

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Sejarah Perkembangan Otonomi Di Provinsi Papua

Pembahasan mengenai sejarah perkembangan otonomi di Provinsi Papua erat kaitannya dengan konsepsi wilayah Negara Republik Indonesia yang ditetapkan oleh *The Founding Father's*.

Batas wilayah Negara Republik Indonesia pertama kali dilakukan pada tahun 1960 dan hal itu menurut *The Founding Father's* menemui beberapa kesulitan. Seperti dikemukakan oleh H. Muhammad Yamin (tt : hal 397) bahwa :

“menentukan batasan daerah Negara Rakjat Indonesia menemui beberapa kesulitan, karena baru pertama kali dalam tahun 1960 batasan itu akan digaris menurut satu garis batasan, sehingga ternjata mana jang masuk negara dan mana pula jang tidak masuk. Daerah Indonesia sebagai daerah Negara lebih sukar menentukanja dari pada Indonesia sebagai batasan menurut ilmu bangsa, ilmu bahasa atau sedjarah. Kesukaran jang kedua, karena Indonesia itu ialah suatu benua kepulauan, jang dipersatukan oleh selat jang lebar atau oleh selat jang sempit, sehingga batas Negara dengan sendirinja mesti ditentukan oleh aturan laut dan aturan daratan”

Dengan kesukaran-kesukaran yang secara singkat dikemukakan oleh H. Muhammad Yamin tersebut mereka berusaha menentukan batas wilayah Negara Republik Indonesia seperti diutarakan H. Muhammad Yamin (tt : hal. 398) sebagai berikut:

“I. *Daerah bekas djadjahan Hindia Belanda* jang terbagi atas pulau Sumatera, sebahagian Kalimantan, Djawa, Sulawesi, Maluku bersama-sama dengan pulau-pulau jang sekelilingnja. Irian Barat termasuk daerah Hindia Belanda dahulu.

- II. Daerah Timor Portugis dan Kalimantan Utara.
- III. Semenanjung Melaju (Malaka) dengan pulau-pulau sekelilingnja, jang kini telah mendjadi daerah negara persekutuan Tanah Melaju
- IV. Singapura”.

Selanjutnya H. Muhammad Yamin menegaskan bahwa keempat daerah merupakan dasar penentuan batas wilayah Negara Indonesia. Empat daerah itu ialah daerah yang didiami oleh bangsa Austronesia menurut sejarah bangsa Indonesia. Selanjutnya yang dimaksud dengan daerah bekas Hindia Belanda adalah Sumatera, Kalimantan, Jawa, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku dan Irian dan menurut *constitutie* Belanda 1922 Fasal 1 menjadi bagian kerajaan Belanda dan batas pulau-pulau itu ditentukan menurut perjanjian internasional. Seluruh bekas Hindia Belanda adalah daerah minimal Republik Indonesia.

Sehubungan dengan Provinsi Papua (Irian Barat dahulu), H. Muhammad Yamin (tt : 400) mengatakan bahwa :

”Dengan Irian Barat ada sedikit lain keadaannja. Menurut sedjarah, maka Irian dan sekelilingnja telah sedjak purbakala diduduki bangsa Indonesia Irian, dan dahulu pulau itu mendjadi daerah perpindahan Bangsa Indonesia (*Wanderungsgebiet*) dan sebagian dari padanya pernah mendjadi lingkungan tanah Tidore-Halmahera. Irian ialah daerah Austronesia, jang pusatnja tanah Indonesia kita. Dalam sedjarah seribu tahun kebelakang Irian telah bersatu dengan tanah Maluku, dan mendjadi bersatu-padu dengan Indonesia. Merauke dan Fakfak ; Digul adalah bunji jang terkenal dalam perdjuangan sedjarah kemerdekaan. Sebelum peperangan pulau Irian sudah terbagi dua, jaitu bekas bagian Belanda dan bagian Commonwealth of Australia. Jang dimaksud dengan Irian Barat ialah jang bagian Hindia Belanda dahulu”.

Dengan melihat apa yang dipaparkan oleh H. Muhammad Yamin, maka dapat di-

pahami bahwa Provinsi Papua (dulu Irian Barat) juga masuk wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang telah ditetapkan oleh *The Founding Father's*.

Sejarah perkembangan otonomi di Papua dapat dibagi menjadi beberapa era sebagai berikut :

### **1. Era tahun 1945 – 1966**

Negara Republik Indonesia memproklamkan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, *Nederlands Nieuw Guinea* (Papua Barat) pada waktu itu tidak ikut dalam proses proklamasi tersebut. Bulan Desember 1961 terjadi perjuangan pengembalian Irian Barat kepangkuan Republik Indonesia, tanggal 1 Oktober Tahun 1962 Belanda menyerahkan Papua Barat kepada Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang bernama UNTEA (*Unitet Nation Temporary Administration*) yaitu pemerintahan sementara di bawah pengawasan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Kemudian tanggal 1 Mei 1963 Papua Barat berintegrasi kedalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan nama Irian Barat setelah melaksanakan *New York Agreement*.

Pada era orde lama telah diterbitkan beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Irian Barat antara lain : Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Irian Barat, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1958, kemudian sebagai

penegasan pada tahun 1962 diterbitkan pula Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1962 tentang Pembentukan Propinsi Irian Barat Bentuk Baru (Lembaran Negara Tahun 1962 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2372) dan tahun 1963 dikeluarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1963 tentang Pemerintahan Di Wilayah Irian Barat Segera Setelah Diserahkan Kepada Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1963 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3451), intinya bahwa Irian Barat adalah bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara *de jure* dalam tata hukum nasional Negara Republik Indonesia sesungguhnya Propinsi Irian Barat telah terbentuk sejak tahun 1956 meskipun secara *de facto* saat itu Irian Barat masih diduduki oleh Belanda.

