerintah daerah yang bersangkutan.
- (e) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyerahan urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa asas *medebewind* (tugas pembantuan) merupakan bentuk desentralisasi atau otonomi tidak penuh. Asas ini dipergunakan sebagai sarana uji coba kesiapan bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sendiri. Oleh sebab itu sebenarnya kebijaksanaan pemekaran daerah yang sering menimbulkan konflik di tingkat masyarakat dapat dilakukan dengan mempergunakan asas ini terlebih dahulu. Namun

dalam praktek, justru pemekaran daerah tidak dilakukan dengan langkah uji coba melalui asas medebewind sehingga secara empiris daerah-daerah hasil pemekaran itu tidak menunjukkan kesiapan untuk melaksanakan otonomi penuh. Pemekaran daerah lebih kental nuansa kepentingan politiknya.

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Bab XXIV Pasal 76 menegaskan bahwa “Pemekaran provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang” (Biro Hukum Setda Provinsi Papua, 2006:68).

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua di bidang ekonomi dan sosial diperlukan dana. Pembiayaan tersebut diatur di dalam :

- (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, BAB IX Pasal 33 ayat (1) yang menegaskan bahwa “Penyelenggaraan tugas Pemerintah Provinsi, DPRP dan MRP dibiayai atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”. Selanjutnya ayat (2) menegaskan bahwa “Penyelenggaraan tugas Pemerintahan di Provinsi Papua dibiayai oleh beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” (Biro Hukum Setda Provinsi Papua, 2006:38).

(2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, BAB I Pasal 1 angka 3 menegaskan bahwa “Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan”.

Tujuan pokok perimbangan keuangan tersebut adalah

(Nurcholis, 2007:188-189) :

- (a) Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah;
- (b) Menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (*accountable*), dan pasti;
- (c) Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang mencerminkan pembagian tugas, kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintah daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antardaerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- (d) Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah;
- (e) Mempertegas sistem pertanggungjawaban keuangan oleh pemerintah daerah;
- (f) Menjadi pedoman pokok tentang keuangan daerah.

## 7. Provinsi Papua

Papua adalah sebuah provinsi terluas di Indonesia yang terletak di 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 terutama oleh Organisasi Papua Merdeka (OPM), para nasionalis yang ingin memisahkan diri dari Indonesia dan membentuk negara sendiri. Pada masa pemerintahan kolonial Hindia-Belanda, wilayah ini dikenal sebagai Nugini Belanda (*Nederlands Nieuw-Guinea* atau *Dutch New Guinea*). Setelah berada di bawah penguasaan Indonesia, wilayah ini dikenal sebagai Provinsi Irian Barat sejak tahun 1969 hingga 1973. Namanya kemudian diganti menjadi Irian Jaya oleh Soeharto pada saat meresmikan tambang tembaga dan emas Freeport, nama yang tetap digunakan secara resmi hingga tahun 2002.

Nama provinsi ini diganti menjadi Papua sesuai Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Pada tahun 2003, disertai oleh berbagai protes (penggabungan Papua Tengah dan Papua Timur), Papua dibagi menjadi dua provinsi oleh pemerintah Indonesia, bagian timur tetap memakai nama Papua sedangkan bagian baratnya menjadi Provinsi Irian Jaya Barat (setahun kemudian menjadi Papua Barat). Bagian timur inilah yang menjadi wilayah Provinsi Papua pada saat ini. Provinsi Papua terdiri dari 28 (dua puluh delapan)

Kabupaten dan 1 (satu) Kota yaitu Kota Jayapura ([http://id.wikipedia.org/wiki/Provinsi\\_Papua](http://id.wikipedia.org/wiki/Provinsi_Papua)).

## B. Kesejahteraan Masyarakat Hukum Adat

### a. Pengertian Kesejahteraan

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Bab I Pasal 1 angka 1 menegaskan bahwa “Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”.

Kesejahteraan sosial adalah idealisme yang diakui oleh Indonesia sebagai kewajiban “melindungi segenap bangsa Indonesia” dan untuk memenuhi hak warga negaranya ([http://id.wikipedia.org/wiki/Sri\\_Edi\\_Swasono#Referensi](http://id.wikipedia.org/wiki/Sri_Edi_Swasono#Referensi)). Konsep negara kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum formal (klasik), yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif, yang pada monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan (Tjandra, 2008:1).

Dalam konsep negara kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi ‘negara intervensionis’ abad ke-20. Negara justru perlu

dan bahkan harus menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat (Tjandra, 2008:9).

Kondisi Papua dinilai oleh banyak pihak kian buruk akibat tidak terkendalinya pemekaran kabupaten dan rendahnya kapasitas aparat pelaksana di daerah, serta tidak konsistennya pemerintah pusat. Performa kinerja pemerintahan di Papua kian buruk pula akibat maraknya dugaan korupsi. Artinya, banyaknya rupiah yang dikucurkan ke Papua tidak berkorelasi langsung dengan peningkatan kesejahteraan rakyat 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 menempatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia, khususnya masyarakat Papua (Amiruddin al Rahab, 2010:147).

