

TESIS

**PEMBAGIAN WEWENANG ANTARA
PEMERINTAH PROVINSI DAN PEMERINTAH
KABUPATEN/KOTA BERDASARKAN
OTONOMI KHUSUS PAPUA**



MAGDALENA MATURBONGS

No. Mhs. 07.1165/PS/MIH

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

2008



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PENGESAHAN TESIS

Nama : **MAGDALENA MATURBONGS**
Nomor Mahasiswa : **07.1165/PS/MIH**
Konsentrasi : **Hukum Ketatanegaraan (HTN)**
Judul tesis : **Pembagian Wewenang Otonomi Khusus Antara
Pemerintah Provinsi Papua Dan Pemerintah
Kabupaten/Kota Berdasarkan Otonomi Khusus Papua**

Nama Pembimbing

Tanggal Tanda tangan

Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, S.H., M. Hum

B. Hestu Ciptohandoyo, SH.,M.Hum



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PENGESAHAN TESIS

Nama : **MAGDALENA MATURBONGS**
Nomor Mahasiswa : **07.1165/PS/MIH**
Konsentrasi : **Hukum Bisnis**
Judul tesis : **Pembagian Wewenang Antara Pemerintah Provinsi Dan
Pemerintah Kabupaten/Kota Berdasarkan Otonomi
Khusus Papua**

Nama Penguji	Tanggal	Tanda tangan
Prof.Dr.Dra.MG.Endang Sumiarni,SH.,M.Hum (Ketua)
B. Hestu Ciptohandoyo, SH., M.Hum (Anggota)
Y. Hartono, SH., M.Hum (Anggota)

Ketua Program Studi

Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, S.H., M. Hum

PERNYATAAN

Dengan ini penulis menyatakan bahwa tesis ini, dengan judul : "Pembagian Wewenang Antara Pemerintah Provinsi Dan Pemerintah Kabupaten/Kota Berdasarkan Otonomi Khusus Papua" adalah benar-benar hasil karya asli penulis sendiri, dan bukan merupakan kutipan atau duplikasi dari karya tulis orang lain yang telah ada sebelumnya. Kecuali kutipan dari buku-buku, penulis telah memberitahukan sumbernya.

Yogyakarta, Agustus 2008

(Magdalena Maturbongs)

INTISARI



serviens in lumine veritatis

iv

ABSTRACT

This research was purposed to understanding and evaluating the problematic that influencing until today about authority sharing problem of special autonomy at Papua Province has not been implemented in law instrument which has mandated in act Number 21th, 2001 about Special Autonomy for Papua Province. This research was also purposed to understanding authority sharing system that filling fairness perceived, which latter will implemented to sharing this authority for organizing government administration at Papua Province.

This research was performed with exploring the legislative regulation and various literatures that related whit this thesis and discussion with various party to gaining input for this research.

The problematic that faced is not clearly defined is the authority of government administration of Papua special autonomic, the expanding area in Papua Province (Irian Jaya in the past) which unconstitutional was being difficult for sharing the authority of special autonomic, the slowly of bureaucracy and Papua People Representative in order to implementing in act Number 21th, 2001 about Special

Autonomy for Papua. The compatible authority sharing system is the Real Household System with externality, accountability and efficiency criteria.

Keyword : “authority, special autonomic, Province, Residence/City, fairness and proportional”.

v

KATA HANTAR

Segala puji dan syukur dalam nama Tuhan Yang Maha Esa, yang telah melimpahkan rahmat dan kurniaNya kepada saya sehingga penulisan tesis ini dapat saya selesaikan.

