

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia memberikan dampak positif dan dampak negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Di satu sisi, krisis tersebut telah membawa dampak yang luar biasa pada tingkat kemiskinan, namun di sisi lain, krisis tersebut juga memberi berkah bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh rakyat Indonesia di masa yang akan datang. Hal ini disebabkan karena krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total di seluruh aspek kehidupan masyarakat Indonesia.

Salah satu jalan keluar yang ditempuh pemerintah adalah dengan memperbaiki sistem penyelenggaraan pemerintah. Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Oleh karena itu pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya di tetapkan dengan undang-undang.

Dalam penjelasan pasal tersebut antara lain dikemukakan bahwa “Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia dibagi dalam

daerah propinsi yang kemudian dibagi lagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*strak en locale recht gemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang". Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah, oleh karena itu di daerah pun pemerintah akan bersendi dasar permusyawarahan.

Hal ini ditegaskan kembali pada pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen yang menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pada ayat 2, pasal 18, menyatakan bahwa: Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/ 1998, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Hal ini dimaksudkan untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Oleh karena itu, undang-undang sudah seharusnya menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan

daerah Kota yang mana kedua daerah ini berkedudukan sebagai daerah otonomi yang mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Undang-undang Pemerintahan di Daerah No. 5 tahun 1974 sebagai undang-undang terdahulu, oleh daerah lebih dirasakan menutup kesempatan bagi otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri dan berdasar aspirasi dan potensi masyarakat. Di samping itu membuat tidak bcfungsinya secara optimal peran dan tugas DPRD, baik sebagai badan legislatif maupun sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini membuat daerah-daerah menuntut dilakukan peninjauan kembali serta pembaharuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lebih menekankan pelaksanaan asas desentralisasi. Dengan demikian akan lebih menjamin perkembangan demokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dengan jalan memberdayakan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dan mampu mengembangkan inisiatif serta *check and balance* dalam pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini tercermin dalam Sidang Istimewa MPR tahun 1998, sehingga menelorkan Tap MPR No. XV/MPR/1998 yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah.<sup>1</sup>

Berdasarkan pasal 18 ayat 2 UUD 1945 tersebut, sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi dan

---

<sup>1</sup> Winarna, Otonomi Daerah di Era Reformasi, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1999:9

desentralisasi adalah daerah propinsi sedangkan daerah yang berbentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah kabupaten dan daerah kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan, maka pemerintah suatu negara pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama, *pertama*, fungsi alokasi yang meliputi sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat; *kedua*, fungsi distribusi yang meliputi pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan, dan *ketiga*, fungsi stabilisasi yang meliputi pertahanan, keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah pusat sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah, karena daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat.

Dalam hal ini, pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda dari masing-masing wilayah. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksudkan sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah secara jelas dan tegas.<sup>2</sup>

Keadilan dalam bidang politik dan ekonomi bagi masyarakat di daerah memang sangat penting, karena penyelenggaraan otonomi daerah dan pembagian sumber daya nasional bisa merangsang aspirasi daerah dan semua ini tentu saja tidak terlepas dari peranan pemerintah. Dalam hal ini kebijakan dan pemerintah mutlak

---

<sup>2</sup> penjelasan UU No. 21 tahun 2001: par. 1

diperlukan untuk mengarahkan pada pemberdayaan potensi daerah dan perekonomian daerah.

Dalam hubungannya dengan pembangunan ekonomi, maka kerjasama antara pemerintah dengan penduduk daerah yang bersangkutan dalam usaha pembangunan sangat penting. Sejalan dengan hal itu, Kabupaten Manokwari yang merupakan salah satu dari dua belas kabupaten di Papua yang sedang dalam proses pengembangan patut untuk disoroti, karena peranan pemerintah yang dicetuskan pada kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan pemerintah selalu dinilai kurang bisa memenuhi target. Hal ini tidak lepas dari kenyataan bahwa masyarakat Papua sebagai ciptaan Tuhan YME dan bagian dari umat manusia yang beradab, menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum, adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar. Maka sistem pemerintah NKRI yang berdasarkan UUD 1945 harus mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus/istimewa yang diatur dalam UUD. Integritas bangsa dalam wadah NKRI harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesatuan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, melalui penetapan daerah otonomi khusus.