Tahun 1966 Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara Di Luar Produk MPRS Yang Tidak Sesuai Dengan Undang-Undang Dasar 1945. Secara keseluruhan di Indonesia telah ada peraturan perundang-undangan tentang desentralisasi dan otonomi sejak tahun 1945 yaitu diawali dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (Lembaran Negara Tahun 1945 Nomor 1, Lembaran Negara Nomor 23) yang selanjutnya diadakan perbaikan dan penyempurnaan.

## **2. Era tahun 1969 – 1974**

Meninjaklanjuti amanat Ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1966, maka pada tanggal 5 Juli Tahun 1969 diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 yang menetapkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1962 tentang Pembentukan Propinsi Irian Barat Bentuk Baru dan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1963 tentang Pemerintahan Di Wilayah Irian Barat Segera Setelah Diserahkan Kepada Republik Indonesia menjadi undang-undang dengan ketentuan harus diadakan perbaikan dan penyempurnaan.

Selanjutnya, tanggal 10 Nopember Tahun 1969 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonom Di Propinsi Irian Barat (Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2907), terdiri atas IV BAB dan 16 Pasal, secara *de jure* dan *de facto* undang-undang ini yang menjadi landasan hukum dibentuknya Propinsi Irian Barat dan Kabupaten-kabupaten otonomnya yang terdiri dari Kabupaten Sorong, Manokwari, Fak-fak, Yapen Waropen, Paniai, Jayapura, Jayawijaya, Biak Numfor dan Merauke. Kemudian penetapan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) Propinsi Irian Barat sebanyak 40 orang dan masing-masing kabupaten sebanyak 25 orang, disertai penyerahan urusan rumah tangga daerah sebagai kewenangan pangkal yang meliputi urusan bimbingan dan kesejahteraan sosial, urusan pertanian, urusan kesehatan, urusan pendidikan dan

kebudayaan, dan urusan pekerjaan umum serta mengatur tentang kewenangan pembentukan perangkat daerah. Ini merupakan titik awal adanya pemerintahan yang sah karena secara yuridis formal telah melalui tahapan/proses Penentuan Pendapat Rakyat yang lebih dikenal dengan PEPERA, walaupun mengenai PEPERA ini terjadi silang pendapat antara masyarakat Papua dengan Pemerintah Republik Indonesia mengenai keabsahan keberadaan Provinsi Papua sebagai bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seperti dikatakan oleh Musa'ad. M.A (2005 : 126) bahwa :

”berdasarkan kajian yuridis formal ditemukan adanya beberapa produk hukum yang dibuat oleh Pemerintah Republik Indonesia yang secara khusus melegitimasi keberadaan Propinsi Irian Barat/Irian Jaya/Papua dan mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di provinsi tersebut”.

Selanjutnya setelah empat tahun yaitu tahun 1973 Propinsi Irian Barat menjadi bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka nama Irian Barat diganti menjadi Irian Jaya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1973 tentang Perubahan Nama Propinsi Irian Barat Menjadi Irian Jaya (Lembaran Negara Tahun 1973 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1997). Kemudian untuk keseragaman penyelenggaraan pemerintahan di seluruh Indonesia, maka pada tahun 1974 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974

Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037) sebagai tindak lanjut dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Prinsip yang dianut undang-undang tersebut adalah otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Kaitan dengan prinsip ini B. Manan (1994 : 228) berpendapat bahwa istilah "bertanggungjawab sebagai peringatan kepada daerah otonom, bahwa dalam menjalankan otonomi tidak boleh sampai membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

### **3. Era tahun 1998 – sampai sekarang**

Tahun 1998 merupakan tahun tumbangnya pemerintahan orde baru yang ditandai dengan mundurnya Suharto dari kursi kepresidenan, dan ditahun ini juga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Komitmen pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia untuk melakukan reformasi telah memberikan pemikiran baru untuk melakukan pembaharuan bidang pemerintahan daerah. Hal ini terbukti dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839) dengan semangat mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah yang pelaksanaannya lebih bersifat sentralistik.

Prinsip yang dianut oleh undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab yang meletakkan pelaksanaannya pada kabupaten/kota dengan pertimbangan bahwa penyelenggaraan pemerintahan akan lebih efektif jika antara yang memberi pelayanan dan perlindungan dan yang menerima pelayanan dan perlindungan berada dalam jarak yang relatif dekat. Dalam perjalanannya undang-undang ini tidak membawa kemajuan yang berarti sesuai semangat reformasi. Tetapi penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan yang diharapkan karena tidak mampu menciptakan harmonisasi hubungan antara pusat dan daerah, menimbulkan ketegangan antar daerah, antar kabupaten/kota dengan propinsi, terjadi pertentangan kewenangan, ketidakjelasan hubungan kabupaten/kota dengan propinsi termasuk pemilihan kepala daerah yang diwarnai dengan politik uang, dan masih banyak kelemahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi kontribusi negatif terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah, bahkan permasalahan-permasalahan negatif yang timbul dari penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berpotensi menciptakan disintegrasi bangsa. Pada tanggal 4 Oktober 1999 Pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai,

Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 173, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3894) yang menimbulkan konflik horizontal dalam masyarakat Papua sampai menimbulkan korban jiwa. Tahun 2000, keluar lagi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3960).

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) kemudian mengeluarkan Ketetapan Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 pada BAB IV huruf g angka 2 mengenai Pembangunan Daerah antara lain memuat kebijakan otonomi khusus bagi Aceh dan Irian Jaya dan dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan (MPR) mengeluarkan Ketetapan Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah antara lain menetapkan undang-undang otonomi khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Irian Jaya sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 agar dikeluarkan selambatlambatnya tanggal 1 Mei 2001.