Tesis dengan judul : ”Pembagian Wewenang Antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota Berdasarkan Otonomi Khusus Papua” mencari problematika yang menyebabkan hingga sekarang pembagian wewenang penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan otonomi khusus Papua belum diimplementasikan ke dalam instrumen hukum yaitu Peraturan Daerah Khusus

(Perdatus) Papua dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Papua sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua Pasal 4. Akibatnya, dana otonomi khusus bagian kabupaten/kota di Provinsi Papua sejak tahun 2002 sampai sekarang dipergunakan untuk membiayai urusan pemerintahan (otonomi daerah) menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan-kewenangann otonomi khusus Papua yang diberikan tidak dirinci secara jelas dan tersebar di dalam pasal-pasal undang-undang otonomi khusus Papua, untuk membagi wewenang otonomi khusus Papua perlu menemukan suatu sistem pembagian wewenang yang mengandung asas

vi

keadilan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Papua dapat berhasil dan berjalan sesuai cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan itu yang diharapkan oleh seluruh masyarakat Papua. Pengalaman perjalanan sejarah otonomi Papua sejak masa pemerintahan orde lama dan orde baru sama sekali tidak membawa rasa keadilan bagi masyarakat Papua, maka untuk mengembalikan rasa percaya masyarakat Papua terhadap pemerintah baik pusat maupun daerah penyelenggaraan otonomi khusus harus dilaksanakan dengan kesungguhan hati dan kebesaran jiwa.

Analisis permasalahan dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif, dengan mempergunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual yang terkait dengan pembagian wewenang otonomi khusus Papua. Sumber bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 0018/PUU-I/2003, sedang sumber bahan hukum sekunder adalah buku-buku dari para ahli hukum, dan bahan hukum tersier yaitu kamus-kamus.

Keberhasilan saya dalam menyelesaikan pendidikan Magister Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta ini tidak terlepas dari bantuan motivasi, bimbingan, yang didapat dari berbagai pihak. Untuk itu

vii

perkenankan saya menyampaikan rasa terima kasih yang tulus dari hati yang paling dalam kepada Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, SH., M.Hum dan Bapak B. Hestu Ciptohandoyo, SH., M.Hum selaku dosen pembimbing yang dalam kesibukannya masih dapat memberikan perhatian dan dengan penuh kesabaran serta kecermatan membimbing dan memberikan petunjuk sejak pengajuan proposal penelitian sampai akhir penulisan tesis ini.

Kemudian pada kesempatan ini juga penulis menyampaikan rasa terima kasih yang tulus kepada :

1. Bapak Prof., Dr. Dibyo Prabowo, M.Sc, Rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah memberi kesempatan penulis belajar dan menimba ilmu;
2. Bapak Barnabas Suebu, SH, Gubernur Provinsi Papua yang telah memberikan rekomendasi dan kesempatan untuk memperdalam ilmu hukum;
3. Bapak JKH. Roembiak, SH., M.Hum, Kepala Biro Hukum SETDA Provinsi Papua yang sangat memberikan kesempatan dan perhatian kepada penulis untuk memperdalam ilmu hukum;
4. Ibu Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, SH., M.Hum, Koordinator Program Pasca Sarjana dan Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yang telah memperhatikan dan memberikan pelayanan kemahasiswaan kepada penulis selama menimba ilmu;

viii

5. Bapak B. Hestu Ciptohandoyo, SH.M.Hum, Dekan Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yang telah memberi kesempatan penulis belajar dan menimba ilmu;
6. Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, SH., M.Hum sebagai Ketua Tim Penguji Tesis, Bpk. B. Hestu Ciptohandoyo, SH.,M.Hum, Bpk. Y. Hartono, SH., M.Hum masing-masing sebagai anggota Tim Penguji Tesis yang telah memberikan saran dan petunjuk dalam perbaikan dan penyempurnaan tesis ini;
7. Bapak, ibu para dosen pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Atma

Jaya Yogyakarta yang telah membagi ilmunya dan memberikan dorongan selama penulis mengikuti perkuliahan, dan seluruh staf Administrasi Program Pasca Sarjana yang telah dan sangat banyak membantu penulis dalam menyelesaikan studi;

