

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Hukum.

1. Otonomi Daerah

Sebagai konsekuensi logis dari komitmen para *founding fathers* yang memilih sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka melahirkan pemerintahan daerah. Ini berarti negara Kesatuan Republik Indonesia secara hirarkis struktural terbagi atas Pemerintah Pusat disatu sisi dan Pemerintahan Daerah di sisi lainnya. Pemerintah Daerah diberi hak dan wewenang untuk mengurus rumah tangga sendiri (*local self government*), hak dan kewenangan ini dikenal dengan istilah otonomi daerah. Pemerintah daerah yang memiliki hak dan kewenangan tersebut dikenal dengan sebutan Daerah Otonom.

Secara etimologi perkataan otonomi berasal dari bahasa Yunani *Autos* yang berarti sendiri dan *Nomos* yang berarti aturan. Dari arti yang demikian ini, beberapa penulis memberikan pengertian otonomi sebagai *zelfwetgeving* atau pengundangan sendiri, mengatur atau memerintah atau pemerintahan sendiri, Abdulrahman dalam B Hestu (1998:27).

Sehubungan dengan istilah otonomi daerah, Ateng Syariffudin dalam B Hestu (1998:2007) mengatakan bahwa Istilah “otonomi” mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*), tetapi bukan

kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian yang harus dipertanggungjawabkan.

Manan (1993:2), memaknai otonomi sebagai :

“kebebasan dan kemandirian (*Vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi”.

Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan penegasan tentang otonomi daerah yang diartikan sebagai : “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan daerah otonom :

“kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai 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”.

Berdasarkan makna otonomi sebagaimana yang diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa prinsip yang merupakan karakteristik otonomi, antara lain :

- a. Otonomi merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah sebagai akibat dari adanya penyerahan dan atau pengalihan dari Pemerintah Pusat dalam hal mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Kewenangan yang dimiliki oleh Daerah pada hakikatnya bersumber dari Pemerintah Pusat, ini berarti bahwa dalam melaksanakan kewenangan Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum nasional. Untuk menjamin hal tersebut maka Daerah berkewajiban mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangannya secara administratif kepada Pemerintah Pusat.
- c. Kewenangan yang dimiliki terbatas dalam wilayah daerah masing-masing, ini berarti bahwa kewenangan tersebut tidak dapat dipakai menembus batas-batas wilayah daerah yang bersangkutan dan atau memasuki batas wilayah Daerah lainnya.
- d. Kewenangan Pemerintah Daerah harus berfokus pada kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.
- e. Demi kepentingan Bangsa dan Negara, jika ada indikasi praktek yang merugikan dan mengancam keutuhan Bangsa dan NKRI sebagai dari pelaksanaan kewenangan Daerah, maka Pemerintah Pusat berhak menganulirnya.

f. Penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan pada prinsip seluas-luasnya, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, daya saing daerah.

Sehubungan dengan itu Y.W. Sunindhia (1987:35) mengemukakan :

“Kebebasan bergerak yang diberikan kepada Daerah otonom berarti memberikan kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam keputusannya, buat mengurus kepentingan-kepentingan umum (penduduk, pemerintahan yang demikian itu dinamakan otonom)”.

Istilah otonom dan desentralisasi sering dipakai secara bergantian dalam konteks yang sama, meskipun demikian kedua istilah tersebut memiliki penonjolan karakter tertentu. Menurut Rasyid (2000:78), Desentralisasi dan otonomi daerah mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi lebih pada aspek politik kekuasaan negara (*political aspect*), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada aspek administrasi negara (*administrative aspect*). Namun jika dilihat dalam konteks berbagi kekuasaan (*sharing of power*), dalam prakteknya kedua istilah tersebut mempunyai kaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan.

Menurut Hans Kelsen dalam B Hestu (2003:136), pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara. Negara itu merupakan tatanan hukum (*legal order*), oleh sebab itu pengertian desentralisasi menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu negara. Di dalam Negara ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang sering disebut kaidah sentral (*central norm*) dan ada pula kaidah-

kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut *desentral* atau kaidah lokal (*desentral or local norm*). Jadi menurut Kelsen, apabila membicarakan tatanan hukum yang desentralistik, maka hal ini akan dikaitkan dengan lingkungan tempat berlakunya suatu tatanan hukum yang berlakunya secara sah tersebut.

Pendapat yang dikemukakan oleh Kelsen tersebut, dalam konteks pemahaman mengenai desentralisasi masih terasa lemah. Hal ini disebabkan muncul persoalan siapakah yang mempunyai wewenang untuk membentuk kaidah-kaidah hukum yang *desentral* tersebut. Jikalau ternyata kaidah hukum yang desentral tersebut dibentuk atas kewenangan dari bagian-bagian secara mandiri, maka hal ini memang bisa dikatakan sebagai norma yang desentralistik. Sebaliknya jika ternyata kaidah hukum yang desentral tersebut, tetap dibentuk atas kewenangan pemerintah pusat secara terpusat, sedangkan lokal hanya melaksanakannya, maka hal ini tentunya tidak dapat dikatakan sebagai norma yang desentralistik. Bahkan bisa dikatakan sebagai norma yang sentralistik. Berkaitan dengan argumentasi tersebut, Bagir Manan memberikan gambaran bahwa yang disebut desentralisasi adalah bentuk dari susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan Pemerintah Pusat dan satuan pemerintah yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial ataupun fungsi pemerintahan tertentu.

