

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dalam Pasal 18B ayat ( 1 ) mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Setiap provinsi di Republik Indonesia diberikan kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan asas otonomi. Selain otonomi daerah yang diberikan kepada setiap provinsi, ada beberapa provinsi yang diberikan suatu kekhususan dalam mengatur urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan asas otonomi. Provinsi-provinsi yang dimaksud antara lain adalah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua.

Provinsi Papua diberi Otonomi Khusus melalui UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang kemudian dicabut dengan UU No. 35 Tahun 2008 Tentang perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001. Dalam UU Otsus ini dapat dilihat bahwa latar belakang diberlakukan UU ini karena 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.

Berdasarkan beberapa latar belakang yang telah disebutkan di atas maka dalam UU Otsus Papua ini terdapat penekanan khusus pada pasal-pasal perihal pembangunan yang mencakup perekonomian, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan, pembangunan berkelanjutan dan lingkungan hidup, sosial, keagamaan, dan penguatan kapasitas kelembagaan pemerintahan dan masyarakat ( *capacity building* ).<sup>1</sup>

Pemerintah daerah baik Provinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai pandangan tersendiri guna meningkatkan pendidikan terlebih lagi kesehatan, ekonomi kerakyatan dan infrastruktur. Tujuannya adalah untuk mensejahterakan masyarakatnya baik di pesisir pantai, pulau, pedalaman serta daerah-daerah terpencil. Pandangan itu nampak ketika saat ini keempat bidang tersebut belum terlaksana secara merata di daerah sesuai dengan implementasi UU Otsus. Misalnya, Pendidikan menjadi persoalan yang makin terpuruk dan masih terbelang tertinggal terlebih di daerah pedalaman dan pesisir Papua di wilayah Indonesia bagian timur khususnya, dan umumnya di wilayah negara kesatuan republik Indonesia. Persoalan mendasar di bidang kesehatan saat ini di Indonesia secara keseluruhan mendapat guncangan yang besar, dimana warga masyarakat di beberapa daerah terkena kasus; gizi buruk, selain itu penyediaan air bersih yang tidak memadai, imunisasi, perilaku tidak sehat, epidemiologi penyakit menular dan tidak menular, gangguan kesehatan jiwa, pelayanan kesehatan kuratif,

---

<sup>1</sup> Wawan H.Purwanto,2010,*Papua 100 tahun ke depan*,CMB press,Jakarta timur,hal.127.

persebaran tenaga medis dan paramedis, kesetaraan gender, anggaran kesehatan, tingginya kasus HIV/AIDS dan sebagainya.<sup>2</sup>

Nabire menjadi pintu masuk dan keluar masyarakat yang ada di pegunungan, seperti kabupaten-kabupaten pemekaran, ini berarti Kabupaten Nabire akan menemukan problematika sosial yang di dalamnya juga termasuk masalah kesehatan. AIDS akan terus meningkat, sejalan dengan mobilitas penduduk yang gemar berpindah-pindah tempat, dan Kabupaten Nabire di prediksi pada masa yang akan datang, sebagai kota tong sampah, maksudnya satu-satunya kota yang akan menampung semua persoalan yang berhubungan dengan masalah medis. Sekarang ini rumah sakit di pegunungan sangat terbatas dan minim dengan fasilitas termasuk tenaga medis, itu berarti orang sakit akan di kirim ke kota Nabire. Tenaga medis dalam hal ini dokter di rumah sakit Kabupaten Nabire itu terbatas, banyak kasus AIDS di rumah sakit Nabire, hanya di rawat sementara di rumah sakit, setelah pulang ke rumah dokter dan rumah sakit tidak ada urusan lagi.<sup>3</sup>

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, maka permasalahan yang dikemukakan adalah:

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

---

<sup>2</sup> Wikimu.com, Adii jemmy, *otsus dampak buruk bagi orang papua*, 20 september 2010

<sup>3</sup> YPKM Papua Online, Jack Marey, *Pelatihan Pastoral Konseling AIDS Bagi para Pendeta Di Nabire*, 19 Oktober 2010

1. Bagaimana Pengaruh Kebijakan Pemerintah Kabupaten Nabire dalam meningkatkan kesehatan masyarakat?
2. Kendala yuridis apa yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Nabire dalam meningkatkan kesehatan masyarakat?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Pengaruh Kebijakan Pemerintah Kabupaten Nabire dalam meningkatkan kesehatan masyarakat
2. Untuk mengetahui kendala yuridis yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Nabire dalam meningkatkan kesehatan masyarakat

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Memberikan kontribusi kepada perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya pada bidang Hukum Tata Negara dan Pemerintahan.
2. Memberikan masukan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua khususnya dibidang kesehatan.