Bergulirnya reformasi di Indonesia dan dengan bertolak dari ketetapan-

ketetapan tersebut, para elit politik, eksekutif, akademisi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), serta unsur-unsur yang ada di dalam masyarakat Irian Jaya (Papua sekarang) bergerak menyusun suatu naskah akademik yang melatarbelakangi lahirnya undang-undang otonomi khusus bagi Provinsi Papua.

Untuk meredam aspirasi merdeka atau menekan disintegrasi bangsa di Provinsi Papua, maka dua tahun setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disahkan, Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4151) yang sedikit memberi "kesegaran" bagi orang asli Papua karena ada harapan mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, tentunya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara Pemerintah Daerah dan masyarakat Papua sedang mempersiapkan implementasi Undang-Undang 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yang dihadapkan pada kendala belum tersedianya instrumen hukum sebagai dasar teknis operasionalnya seperti belum terbentuknya Majelis Rakyat Papua (MRP), Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi), Pemerintah Daerah di Provinsi Papua masyarakat Papua kembali dikejutkan dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan

Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong, tepatnya tanggal 27 Januari 2003 dibawah pemerintahan Megawati Sukarnoputri yang menuai protes dan kemarahan seluruh komponen masyarakat Papua termasuk Pemerintah Provinsi Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP).

Masyarakat Papua memandang Pemerintah tidak serius memberikan dan melaksanakan otonomi khusus, karena hampir setiap kebijakan tentang Papua tidak pernah luput dari konflik, kebijakan pemerintah tidak pernah berpihak pada orang Papua. Akhirnya pada 13 Nopember 2003 Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) mengajukan pengujian materiil terhadap Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3960) kepada Mahkamah Konstitusi, terutama terhadap pasal-pasal menyangkut pemekaran atau pembentukan Provinsi Irian Jaya (Papua sekarang) menjadi Provinsi Irian Jaya Tengah dan Propinsi Irian Jaya Barat, karena bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Berkaitan dengan konflik horizontal yang terjadi dalam masyarakat Papua sehubungan dengan Undang-Undang 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat,

Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong dan Inpres Nomor 1 Tahun 2003, Philipus. M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati (2005 : 55) mengatakan bahwa :

”Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 adalah inkonstitusional, disatu sisi bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yaitu dalam Pasal 76 dikaitkan dengan Pasal 74. Ide dasar Pasal 76 adalah ide UUD 1945 yang tersurat dan tersirat dalam Pasal 28I dan Pasal 18B UUD 1945”.

Memasuki tahun kelima berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan untuk merespons amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, maka pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) setelah mengevaluasi memutuskan perlu menyempurnakan sejumlah materi muatan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pada tanggal 15 Oktober 2004 ditetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Sejak tahun 2001 sampai sekarang berlaku dua undang-undang yang sama-sama mengatur tentang otonomi di Provinsi Papua

## **B. Sistem Pemerintahan Negara**

## 1. Pengertian sistem pemerintahan

Mengenai pengertian sistem ini terdapat beragam definisi yang diberikan tergantung sudut pandang masing-masing orang antara lain : Tatang M. Amin (1996 : 1) mengatakan :

”istilah sistem berasal dari bahasa Yunani ”*systema*” yang mempunyai pengertian demikian : pertama suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian (*whole compounded of several parts*”--- *Shrode dan Vich, 1974 : 115*), kedua hubungan yang berlangsung diantara satuan-satuan atau komponen secara teratur (*”an organized, functioning relationship among units or components*”—*Awad, 1979 : 4*) jadi dengan kata lain istilah ”*systema*” itu mengandung arti sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu keseluruhan”

Selanjutnya Sudikno Mertokusumo (2007 : 18) mengatakan bahwa sistem merupakan tatanan atau kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau tatanan unsur-unsur yang saling berkaitan satu sama lain”. Hal senada dikatakan Hestu.B (2003 : 83) bahwa sistem adalah :

”suatu tatanan/susunan yang berupa struktur yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang berkaitan antara satu dengan lainnya secara teratur dan terencana untuk mencapai suatu tujuan. Apabila salah satu dari komponen/bagian tersebut berfungsi melebihi atau kurang dari wewenangnya, maka akan mempengaruhi komponen yang lain.”

Menurut B.N Marbun dalam Kamus Politik Edisi Ketiga Cetakan ke 1, sistem adalah ”perangkat unsur yang secara tertentu saling berkaitan sehingga membentuk satu totalitas”. Sistem oleh Poerwadarminta di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga adalah ”sekelompok bagian (alat dsb) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan sesuatu”.

Lebih lanjut mengenai pengertian pemerintahan terdapat pendapat yang berbeda-beda, ada yang memberikan pengertian pemerintahan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pengertian pemerintahan tidak terdapat terminologi di dalam Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Hadjon P.M dkk, (1994: 6) mengemukakan :

”pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: disatu pihak dalam arti ”fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), dilain pihak dalam arti ”organisasi pemerintahan”(kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan)”.

Selanjutnya Hestu.B (2003 : 84,85) mengartikan pemerintahan dalam dua pengertian yaitu:

”pemerintahan dalam arti luas yakni segala bentuk kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh organ-organ negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan. Pengertian pemerintahan seperti ini mencakup kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh eksekutuf, legislatif maupun yudikatif. Sedang pemerintahan dalam arti sempit tidak lain adalah aktifitas atau kegiatan yang diselenggarakan oleh fungsi eksekutif yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Presiden ataupun Perdana Menteri sampai dengan level birokrasi yang paling rendah tingkatannya. Dengan kata lain penyelenggaraan fungsi-fungsi *administratuur* atau *bestuur* inilah yang disebut sebagai pemerintahan dalam arti sempit”.