2. Negara Hukum

Negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat kelengkapan negara apapun namanya termasuk warganegara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa kecuali. Krabe dalam B. Hestu (2003 :12-15) mengemukakan :

“Negara sebagai pencipta dan penegak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian hukum itu bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*)”.

Berdasarkan konsep teoritis inilah berkembang konsep negara hukum yang menghendaki adanya unsur-unsur tertentu dalam penyelenggaraan ketatanegaraan, yaitu :

- a. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (warga negara).

Unsur ini ditempatkan yang pertama kali, karena sejatinya negara itu terbentuk karena adanya kontrak sosial. Dari kontrak sosial inilah individu-individu dalam ikatan kehidupan bersama dalam negara menyerahkan hak-hak politik dan sosialnya kepada ikatan komunitas negara dan masyarakat. Oleh karena hak-hak tersebut diserahkan kepada komunitas negara, maka negara harus memberikan jaminan kepada hak-hak yang masih melekat di dalam individu maupun di dalam ikatan

kehidupan kemasyarakatan. Hal ini bisa terjadi, karena di dalam kontrak sosial kedudukan antara negara sebagai suatu ikatan organisasi di satu pihak dengan warga negara secara keseluruhan di pihak yang lain adalah sejajar. Masing-masing mempunyai hak dan kewajiban yang sama, oleh sebab itu di antara keduanya harus saling memberikan perlindungan, dan karena negara adalah organisasi kekuasaan yang sifat kekuasaan itu cenderung disalahgunakan, maka kewajiban untuk melindungi hak-hak asasi warganegara diletakkan dalam tanggungjawab dari tugas dari negara.

b. Adanya Pemisahan/pembagian kekuasaan.

Untuk melindungi hak-hak asasi manusia, maka kekuasaan di dalam negara harus dipisah-pisahkan atau dibagi-bagi ke dalam beberapa organ. Sejarah peradaban manusia membuktikan, bahwa kekuasaan yang absolute dan otoriter mengakibatkan terjadinya penindasan terhadap hak-hak asasi manusia. Antara kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan (eksekutif), kekuasaan untuk membentuk perundang-undangan (legislatif) dan kekuasaan untuk melaksanakan peradilan (yudikatif) harus dipisahkan. Implementasi dari pandangan semacam ini dapat beraneka ragam. Ada yang berdimensi pembagian kekuasaan, yakni pemisahan dari aspek kelembagaan, sedangkan mengenai fungsi dan tugasnya, di antara lembaga pemegang kekuasaan (khususnya eksekutif dan legislatif) masih tetap dapat saling berhubungan. Ada juga yang berdimensi pemisahan kekuasaan secara tegas baik secara kelembagaan

maupun fungsi dan masing-masing pemegang kekuasaan. Terlepas dari implementasi tersebut, pada hakikatnya unsur adanya pemisahan ataupun pembagian kekuasaan tetap bertujuan untuk menjadikan kekuasaan yang ada di dalam negara tidak disalahgunakan yang pada akhirnya justru akan melanggar hak-hak asasi manusia warganegara

c. Adanya asas legalitas pemerintahan.

Maksud dari asas ini adalah pemerintah dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya harus berdasarkan pada hukum atau perundang-undangan yang berlaku.

d. Adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Prinsip seperti ini sangat penting dalam negara hukum. Supremasi hukum yang diletakkan dalam kehidupan ketatanegaraan harus benar-benar dijamin pelaksanaannya. Peradilan yang bebas dan tidak memihak tidak semata-mata diletakkan dalam konteks kebebasan dari lembaga peradilan, yakni melalui prinsip independensi hakim, melainkan harus diletakkan dalam konteks peradilan dalam rangka penegakan hukum (*law enforcement*). Dengan demikian dalam mekanisme proses peradilan yang harus bebas dan tidak memihak menyangkut organ-organ penegak hukum, seperti Hakim, Jaksa, Kepolisian, maupun para Pengacara (advokat).

Unsur-unsur yang terdapat di dalam konsep negara hukum yang demikian ini, menjadikan negara berperan sebagai pencipta hukum dan penegak hukum dalam rangka menjaga keamanan dan ketertiban hidup

bersama dalam ikatan organisasi yang disebut negara. Kendati negara adalah pencipta hukum, ia justru harus tunduk pada hukum ciptaannya. Argumentasi seperti inilah yang mengakibatkan negara hanya berfungsi layaknya sebagai penjaga malam. Artinya negara berfungsi menciptakan hukum, dan melalui hukum ciptaannya itulah diharapkan dapat tercipta keamanan dan ketertiban di dalam negara. Negara hanya dikonstruksikan sebagai alat untuk menjunjung keamanan dan ketertiban hidup bersama. Konsep seperti ini dikemudian hari lazim disebut negara hukum formal.

