

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Otonomi

Istilah otonomi secara etimologi berasal dari bahasa latin “*Autos*” yang artinya: sendiri dan “*Nomos*” yang artinya: aturan. Dari sudut ini kemudian beberapa sarjana memberi arti otonomi ini sebagai “*zelwetgeving*” atau pengundangan sendiri atau perundangan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri atau pemerintah sendiri.³

Kemudian Van der Pot menyatakan bahwa pada pokoknya otonomi itu berarti peraturan dan pemerintahan dari urusan sendiri. Yang dalam Undang-Undang Dasar (Belanda) dinamakan “rumah tangga sendiri”. Dan C.J Franseen, merumuskan otonomi sebagai hak untuk mengatur urusan-urusan daerah atau setempat dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibuat dengannya.⁴

Ateng Syafruddin berpendapat bahwa istilah “otonomi” mempunyai makna kebebasan atas kemandirian atau (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*Onafhankelijkheid*) kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.⁵

Daerah yang mendapat hak otonom disebut sebagai daerah otonom. Menurut Sugeng Istanto yang dimaksud dengan daerah otonom itu sebenarnya

³ Juniarto, *Pemerintah Lokal*, Yayasan Badan Penerbit GM Yogyakarta, 1987: 27

⁴ Victor M Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994:60

⁵ Ateng Syafrudin, *Pasang surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta Bandung, 1985:5

adalah sebagian dari organisasi jabatan-jabatan Negara yang merupakan suatu kesatuan (yang batas tugas dan wewenangnya hanya meliputi sebagian tertentu dari wilayah Negara yang bersangkutan) yang mempunyai *zelfstandigheid*.

Dengan demikian pengertian otonomi daerah di sini mencakup tiga (3) pengertian yakni:

1. Hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
3. Kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Menurut UU No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 huruf (h):

Otonomi daerah adalah: kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan daerah otonom yang dinyatakan dalam pasal 1 huruf (i):

Daerah otonom: selanjutnya disebut daerah adalah satuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan NKRI.

B. Desentralisasi

Menurut Ketentuan Umum UU RI No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 butir e, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonomi dalam kerangka NKRI. Sedangkan asas desentralisasi yang dianut dalam UU No. 22 tahun 1999 yang termasuk dalam prinsip penyelenggaraan Pemerintah daerah, menurut Winarna Surya Adi Subrata dalam bukunya Otonomi Daerah di Era Reformasi, mencakup pengertian:

- a. Pemberian wewenang yang luas pada daerah otonom, kecuali wewenang dalam bidang: pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, peradilan, moneter, fiskal serta kewenangan bidang pemerintah lainnya.
- b. Proses pemerintahan daerah otonomi yang baru berdasar asas desentralisasi/mengakui adanya daerah otonomi yang sudah dibentuk berdasarkan perundang-undangan sebelumnya.⁶

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi ini, maka dibentuk dan disusun daerah Propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat daerah-daerah tersebut di atas masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain. Dalam rangka desentralisasi, kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang disesuaikan tersebut.

C. Otonomi Daerah

Menurut Ketentuan Umum UU RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pasal 1 huruf h, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengertian Otonomi daerah itu sendiri adalah wewenang

⁶ Winarna, *Op. cit.*, 12-13

untuk mengatur dan mengurus rumah tangga yang melekat pada negara kesatuan yang meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali:

- a. Hubungan luar negeri
- b. Pengadilan
- c. Moneter dan Keuangan
- d. Pertahanan dan keamanan

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa pengembangan otonomi pada daerah Kabupaten dan Kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keaneka-ragaman daerah.

Otonomi yang diberikan kepada daerah dan Kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah luasnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi DPRD. UU ini memberikan otonomi secara utuh kepada daerah Kabupaten dan Kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya.

Artinya saat sekarang daerah telah diberi kewenangan yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah. Dengan semakin besarnya partisipasi masyarakat ini, desentralisasi masyarakat ini akan mempengaruhi komponen kualitas pemerintahan lainnya. Salah satunya berkaitan dengan pergeseran orientasi pemerintah, dari *command* dan *control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Orientasi yang seperti ini kemudian menjadi dasar bagi pelaksanaan peran pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, koordinator dan *entrepreneur* (wira usaha) dalam proses pembangunan.

Pemberlakuan undang-undang otonomi daerah ini memberi dampak yang positif pada perundang-undangan selanjutnya yang dikeluarkan dalam bentuk peraturan pemerintah dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, antara lain:

- a. PP No. 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan
- b. PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
- c. PP No. 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan
- d. PP No. 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah
- e. PP No. 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah
- f. PP No. 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

- g. PP No. 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

D. Otonomi Khusus

Otonomi khusus bagi propinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi propinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam kerangka NKRI. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggungjawab yang lebih besar bagi propinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di propinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemberian otonomi khusus bagi propinsi 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 propinsi yang lain.