Dari berbagai pendapat mengenai sistem dan pemerintahan, maka ditemukan pengertian sistem pemerintahan yang beragam pula, antara lain yang dikemukakan oleh Mahfud Moh.MD (2001: 74) mengatakan : ”sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan cara kerja antar lembaga-lembaga negara”.

Jika pengertian pemerintahan tersebut dikaitkan dengan pengertian sistem, B. Hestu (2003 : 85), maka yang dimaksud dengan sistem pemerintahan adalah :

”suatu tatanan/susunan pemerintahan yang berupa suatu struktur yang terdiri dari organ-organ pemegang kekuasaan di dalam negara dan saling melakukan hubungan fungsional diantara organ-organ negara tersebut baik secara vertikal maupun horizontal untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki”.

Ryaas . M Rasyid (1997: 23) mengemukakan :

”kalau kita membahas tentang sistem pemerintahan, maka perhatian seyogyanya diarahkan pada tiga komponen utamanya yaitu aturan main (konstitusi, hukum, etika), lembaga-lembaga (yang berwenang melaksanakan aturan main), dan pelaku (khususnya pemimpin-pemimpin yang bertanggungjawab atas pelaksanaan kewenangan-kewenangan yang melekat pada lembaga-lembaga)”.

Mengenai pengertian sistem pemerintahan negara, menurut doktrin Hukum Tata Negara yang selalu dituangkan dalam konstitusi terdapat tiga pengertian sistem pemerintahan negara, yaitu pertama, sistem pemerintahan dalam arti paling luas, yakni tatanan yang berupa struktur dari suatu negara dengan menitik beratkan pada hubungan antara negara dan rakyat (bentuk pemerintahan monarki, aristokrasi dan demokrasi), kedua, sistem pemerintahan negara dalam arti luas, yakni suatu tatanan atau struktur pemerintahan negara yang bertitik tolak dari hubungan antar semua organ negara, termasuk hubungan antara pemerintah pusat (*central government*) dengan bagian-bagian yang terdapat di dalam negara di tingkat lokal (*local government*) yang menimbulkan bangunan negara kesatuan, bangunan negara

federal, dan bangunan negara konfederasi, dan yang ketiga, sistem pemerintahan negara dalam arti sempit, yakni suatu tatanan atau struktur pemerintahan negara yang bertitik tolak dari hubungan sebagian organ negara di tingkat pusat khususnya hubungan antara legislatif dan eksekutif yang menimbulkan model sistem parlementer, sistem pemisahan kekuasaan, dan sistem pemerintahan dengan pengawasan langsung oleh rakyat.

## **2. Sistem Pemerintahan Negara Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945**

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sistem pemerintahan negara secara implisit tidak terdapat di dalam sistematika Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Bahkan dalam beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 secara eksplisit menggambarkan bentuk campuran antara sistem presidensiil dan sistem parlementer. Dalam penjelasan umum, dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Presiden Republik Indonesia adalah kepala eksekutif dan tidak boleh merangkap menjadi anggota Dewan dan Mahkamah Agung dan Pimpinan MPR, Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Hal ini menunjukkan kecenderungan kearah sistem presidensiil. Akan tetapi karena Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat tetapi oleh MPR dan MPR dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya karena melanggar Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara,

maka hal ini menunjukkan bahwa sistem presidensiil yang dianut bukan sistem presidensiil murni, tetapi lebih cenderung kearah sistem parlementer. Maka dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mempergunakan sistem presidensiil tidak murni (*quasi presidensiil*).

Sesudah amandemen, dengan gerakan dan semangat reformasi, maka ditegaskan bahwa sistem pemerintahan presidensiil akan tetap dipertahankan dan bahkan diperkuat dengan penetapan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Melalui amandemen Undang-Undang dasar Tahun 1945, sistem pemerintahan di Indonesia mempergunakan sistem pemerintahan presidensiil murni, di bidang politik kedudukan Presiden/wakil Presiden dan lembaga parlemen sama-sama kuat.

### **C. Pembagian Wewenang**

#### **1. Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus**

##### **a. Desentralisasi**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah baik Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikenal tiga bentuk asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan (*medebewind*).

Dalam pembahasan selanjutnya penulis menitik beratkan pada asas

desentralisasi yang berkaitan langsung dengan otonomi daerah. Substansi otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan dipahami sebagai kewenangan daerah yang merupakan hasil penyerahan dan atau pengalihan dari pemerintah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan. Desentralisasi sebagai suatu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu sendi yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan. Penggunaan asas desentralisasi disamping bertujuan untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan negara yang efektif dan efisien, desentralisasi juga merupakan pencerminan penyelenggaraan demokrasi pemerintahan negara dan asas kedaulatan rakyat.

Desentralisasi menurut Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 huruf e adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 7 mengatur bahwa, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kalau diteliti satu persatu, maka ada beragam defenisi tentang desentralisasi yang dikemukakan oleh para sarjana baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri karena beragam pula aspek, hal dan pihak yang terlibat dalam suatu proses desentralisasi di berbagai negara, tetapi semuanya masih dalam satu kerangka yaitu desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan, antara lain seperti dikatakan oleh Hans Kelsen dalam B. Manan (1994: 24) :

”desentralisasi adalah salah satu bentuk organisasi negara. Karena itu pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara. Negara itu merupakan tatanan hukum (*legal order*), jadi desentralisasi itu menyangkut sistem tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara. Tatanan hukum desentralistik menunjukkan ada berbagai kaidah hukum yang berlaku sah pada (bagian-bagian) wilayah yang berbeda. Ada kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (*central norms*) dan ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut *desentral* atau kaidah lokal (*desentral or lokal norms*).”