Seturut dengan perkembangan pemikiran mengenai negara dan hukum, unsur-unsur yang terdapat di dalam konsep negara hukum formal tersebut diatas juga mengalami perkembangan. Pendek kata dalam perkembangan pemikiran mengenai negara dan hukum, tugas dan fungsi negara tidak hanya terbatas pada konstruksi tugas dan fungsi ketiga kekuasaan yang ada serta menjaga keamanan dan ketertiban. Hal ini mengingat semakin beragamnya kehidupan masyarakat (warga negara) dengan berbagai macam dimensi yang ada didalamnya. Pola-pola kehidupan dan kegiatan sehari-hari dari warga negara makin lama sukar untuk dipisahkan dengan pola dan kegiatan yang dilakukan oleh negara (pemerintah). Di lingkungan warga negarapun muncul organisasi-organisasi yang manifestasinya juga mengarah kepada kekuasaan, seperti Partai Politik, golongan fungsional, dan lain sebagainya.

Oleh sebab itulah fungsi dan tugas negara mulai mengalami pergeseran dan penambahan disana-sini. Negara tidak hanya sebatas sebagai pencipta hukum untuk menjaga keamanan dan ketertiban, melainkan sudah mulai ikut terlibat dalam meningkatkan kesejahteraan umum dari warga negaranya. Berdasarkan pada pola pergeseran fungsi dan tugas inilah, maka paham negara hukum formal yang dulunya begitu ketat untuk dipertahankan (negara sebagai penjaga malam) mulai mengalami pergeseran dan ditambah, yaitu adanya kewajiban bagi negara untuk ikut terlibat dalam membantu meningkatkan kesejahteraan umum warganegara. Dari sinilah konsepsi negara hukum formal berikut unsur-unsurnya yang terkandung di dalamnya mulai berganti menjadi konsep negara hukum modern atau negara kesejahteraan (*welfare state*) yang lazim disebut negara hukum Materiil.

Dalam negara hukum materiil fungsi negara disamping mempertahankan dan melaksanakan hukum semaksimal mungkin, juga dituntut untuk mampu meningkatkan kesejahteraan hidup dari warga negaranya. Argumentasi yang demikian ini menjadikan negara tidak hanya bertindak laksana penjaga malam, melainkan yang terpenting dan utama adalah bertindak sebagai pelayan masyarakat (*public services*), dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum warganegara. Menurut Anthony Giddens dalam B Hestu, (2003:15) konsepsi fungsi negara yang demikian ini menjadikan negara mempunyai sifat interversionis. Artinya negara

selalu akan ambil bagian dalam setiap gerak dan langkah masyarakat dengan alasan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.

Tugas dan fungsi negara dalam konsep negara hukum materiil menjadi sedemikian luas sampai jangkauan kehidupan masyarakat di bidang sosial budaya, ekonomi, politik, agama, teknologi, pertahanan keamanan, bahkan kalau perlu sampai masuk kehidupan *privacy* warganegara (misalnya mengatur mengenai perkawinan, agama dll). Untuk menghindari penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh negara inilah, maka unsur-unsur yang dikenal di dalam negara hukum formil tetap dipertahankan bahkan ditambah dengan unsur yakni adanya peradilan administrasi, yakni suatu lembaga peradilan yang berfungsi untuk memeriksa sengketa administrasi antara warga negara dengan pemerintah sebagai akibat munculnya suatu keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau badan administrasi negara yang dianggap merugikan. Dengan demikian unsur terpenting dari negara hukum materiil (*welfare state*) adalah

- a. Jaminan terhadap Hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan/pembagian kekuasaan;
- c. Legalitas pemerintahan;
- d. Peradilan administrasi yang bebas dan tidak memihak; dan
- e. Terwujudnya kesejahteraan umum warganegara.

Negara dan hukum merupakan dua buah konsep ketatanegaraan yang dapat dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan. Logeman dalam Muhammad Tahir Azhary (1992:12) yang menyatakan negara itu merupakan organisasi "otoritas" yang mempersatukan masyarakat manusia sebagai bangsa, rakyat, dan warga negara untuk mencapai tujuan bersama, memiliki wilayah teritorial dan pemerintahan berdaulat, serta mendapatkan pengakuan masyarakat internasional. Otoritas negara mengandung arti kewenangan untuk mengatur, mengurus dan melaksanakan seluk beluk urusan negara guna mencapai tujuannya yang di dalamnya terkandung dimensi-dimensi kehendak rakyat dan supremasi hukum, sehingga antara negara dengan hukum dapat dikohesifkan ke dalam konsep negara Hukum. Berdasarkan uraian diatas maka dapat dikatakan bahwa pada intinya otonomi daerah dalam prespektif hukum adalah adanya perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat dan jaminan hukum bagi warga negara.