Otonomi khusus lebih lanjut dinyatakan dalam UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua. Pada pasal 1 huruf (b):

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

Propinsi Papua adalah propinsi Irian Jaya yang diberi otonomi khusus yang merupakan bagian dari wilayah NKRI. Wilayah propinsi Papua pada saat ini terdiri dari dua belas kabupaten yang salah satunya adalah Kabupaten Manokwari.

Berdasarkan UU RI No. 21 tahun 2001, pemberian otonomi khusus ini dilandasi kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua demi mempertahankan integritas di dalam wadah NKRI. Otonomi khusus bagi Propinsi Papua ini merupakan pemberian kewenangan yang lebih luas bagi propinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam kerangka NKRI. Dalam hal ini kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi propinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintah dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Propinsi 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 perokonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua pada umumnya dan masyarakat di Kabupaten Manokwari pada khususnya, melalui para wakil adat, agama dan kaum perempuan. Peran 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.

Menurut Ketentuan Umum UU RI No. 21 tahun 2001, pasal 1, huruf b, otonomi khusus kepada Propinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Undang Undang ini menempatkan orang asli Papua dan penduduk pada umumnya sebagai subyek utama. Penjabaran dan

pelaksanaan Undang Undang ini di Propinsi dan Kabupaten atau Kota dilakukan secara proposional sesuai dengan jiwa semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Papua yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Propinsi.

Secara sederhana, penyelenggaraan pemerintahan di daerah melalui otonomi khusus, tujuannya adalah sebagai berikut:

- a. Secara politis untuk menjaga tetap tegak dan utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dikonstruksikan dalam sistem pemerintahan pusat dan daerah, yang memberi peluang turut sertanya rakyat dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
- b. Secara formal dan konstitusional untuk melaksanakan ketentuan dan amanat UUD 1945 dan GBHN
- c. Secara operasional untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa
- d. Secara administrasi pemerintahan, untuk lebih memperlancar dan menertibkan pelaksanaan tata pemerintahan sehingga dapat terselenggara secara efisien, efektif dan produktif.

Oleh karena itu memang sudah menjadi kewajiban masing-masing daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

E. Hukum Adat

Tiap-tiap hukum merupakan suatu sistem, yaitu peraturan-peraturannya merupakan suatu kebulatan berdasarkan atas kesatuan alam pikiran. Begitupun hukum adat. Sistem hukum adat di Indonesia bersendi atas dasar-dasar alam pikiran bangsa Indonesia. Dasar sistem hukum adat Indonesia tidak sama dengan alam pikiran yang mendasari sistem hukum Barat. Sistem hukum adat di Indonesia mempunyai dasar alam pikiran yang telah lama hidup di masyarakat, sehingga terdapat perbedaan antara sistem hukum adat Indonesia dengan sistem hukum adat Barat, misalnya sistem hukum perkawinan, pewarisan di alam hukum adat di Indonesia berbeda dengan hukum adat di negara Barat.

Kata "adat" berasal dari bahasa Arab yang berarti kebiasaan.⁷ Adat istiadat mempunyai ikatan dan pengaruh yang kuat dalam masyarakat. Masyarakat merupakan suatu bentuk kehidupan bersama, yang warga-warganya hidup bersama untuk jangka waktu yang lama, sehingga menghasilkan kebudayaan. Masyarakat merupakan suatu sistem sosial, yang menjadi wadah dari pola-pola interaksi sosial atau hubungan interpersonal maupun hubungan antar kelompok sosial.

Hukum Adat adalah sinonim dari hukum yang tidak tertulis di dalam peraturan legislatif (*unstory law*), hukum yang hidup sebagai konvensi di badan-badan hukum negara (Parlemen, Dewan Propinsi dan sebagainya) hukum yang

⁷ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002:70

hidup sebagai peraturan kebiasaan yang dipertahankan di dalam pergaulan hidup, baik di kota maupun di desa-desa (*customary law*).⁸

Masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum tidak terlepas dari hukum harta kekayaan para pribadi kodrati sebagai anggota masyarakat yang menjalankannya. Menurut hukum adat harta kekayaan berupa benda, dibedakan atas benda tetap yaitu tanah dan benda lepas atau benda-benda bergerak (bukan tanah).

Bagi masyarakat hukum adat, tanah mempunyai fungsi yang sangat penting. Tanah merupakan tempat dimana warga hukum adat bertempat tinggal dan tanah juga memberikan penghidupan bagi masyarakat itu sendiri. Hak yang melekat pada tanah salah satunya adalah hak ulayat. Hak ini sangat penting dan berpengaruh dalam suatu masyarakat hukum adat.