Van der Walle dalam Dr. JP. Salossa (2002:1) mengatakan :

”desentralisasi adalah suatu proses untuk menciptakan lebih banyak kesempatan kepada berbagai segmen masyarakat di dalam suatu negara untuk berpartisipasi menyelenggarakan hak-hak dan kewajiban masyarakat sipil dalam rangka mencapai kualitas hidup yang lebih baik dalam pengertian seluas-luasnya.”

Lebih lanjut van der Walle dalam JP. Salossa (2002:12) menyimpulkan hal-hal berikut ini sebagai akibat positif desentralisasi:

- a. Partisipasi masyarakat sipil dapat diperluas dalam aspek-aspek politik, ekonomi dan sosial, yang pada gilirannya akan semakin memperkuat proses demokrasi;
- b. Pelayanan publik dapat dilakukan secara lebih efisien dan efektif;

- c. Sektor publik (pemerintah dan swasta) dipaksa menjadi lebih akuntabel/bertanggung jawab, karena harus transparan dalam bekerja dan lebih responsif terhadap kebutuhan dan tuntutan masyarakat;
- d. Dalam kaitannya dengan isu pengentasan kemiskinan dan hak-hak daerah dan kelompok-kelompok masyarakat yang termarginalkan, desentralisasi diharapkan akan memungkinkan suara mereka lebih didengar secara substansial, karena akses mereka ke pembuatan keputusan politik lebih besar.”

Selanjutnya Manan. B dalam Hestu. B (1998 : 88) memberi gambaran bahwa :

”desentralisasi adalah bentuk dari susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan Pemerintahan Pusat dan susunan Pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial atau fungsi pemerintahan tertentu”.

B. Hestu (2003 : 140) mengatakan dari berbagai defenisi tentang desentralisasi, maka secara doktriner bentuk-bentuk desentralisasi adalah sebagai berikut :

- ”a. Desentralisasi teritorial : penyerahan urusan pemerintahan (pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan) dari pemerintah pusat/daerah tingkat yang lebih atas kepada badan-badan yang bersifat kewilayahan (teritorial). Desentralisasi ini menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (lihat Pasal 18 UUD 1945).
- b. Desentralisasi fungsional : penyerahan urusan pemerintahan (pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan) dari pemerintah pusat/daerah tingkat yang lebih atas kepada badan-badan fungsional tertentu. Desentralisasi ini menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (lihat Subak di Bali).
- c. Desentralisasi politik : pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Pengertian ini sama dengan pengertian desentralisasi teritorial, karena didasarkan kepada sifat kedaerahan sebagai salah satu unsurnya.

- d. Desentralisasi kebudayaan : memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll). Dalam kebanyakan negara kewenangan ini diberikan kepada kedutaan-kedutaan asing demi pendidikan warga negara masing-masing negara dari kedutaan negara yang bersangkutan. Dengan demikian sebenarnya desentralisasi yang demikian ini bukan merupakan bentuk asas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- e. Desentralisasi administratif : pemerintah melimpahkan sebagian kewenangannya kepada alat perlengkapan atau organ pemerintahan sendiri di daerah, yakni pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah untuk dilaksanakan. Pengertian seperti ini tidak membedakan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi”.

Sebagai suatu asas yang bermaksud untuk melakukan penyerahan urusan pemerintahan, demikian Hestu. B (1996 : 91), maka secara doktriner dikenal adanya dua bentuk penyerahan urusan pemerintahan, yaitu :

- ”1. penyerahan penuh, artinya baik tentang asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang cara menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonom) dan ;
2. penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri (medebewind)”.

Secara umum dapat dikatakan bahwa desentralisasi dalam arti luas adalah suatu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang mencerminkan kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah. Pencerminan kepentingan pemerintah pusat diapresiasi dalam bentuk dekonsentrasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 8 adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan medebewind atau tugas pembantuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desas serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Pencerminan kepentingan pemerintahan daerah diapresiasi dalam desentralisasi dalam arti sempit. Pengertian tentang dekonsentrasi dan tugas pembantuan ini merupakan penyempurnaan dari pengertian yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Walaupun beragam definisi tentang desentralisasi yang dikemukakan oleh para sarjana, pembahasan penulis difokuskan pada defenisi atau pengertian desentralisasi yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 7 dan sebagai dasar yuridis adalah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, maka desentralisasi pada prinsipnya adalah : penyerahan wewenang dari pemerintah tingkat atas kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri,

merupakan suatu asas yang bermaksud melakukan pembagian wilayah negara menjadi daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri (desentralisasi teritorial) dan mempunyai pemerintahan di daerah yang diberi wewenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi) serta merupakan bentuk susunan organisasi negara yang terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah yang lebih rendah yang pembentukannya baik berdasarkan teritorial maupun fungsi pemerintahan tertentu.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas mengatur pembagian wewenang/urusan pemerintahan dan sebagai pedoman pelaksanaannya dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintahan, Pemerintahan Daerah Propinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4737);

#### **b. Otonomi Daerah**

Istilah otonomi dalam tinjauan etimologis berasal dari bahasa Latin "autos" yang berarti sendiri dan "nomos" yang berarti aturan. Dalam terminologi *Encyclopedia of Social Science* demikian Sarundajang dalam Musa'ad (2005 : 28) otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal*

*self sufficiency of social body and its actual independence*. Dalam terminologi ini tersirat dua dimensi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual dependence*. Selanjutnya Manan dalam Musa'ad (2005 : 21), 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.”

Sehubungan dengan istilah otonomi, Ateng Sjariffudin dalam B. Hestu (1998 : 27) 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”.