B. Teori Negara Kesatuan Dan Pemerintahan Daerah

Bentuk negara kesatuan Republik Indonesia merupakan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 1 ayat (1) dengan tegas menyatakan bahwa "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik". Oleh karena itu selain dengan merubah ketentuan tersebut, maka tidak mungkin menjadikan Republik Indonesia sebagai negara yang berbentuk federasi.

Dikenal 2 (dua) bentuk negara menurut susunannya, yaitu negara yang bersusun jamak dan negara yang bersusun tunggal. Negara yang bersusun jamak

atau yang dikenal dengan negara Serikat adalah negara yang wilayahnya terbagi menjadi negara-negara bagian dengan dua pemerintahan yaitu pemerintahan federasi dan pemerintahan negara bagian, pada lembaga legislatif dan yudikatifnya, undang-undang dapat diproduksi di setiap negara bagian dan kekuasaan peradilan terdapat di negara bagian ditandai dengan terdapatnya Pengadilan tingkat pertama sampai dengan Mahkamah Agung. Sebaliknya negara yang bersusun tunggal atau yang dikenal dengan "Negara Kesatuan adalah negara yang hanya memiliki satu wilayah negara dan satu pemerintahan saja, lembaga legislatif dan yudikatifnya hanya terdapat satu lembaga legislatif dan satu lembaga yudikatif atau Mahkamah Agung (MA), kewenangan pemerintahan berada pada pemerintahan pusat secara penuh Meriam Budiardjo, (1998 : 138-139).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka pada dasarnya negara kesatuan mempunyai tipe yang sentralistik, karena semua urusan pemerintahan diselenggarakan oleh pemerintahan pusat. Hanya saja dalam perkembangannya dengan semakin banyak dan kompleksnya urusan pemerintahan serta besarnya wilayah suatu negara, maka dalam negara kesatuan terdapat tipe yang merupakan kebalikan dari sentralistik. Pemerintahan pusat melimpahkan beberapa urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah dengan harapan urusan tersebut lebih dapat diselenggarakan secara optimal, dengan kata lain bahwa pemerintahan daerah lebih memahami potensi yang ada di daerah. Tipe yang demikian tersebut dikenal dengan tipe negara kesatuan yang desentralistik. Di negara kesatuan,

wilayah negara dibagi menjadi daerah-daerah otonom yang mempunyai kewenangan menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, yang disebut dengan Pemerintahan Daerah. C.F. Strong (1960 : 65) mengemukakan tiga ciri negara kesatuan, yang seharusnya juga tergambar di negara kesatuan yang desentralistis, sebagai berikut ini:

1. Adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat

Dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif atau pembentuk undang-undang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Pusat. Dewan ini mempunyai supremasi dalam menjalankan fungsi perundang-undangan (*regelgeving*), sehingga produk yang dibuatnya merupakan produksi hukum yang berderajat lebih tinggi dibanding dengan produk hukum yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah.

Sebagaimana ciri negara kesatuan yang bersifat tunggal, maka di negara kesatuan hanya terdapat satu wilayah negara, artinya wilayah negara meskipun terbagi menjadi daerah-daerah otonom tetap dipandang sebagai satu wilayah negara kesatuan. Dalam kaitan dengan ini, maka satu-satunya lembaga yang merupakan representasi dari seluruh rakyat yang ada di wilayah negara tersebut adalah Dewan Perwakilan atau Parlemen. Di Parlemen tersebut berada para wakil rakyat dari seluruh daerah, sehingga keputusan yang diambil oleh negara itu merupakan keputusan pada hakekatnya merupakan keputusan seluruh rakyat di negara kesatuan itu. Inilah

yang menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat Pusat sebagai supremasi di negara kesatuan.

Keberadaan parlemen adalah wujud dari prinsip-prinsip demokrasi yang menghendaki persamaan hak dan kewajiban antara warga negara. Setiap rakyat tidak peduli berada di daerah mana harus mendapat hak dan kewajiban yang sama. Dikemukakan oleh Perikles sebagaimana dikutip oleh M. Solly Lubis (1990 : 64) bahwa maksud dan tujuan demokrasi ialah realisasi kemerdekaan dan persamaan martabat yang prinsipil dari warga negara. Tidak seorangpun boleh dianggap lebih rendah dari yang lain karena keturunannya, martabatnya, fungsinya, dan orang akan dihargai sesuai dengan kecakapannya atau kegiatannya mengurus soal-soal kepentingan umum. Dengan tiada rasa dengki atau pandangan picik, kita beri kesempatan setiap orang melakukan hidupnya menurut kehendaknya sendiri, tetapi patuh pada hukum, kepada kebiasaan undang-undang.