Individu sebagai anggota persekutuan desa ikut mempunyai hak pertuanan desa. Dengan demikian ia dapat ikut menggunakan tanah yang termasuk pertuanan desa. Tanah ini dipakai sebagai daerah makanan bagi persekutuan. Hak untuk menggunakan daerah makanan ini maksudnya ialah untuk memberi kesempatan kepada anggota untuk mengadakan barang makanan baginya sekeluarga. Tentang pelaksanaan hak ini, dalam kenyataannya diserahkan kepada kehendak sendiri, asal pelaksanaan hak secara konkrit itu ditujukan kepada maksud tersebut tadi, yaitu menggunakan tanah pertuanan desa untuk daerah makanan dan penghidupan individu tersebut bersama keluarganya.

⁸ Abdurrahman, Hukum Adat Menurut Perundang-undangan Republik Indonesia, Cendana Press, Jakarta, 1984:18

Selama individu melaksanakan haknya dengan maksud tersebut, maka ia dihormati dalam hal itu, tetapi apabila individu tersebut melanggar batas, misalnya apabila ia menggunakan haknya untuk maksud-maksud perdagangan, maka ia akan diperlakukan sebagai orang asing, artinya, ia tidak lagi sebagai anggota bisa memakai hak pertuanan yang tadinya kepada ketua persekutuan, dengan membayar jumlah uang yang dimertikan oleh adat, sama dengan orang asing, yang juga memerlukan izin desa untuk menggunakan tanah persekutuan.⁹

Menurut UUPA No. 5 Tahun 1960, hak ulayat atas tanah diseluruh Indonesia pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara. Mengingat bahwa tanah sebagai salah satu unsur esensial pembentuk negara, tanah memegang peranan vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa pendukung negara, maka dikeluarkannya UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Propinsi Papua yang mencantumkan hak ulayat bagi penduduk asli Papua sangat banyak membantu masyarakat Papua untuk meningkatkan taraf kehidupannya.

Arti penguasaan negara dalam UUPA merupakan penguasaan yang digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dalam Negara hukum Indonesia Merdeka, berdaulat, adil dan makmur.¹⁰

Dengan dikeluarkannya Peraturan Perundang-undangan dari pemerintah pusat yang diberlakukan khusus untuk suatu daerah, di dalam proses pelaksanaannya perubahan-perubahan sering terjadi dalam masyarakat daerah

⁹ H. Abdurrahman, Kedudukan Hak Ulayat Dalam Pembangunan Nasional, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1996:41

¹⁰ Iman Sudiyat, Hukum Adat Sketsa Asas, Liberty, Yogyakarta, 1978:7

tersebut, maka merupakan suatu gejala yang umum bahwa perubahan-perubahan tersebut terutama akan mengenai gejala sosial dalam masyarakat tersebut. Hal inilah yang menjadi sorotan bagi pemerintah pusat dan kerja sama dari pemerintah daerah untuk melaksanakan dan menyesuaikan peraturan hukum yang dikeluarkan dengan hukum adat daerah yang bersangkutan, yang tak lepas dari kesadaran masyarakat hukum adat itu sendiri untuk berinteraksi secara positif bagi terwujudnya harmonisasi antara aturan hukum yang berlaku dengan hukum adat didaerahnya.

Hukum adat yang hingga kini masih diterapkan dan memegang peranan penting pada pembangunan ekonomi masyarakat Papua adalah hak ulayat, yang biasanya hanya digunakan terhadap tanah. Hak Ulayat berarti hak wilayah, hak persekutuan hukum atau masyarakat hukum adat (nagari, marga, desa, suku, keturunan dan lainnya) atas lingkungan tanah (hutan) yang belum dibuka atau tidak dikerjakan. Misalnya dikatakan "Hak Ulayat Marga" artinya hak penguasaan, atau hak pengawasan atau hak mengatur dari pemerintahan marga tertentu atas lingkungan tanahnya. Singkatnya hak ulayat marga berarti hak persekutuan Hukum Adat marga atas tanah lingkungannya.¹¹

Ciri-ciri dari hak ulayat yang sering disebut juga hak purba adalah:

- a. Hanya persekutuan hukum adat yang bersangkutan dengan warganya yang berhak dengan bebas menggunakan tanah-tanah liar di wilayah kekuasaannya.

¹¹ Hilman Hadikusuma, Hukum Perekonomian Adat Indonesia, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001:20

- b. Orang luar hanya boleh mempergunakan tanah itu dengan izin penguasa persekutuan tersebut, tanpa izin itu ia dianggap melakukan pelanggaran.
- c. Warga persekutuan hukum boleh mengambil mafaat dari wilayah hak restriksi, yaitu hanya untuk keperluan somah/brayat/keluarganya sendiri, jika dimanfaatkan untuk kepentingan orang lain, ia dipandang sebagai orang asing, sehingga harus mendapatkan izin terlebih dahulu.
- d. Persekutuan hukum bertanggung jawab atas segala hal yang terjadi dalam wilayahnya, terutama yang berupa tindakan melawan hukum, yang merupakan delik.
- e. Hak ini tidak dapat dilepaskan, dipindah-tangankan, diasingkan untuk selamanya.
- f. Hak ini meliputi juga tanah yang sudah digarap, yang sudah diliputi oleh hak perorangan.