### **E. Keaslian penelitian**

Pada penelitian sebelumnya, Grace Amelia Senggu, mahasiswi dari Universitas Atmajaya Yogyakarta juga memilih kabupaten Nabire sebagai lokasi penelitian. Judul skripsi saudari Grace Amelia Senggu adalah

“PERLINDUNGAN HUTAN DAN MASYARAKAT TERHADAP PERTAMBANGAN EMAS DI KABUPATEN NABIRE PAPUA “. Masalah hukum yang menjadi dasar penelitian hukum ini adalah perusakan hutan dan pelanggaran hak masyarakat oleh terjadinya penambangan emas di Kabupaten Nabire Papua. Tujuan dari penulisan hukum ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan perlindungan hutan dan perlindungan masyarakat terhadap pertambangan emas di daerah kabupaten Nabire.

Penelitian tersebut dilakukan dengan metode Sampling Random. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh penulis, ditemukan bahwa perlindungan hutan dan masyarakat di Kabupaten Nabire telah dilakukan namun belum dioptimalkan . Untuk menciptakan perlindungan hutan dan masyarakat di Kabupaten Nabire, penulis menyarankan kepada masyarakat untuk menyadari dampak negatif yang akan terjadi pada hutan karena kegiatan penambangan yang dilakukan oleh masyarakat.

Dengan demikian ada persamaan antara judul skripsi milik saudari Grace Amelia Senggu dengan usulan penelitian yang diajukan oleh penulis yaitu memilih kabupaten Nabire sebagai lokasi penelitian. Namun pada substansinya terdapat perbedaan yang sangat fundamental yaitu perbedaan dalam tema penelitian. Penulis menitikberatkan tema penelitian ini adalah otonomi khusus dan bukan tema pertanahan dan lingkungan.

## **F. Landasan Teori**

### **1. Desentralisasi**

Indonesia merupakan Negara kesatuan yang berbentuk Republik berdasarkan Pasal 1 ayat ( 1 ) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Sesuai dengan bunyi dari Preamble atau pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat, maka dapat dilihat bahwa tujuan dari dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Membahas mengenai bangunan Negara, maka kriteria yang harus dipergunakan adalah menyangkut struktur atau susunan Negara. Dalam hal ini titik tolaknya tertuju pada pembagian dan hubungan kekuasaan antara *Central Government* ( Pemerintah Pusat ) dengan *Local Government* ( Pemerintah Lokal ). Sehubungan dengan hal ini, maka pada garis besarnya dikenal adanya 3 macam bangunan Negara, yaitu Negara Kesatuan ( Unitaris ), Negara Serikat ( Federasi ), dan Serikat Negara-Negara ( Konfederasi ).

Bangunan Negara kesatuan ( Unitaris ), apabila hanya ada satu kekuasaan yang berwenang untuk membuat Undang-Undang yang berlaku untuk seluruh wilayah Negara, yakni pemerintah pusat. Sedangkan *Local Government* hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan Undang-Undang yang dibuat oleh pemerintah pusat. Walaupun ada kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan ditingkat lokal, maka kewenangan itu bersumber pada delegasi kewenangan maupun atribusi kewenangan.