Sebagai realisasi prinsip-prinsip yang dikemukakan oleh Perikles tersebut di atas, maka diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat. Tempat atau wadah dari wakil seluruh rakyat yang dipilih sendiri oleh seluruh rakyat inilah kemudian kita sebut Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat (Pusat). Oleh karena itu adalah wajar secara teoritis apabila lembaga ini memegang supremasi di negara kesatuan. Dalam kaitannya dengan fungsi legislasi, maka undang-undang yang dibuatnya

secara formal adalah keputusan bersama semua rakyat dan oleh karenanya mengikat pemilihan pula seluruh rakyat di wilayah negara tersebut.

2. Tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat.

Ciri ini menegaskan bahwa dalam negara kesatuan tidak ada lembaga lain yang memegang kedaulatan selain dewan perwakilan rakyat yang berkedudukan di pusat. Dengan demikian daerah hanya menjalankan kewenangan yang diberikan oleh pusat.

3. Kekuasaan tertinggi ada di Pemerintah Pusat.

Dalam negara kesatuan yang didesentralisasikan, meskipun kekuasaan pemerintah dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah namun keputusan terakhir tetap berada di pemerintah pusat. Dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat. Pemerintah daerah dibentuk hanya untuk memudahkan dan mengoptimalkan pelaksanaan urusan pemerintah yang ada di daerah agar lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah

Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1), dengan tegas menentukan, bahwa : “Negara Indonesia adalah negara kesatuan, yang berbentuk Republik”. Prinsip yang terkandung pada negara kesatuan ialah, bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh delegasi atau pelimpahan kekuasaan

kepada pemerintah daerah (*local government*), (F. Sugeng Istanto dalam B. Hestu 2003:91).

Sehubungan dengan asas negara kesatuan yang disentralisasikan, maka M. Solly Lubis (1983:8), mengatakan :

“dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan Negara ini tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan Negara dalam Negara Kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat”.

Ini berarti bahwa dalam negara kesatuan yang disentralisasikan, pemerintah Pusat tetap mempunyai hak untuk mengawasi daerah-daerah Otonom yaitu Daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Oleh karena itu selain dengan merubah ketentuan tersebut, maka tidak mungkin menjadikan Republik Indonesia sebagai negara yang berbentuk federasi. Wacana tentang perubahan bentuk negara mengemuka ketika bentuk negara kesatuan mendapat ujian yang berat pada kurun waktu empat atau tiga tahun terakhir ini. Ancaman disintegrasi bangsa terjadi karena ketidakpuasan daerah dengan model desentralistis yang tidak memberikan ruang yang cukup kepada daerah untuk meningkatkan kesejahteraan daerah secara optimal, sehingga ada daerah-daerah yang merasa bahwa kekayaan daerahnya dijarah untuk kepentingan pusat tanpa bisa berbuat apa-apa. Ketidakpuasan tersebut terakumulasi yang pada akhirnya daerah semarak meneriakkan tuntutan “merdeka”. Untuk merespon tuntutan tersebut saat itu muncul wacana untuk

menjadikan Indonesia menjadi negara federasi atau tetap mempertahankan negara kesatuan dengan memberikan otonomi yang luas kepada daerah.

Desentralisasi sebagai suatu asas penyelenggaraan pemerintah lokal merupakan salah satu pilar yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara kesatuan yang mempergunakan prinsip negara hukum yang demokratis. Penggunaan asas desentralisasi ini di samping bertujuan untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan yang efektif dan efisien juga dilandasi oleh beberapa latar belakang prinsipil. Adapun latar belakang prinsipil perlunya desentralisasi di dalam negara kesatuan, B Hestu (2003:139) adalah :

1. Prinsip Negara Hukum, di dalam negara hukum disamping dikenal adanya pemisahan kekuasaan (pemisahan atau pembagian kekuasaan secara horizontal antara cabang kekuasaan di dalam negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif), juga dikenal adanya pemencaran kekuasaan (pendistribusian kekuasaan dalam garis vertikal). Dari prinsip seperti inilah, maka desentralisasi merupakan sarana tepat untuk melaksanakan pemencaran kekuasaan tersebut.
2. Prinsip Demokrasi, dalam negara demokrasi kebutuhan akan partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan sangat diperlukan. Oleh sebab itu keterlibatan rakyat dalam pemerintahan merupakan suatu keharusan. Berdasarkan prinsip semacam inilah, maka desentralisasi merupakan sarana tepat untuk melaksanakan demokrasi pemerintahan di tingkat lokal.