Hak ulayat pada tingkat terendah keberadaannya masih diakui oleh negara, oleh karenanya apabila tanah hak ulayat masyarakat Hukum Adat akan diusahakan untuk berbagai proyek pembangunan, baik yang akan dilaksanakan oleh pemerintah ataupun pihak swasta, pada tempatnya apabila untuk maksud tersebut harus diketahui oleh rakyat setempat dan dilaksanakan dengan persetujuan dan kesepakatan para pemuka masyarakat (adat) yang bersangkutan.

Hal ini sejalan dengan ketentuan pasal 43 UU RI No. 21 tahun 2001 mengenai Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat, yang berbunyi:

- (1) Pemerintah Propinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku.

- (2) Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
- (3) Pelaksanaan Hak Ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tata cara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (4) Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.
- (5) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa tanah ulayat dan bekas hak perorangan secara adil dan bijaksana, sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan para pihak yang bersangkutan.

Tanah sebagai unsur yang penting dalam kehidupan manusia, sering diperjual belikan. Transaksi tanah merupakan perjanjian timbal balik yang bersifat riil, di lapangan hukum harta kekayaan, merupakan salah satu bentuk perbuatan tunai dan berobjek tanah.¹²

Menurut PP No 31 Tahun 1970 Tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan, pasal 6, menyatakan sebagai berikut:

- (1) Hak-hak Masyarakat Hukum Adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atau suatu peraturan hukum adat sepanjang menurut kenyatannya masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan.
- (2) Pelaksanaan tersebut dalam ayat (1) pasal ini harus seijin pemegang Hak Pengusahaan Hutan yang diwajibkan meluluskan pelaksanaan hak tersebut pada ayat (1) pasal ini yang diatur dengan suatu tata tertib sebagai hasil musyawarah antara pemegang hak dan Masyarakat Hukum Adat dengan bimbingan dan pengawasan Dinas Kehutanan.

¹² Iman sudyat, *Op. cit.*, :3, 32

Pasal ini menunjukkan pengakuan adanya hak ulayat pada suatu persekutuan hukum, pelaksanaannya kemudian diatur dengan SK. Menteri Kehutanan No. 251 Tahun 1993.

F. Pemerintah Daerah (*Local Government*)

Dalam negara yang berbentuk kesatuan hanya disebutkan pemerintahan daerah yang bisa juga disebut dengan pemerintah daerah atau pemerintah lokal (*Local Government*) dalam pemerintah daerah ini, maka Oppenheim dalam bukunya yang berjudul "*het nederlandsch gementerecht*" memberikan beberapa ciri pemerintah daerah yakni:

1. Adanya lingkungan atau daerah batas yang lebih kecil daripada negara.
2. Adanya penduduk dari jumlah yang mencukupi.
3. Adanya kepentingan-kepentingan yang pada coraknya sukar dibedakan dari yang diurus oleh negara, akan tetapi yang demikian menyangkut lingkungan itu, sehingga penduduknya bergerak untuk berusaha atas dasar swadaya.
4. Adanya suatu organisasi yang memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan itu.
5. Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan.

Jadi *Local Government* atau Pemerintah Lokal atau Pemerintah Daerah tidak mempunyai Undang-Undang Dasar tersendiri. Segala sesuatunya yang menyangkut penyelenggaraan pemerintah diatur oleh atas kuasa pemerintah negara. Hal ini disebabkan oleh karena statusnya adalah bagian negara.

Melihat sangat luasnya wilayah negara, dan luasnya persoalan yang ada, sehingga pada umumnya *Local Government* atau pemerintah lokal bertingkat-tingkat, yakni:

1. Pemerintah tingkat propinsi
2. Pemerintah tingkat kabupaten
3. Pemerintah tingkat kotamadya
4. Pemerintah tingkat kecamatan
5. Pemerintah tingkat desa atau pemerintah tingkat kelurahan.¹³

Ada dan banyaknya tingkat-tingkat pemerintahan tersebut disesuaikan dengan kebutuhan dari masing-masing negara menurut waktu, tempat dan keadaannya.

Pada umumnya bentuk negara dapat dilihat dari segi susunannya yakni dibagi atas Negara Federasi dan negara Kesatuan. Negara Federasi merupakan negara yang bersusun jamak, yaitu negara yang terdiri dari beberapa negara bagian. Negara Kesatuan merupakan negara yang bersusun tunggal, yaitu negara yang tidak terbagi atas beberapa negara atau negara bagian. Di dalam bentuk negara Kesatuan, *Local Government* menjadi bagian dari negara, sedangkan dalam negara federasi, pemerintah lokal menjadi bagian dari negara bagian.