Delegasi kewenangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Hasil dari delegasi kewenangan ini berupa peraturan pelaksana. Kewenangan delegasi ini tidak diberikan, melainkan “ diwakilkan “, serta kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada. Sedangkan atribusi kewenangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan kepada suatu lembaga Negara atau pemerintah. Hasil dari adanya atribusi kewenangan ini tidak lain adalah peraturan otonom. Kewenangan ini melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

Terkait dengan ada atau tidaknya kedua kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan ditingkat lokal tersebut, maka sangat tergantung corak dari bangunan Negara kesatuan itu sendiri berdasarkan pada asas penyelenggaraan pemerintahannya, yakni:

1. Negara kesatuan dengan mempergunakan asas desentralisasi dimana pemerintah lokal dapat membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan sendiri ( otonomi ) atas dasar delegasi kewenangan ataupun atribusi kewenangan
2. Negara kesatuan dengan mempergunakan asas sentralisasi, dimana pemerintah lokal tidak dapat membentuk peraturan perundang-undangan

di tingkat lokal, karena seluruh kebijakan Negara sifatnya terpusat, dan pemerintah lokal hanya sekedar menjadi alat dari pemerintah pusat.<sup>4</sup>

Namun setiap provinsi sampai ke tingkat kabupaten/kota mempunyai kondisi, kebutuhan, sumber daya alam ( SDA ), dan sumber daya manusia ( SDM ) yang berbeda yang hanya diketahui oleh pemerintah daerah tersebut sehingga Negara kesatuan dengan mempergunakan asas sentralisasi tidak akan bisa mensejahterakan warga negaranya apalagi yang berada dipelosok. Pelayanan publik akan semakin dapat terlaksana apabila asas yang dipergunakan dalam Negara kesatuan adalah asas desentralisasi.

Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah Negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah muslimin, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan soejito, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.<sup>5</sup>

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi ini menunjukkan: (1) satuan-satuan desentralisasi ( otonomi ) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat; (2) satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien; (3) satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; (4) satuan-satuan desentralisasi

---

<sup>4</sup> B.Hestu Cipto Handoyo,2009,*Hukum Tata Negara Indonesia*,Universitas Atma Jaya Yogyakarta,Yogyakarta,hal 123-124

<sup>5</sup> Ni'matul Huda,,2005,*Hukum Tata Negara Indonesia*,PT RajaGrafindo Persada,Jakarta,hal.307

mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.<sup>6</sup>

Apabila menyimak pendapat Amrah muslimin dan pendapat Irawan soejito, maka akan ditemukan 2 persamaan yang signifikan. Dalam pengertian desentralisasi menurut Amrah muslimin dan Irawan soejito, wewenang yang diterima oleh pemerintah daerah adalah wewenang yang dilimpahkan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Berarti desentralisasi disini dianggap sama dengan dekonsentrasi karena wewenang itu dilimpahkan.

Pendapat Joeniarto mengenai desentralisasi adalah sama seperti yang diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah karena wewenang yang diterima oleh pemerintah daerah adalah pemberian dari pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri.

## **2. Otonomi daerah**

Menurut UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan

---

<sup>6</sup> Ibid., hlm 308

maksud pemberian otonomi, yakni memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan. Hakikat dan tujuan pemberian otonomi daerah, salah satunya adalah mendekatkan pemerintah pada pelayanan publik. Oleh karena itu, dalam konteks mendekatkan pelayanan publik itu, titik berat pelaksanaan otonomi daerah diletakan di kabupaten atau kota. Dengan titik berat pada kabupaten atau kota itu, pelayanan publik berjalan sesuai dengan harapan masyarakat. Hal ini mengingat kabupaten atau kota merupakan satuan wilayah pemerintah yang rentang jaraknya relatif dekat. Dengan rentang jarak yang relatif dekat itu, pada gilirannya, pemerintah kabupaten atau kota mengetahui, memahami, dan mengerti tentang keinginan dan kebutuhan masyarakatnya.<sup>7</sup>

Adanya prinsip-prinsip dan asas-asas yang penting dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Prinsip-prinsip tersebut adalah:

1. Prinsip otonomi seluas-luasnya
2. Prinsip otonomi nyata
3. Prinsip otonomi yang bertanggung jawab

Asas-asas umum penyelenggaraan Negara, antara lain:

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggaraan Negara
3. Asas kepentingan umum
4. Asas keterbukaan
5. Asas proporsionalitas