3. Prinsip *welfare state*, dalam negara kesejahteraan, fungsi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (*public service*) untuk mewujudkan kesejahteraan umum warganya. Fungsi seperti ini tentunya tidak dapat berjalan dengan baik jikalau pelaksanaan dilakukan secara sentralistik. Hal ini mengingat kebutuhan masyarakat di masing-masing bagian jelas berbeda-beda sesuai dengan karakteristiknya masing-masing. Dengan demikian dalam prinsip *welfare state*, asas desentralisasi merupakan sarana yang sangat ampuh untuk menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan karakteristik kebutuhan di tingkat lokal.
4. Prinsip Kebhinekaan, dalam negara yang komposisi masyarakatnya demikian beragam, tidaklah mungkin untuk melakukan penyeragaman (uniformitas) kebijaksanaan dan keputusan-keputusan politik. Karakteristik dan kehendak masing-masing daerah yang berbeda-beda haruslah menjadi bahan pertimbangan utama. Dengan demikian prinsip kebhinekaan ini, fungsi dan asas desentralisasi adalah dipergunakan sebagai sarana untuk menampung keanekaragaman.

Secara konseptual dapat dikemukakan bahwa modal apapun dalam negara kesatuan, termasuk modal desentralisasi seperti yang dianut oleh Indonesia sah-sah saja dibentuk, tetapi tidak boleh menyimpang dari ciri-ciri universal dari negara kesatuan. Jika ciri-ciri universal tersebut ditinggalkan, maka secara materiil Indonesia akan berubah bentuk menjadi negara federasi meskipun secara yuridis formal adalah negara kesatuan. Untuk itu daerah-

daerah otonom harus memahami bahwa otonomi luas yang diberlakukan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bukan keleluasaan yang sebebas-bebasnya yang membuat daerah merasa "merdeka" melakukan segala sesuatu oleh dan untuk daerahnya masing-masing. Otonomi luas tidak boleh menyebabkan daerah otonom sulit dikontrol oleh Pemerintah Pusat, karena hakekat kekuasaan pemerintahan pada negara kesatuan adalah tunggal, yaitu Pemerintah Pusat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.

Ketika suatu masyarakat bangsa memproklamirkan berdirinya suatu negara, langkah yang dilakukan kemudian adalah membentuk pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah sehari-hari. Dalam menjalankan tugas-tugas tersebut maka bagi pemerintah harus diatur tentang rambu-rambu dalam bentuk Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar tersebutlah diatur tentang bentuk negara, sistem pemerintah, kelembagaan negara, hubungan antara negara dan warganegaranya dan lain sebagainya.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bentuk negara Indonesia yang telah disepakati adalah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam rangka pembagian kekuasaan secara vertikal, maka dibentuk daerah-daerah bersifat otonom. Dengan demikian terdapat Pemerintah Pusat di satu sisi dan Pemerintah daerah di sisi lain yang hubungan antara keduanya dijalin oleh negara kesatuan dalam hal inilah pemerintah perlunya melaksanakan pembagian kekuasaan kepada pemerintah Daerah yang dikenal dengan istilah desentralisasi.

Desentralisasi merupakan asas yang penting dalam penyelenggaraan pemerintah. Keberhasilan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah salah satunya ditentukan oleh bagaimana Pemerintah Pusat mampu mendelegasikan kewenangan yang dimiliki secara tepat kepada Pemerintah Daerah. Dikemukakan oleh Ryaas Rasyid (1998; 10) bahwa secara teoritis kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan asas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat organisasi kepada bawahannya secara hirarkis.

Pelimpahan wewenang secara tepat dapat menciptakan optimalisasi keberhasilan tugas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat karena Pemerintah Daerah adalah lembaga yang paling mengetahui situasi dan kondisi serta potensi di wilayahnya. Lebih lanjut dikemukakan oleh Rondinelli (1998:55) bahwa melalui desentralisasi atau pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreatifitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas-tugas sehari-hari. Selain itu, desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub fungsional (daerah/wilayah) Administrasi Negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintah/swasta.

Joseph Riwu Kaho (1991 : 75), mengemukakan lima alasan perlunya pemerintah melaksanakan desentralisasi, yaitu :

- “1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (game teori), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat itu serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari segi sudut teknik organisasi pemerintahan, alasan mengadakan pemerintah daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut”.

Penyelenggaraan desentralisasi membawa keuntungan lebih besar dibanding dengan pelaksanaan pemerintah secara sentralistik. Bambang Yudhoyono (2001 :22-23), mengemukakan tiga keuntungan dari pelaksanaan desentralisasi yaitu :

1. Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan.

a) Efisiensi

Melalui pendelegasian kewenangan dan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, pemerintahan tidak mesti selalu terlibat langsung sebagaimana di dalam tugas-tugas yang terlalu

sentralistis. Penghematan pembiayaan akan dapat dilakukan bilamana Pemerintah Pusat tidak mesti selalu melaksanakan tugas di daerah. Efisiensi pelaksanaan tugas pemerintahan ini hanya dapat tercapai apabila telah diperoleh konsep-konsep strategis, baik di pusat maupun di daerah terutama menyangkut hal-hal yang tidak terlalu dominan urgensinya dalam pemerintahan dan pembangunan.

b) Efektifitas

Dengan desentralisasi, ujung tombak pemerintahan yaitu aparat-aparat di daerah akan lebih cepat mengetahui situasi dan masalah serta mencarikan jawaban bagi pemecahannya. Hal ini tentu harus dibarengi dengan penerapan manajemen partisipasi (*participatory management*), yaitu selalu melibatkan aparat tersebut dalam pemecahan masalah.