8. Seluruh rekan mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Angkatan September 2007, khusus Sudirman Zebua, Sofia Bonsapia, Philips Wamafma, mbak Dian Ers, yang selalu setia bersama berdiskusi dan membagi suka duka dan memberi motivasi;
9. Suami tercinta, Alexander. J Sedubun yang selalu setia dalam doa restu dan pengertian yang tidak ternilai, memberikan motivasi untuk mendorong penulis meraih gelar Magister Humaniora, dan rasa sayang dan cinta penulis yang dalam kepada ketiga anak terkasih, Allan Moris Sedubun, Joss Andrew Sedubun dan

ix

Tommy Fernando Sedubun yang telah rela berpisah selama satu tahun dengan penulis, terutama sibungsu Tommy Fernando yang masih membutuhkan kehadiran seorang ibu pada saat menyelesaikan studi akhir pada Sekolah Dasar;

10. Kakak Louisa. P. Maturbongs sekeluarga yang sangat membantu penulis selama mengikuti pendidikan;
11. Ibu Rossina Upessy, SH, Dekky Hegemur, SH., MH dan Max Fatary, SH., M.Hum yang dengan tulus dan sabar banyak membantu meluangkan waktu kerja

untuk memberikan masukan bagi penulisan tesis ini sehingga dapat selesai dengan baik;

12. Sahabat-Sahabatku yang baik, mas MB. Setyo Wahyudi, SE., MM, mas Drs. JB. Bambang Trisnohandoyo, MM, ibu Santje Salakay, Haryati, SH, dan Ronald yang selalu memberikan semangat, motivasi dan doa selama penulis mengikuti pendidikan;
13. Seluruh pegawai Biro Hukum SETDA Provinsi Papua, terutama Nelwan Sagrim, SH staf Sub Bagian Peraturan Daerah yang dengan pengertian telah mengerjakan pekerjaan dan tugas-tugas sub bagian Perda selama penulis mengikuti pendidikan;
14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, penulis hanya dapat berdoa semoga Tuhan Yang Maha Mengetahui yang akan membalas semua budi baik saudara-saudara.