Hal ini tidak lepas dari kebudayaan penduduk Papua pada umumnya dan penduduk Kabupaten Manokwari pada khususnya yang tidak hanya satu, tetapi menunjukkan suatu aneka ragam yang luas. Pada umumnya dapat dibedakan antara kebudayaan-kebudayaan dari penduduk daerah Cendrawasih, penduduk pulau-pulau dan pantai, penduduk rawa-rawa, penduduk pegunungan Jaya Wijaya, penduduk

daerah sungai-sungai dan penduduk daerah sabana. Kebudayaan-kebudayaan di daerah-daerah tersebut tidak hanya menunjukkan banyak perbedaan pada unsur-unsur yang kelihatan lahir, seperti teknologi, dasar-dasar mata pencaharian hidup dan kesenian, tetapi juga pada unsur-unsur yang bersifat lebih mendalam seperti sistem kemasyarakatannya. Hal ini disebabkan karena setiap adat dari masing-masing daerah dapat mempengaruhi perkembangan perekonomian daerah yang bersangkutan, misalnya mengenai: Hak Ulayat yang digunakan terhadap tanah yang meliputi hak memungut hasil hutan, hak membuka tanah, hak utama, hak bersama. Hak-hak ini sangat memegang peranan dalam pembangunan daerah karena pada umumnya proyek-proyek pembangunan dari pemerintah pusat maupun dari pihak swasta, menggunakan daerah atau wilayah milik penduduk asli daerah.

Penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di Propinsi Papua selama ini dirasakan 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 Propinsi Papua, khususnya masyarakat di Kabupaten Manokwari. Ditambah lagi pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alamnya belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan dengan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk aslinya.

Dalam rangka mengurangi kesenjangan tersebut dan meningkatkan taraf hidup masyarakat serta memberikan kesempatan pada penduduk asli Papua pada umumnya dan masyarakat di Kabupaten Manokwari pada khususnya diperlukan adanya peranan

pemerintah yang akurat melalui adanya kebijakan-kebijakan khusus dalam kerangka NKRI. Dalam hal ini pemberlakuan kebijakan khusus ini harus didasarkan pada nilai-nilai yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara.

Dikeluarkannya UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua merupakan langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah, sekaligus merupakan salah satu langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua pada umumnya dan di Kabupaten Manokwari pada khususnya.

Hal ini disebabkan karena UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menempatkan orang asli Papua dan Penduduk Papua pada umumnya sebagai subjek utama. Keberadaan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, serta perangkat dibawahnya semua diarahkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan pemberdayaan rakyat.

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua pada umumnya dan Kabupaten Manokwari pada khususnya.

## **B. Perumusan Masalah**

Bagaimana ketentuan atau norma dalam UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dapat disesuaikan dengan hukum adat khususnya hak ulayat di dalam usaha meningkatkan ekonomi di Kabupaten Manokwari?

## **C. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui dan mengevaluasi apakah ketentuan atau norma dalam UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua telah sesuai dengan hukum adat khususnya hak ulayat dan kaitannya terhadap peningkatan ekonomi di Kabupaten Manokwari.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pemerintahan lokal pada khususnya terutama dalam pembangunan ekonomi daerah.

### **2. Manfaat Praktis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah daerah dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

### **E. Keaslian Penelitian**

Adanya Undang-undang otonomi khusus bagi Propinsi Papua, merupakan langkah awal yang positif, dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kokoh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah di Propinsi Papua.

Penelitian ini menarik karena menyangkut perkembangan ekonomi dan pembangunan negara dan kaitannya dengan hukum adat melalui harmonisasi kebijakan-kebijakan pemerintah dengan hukum adat itu sendiri, sejauh pengetahuan penulis belum pernah diteliti pihak lain, namun apabila ternyata pernah ada penelitian yang sama, maka penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian yang terdahulu.