2. Memungkinkan melakukan inovasi

Dengan diberikannya kepercayaan Pemerintah Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, secara tidak langsung akan mendorong mereka untuk menggali potensi-potensi baru yang dapat mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan dan pembangunan sehari-hari terutama dari sisi ekonomis serta penciptaan metode pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat sebagai pembayaran pajak atas jasa-jasa pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah.

3. Meningkatkan Motivasi Moral, Komitmen dan Produktivitas.

Melalui desentralisasi, aparat Pemerintah Daerah diharapkan akan meningkat kesadaran moral untuk memelihara kepercayaan yang diberikan oleh Pemerintahan Pusat, kemudian akan timbul suatu komitmen dalam diri mereka bagaimana melaksanakan urusan-urusan yang telah dipercayakan pada mereka, serta menunjukkan hasil-hasil pelaksanaan urusan melalui tingkat produktivitas yang mereka miliki.

Desentralisasi merupakan media dalam pelaksanaan hubungan antara level pemerintahan (*intergovernment relation*) dalam lingkup suatu negara. Sistem negara kesatuan (*unitary state*), hubungan antar rel pemerintahan berlangsung secara inklusif (*inclusif authority model*) di mana otoritas pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan tetap diatasi oleh pemerintah pusat melalui suatu sistem kontrol yang berkaitan dengan pemeliharaan kesatuan. Dalam kondisi demikian praktik penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari cenderung berlangsung secara dekonsentrasi dalam format desentralisasi. Seberapa besar kewenangan yang diberikan menuju kemandirian daerah di dalam suatu negara kesatuan, tergantung kepada sistem dan *political will* dalam memberikan keleluasaan kepada daerah.

C. Otonomi Khusus

Cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah

membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Termasuk di dalamnya masyarakat Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Masyarakat Papua sebagai insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar. Diakui bahwa 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 Papua. Padahal Provinsi Papua memiliki kekayaan Alam yang dapat digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, hal ini mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain.

Untuk itu dalam rangka mengurangi kesenjangan antara provinsi Papua dengan 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 ini didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan yang dimaksud dengan otonomi khusus dan

penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralism, serta persamaan kedudukan, hak dan kewajiban sebagai warga Negara (Setda Provinsi Papua, 2001 : 2,4)

Pengertian Otonomi Khusus berdasarkan Pasal 1 huruf b Undang-Undang Otonomi Khusus Papua dirumuskan sebagai :

” 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 Papua”

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua adalah suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (*service*), dan akselerasi pembangunan (*acceleration development*), serta pemberdayaan (*empowerment* seluruh rakyat di Provinsi Papua, terutama orang asli Papua. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar Provinsi Papua dengan provinsi-provinsi lain dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta akan memberikan peluang bagi orang asli Papua untuk berkiprah diwilayahnya sebagai pelaku sekaligus sasaran pembangunan. Otonomi Khusus bagi provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas dalam menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemamfaatan kekayaan alam, memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua

dalam bentuk pemberian peran yang memadai kepada orang-orang asli Papua melalui wakil adat, agama dan perempuan dalam merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan, dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam.

Kata “Khusus” diartikan sebagai perlakuan berbeda yang diberikan Pemerintah kepada Provinsi Papua karena kekhususan. Kekhususan mencakup aspek geografis, fisiologi, politik, aspek sosial budaya, yang ditujukan seperti tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan dan sejarah politik. Artinya ada hal-hal yang mendasar yang hanya berlaku di Papua dan mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada hal-hal yang berlaku di daerah lain di Indonesia yang tidak diterapkan atau diberlakukan di Papua.

Dalam konsideran Undang-Undang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua, terdapat sejumlah (huruf a-l) pernyataan yang bermakna filosofis, yang mengandung sejumlah pengakuan (Moh. A. Musaa’ad 2005 : 131-132) :

- “(1) pengakuan atas cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (2) pengakuan bahwasannya masyarakat Papua adalah insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab;
- (3) pengakuan terhadap adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus;
- (4) pengakuan bahwasannya penduduk asli Provinsi Papua adalah satu rumpun dari ras Melanesia dan merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa;
- (5) pengakuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat,

- mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakan penghormatan terhadap hak asasi manusia;
- (6) pengakuan bahwa pengelolaan dan pemamfaatan hasil kekayaan alam provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli Papua;
 - (7) pengakuan adanya kesenjangan provinsi Papua dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia”

D. Pelaksanaan Tugas dan wewenang MRP

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 20 Ayat (1) menentukan bahwa MRP mempunyai tugas dan wewenang :

- “1) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRD.
- 2) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRD.
- 3) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur.
- 4) 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.
- 5) Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya, dan
- 6) Memberikan pertimbangan kepada DPRD, Gubernur DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua”.

