

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah-daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Pada ayat 2 pasal 18 dinyatakan bahwa : pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Perubahan politik nasional, yang diawali dengan kejatuhan kekuasaan rezim Orde baru, telah memicu berbagai perubahan-perubahan penting pada semua tatanan kehidupan bernegara dan berbangsa. Salah satu perubahan yang signifikan adalah dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur berbagai perubahan mendasar dalam

penyelenggaraan roda pemerintahan pada semua tingkatan mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah.

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 perimbangan kewenangan 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 dan mengembangkan peran dan fungsi DPRD, mendasarkan pada hal itu, Undang-undang sudah seharusnya menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota sehingga kedua daerah ini berkedudukan sebagai daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Undang-Undang No 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38, di rasakan menutup kesempatan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Ada beberapa karakteristik yang sangat menonjol dari prinsip

penyelenggaraan pemerintah daerah menurut Undang-undang ini antara lain, Pertama, wilayah negara dibagi ke dalam daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau administratif. Kedua, pemerintah daerah diselenggarakan secara bertingkat, yaitu Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II sebagai Daerah Otonom, dan kemudian Wilayah Administratif berupa Propinsi, Kabupaten. Daerah otonomi pada tingkat yang lebih tinggi berhak memberikan pengawasan terhadap Daerah yang lebih rendah. Hubungan antara Daerah Tingkat I dengan Tingkat II bersifat hirarkis di dalam hampir semua aspek pemerintahan, terutama yang menyangkut kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Dalam Pasal 11 dinyatakan pula bahwa “ Titik Berat Otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II”, akan tetapi keberadaan Pasal ini sama sekali tidak ada artinya karena adanya sistem otonomi yang bersifat hirarkis yang pada dasarnya bertentangan dengan makna otonomi itu sendiri, apalagi DPRD yang merupakan lembaga legislasi di daerah dan yang menjadi penjelmaan kepentingan masyarakat.

Hal ini membuat daerah-daerah menuntut dilakukan peninjauan kembali serta pembaharuan undang-undang pemerintahan daerah yang lebih menekankan asas desentralisasi. Pelaksanaan desentralisasi akan lebih menjamin perkembangan demokrasi dalam pelaksanaan pemerintah daerah dengan jalan memberdayakan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dan mampu mengembangkan inisiatif serta *chek and balance* dalam pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini tercantum dalam sidang istimewa MPR tahun 1998,

sehingga dikeluarkan TAP MPR No.XV/MPR/1998 yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah.

Otonomi Daerah merupakan isu menarik bila diamati perkembangannya khususnya di Indonesia, karena semenjak para pendiri negara menyusun format negara, isu menyangkut pemerintahan lokal telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya. Pemerintah Daerah dalam pengaturannya Pasal 18 UUD 1945 sebenarnya telah mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul daerah yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia. Meskipun Negara RI menganut prinsip negara kesatuan yang pusat kekuasaan berada pada Pemerintah Pusat namun dengan menyadari berbagai heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia baik kondisi sosial, ekonomi, budaya, maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat maka desentralisasi atau distribusi kekuasaan atau kewenangan dan Pemerintah Pusat perlu dialirkan kepada Daerah Otonom. Sejak kemerdekaan sampai saat ini, distribusi kekuasaan atau kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda.

Berdasarkan pasal 18 ayat 2 UUD 1945, maka sistem ketatanegaraan Indonesia wajib harus sejalan dengan prinsip otonomi daerah berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam rangka negara kesatuan Republik Indonesia. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi adalah daerah propinsi, sedangkan daerah yang dibentuk 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.

Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintah secara konseptual normatif telah memilih desentralisasi sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai akibat dari pemberlakuan asas ini, maka kepentingan nasional diemban secara serasi, seimbang dan selaras dengan aspirasi yang tumbuh dan berkembang dalam berbagai daerah dan wilayah, yang merupakan penempatan suatu struktur pemerintahan. Penerapan sistem ini diharapkan dapat menjamin kelangsungan praktek penyelenggaraan pemerintahan, dalam lingkup nasional maupun daerah atau wilayah yang sesuai dengan dinamika dan perkembangannya, serta saling menunjang antara berbagai kepentingan baik yang berdimensi nasional, regional maupun local.