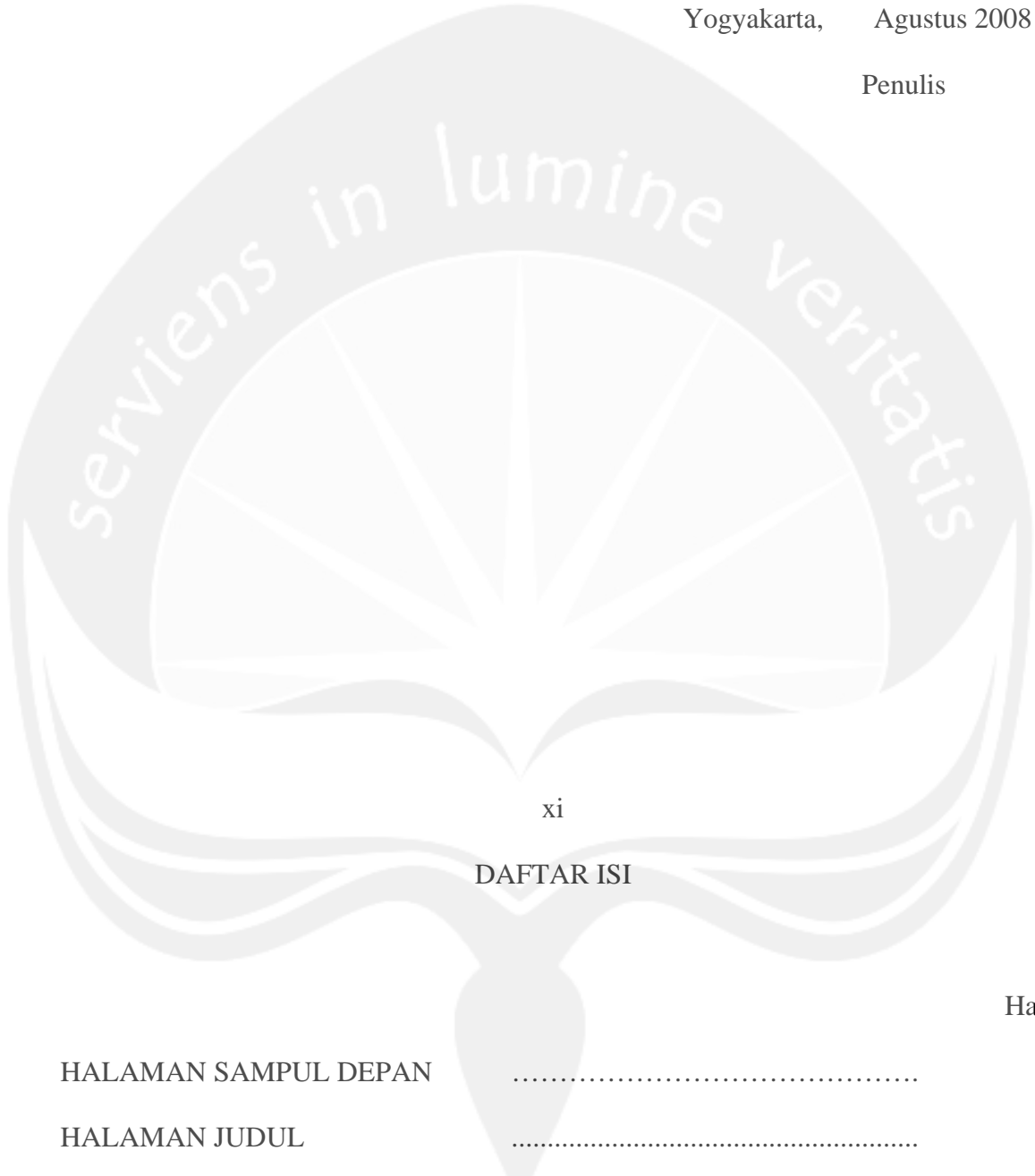
x

Akhirnya penulis sampaikan bahwa penulisan tesis ini jauh dari kesempurnaan, maka penulis akan sangat dengan lapang hati menerima semua kritik, saran guna penyempurnaan tulisan ini, dan semoga akan bermanfaat bagi semua pihak.

Immanuel. Amen.

Yogyakarta, Agustus 2008

Penulis



xi

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN SAMPUL DEPAN	
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING	i
HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI	ii

HALAMAN PERNYATAAN	.....	iii
INTISARI	.....	iv
ABSTRACT	.....	v
KATA HANTAR	.....	vi
DAFTAR ISI	.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	.....	1
A. Latar Belakang Masalah	.....	1
B. Rumusan Masalah	.....	10
C. Batasan Masalah	.....	11
D. Keaslian Penelitian	.....	12
E. Manfaat Penelitian	.....	16
F. Tujuan Penelitian	.....	17
		xii
G. Sistematika Penulisan	.....	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	.....	20
A. Sejarah Perkembangan Otonomi Papua	.....	20
1. Era Tahun 1945 – 1966	.....	22
2. Era Tahun 1969 – 1974	.....	23
3. Era Tahun 1998 – sampai sekarang	.....	26
B. Sistem Pemerintahan	.....	31

1. Pengertian Sistem Pemerintahan	32
2. Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945	35
C. Pembagian Wewenang	36
1. Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Otonomi Khusus	36
a. Desentralisasi	36
b. Otonomi Daerah	42
c. Otonomi Khusus	48
2. Pembagian Wewenang	52
BAB III METODE PENELITIAN	60
A. Jenis Penelitian	60
B. Sumber Data	62
	xiii
C. Pendekatan Hukum	66
D. Analisis Data	67
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	71
A. Hasil Penelitian	71
B. Problematika Pembagian Wewenang Antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota	77
C. Sistem Pembagian Wewenang Otonomi Khusus Secara Konkrit ...	106

D. Teori Pembagian Wewenang Yang Mengandung Asas	112
Keadilan	
BAB V KESIMPULAN	121
a. Kesimpulan	121
b. Saran	124
DAFTAR PUSTAKA	