Mengingat bahwa MRP merupakan salah satu institusi baru di Provinsi Papua, maka untuk pertama kalinya syarat-syarat dan jumlah anggota serta tata cara pemilihannya di susun oleh DPRD dan Gubernur untuk kemudian diusulkan kepada pemerintah sebagai bahan penyusunan Peraturan Pemerintah,

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Pasal 72 yang menentukan :

“ Gubernur dan DPRD untuk pertama kalinya menyusun syarat dan jumlah anggota serta tata cara pemilihan anggota MRP untuk diusulkan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah usulan diterima”.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua Bab II Bagian kedua Pasal 3 menentukan bahwa :

- “1) Anggota MRP terdiri dari Orang-orang asli Papua berasal dari wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan.
- 2) Anggota MRP paling banyak $\frac{3}{4}$ jumlah anggota DPRD.
- 3) Komposisi anggota MRP terdiri dari :
 - a. Jumlah anggota wakil adat sebanyak $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari jumlah anggota MRP;
 - b. Jumlah anggota wakil perempuan sebanyak $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari jumlah anggota MRP;
 - c. Jumlah anggota wakil agama sebanyak $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari jumlah anggota MRP dengan komposisi masing-masing wakil agama yang ditetapkan secara proporsional;
- 4) Masa keanggotaan MRP adalah 5 tahun”.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 4 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan Anggota MRP, jumlah keanggotaan MRP periode I yaitu 2005-2010 ditetapkan berjumlah 42 orang yang terdiri atas 14 orang wakil adat, 14 orang wakil agama dan 14 orang wakil perempuan. Jumlah ini di pandang sudah sesuai untuk mewakili keseluruhan masyarakat asli Papua. Meskipun jumlah suku-suku dan adat di Papua berjumlah ratusan, tentu tidak mungkin untuk seluruhnya terwakili dalam kepengurusan MRP.

Sehubungan dengan pola pengisian keanggotaan lembaga perwakilan rakyat, maka menurut Bintang R Saragih dalam buku B. Hestu (2003 : hal 210) mekanisme untuk menentukan anggota-anggota di lembaga perwakilan rakyat dapat digolongkan ke dalam dua sistem, yaitu :

1. Sistem pemilihan organis, yakni mengisi keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat melalui pengangkatan atau penunjukan.
2. Sistem pemilihan mekanis, sistem ini sering disebut juga pemilihan umum. Dengan adanya sistem pemilihan mekanis inilah, maka dikenal adanya dua sistem pemilihan umum, yaitu :
 - a. Sistem pemilihan distrik, yaitu setiap distrik hanya memilih satu orang wakil untuk duduk di parlemen dari beberapa calon untuk distrik tersebut.
 - b. Sistem pemilihan proporsional, yaitu jumlah kursi yang diperebutkan tidak boleh satu untuk satu daerah pemilihan, melainkan harus lebih dari satu (*Multi-member constituency*), sehingga pemenang dari satu daerah pemilihan terdiri dari lebih dari satu orang.

Pola rekrutmen anggota MRP adalah memakai gabungan sistem pemilihan organis dan mekanis. Melihat tantangan di lapangan yang begitu kompleks, maka sistem pemilihan yang dipakai adalah sistem proporsional, distrik atau organis yang digabung dalam mekanisme pemilihan. Pemakaian sistem distrik dilakukan, karena pemilihan diadakan untuk mencari wakil adat perwilayah, juga memakai sistem pemilihan organis, yang lebih mengedepankan

mekanisme pemilihan musyawarah mufakat, sebelum diadakan pemungutan suara ditingkat distrik dan kabupaten/kota.

Pemilihan anggota MRP untuk wakil adat dan wakil perempuan dilakukan dalam dua tahap, yaitu tahap pertama dilakukan di tingkat distrik dan tahap kedua dilakukan di tingkat kabupaten/kota. Pemilihan untuk wakil agama dilakukan satu tahap berdasarkan jumlah penduduk secara proporsional.

Sistem pembagian daerah pemilihan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Nomor 4 Tahun 2005 Pasal 15 menentukan :

- “1) Pemilihan anggota MRP untuk wakil adat dan wakil perempuan dilakukan di 14 (empat belas) daerah pemilihan tingkat Kabupaten/Kota dan seluruh distrik.
- 2) Daerah pemilihan tingkat Kabupaten/Kota terdiri atas gabungan beberapa Kabupaten/Kota yang ditetapkan berdasarkan pertimbangan wilayah adat, sejarah, administrasi pemerintahan, dan kebudayaan.
- 3) Daerah pemilihan anggota MRP wakil agama adalah Provinsi Papua
- 4) Pertimbangan wilayah adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi wilayah adat Doberai, Saireri, La Pago, Tabi, Ha Anim, Bomberay dan Me Pago”