Di dalam negara kesatuan yang mempergunakan asas desentralisasi di samping dijumpai adanya struktur Pemerintahan Pusat (*central government*) juga dikenal adanya daerah-daerah yang menyelenggarakan pemerintahan sendiri, artinya daerah-daerah tersebut mempunyai hak, kewajiban, wewenang dan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri, yang sering disebut dengan otonomi, maka konsekuensi logis dari komitmen *the founding father's* kita yang memilih asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pe-

merintahan melahirkan pemerintahan daerah yang berarti Negara Kesatuan Republik Indonesia secara hirarkis terbagi atas pemerintahan Pusat dan pemerintahan daerah.

Pemerintah Daerah diberi hak dan wewenang untuk mengurus rumah tangga sendiri (*local self government*), hak dan kewenangan ini kita kenal dengan istilah otonomi daerah. Pengertian tentang otonomi daerah oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam BAB I Pasal 1 angka 5 menentukan :

”otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan-urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Selanjutnya pemerintah daerah yang memiliki hak dan kewenangan tersebut kita kenal dengan sebutan daerah otonom. Mengenai pengertian daerah otonom terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah BAB I Pasal 1 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”.

Sehubungan dengan itu Y.W. Sunindhia dalam B. Hestu (1998 : 27-28) mengemukakan bahwa :

”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 dinamakan otonom”.

Menurut Supomo dalam B. Hestu (1998 : 28), bahwa :

”otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat-sifat khusus yang berlainan dari pada riwayat daerah lain. Berhubung dengan itu, maka pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model”.

Istilah otonomi dan desentralisasi sering dipergunakan secara bergantian dalam konteks yang sama, padahal sesungguhnya kedua istilah tersebut mempunyai penonjolan karakter tersendiri. Istilah otonomi dan desentralisasi mempunyai tempat masing-masing, istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik kekuasaan negara), sedangkan istilah desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara), namun jika dilihat dalam konteks pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dalam prakteknya kedua istilah tersebut mempunyai kaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan, demikian Simorangkir dalam Musa’ad. M.A, (2005 : 27). Hal senada dikatakan B.

Hestu (1998 : 16) bahwa :

”adanya otonomi daerah merupakan akibat dari adanya penyerahan atau pelimpahan urusan pemerintahan dari pemerintah kepada suatu tingkat daerah tertentu untuk diatur dan diurus sebagai rumah tangga sendiri. Oleh sebab itu antara asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan otonomi daerah

menunjukkan hubungan sebab akibat, antara satu daerah yang lain terjalin relasi yang sangat erat”.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan

di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan kekhasan daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Dikatakan pula dalam penjelasan umum bahwa pelaksanaan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah

dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah kepentingan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Menurut Manan dalam B. Hestu, (1998 : 13) :

”fungsi utama Pemerintah Daerah adalah memberikan pelayanan untuk kesejahteraan masyarakat dalam bentuk penyediaan atau pemenuhan kebutuhan seperti kesehatan, kebersihan dan sebagainya. Oleh sebab itu dengan pendekatan fungsi inilah dapat lebih mudah membedakan fungsi utama Pusat dan fungsi utama Daerah, yaitu daerah berfungsi dalam bidang pelayanan konkrit terhadap masyarakat sedangkan Pusat untuk urusan-urusan lainnya”

Di samping itu untuk dapat mewujudkan penyelenggaraan otonomi daerah yang benar-benar sehat atau untuk mewujudkan kesesuaian antara prinsip dan praktek penyelenggaraan otonomi daerah, ada empat faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah demikian Riwo Kaho (2005 : 66 - 69), yaitu :

”Faktor pertama, yaitu manusia pelaksananya harus baik faktor yang esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pentingnya faktor ini karena manusia merupakan subyek dalam setiap aktivitas pemerintahan, faktor kedua adalah keuangan yang baik. Faktor keuangan penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Faktor ketiga, adalah peralatan

yang cukup baik. Pengertian peralatan di sini adalah setiap benda atau alat yang dapat dipergunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan Pemerintah Daerah. Faktor keempat, adalah organisasi dan manajemen yang baik. Organisasi yang dimaksudkan adalah organisasi dalam struktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain dalam rangka mencapai sesuatu tujuan tertentu”.

### c. Otonomi khusus

Reformasi yang terjadi tahun 1998 ditandai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan paradigma baru bagi pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana dikatakan Musa'ad M.A (2005 : 119) bahwa :

”Komitmen pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia untuk melakukan reformasi, telah melahirkan pemikiran dan kesadaran baru dalam menangani berbagai permasalahan yang mewarnai kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemikiran dan kesadaran baru tersebut ditandai dengan adanya perubahan paradigma dalam penanganan berbagai masalah bangsa dari yang berdasarkan pendekatan keamanan/stabilitas menjadi pendekatan sosial/kesejahteraan, dengan memperhatikan kesetaraan dan keberagaman kehidupan sosial budaya masyarakat lokal. Kebijakan mengenai penetapan Irian Jaya sebagai daerah otonomi khusus merupakan salah satu bentuk aktualisasi dari adanya perubahan paradigma tersebut. Kebijakan ini dilandasi oleh adanya kesadaran bahwa keputusan politik penyatuan Irian Barat menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya mengandung cita-cita luhur demi kemajuan rakyat Irian Barat”.

Provinsi Papua karena karakteristik daerahnya yang berbeda dengan daerah lain diberi otonomi khusus dengan tujuan bahwa melalui otonomi khusus Provinsi Papua memperoleh suatu kewenangan dan perlakuan yang sangat berbeda atau dikecualikan dengan daerah lainnya di

Indonesia agar dapat lebih membangun daerahnya dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki, karena otonomi khusus dipandang sebagai suatu keberpihakan kepada masyarakat yang selama ini diabaikan dan diperlakukan hanya sebagai obyek dalam pembangunan dan bukan sebagai subyek dalam pembangunan.