---

<sup>7</sup> Lili romli,2007,*potret otonomi daerah dan wakil rakyat di tingkat lokal*,pustaka pelajar,Yogyakarta,hal.138

6. Asas profesionalitas
7. Asas akuntabilitas
8. Asas efisiensi
9. Asas efektifitas

Asas-asas penyelenggaraan pemerintah bagi pemerintah pusat menggunakan:

1. Asas desentralisasi
2. Asas tugas pembantuan
3. Asas dekonsentrasi

Asas-asas penyelenggaraan pemerintah bagi pemerintah daerah menggunakan:

1. Asas otonomi
2. Asas tugas pembantuan<sup>8</sup>

Sesuai dengan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 13 ayat 1 dan 2 maka urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;

---

<sup>8</sup> Pipin syarifin dan Dedah jubaedah,2005,*Pemerintah Daerah di Indonesia*,Pustaka setia,Bandung,hal 135

- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sedangkan dalam pasal 14 ayat 1 dan 2 UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;

- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

### **3. Otonomi Khusus**

Sejak 1 Januari 2002 secara resmi diberlakukan otonomi khusus (Otsus) bagi Papua, sejak itu pula nama Irian Jaya diganti dengan Papua. Otonomi Khusus merupakan kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua sesuai dengan yang diatur di dalam UU No.35 Tahun 2008

Tentang Tentang perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001. UU No.35 Tahun 2008 yang terdiri dari 24 Bab dan 79 Pasal merupakan pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang menjelaskan, bahwa ada 4 ( empat ) aspek strategis yang menjadi materi dari undang-undang otonomi khusus ini, yakni:

Pertama, pengaturan kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan. Pasal 4 ayat (1) UU No.35 Tahun 2008 Tentang menguraikan, bahwa kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Pasal 4 ayat (6) menegaskan bahwa perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Provinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur. Provinsi Papua juga dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama ( ayat 7 ).

Dalam aspek pertahanan dan kepolisian, Gubernur memiliki ruang koordinasi dan konsultasi dengan lembaga-lembaga otoritas terkait. Dalam hal ini, pemerintah dan Gubernur menjalin koordinasi dalam kebijakan tata ruang pertahanan di provinsi Papua ( Pasal 4 ayat 8 ). Demikian pula, Gubernur dan Kepala Kepolisian Daerah( Kapolda ) Provinsi Papua saling berkoordinasi

menyangkut kebijakan keamanan, serta Gubernur memberikan persetujuan kepada calon Kapolda Papua yang akan diangkat oleh Kapolri ( Pasal 48 ayat 2 dan ayat 5).

Kedua, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar. Sebagaimana yang diperlakukan bagi Aceh, Undang-Undang ini juga memberikan peluang kepada Provinsi Papua untuk memiliki lambang daerah. Lambang daerah merupakan panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan. Selain itu, hak-hak masyarakat adat dilindungi, dihormati, dan diberdayakan. Salah satu yang diurus adalah tanah ulayat dari masyarakat adat.

Ketiga, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri : (a) partisipasi rakyat yang sebesar-besarnya dalam proses pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan dalam wadah Majelis Rakyat Papua ( MRP ); (b) pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; (c) penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat. Selain mengatur pemerintah daerah, namun undang-undang ini juga memuat aspek-aspek pembangunan seperti pendidikan dan kebudayaan, keagamaan,

kesehatan,kependudukan dan ketenagakerjaan, pembangunan berkelanjutan dan lingkungan hidup, dan sosial.

Keempat, pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif,serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural pendudukan asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

Undang-Undang ini juga mengubah hubungan keuangan antara pusat dan Papua. Provinsi Papua memiliki 5 sumber penerimaan, yaitu : (1) pendapatan asli provinsi, kabupaten/kota; (2) dana perimbangan; (3) penerimaan provinsi dalam rangka Otonomi khusus; (4) pinjaman daerah; (5) lain-lain penerimaan yang sah.<sup>9</sup>

#### **4. Kebijakan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yg menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak ; pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip,atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Dalam perspektif hukum, kebijakan dibagi menjadi kebijakan nasional dan kebijakan daerah. Kebijakan nasional adalah serangkaian aturan yang dapat berupa norma, standar, prosedur dan/atau kriteria yang ditetapkan pemerintah sebagai pedoman penyelenggaraan urusan pemerintahan, sedangkan kebijakan