1. Jenis Pemerintah Daerah (*Local Government*)

- a. *Lokal Self Government* atau Pemerintahan Daerah atau Pemerintah Lokal yang Mengurus Rumah Tangga Sendiri.

¹³ Victor Situmorang dan Cormentya Sitanggang, Op. cit.:20

Undang-undang memberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri atau dengan istilah lain mengatur rumah tangganya sendiri, misalnya hak untuk mempunyai sumber penghasilan sendiri, yaitu dengan memungut pajak dan retribusi. Daerah dengan sistem pemerintahan yang demikian disebut Daerah Yang Mengurus Rumah Tangga Sendiri. Urusannya disebut Urusan Rumah Tangga Sendiri. Masyarakatnya dinamakan Masyarakat Yang Mengurus Rumah tangga sendiri, yang biasa disebut otonomi, sehingga pemerintahannya dinamakan Pemerintah Daerah Otonom.

Ciri-ciri *Local Self Government* atau Pemerintah Lokal Yang Mengurus Rumah Tangga Sendiri, yaitu:

- 1) Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri, oleh sebab itu urusan-urusannya perlu ditegaskan secara terperinci.
- 2) Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari para pejabat pusat, tetapi para pejabat tersebut adalah pegawai pemerintah daerah.
- 3) Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri
- 4) Hubungan pemerintah pusat atau *National Government* dengan *Local Self Government* Pemerintah Yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat atasnya adalah dalam hubungan pengawasan saja.

5) Seluruh penyelenggaranya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

b. *Local State Government* atau Pemerintah Lokal Administratif

Local State Government atau Pemerintah Lokal Administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan Pemerintahan semacam ini disebabkan sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan negara. Konsekuensi dari penyelenggaraan pemerintah lokal administratif adanya pembentukan Daerah Administratif.

1) Pemerintah Umum Pusat di Daerah

Yang dimaksud dengan Urusan Pemerintahan Umum adalah Urusan pemerintahan yang meliputi bidang-bidang ketentraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan dan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instruksi dan tidak termasuk Urusan Rumah Tangga Daerah.

Adapun urusan umum Pusat di Daerah adalah seluruh tugas yang terdapat di daerah setelah dikurangi dengan tugas-tugas jawatan khusus pusat di daerah tinggal sekelompok pusat. Sedangkan sisa dari tugas itu oleh pemerintah pusat diserahkan kepada dan diselenggarakan oleh pemerintah umum pusat di daerah.

Di Indonesia Pemerintah Umum Pusat di Daerah lebih dikenal dengan nama pemerintah pamong praja, atau jawatan Jawatan Pamong Praja. Sama dengan jawatan pusat di daerah Jawatan pamong Praja ini, juga bagian daripada Pemerintah Lokal Administratif. Oleh karena itu, penyelenggaraan tugasnya bersifat penyelenggaraan administratif. Dengan demikian jawatan pamong praja

dalam penyelenggaraan tugasnya hanya terbatas pada setiap perintah atau setiap petunjuk yang sudah digariskan oleh atasannya.

2) Pemerintahan Khusus Pusat di Daerah

Dalam mengurus tugas-tugas tertentu yang terdapat di daerah setiap jawatan membentuk cabang-cabang di daerah, sehingga akan mempermudah segala tugas jawatan pusat. Semua jawatan yang mengurus tugas pusat di daerah disebut pemerintah khusus pusat di daerah. Di sebut Khusus, oleh karena hanya mengurus tugas-tugas tertentu, atau tugas-tugas khusus pusat di daerah yang diberikan oleh jawatan pusat. Pemerintah khusus di daerah ini lebih dikenal dengan nama jawatan-jawatan pusat di daerah. Jawatan-jawatan pusat di daerah dipimpin oleh seorang kepala jawatan, yang berfungsi sebagai pegawai pusat.

Ciri-ciri *Local State Government* atau Pemerintah Lokal Administratif adalah:

- a). Segala urusan yang diselenggarakan ialah urusan pusat yang terdapat di daerah.
- b). Pejabat-pejabat pusat yang ada di daerah mengadakan penyelenggaraan pemerintahan
- c). Dalam menyelenggarakan segala urusan tersebut hanya bersifat penyelenggaraan administratif saja.
- d). Hubungan pemerintah lokal pusat dengan pemerintah lokal administratif tingkat atasnya ialah hubungan menjalankan pemerintah, sebagai atasan dan bawahan
- e). Konsekwensinya pemerintah pusat harus menanggung biaya operasionalnya.

f). Ada tingkat/hirarki pemerintahan daerah, yaitu pemerintah tingkat propinsi, pemerintahan tingkat kabupaten, pemerintahan tingkat kecamatan, pemerintahan tingkat kelurahan.¹⁴

2. Sejarah Pemerintah Daerah di Indonesia

a. Pada jaman Pemerintah Hindia Belanda

Sesuai dengan politik penjajahannya, Pemerintah Hindia Belanda melaksanakan asas dekonsentrasi yang bersifat sentralisasi, sehingga pemerintah pamong praja amat penting.