Konsep otonomi khusus menurut Tim Khusus yang dibentuk oleh Gubernur Propinsi Irian Jaya (Provinsi Papua sekarang) sebagaimana dimaksud dalam Naskah Akademis yang melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dirumuskan sebagai :

”kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus berarti pula kebebasan untuk berpemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekeayaan alam Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua dengan tidak meninggalkan tanggungjawab untuk ikut serta mendukung penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah-daerah lain di Indonesia yang memang berkekurangan. Hal lain yang tidak kalah penting adalah kebebasan untuk menentukan strategi pembangunan soaial, budaya, ekonomi dan politik yang sesuai dengan karesteristik dan kekhasan sumber daya manusia serta kondisi alam dan kebudayaan orang Papua”

Otonomi khusus dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Pasal 1 huruf b adalah:

”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”.

Penjelasan umum Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi

Khusus Bagi Provinsi Papua menyebutkan, pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain. Selain itu, 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 berarti pula tanggungjawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama dan kaum perempuan. Peran serta yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, yang tercermin melalui

perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi dan hak ulayat, adat dan hukum adat.

Hal-hal mendasar yang menjadi isi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua adalah :

Pertama, pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan;

Kedua, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar; dan

Ketiga, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri :

- a. partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;
- b. pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip

pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat, dan

c. penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat.

Keempat, pembagian wewenang, tugas, dan tanggungjawab yang tegas dan jelas antara Badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

## **2. Pembagian wewenang**

Secara umum dalam hukum ketatanegaraan dikenal adanya teori atau ajaran tentang sistem pembagian wewenang, yaitu :

- a. Teori residu (teori sisa), dalam teori ini secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Teori ini dianut oleh negara-negara di daratan Eropah seperti antara lain Perancis, Belanda, Belgia, dan sebagainya.
- b. Sistem materiil, dalam sistem ini tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terinci. Di luar dari tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan pemerintah pusat. Sistem ini lebih banyak dianut oleh negara-negara Anglo Saxon, terutama Inggris dan Amerika.

- c. Sistem formil, dalam sistem ini, urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam atau dengan undang-undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya asal tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi.
- d. Sistem riil, dalam sistem ini penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pusat atau pertumbuhan masyarakat yang terjadi.

Dalam pembahasan selanjutnya penulis akan membahas pembagian wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu tentang Sistem Rumah Tangga Daerah.

Terkait dengan sistem rumah tangga daerah, B. Manan (1994 : 26) mengatakan :

”Sistem Rumah Tangga Daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik itu atas dasar penyerahan atau pengakuan atau yang dibiarkan menjadi urusan rumah tangga daerah”.

Secara konseptual dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikenal tiga sistem rumah tangga daerah yaitu :

a. Sistem rumah tangga material

Dalam sistem rumah tangga materiil, isi dari urusan rumah tangga daerah telah ditentukan secara tegas dan terperinci, artinya ada pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab yang rinci antara pusat dan daerah.

Manan. B (1994 : 28) mengemukakan :

”Sistem rumah tangga materiil berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan Pusat dan Daerah. Daerah dianggap memang mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh Pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan”.

Pangkal tolak pemikiran yang demikian, dalam sistem rumah tangga materiil, otonomi daerah jelas bukan merupakan sesuatu (hak, wewenang dan tanggungjawab) yang tumbuh dan berkembang secara alami, melainkan hanya sebatas sebagai suatu pemberian atau penyerahan dari pemerintah pusat kepada suatu tingkat daerah tertentu.

Sehubungan dengan sistem rumah tangga materiil, Dann Sugandha dalam B. Hestu (1993 : 29-30) berpendapat :

”Pemberian otonomi materiil, Pemerintah Pusat menentukan secara terperinci wewenang yang diserahkan. Wewenang ini ditetapkan dalam Undang-Undang desentralisasi maupun dalam Undang-Undang pembentukan suatu daerah menjadi suatu daerah otonom. Daerah-daerah kemudian hanya berhak melaksanakan kekuasaan yang telah disebut satu persatu, sedangkan wewenang lainnya yang ada di luar itu akan tetap menjadi wewenang Pusat sampai waktunya dapat pula diserahkan kepada daerah”.

Keuntungan dari sistem rumah tangga materiil adalah :

- 1) ada kepastian mengenai jenis dan jumlah kewenangan pemerintahan yang dapat menjadi wewenang pemerintah daerah.
- 2) Daerah dapat dengan segera menyelenggarakan otonominya karena kepastian mengenai urusan atau wewenang pemerintahan sudah didapatkan.
- 3) Kemungkinan terjadinya *overlap* dan duplikasi pengaturan dan pengurusan urusan atau wewenang pemerintahan antara pusat dan daerah dapat dieliminir.

Menurut Bagir Manan dalam B. Hestu (2003 : 146-147), sistem ini juga juga mengandung kelemahan-kelemahan yaitu :

- ”1) Sistem rumah tangga materiil (*driekringenleer*) bertitik tolak dari asumsi yang keliru. Seolah-olah urusan pemerintahan itu dapat diketahui jumlah dan dapat dipilah-pilah secara pasti pula antara urusan pusat dan urusan daerah.
- 2) Mudah menimbulkan *spanning* hubungan antara pusat dan daerah, karena kemungkinan daerah banyak menuntut agar urusan pemerintahan tertentu diserahkan kepadanya.
- 3) Tidak fleksibel sehingga perkembangan desentralisasi tidak berjalan sesuai dengan perkembangan daerah. Daerah serba tergantung pada kehendak dan kecenderungan-kecenderungan yang ada di pusat.
- 4) Ada kecenderungan serba *uniformitas* (penyeragaman) tanpa memperhitungkan kenyataan dan perbedaan-perbedaan antara daerah-daerah yang berlainan.
- 5) Tidak mendorong inisiatif dan kreatifitas daerah dalam mengembangkan pelayanan terhadap masyarakat, karena dibatasi oleh urusan-urusan yang diserahkan saja”.

b. Sistem rumah tangga formal

Sistem rumah tangga formil, berpangkal tolak dari asumsi (prinsip) bahwa tidak ada perbedaan substansial (sifat) antara urusan atau wewenang yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan daerah.