Pikiran rasional pemekaran yang patut mendapat respon positif adalah rentang kendali birokrasi ke daerah harus dioptimalkan dengan pemekaran, sehingga rakyat yang masih terisolasi bisa tersentuh oleh pembangunan yang memang fokusnya sedang diarahkan dari kampung-kampung maupun desa-desa. Dengan pemekaran dipercaya warga yang masih terisolasi dan tentu rawan masalah dapat dibangun dan diberdayakan sesuai dengan tingkat persoalan yang dihadapi mereka yang berada di daerah terpencil. Urbanisasi yang tidak terkontrol hanya akan membuat proteksi kepada orang asli akan semakin melemah. Urbanisasi

itu bagus, karena membawa kultur modernisasi yang bisa diadopsi orang asli. Fakta menunjukkan urbanisasi dalam kadar tertentu rawan dalam konteks *gap* dalam pemanfaatan sumber-sumber ekonomi yang tersedia di Papua (Lamadi de Lamato, 2009:12-13).

#### **b. Masyarakat Hukum Adat**

Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, BAB I Pasal 1 huruf r menegaskan bahwa “Masyarakat Hukum Adat adalah warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada Hukum Adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi diantara para anggotanya” (Biro Hukum Setda Provinsi Papua, 2006:13). Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, BAB I Pasal 2 Ayat (9) menegaskan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Masyarakat Adat merupakan istilah umum yang dipakai di Indonesia untuk paling tidak merujuk kepada empat jenis masyarakat asli yang ada di dalam negara-bangsa Indonesia. Dalam ilmu hukum dan teori secara formal dikenal Masyarakat Hukum Adat, tetapi dalam perkembangan terakhir, masyarakat asli Indonesia menolak dikelompokkan sedemikian mengingat perihal adat tidak hanya menyangkut hukum, tetapi mencakup segala aspek dan tingkatan

kehidupan ([http://id.wikipedia.org/wiki/ Masyarakat\\_Adat](http://id.wikipedia.org/wiki/Masyarakat_Adat)). Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan ([http://id.wikipedia.org/wiki/Masyarakat\\_hukum\\_adat](http://id.wikipedia.org/wiki/Masyarakat_hukum_adat)).

Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B, ayat (2) ) yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, *marga*, *nagari*, *gampong*, *meunasah*, *huta*, *negorij* dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat - bersifat teritorial atau geneologis - yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.

Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota. Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem negara kesatuan Republik Indonesia yang maju, sejahtera dan modern (Manan, 2001:13).

Secara spesifikasi kultur masyarakat Papua, khususnya bagi pribumi penduduk Papua, setidaknya persebaran mereka dapat digolongkan dalam beberapa kelompok, yakni kelompok geografis atau kawasan di tempat mereka tinggal, di dalam melakukan aktivitas ekonomi, sosial dan budaya. Menurut *mapping* Bappenas Tahun 2005, penduduk asli Papua terdiri atas beragam etnis yang sudah teridentifikasi sebanyak 57 (lima puluh tujuh) kelompok etnik serta hidup secara berkelompok dalam unit-unit kecil yang memiliki 252 (dua ratus lima puluh dua) adat, budaya dan bahasa tersendiri yang sangat dihormati oleh masyarakat.

Jika dilihat dari karakteristik budaya, mata pencaharian dan pola kehidupannya, penduduk asli Papua itu dapat dibagi dalam dua kelompok besar, yaitu :

- 1) Papua pegunungan/pedalaman, dataran tinggi, dan
- 2) Papua dataran rendah dan pesisir.

Pembagian ini masih dapat dibagi-bagi lagi berdasarkan jenis dan parameter tertentu, seperti tipe pemukiman, jenis mata pencaharian, kesamaan pola budaya dan adat istiadat. Setidaknya, dalam hal ini bisa dibagi menjadi empat tipologi, yakni :

- a) Penduduk pesisir pantai; mata pencaharian utamanya adalah nelayan, di samping berkebun dan meramu sagu yang disesuaikan dengan lingkungan pemukiman itu. Komunikasi dengan kota dan masyarakat luar sudah tidak asing bagi mereka.

- b) Penduduk pedalaman yang mendiami dataran rendah, mereka ini termasuk peramu sagu, berkebun, menangkap ikan di sungai, berburu di hutan, dan yang ada di lingkungan sekitarnya. Mereka senang mengembara dalam kelompok kecil. Mereka ada yang mendiami tanah kering dan ada yang mendiami rawa dengan payau serta sepanjang aliran sungai. Adat istiadat mereka ketat dan selalu mencurigai pendatang baru.
- c) Penduduk pegunungan yang mendiami lembah, mata pencaharian mereka bercocok tanam dan memelihara babi sebagai ternak utama, kadang kala mereka berburu dan memetik hasil hutan. Pola pemukimannya tetap secara berkelompok dengan penampilan yang ramah, bila dibandingkan dengan penduduk tipe kedua. Adat istiadat dijalankan secara ketat dengan “Pesta Babi” sebagai simbolnya. Ketat dalam memegang dan menepati janji. Pembalasan dendam merupakan suatu tindakan perjuangan (*heroism*) dalam mencari keseimbangan sosial melalui perang suku yang dapat diibaratkan sebagai suatu pertandingan atau kompetisi. Sifat curiga terhadap orang asing ada, tetapi tidak seketat penduduk tipe kedua di atas.
- d) Penduduk pegunungan yang mendiami lereng-lereng gunung; melihat kepada tempat pemukimannya yang tetap di lereng-lereng gunung, memberi kesan bahwa mereka ini memiliki tempat yang strategis terhadap jangkauan musuh, sedini mungkin selalu mendeteksi setiap makhluk hidup yang mendekati pemukimannya. Adat istiadat mereka