Pemerintah daerah otonom pada masa ini belum mempunyai peranan dan tidak begitu dikenal oleh masyarakat. Sikap pemerintah Hindia Belanda terhadap Desa Swapraja dan desa yang merupakan daerah dengan berpemerintahan sendiri yang berdasarkan hukum asli Indonesia yang diperintahkan oleh para raja, lebih berupa pengakuan daripada peraturan dan memberikan pemerintah daerah swapraja dan pemerintahan desa berjalan terus dibawah pimpinan orang-orang asli. Dengan demikian pemerintah Hindia Belanda dapat memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya tanpa mengeluarkan biaya apapun, disamping itu dapat mempergunakan mereka untuk kepentingan Pemerintah Hindia Belanda.

Akan tetapi mengingat makin terasa beratnya beban pemerintah pusat antara lain disebabkan pelaksanaan dari *ethische politiek* yaitu politik kolonial baru yang bertujuan untuk memperbaiki taraf hidup dan mencerdaskan rakyat Indonesia

¹⁴ Victor Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, Ibid :26-31

maka keluar: "*Decentralisatie Wet 1903*" (S. 1903-329) yang membuka kemungkinan pembentukan daerah-daerah otonom di Hindia Belanda, diluar daerah-daerah otonom yang berdasarkan hukum adat.

Pada tahun 1922 dilakukan perubahan pemerintahan dengan tujuan penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi yang lebih luas dengan menetapkan "*Wet op de bestuurs Hervorming*". Adapun pokok-pokok desentralisasi berdasarkan *wet* tahun 1922 itu dan peraturan perundangan pelaksanaannya, adalah sebagai berikut:

- 1) Kemungkinan pembentukan propinsi otonom dengan wilayah kekuasaan yang lebih luas daripada daerah dulu. Propinsi itu terbagi dalam berbagai *Regentschap/Groepsgemeenschap* dan *Stadgemeente* yang juga otonom.
- 2) Otonomi daerah-daerah itu dan tugasnya ialah membantu melaksanakan peraturan perundangan pusat.
- 3) Susunan pemerintahan daerah pada umumnya terdiri dari 3 orang yaitu: *Raad*, *College* yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dan Kepala Daerah (*Gouverneur, Regent* dan *Burgermeester*).
- 4) Kepala Daerah yang merupakan pejabat pusat sebagai kepala administratif sekaligus merupakan organ daerah sebagai Ketua *Raad* dan Ketua *College* dari daerah yang bersangkutan.
- 5) Pengawasan terhadap daerah dilakukan oleh *Gouverneur General*, sedangkan bagi daerah dibawah propinsi juga oleh *College* propinsi yang bersangkutan.

Kepala Daerah sebagai pejabat pusat menjalankan pula pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerahnya.

b. Pada Jaman Jepang

Pada prinsipnya di masa penjajahan Jepang masih dilaksanakan asas dekonsentrasi. Menjelang kealahannya Jepang membentuk dewan-dewan yang tidak bersifat demokratis sebagaimana dewan perwakilan rakyat pada umumnya. Dewan tersebut tidak mempunyai fungsi apa-apa kecuali hanya mendengarkan ceramah-ceramah, nasehat-nasehat, perintah-perintah serta menjalankan kemauan Jepang.

Pada jaman pendudukan Jepang, Indonesia dibagi dalam 3 wilayah besar, yaitu:

- 1) Jawa, di bawah kekuasaan Komandan Tentara Jepang ke 16 berpusat di Jakarta.
- 2) Sumatra, di bawah kekuasaan Komandan Tentara Jepang ke 25 berpusat di Bukit Tinggi.
- 3) Lain-lain kepulauan, di bawah kekuasaan Komandan Marine Jepang, berpusat di Makasar.
- 4) Dalam bidang desentralisasi, pemerintahan Jepang menghapuskan propinsi, kabupaten-kabupaten, kotapraja-kotapraja, swapraja-swapraja dan persekutuan-persekutuan hukum adat, seperti Desa di Jawa, Marga dan Dusun di Sumatra, dan seterusnya tetap berdiri sebagai Badan-badan hukum,

tetapi Dewan-dewan Kabupaten dan Kotapraja dihapuskan. Semua kekuasaan dijalankan oleh Bupati (*Kentyoo*) dan Walikota (*Setyoo*).

c. Pada Jaman Kemerdekaan

Mengenai pemerintah di daerah, UUD 1945 menegaskan dilaksanakannya asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, hal ini ketentuannya didapatkan dalam pasal 18 yang menyatakan:

“Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”

Sedangkan penjelasan atas pasal 18 UUD1945 tersebut berbunyi sebagai berikut:

- 1) “Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat* maka Indonesia tak kan mempunyai daerah di dalam lingkungannya bersifat *staat* juga.”