---

<sup>9</sup>Wawan H Purwanto,op.cit.,hal.139

daerah adalah aturan, arahan, acuan, ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dituangkan dalam peraturan daerah, keputusan kepala daerah, keputusan dewan perwakilan rakyat daerah dan keputusan pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah.<sup>10</sup>

Kebijakan nasional yang dibuat oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam hal ini Provinsi Papua adalah dengan memberikan Otonomi Khusus melalui UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang dicabut melalui UU No. 35 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001 yang selanjutnya dilaksanakan dengan peraturan daerah provinsi ( Perdasi ) dan peraturan daerah khusus ( Perdasus ). Pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota dapat membuat kebijakan daerah sesuai dengan hal-hal yang ingin dicapai. Kebijakan daerah itu dituangkan dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati.

Kebijakan daerah yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Nabire yang bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dimuat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Nabire No.11 Tahun 2008 Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Nabire No.16 Tahun 2007 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Nabire. Selain peraturan daerah, juga ada Peraturan Bupati yang antara lain adalah Peraturan Bupati Nabire No.37 Tahun 2009 Tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kesehatan Kabupaten Nabire, Peraturan Bupati Nabire No.63 Tahun 2009 Tentang

---

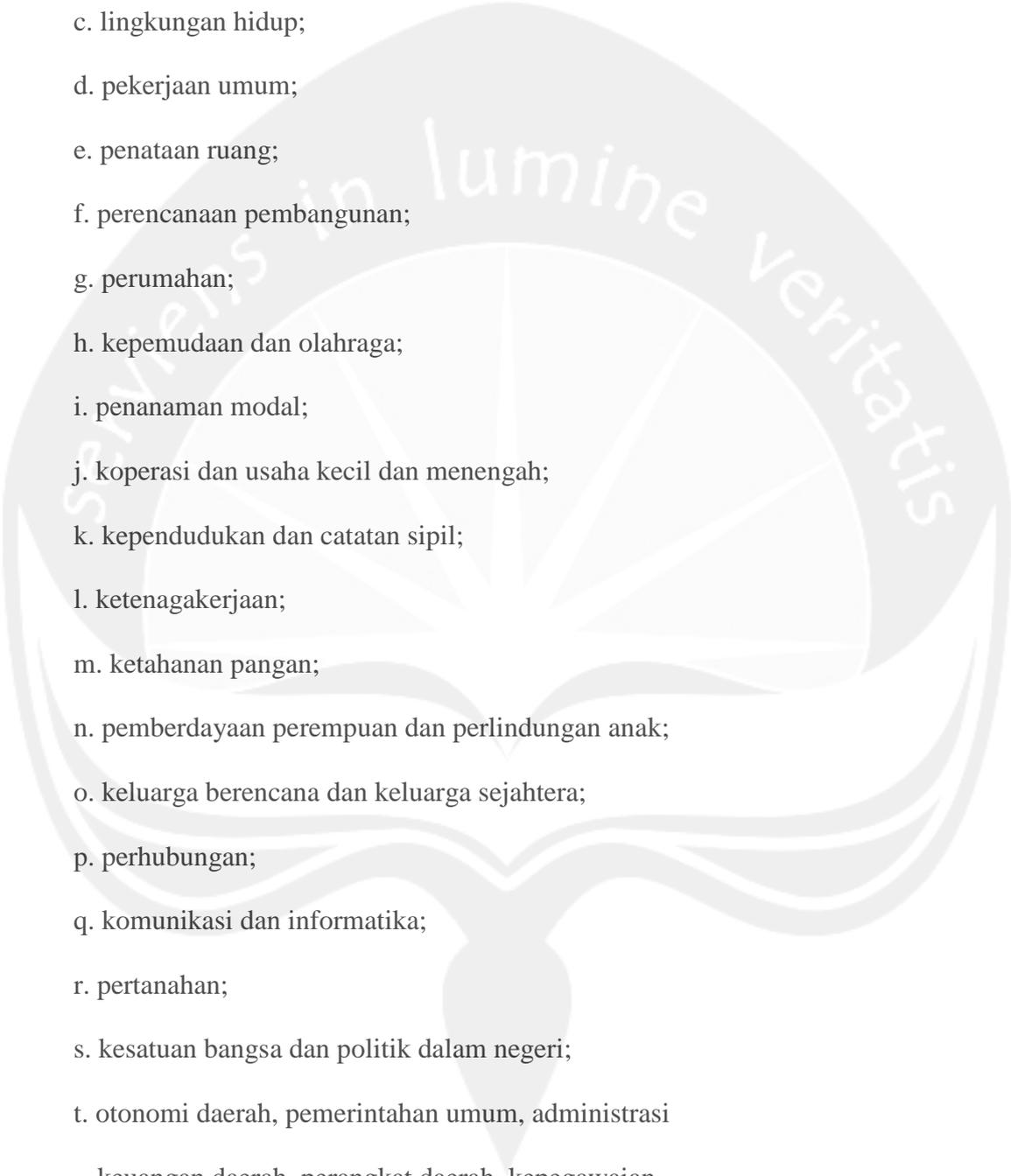
<sup>10</sup> Kamus Hukum.com,27 Oktober 2010

Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Nabire.

## 5. Kesehatan

Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomi sesuai dengan yang diatur di dalam UU No.36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan. Kabupaten Nabire merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Papua yang terletak di teluk cendrawasih. Peranan Kabupaten Nabire sebagai daerah otonom dibidang kesehatan sesuai dengan yang diamanatkan dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14 ayat (1) huruf (e) adalah penanganan dibidang kesehatan, sama halnya dengan yang diatur dalam Pasal 59 ayat (2) UU No.35 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001 yaitu Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban mencegah dan menanggulangi penyakit-penyakit endemis dan/atau penyakit-penyakit yang membahayakan kelangsungan hidup penduduk.

Sesuai dengan yang diatur di dalam Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota, maka urusan wajib yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang dalam hal ini adalah Kabupaten Nabire adalah pelayanan dasar yang meliputi:

- 
- a. pendidikan;
  - b. kesehatan;
  - c. lingkungan hidup;
  - d. pekerjaan umum;
  - e. penataan ruang;
  - f. perencanaan pembangunan;
  - g. perumahan;
  - h. kepemudaan dan olahraga;
  - i. penanaman modal;
  - j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
  - k. kependudukan dan catatan sipil;
  - l. ketenagakerjaan;
  - m. ketahanan pangan;
  - n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
  - p. perhubungan;
  - q. komunikasi dan informatika;
  - r. pertanahan;
  - s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
  - t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
  - u. pemberdayaan masyarakat dan desa;

v. sosial;

w. kebudayaan;

x. statistik;

y. kearsipan;

z. perpustakaan.

Dalam rangka untuk mengupayakan terealisasinya penanganan kesehatan di Kabupaten Nabire, maka diterbitkanlah Peraturan Bupati Nabire No.37 Tahun 2009 Tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kesehatan Kabupaten Nabire. Dalam Pasal 4 Peraturan Bupati Nabire No.37 Tahun 2009 dapat dilihat fungsi dari Dinas Kesehatan Nabire yaitu menyelenggarakan Fungsi:

1. Perumusan kebijakan teknis di bidang Kesehatan;
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum di bidang Kesehatan;
3. Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang Kesehatan;
4. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai tugas dan fungsinya.

Selain Peraturan Bupati Nabire No.37 Tahun 2009 tersebut, Pemerintah Kabupaten Nabire juga mengeluarkan Peraturan Bupati Nabire No.63 Tahun 2009 Tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Nabire. Dalam Pasal 3 Peraturan Bupati Nabire No.63 Tahun 2009 ini dapat dilihat tugas dari rumah sakit umum daerah Nabire yaitu melaksanakan upaya kesehatan secara berdaya guna dan berhasil guna dengan mengutamakan upaya penyembuhan, pemulihan yang dilaksanakan secara serasi, terpadu dengan

upaya meningkatkan serta pencegahan dan melaksanakan upaya rujukan. Selain tugas dari rumah sakit umum daerah Nabire yang diatur dalam Pasal 3, juga diatur mengenai fungsi yang diatur dalam Pasal 4 yaitu rumah sakit umum daerah Nabire menyelenggarakan fungsi:

- 1) Memimpin pelaksanaan tugas pelayanan rumah sakit;
- 2) Menyusun kebijaksanaan pelaksanaan pelayanan rumah sakit;
- 3) Membina pelaksanaan pelayanan rumah sakit;
- 4) Mengkoordinasi dan mengawasi pelaksanaan tugas pelayanan rumah sakit;
- 5) Melaporkan hasil kerja kepada atasan;
- 6) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

#### **G. Batasan Konsep**

Papua telah dibagi menjadi 2 provinsi yaitu Provinsi Papua dan Provinsi Papua barat. Setiap provinsi terdiri dari kabupaten-kabupaten. Untuk membatasi penelitian ini maka penulis menitikberatkan penelitian ini pada Provinsi Papua khususnya kabupaten Nabire sebagai daerah otonom di era otonomi khusus dalam meningkatkan kesehatan masyarakat. Peningkatan kesehatan masyarakat di Kabupaten Nabire adalah dilihat dari sisi fasilitas pelayanan kesehatan serta sumber daya tenaga medis maupun paramedis sesuai dengan yang dituangkan dalam Kebijakan-Kebijakan Daerah. Peneliti membatasi teori yg dipakai adalah yg terdapat dalam undang-undang saja, yaitu:

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

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua dan Papua Barat.

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yg menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak, pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomi.

## **H. Metodologi Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam permasalahan hukum yang diteliti, peneliti menggunakan jenis penelitian normatif yang merupakan penelitian yang berfokus pada norma dalam hal ini norma hukum positif dan memerlukan data sekunder sebagai data

utama. Data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data sekunder sebagai data utama. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penelitian ini adalah UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua yang telah dicabut melalui UU No. 35 Tahun 2008 Tentang perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001 dan terdapat dalam bab XVII pasal 59 yang mengatur mengenai kewajiban pemerintah daerah menetapkan standar mutu kesehatan dan pelayanan kesehatan bagi masyarakat.

## **2.Sumber Data**

Metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif atau metode kepustakaan yaitu metode yang dilakukan dengan menggunakan data sekunder sebagai data utama berupa peraturan perundang-undangan dan pendapat hukum yang dapat diperoleh dari buku-buku, internet, dan makalah-makalah.

1. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan antara lain:
  - 1) Undang-Undang No.35 Tahun 2008 Tentang perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001;
  - 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota;
  - 3) Peraturan Daerah Kabupaten Nabire No.11 Tahun 2008 Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Nabire No.16 Tahun 2007

Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Nabire;

- 4) Peraturan Bupati Nabire No.37 Tahun 2009 Tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kesehatan Kabupaten Nabire;
- 5) Peraturan Bupati Nabire No.63 Tahun 2009 Tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Nabire;

2. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku, artikel, dan pendapat hukum.

### **3. Analisa Data**

peneliti menggunakan jenis penelitian normatif yang merupakan penelitian yang berfokus pada norma dalam hal ini norma hukum positif. Data yang dipergunakan dalam jenis penelitian normatif adalah data sekunder yang bahan hukumnya terdiri dari bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang diteliti secara sistematis berdasarkan hierarki perundangan-undangan baik secara vertikal maupun horizontal. Prinsip penalaran dalam jenis penelitian normatif adalah penalaran secara deduktif yaitu bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus. Selain bahan hukum primer, juga dipergunakan bahan hukum sekunder yang bersumber dari buku-buku, artikel-artikel, dan pendapat hukum.

### **I. Sistematika Penulisan**

Penulisan ini terdiri dari beberapa bab dan setiap bab terdiri dari beberapa sub bab

## BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan dibahas mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, landasan teori, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan dan daftar pustaka.

## BAB II DAN III PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang analisis data dan pembahasan berdasarkan data-data yang diperoleh dari buku-buku dan artikel-artikel dari website

## BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan dari penelitian serta saran