sangat ketat. Perang suku merupakan aktivitas untuk mencari keseimbangan sosial, dan curiga pada orang asing sangat tinggi (Purwanto, 2010:14,16-18).

## **C. Landasan Teori**

### **1. Teori Negara Hukum**

Istilah Negara Hukum telah dikenal sejak jaman Yunani Kuno. Menurut Aristoteles, Negara Hukum ialah Negara yang berdiri di atas hukum dan yang menjamin keadilan bagi warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya dan sebagai dasar daripada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negaranya. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja (Saragih, 1987: 51). Dalam perkembangannya selanjutnya diperjelas kriteria untuk dapat disebut sebagai suatu negara hukum. Immanuel Kant dan F.J. Stahl menyebutkan untuk dapat disebutkan sebagai negara hukum, Negara tersebut harus memenuhi unsur-unsur :

- a. Jaminan terhadap perlindungan hak-hak azasi manusia,
- b. Terselenggaranya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk terselenggaranya hak tersebut di atas.
- c. Tiap tindakan pemerintahnya harus dilandasi undang-undang, dan adanya peradilan administrasi.

Unsur-unsur Negara hukum seperti tersebut di atas dianut oleh Negara-negara Eropa Kontinental dan Negara-negara di bawah pengaruhnya.

Sedangkan unsur-unsur Negara hukum (Negara di bawah *rule of law*) yang dikemukakan oleh Dicey dan umumnya dianut oleh Negara-negara Anglo Saxon dan Negara di bawah pengaruhnya ialah :

- a. Supremasi aturan hukum (*supremasi of the law*)
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*)
- c. Jaminan terhadap hak-hak azasi manusia.

Kriteria yang terakhir dikemukakan oleh para ahli hukum internasional (*International Commission of Jurists*) dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 yaitu :

- a. Perlindungan konstitusional terhadap hak-hak azasi manusia
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
- c. Pemilihan umum yang bebas
- d. Kebebasan untuk menyatakan pendapat
- e. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi dan
- f. Pendidikan kewarganegaraan

Lepas dari asas mana yang dianut oleh suatu negara tetapi untuk dapat disebut sebagai negara hukum secara material termasuk Indonesia, harus melaksanakan prinsip-prinsip negara hukum, yaitu :

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia
- b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak dan

- c. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya (Saragih,1987:50-53).

## 2. Teori Negara Kesejahteraan

Negara kesejahteraan akan gagal membangun jati dirinya manakala diskursus teori kedaulatan negara dan teori kedaulatan rakyat tidak terselesaikan dalam kebijakan-kebijakan publik yang dihasilkan. Negara akan tetap memiliki dan membawa misi 'kepentingannya' sendiri yang tidak selalu bisa dipastikan merepresentasikan kepentingan rakyat, meskipun oleh para penyelenggara negara selalu dipidatoken demi kepentingan rakyat. Namun, rakyat yang dimaksudkan hanya sederetan numerik anonim tak berjiwa yang hanya sekedar menjadi dalih kepentingan subjektif pengambil kebijakan publik. Hal tersebut akan berimplikasi pada menajamnya konflik ideologis antara negara dengan 'rakyat riil' yang menolak kooptasi negara melalui 'proyek-proyek penyelenggaraan negara' meskipun diberi baju hukum formal dan dipaksakan secara kursif.

Pergeseran paradigma ke arah negara kesejahteraan partisipatif (seharusnya) ditandai dengan dibukanya ruang partisipasi publik dalam kebijakan publik. Asumsi mengenai peran negara dalam regulasi kehidupan masyarakat diberikan aksentuasi pada partisipasi masyarakat. Hal tersebut berimplikasi pada pilihan teori nasional komprehensif sebagai landasan kebijakan publik yang harus menjadi dasar penyusunan peraturan perundang-undangan.

Disadari konsekuensi pilihan terhadap teori rasional komprehensif adalah diperlukan waktu yang lebih lama dalam penyusunan kebijakan dan dukungan finansial yang relative besar dalam tahap formulasi kebijakan, tetapi ruang partisipasi publik dapat diciptakan lebih luas, sehingga meningkatkan legitimasi dan kualitas kebijakan publik.

Dialektika antara teori kedaulatan negara dengan teori kedaulatan rakyat harus dapat diselesaikan melalui peran negara kesejahteraan partisipatif (Tjandra, 2003: 179-180).