Daerah Indonesia dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat *autonoom (streek dan locale rechtsgemeenschappen)* / bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat *autonoom* akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

- 2) Dalam *territoir* Negara Indonesia terdapat \pm 250 *zelfbesturende landschappen dan volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap

sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Hal ini dikuatkan kembali pada pasal 18 ayat 1 dan 2 UUD 1945 hasil amandemen yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi 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.
- (2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berawal dari masa kemerdekaan inilah asas desentralisasi mulai menampakkan arahnya. Walaupun masih belum begitu terarah akan tetapi dengan perkembangan dan pembangunan yang menuju proses perbaikan, mulai tampak perbaikan di daerah-daerah.

3. Tujuan Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah

Pemerintah Daerah adalah unsur utama dalam penyelenggaraan Pemerintah di Daerah yang merupakan sub sistem dalam sistem pemerintahan negara. Tujuan penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah:

- a. Secara politis untuk menjaga tetap tegak dan utuhnya NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang dikonstruksikan dalam sistem pemerintahan

pusat dan daerah yang memberi peluang turut sertanya rakyat dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

- b. Secara formal dan konstitusional untuk melaksanakan ketentuan dan amanat UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- c. Secara operasional untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.
- d. Secara administrasi pemerintahan untuk lebih memperlancar dan menertibkan pelaksanaan tata pemerintahan sehingga dapat terselenggara secara efisien, efektif dan produktif.

Adapun susunan pemerintah daerah otonomi terdiri dari DPRD dan Pemerintah daerah. Pemisahan ini dilakukan dengan tujuan untuk memperdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada rakyat. Sebagai mitra pemerintah daerah, DPRD berkedudukan sejajar dengan pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah.

Di dalam lembaga DPRD terdapat fraksi-fraksi yang merupakan pengelompokan anggota DPRD yang mencerminkan konfigurasi politik yang ada di DPRD dari Parpol peserta pemilu dan TNI serta polri yang diangkat. Dengan adanya Parpol tersebut diharapkan aspirasi rakyat yang sudah diolah organisasi publik yang merupakan induk organisasi anggota DPRD dapat tersalurkan.¹⁵

¹⁵ Yosef Riwu Kahu, Prospek Otonomi Daerah di Negara RI, Rajawali Press, Jakarta, 1988: 64

G. Faktor-faktor Pemberlakuan Otonomi Daerah

Tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah, kabupaten dan kota sangat wajar mengingat bahwa terdapat minimal dua alasan, yaitu: pertama, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar dimasa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Hal ini menyebabkan prakarsa dan inisiatif daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah sering kali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Kedua, tuntutan otonomi muncul sebagai jawaban untuk memasuki dunia baru pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di mana pada masa ini pemerintah pusat akan menghadapi berbagai persoalan yang semakin kompleks, seperti pada perdagangan internasional, informasi, dan transaksi keuangan.

Salah satu Ketetapan MPR yang berkaitan dengan hal ini adalah Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Tap MPR tersebut merupakan landasan hukum keluarnya UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua Undang-undang ini telah membawa perubahan mendasar pada pola hubungan

antar pemerintah dan keuangan antara pusat dan daerah yang tentu saja mendorong peningkatan perekonomian daerah.

Misi utama kedua Undang Undang tersebut adalah desentralisasi yang tidak hanya berarti pelimpahan, wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta, misalnya dengan kerjasama antara pemerintah daerah dengan yayasan-yayasan swasta yang di beri kewenangan dari pemerintah untuk mengelola usaha yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat, sebagai contoh, Kantor Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Manokwari memberikan subsidi kepada beberapa yayasan swasta di Manokwari untuk mendirikan usaha-usaha yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat.

Secara teoritis desentralisasi ini diharapkan akan menghasilkan dua manfaat yaitu *pertama*, mendorong partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) diseluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah, *kedua*, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap.

H. Teori Pembangunan Ekonomi Daerah

Pembangunan daerah menurut Lincoln Arsyad, meliputi sumber daya alam, tenaga kerja, investasi, entrepreneurship, transportasi, komunikasi,

komposisi industri, teknologi, luas daerah, pasar ekspor, situasi ekonomi internasional, kapasitas pemerintah daerah, pengeluaran pemerintah pusat dan bantuan-bantuan pembangunan.

Pembangunan ekonomi pada umumnya di definisikan sebagai suatu proses yang menyebabkan kenaikan pendapatan riil per kapita penduduk suatu negara dalam jangka panjang yang disertai oleh perbaikan sistem kelembagaan.