Sujamto dalam Hestu. B (2003 : 147) berpendapat bahwa :

”dalam sistem rumah tangga formal, urusan-urusan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah tidak apriori harus ditetapkan dengan Undang-Undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya asal tidak memasuki hal-hal atau urusan-urusan yang telah diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Jadi pembatasan terhadap urusan rumah tangga daerah menurut sistem rumah tangga formal terletak pada tingkatan derajat yang mengaturnya”.

Dalam sistem rumah tangga formil pada prinsipnya daerah dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri atas dasar kebebasan dan inisiatif sendiri meskipun urusan tersebut belum diserahkan. Manan. B dalam Hestu. B (1998 : 32) mengemukakan bahwa : ”isi rumah tangga daerah dalam sistem rumah tangga formal tidak diberikan (*toekkenen*) tetapi sesuatu yang dibiarkan tumbuh (*toelaten*) atau diberikan pengakuan (*erkkennen*)”.

B. Hestu (1998 : 33) mengemukakan :

”ternyata dalam sistem rumah tangga formal juga tidak menutup kemungkinan adanya isi atau urusan rumah tangga Daerah yang berasal dari pemberian. Hal ini mengingat dalam sistem rumah tangga ini juga mengakui adanya asas kemanfaatan penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Artinya, apabila ada suatu jenis urusan pemerintahan yang oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat yang lebih atas dianggap layak untuk diserahkan kepada suatu daerah dengan pertimbangan bahwa

urusan tersebut akan lebih baik atau bermanfaat bila diurus oleh daerah yang bersangkutan, maka urusan pemerintahan tersebut akan diserahkan atau diberikan kepada daerah untuk diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri”.

c. Sistem rumah tangga nyata (*riil*)

Sistem ini lazim disebut sistem otonomi nyata atau *riil* karena isi rumah tangga daerah didasarkan pada keadaan-keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Faktor-faktor yang nyata adalah potensi daerah, kemampuan daerah, kondisi daerah dan kebutuhan daerah, B. Manan (1994 : 32) mengatakan bahwa :

”Memang benar sistem rumah tangga nyata mengandung ciri-ciri sistem rumah tangga formal dan ciri-ciri rumah tangga material. Meskipun demikian, rumah tangga nyata menunjukkan ciri-ciri khas yang membedakannya dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material, yaitu :

Pertama : adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formal.

Kedua : Disamping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara ”material” Daerah-daerah dalam rumah tangga nyata, dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh Pusat atau Daerah tingkat lebih atas.

Ketiga : Otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing”.

Sehubungan dengan isi kewenangan pemerintahan daerah ditentukan oleh faktor-faktor dan keadaan nyata suatu daerah, maka Riwo Kaho mengatakan :

”karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini berdasarkan pada keadaan yang *riil* di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas/urusan yang selama ini menjadi wewenang Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang daerah, suatu ketika bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada Pemerintah Pusat atau ditarik kembali dari daerah”.

Dengan pemahaman terhadap sistem rumah tangga nyata (*riil*), maka B. Hestu (2003 : 153) menyimpulkan bahwa di dalam sistem rumah tangga nyata (*riil*) akan dijumpai beberapa prinsip, yaitu :

- ”1) Dengan Sistem Rumah Tangga Nyata, memberikan kepastian mengenai isi atau urusan rumah tangga daerah (dengan melihat urusan pangkalnya), juga tidak menutup kemungkinan bahwa Daerah tetap diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan wewenang pemerintahan lain berdasarkan inisiatif dan aspirasi masyarakat asalkan tidak melanggar peraturan perundang-undangan dan konsep negara kesatuan.
- 2) Isi ataupun kewenangan pemerintahan bagi suatu daerah akan ditentukan oleh faktor-faktor dan keadaan-keadaan masing-masing daerah. Oleh sebab itu dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah tidak akan dijumpai adanya bentuk-bentuk penyeragaman kewenangan pemerintahan di semua daerah.
- 3) Dengan mempergunakan sistem rumah tangga nyata, maka pelaksanaan penyerahan wewenang pemerintahan lebih menekankan pada aspek kualitatif bukan kuantitatif. Maksudnya adalah penyerahan wewenang pemerintahan kepada Daerah Otonom semata-mata tidak diukur berdasarkan kemampuan, keadaan dan kebutuhan daerah. Dengan kata lain keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah akan dilihat dari besaran wewenang pemerintahan. Bukan jumlah wewenang pemerintahan.
- 4) Sistem rumah tangga nyata mengandung unsur rumah tangga materiil dan unsur rumah tangga formiil. Kondisi semacam ini disamping mempercepat proses pelaksanaan otonomi di masing-masing daerah (karena adanya kepastian urusan pangkal) juga

- a membuka proses demokratisasi di tingkat Pemerintahan Daerah, mengingat kelanjutan dari keberhasilan otonomi sangat ditentukan oleh prakarsa atau inisiatif masing-masing daerah dengan berlandaskan pada aspirasi rakyat di masing-masing daerah tersebut”.