Menurut Pasal 33 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen, dinyatakan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Sedangkan pasal 34 ayat 1-3 Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen, dinyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat manusia. Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Kemiskinan dan keterbelakangan merebak di beberapa daerah, bahkan ironisnya di daerah-daerah yang memiliki sumber daya yang potensial, sebagai akibat perlakuan yang tidak adil (*diskriminatif*) yang dilakukan oleh pemerintah. Kekayaan daerah dikeruk untuk kemudian dimanfaatkan bagi kepentingan Pemerintah Pusat, akibatnya terjadi kesenjangan antar kawasan, antar daerah (jawa dan luar jawa) dan sebagainya. Kondisi ini telah menimbulkan kecemasan daerah yang menginginkan adanya penguatan kewenangannya, melalui desentralisasi dan demokratisasi. Kecemasan ini berlangsung dalam kurun waktu yang cukup lama, sehingga memunculkan fenomena ancaman disintegrasi (keinginan beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia).

Dalam hubungannya dengan pembangunan ekonomi, maka kerja sama 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 dicituskan pada 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 secara adil.

Penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di propinsi 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 Propinsi Papua, khususnya masyarakat di kabupaten Manokwari. Ditambah lagi pengelolaan pemanfaatan hasil kekayaan alamnya belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga mengakibatkan terjadinya kesenjangan dengan daerah lain yang dapat dilihat dari hasil yang dicapai dibandingkan dengan daerah lainnya, 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 umumnya dan masyarakat di kabupaten Manokwari pada khususnya di perlukan adanya kewenangan pemerintah yang akurat melalui adanya kebijakan-kebijakan khas dalam rangka NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Dalam hal ini memberlakukan kebijakan khusus ini harus didasarkan pada nilai-nilai yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral hak-hak dasar penduduk asli Papua, hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme di propinsi Papua serta persamaan kedudukan hak dan kewajiban sebagai warga negara.

Pemberian otonomi khusus bagi propinsi Papua berdasarkan UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus dimaksudkan untuk mewujudkan

perekonomian nasional dan menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua pada umumnya dan masyarakat kabupaten Manokwari pada khususnya dan ada juga yang mewujudkan penegakan supremasi hukum, pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat kabupaten Manokwari.

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas dapat dirumuskan permasalahan yaitu bagaimanakah pelaksanaan kebijakan pemerintah kabupaten Manokwari dalam pengentasan kemiskinan setelah berlakunya Otonomi Khusus Papua ?

### **C. Batasan Masalah**

Mengenai lingkup dan kedudukan masalah yang akan diteliti adalah persoalan mengenai :

1. Pelaksanaan Undang-undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi pemerintah kabupaten Manokwari khususnya pengentasan kemiskinan.
2. Hambatan-hambatan yang terjadi atas pelaksanaan Undang-undang No. 21 Tahun 2001 khususnya pengentasan kemiskinan.
3. Penyelesaian yang terbaik untuk pengentasan kemiskinan bagi pemerintah kabupaten Manokwari.



#### **D. Keaslian Penelitian**

Penulis telah mengetahui banyak artikel karya ilmiah dan tulisan dalam bentuk-bentuk lain yang membahas tentang pelaksanaan kebijakan dalam pengentasan kemiskinan, akan tetapi sepanjang pengetahuan penulis, penelitian mengenai pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kabupaten Manokwari dalam pengentasan kemiskinan setelah berlakunya Otonomi Khusus Papua belum ada yang meneliti namun apabila ada penelitian yang sama maka penelitian ini sebagai pelengkap penelitian terdahulu.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini mempunyai tujuan untuk mengetahui dan mengevaluasi kebijakan pemerintah kabupaten Manokwari dalam rangka mengentaskan kemiskinan setelah keluarnya Otonomi Khusus Papua.

#### **F. 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.

## G. Batasan Konsep

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai sub sistem pemerintah segera dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Yang menjadi batasan konsep :

1. UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Pasal 38 yang berbunyi:

Perekonomian Propinsi Papua merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global, diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.

Usaha-usaha perekonomian di Propinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-

prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus.

2. Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945
3. Pasal 34 Undang-undang Dasar 1945

Batasan Konsep :

Pelaksanaan adalah penerapan.

Kebijakan adalah peraturan yang dikeluarkan pemerintah.

Pemerintah Kabupaten adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengentasan adalah perbuatan pengurangan.

Kemiskinan adalah hal-hal yang berhubungan dengan materi yang diukur dengan standar tertentu.

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