Dari definisi di atas jelas bahwa pembangunan ekonomi mempunyai pengertian:

1. Suatu proses yang berarti perubahan yang terus-menerus.
2. Usaha untuk menaikkan pendapatan perkapita, dan
3. Kenaikan pendapatan perkapita itu harus terus berlangsung dalam jangka panjang.
4. Perbaikan sistem kelembagaan di segala bidang (misalnya ekonomi, politik, hukum, sosial dan budaya). Sistem kelembagaan ini bisa ditinjau dari dua aspek, yaitu aspek perbaikan di bidang organisasi (institusi) dan perbaikan di bidang regulasi (baik formal maupun informal).

Jadi pembangunan ekonomi harus dipandang sebagai suatu proses dimana saling keterkaitan dan saling mempengaruhi antara faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pembangunan nasional tersebut dapat diidentifikasi dan dianalisis dengan seksama. Dengan cara tersebut bisa diketahui runtutan peristiwa yang timbul yang akan mewujudkan peningkatan kegiatan ekonomi dan taraf

kesejahteraan masyarakat dari satu tahap pembangunan ketahap pembangunan berikutnya.¹⁶

Ketergantungan perekonomian Indonesia pada masa sekarang terhadap tata perekonomian internasional merupakan hal yang tidak bisa dihindarkan. Konteks ketergantungan pun berbeda dengan masa kolonial walaupun tetap menimbulkan dualisme sosial dan ekonomi. Dualisme ekonomi dan sosial adalah dua sistem ekonomi dan sosial yang berbeda tetapi hidup berdampingan pada saat yang sama dimana satu sistem ekonomi mendominasi sistem ekonomi yang lain. Dalam hal ini yaitu sistem ekonomi kapitalis mendominasi sistem ekonomi tradisional. Perbedaannya adalah pada masa sekarang masyarakat pribumi telah memiliki kemerdekaan politik dan sistem hukum yang demokratis yang memungkinkan mereka untuk menentukan masa depan sejarahnya sendiri. Dengan kata lain ketergantungan terhadap tata ekonomi internasional yang kapitalistis berjalan seiring dengan gelombang demokratisasi yang bertujuan untuk menciptakan *good government* dan *clean government*.¹⁷

Informasi tentang kondisi perekonomian tidak cukup sebagai indikator kemampuan masyarakat dalam pembangunan ekonomi. Oleh karena, analisis tentang profil kelembagaan masyarakat juga perlu ditambahkan.

Untuk menilai kapasitas suatu masyarakat dalam suatu daerah dalam upaya untuk melakukan pembangunan sosial ekonomi terpadu dalam jangka panjang, diperlukan informasi-informasi tentang sistem kelembagaan di daerah, yaitu:

¹⁶ Lincolin Arsyad, Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah, BPFE, Yogyakarta, 1999:6

a. Lembaga-lembaga masyarakat

Misalnya: organisasi-organisasi keagamaan, organisasi-organisasi sosial, kelompok-kelompok masyarakat, dan sebagainya.

b. Struktur Ekonomi

Organisasi-organisasi dengan fokus daerah, misalnya: asosiasi-asosiasi kelompok usaha, organisasi pekerja (serikat pekerja), perusahaan-perusahaan yang berada di daerah tersebut, lembaga-lembaga pembangunan pemerintah, dan sebagainya.

c. Lembaga-lembaga politik

Pemerintah daerah merupakan kunci keberhasilan pembangunan ekonomi daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah dan semua jajarannya harus mempunyai kapasitas yang tinggi untuk menjadi partisipan yang penuh dalam proses pembangunan daerah.

d. Lembaga-lembaga keuangan

Misalnya: Bank, perusahaan asuransi, perusahaan-perusahaan di daerah tersebut, lembaga-lembaga modal *ventura* (venture capital), lembaga-lembaga yang membantu pengembangan industri dan pengusaha kecil, dan sebagainya.

e. Lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan

Pendidikan, terutama pendidikan tinggi, merupakan sumber daya utama dalam pembangunan ekonomi. Lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan akan mampu menyediakan sumber daya manusia yang terlatih dan keahlian-

¹⁷ Mardiasmo, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, ANDI Yogyakarta, 2002:48

keahlian di bidang penelitian dan pengembangan bagi program pembangunan ekonomi.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban dari pada hak, maka dalam UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, pemberian kewenangan otonomi pada daerah kabupaten dan daerah kota di dasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.

Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak-hak kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik,

pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI. Dalam hal ini Otonomi Provinsi diberikan terbatas meliputi kewenangan lintas Kabupaten dan Kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya.

Oleh sebab itu dengan dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan khususnya UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua, sebagai kebijakan dari pemerintah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan dapat mengurangi kesenjangan pada hampir semua sektor pendidikan, terutama dalam bidang perekonomian. Untuk itulah perlu dikaji lebih lanjut apakah dalam kenyataannya kebijakan dan perintah tersebut telah berfungsi dengan baik dalam upayanya menyelesaikan masalah-masalah di Propinsi Papua pada umumnya dan masyarakat di Kabupaten Manokwari pada khususnya.