

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Peran Pemerintah Provinsi Papua

Peran dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI ; 2003) Kata Peran mempunyai arti adalah sesuatu yang jadi bagian atau memegang pimpinan peranan yang atau terutama terjadinya suatu hal atau peristiwa. Provinsi Papua menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 1 huruf a adalah Provinsi Irian Jaya yang beri Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 1 huruf d Pemerintah Provinsi Papua adalah Gubernur beserta perangkat Pemerintah Provinsi lainnya sebagai Badan Eksekutif Daerah Provinsi Papua. Terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Papua(DPRP) sebagai badan legislatif dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif. Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama, DPRD terdiri atas anggota yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan, jumlah anggota DPRD adalah satu seperempat kali dari anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selaku wakil pemerintah gubernur memiliki

tugas dan wewenang melakukan koordinasi pembinaan, pengawasan dan memfasilitasi kerjasama dan penyelesaian perselisihan atas penyelenggaraan pemerintah antar provinsi dan kabupaten/kota dan antar kabupaten /kota. Anggota MRP terdiri dari orang asli Papua yang berasal dari tiga unsur, yakni wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total jumlah anggota MRP, wewenang MRP adalah memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP.

Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur, rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khususnya yang menyangkut perlindungan hak-hak asli orang Papua, menyalurkan aspirasi, memperhatikan pengaduan masyarakat adat, umat beragama, dan kaum perempuan dan memfasilitasi tindaklanjut penyelesaiannya, serta memberi pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRD, DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua, mengingat karena MRP merupakan salah satu institusi baru di Provinsi Papua, maka untuk pertama kalinya syarat-syarat dan jumlah anggota serta tatacara pemilihannya disusun oleh DPRP dan Gubernur untuk kemudian diusulkan kepada Pemerintah. (Mohamad A. Mussad, 2005 :46).

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan

DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistim dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peranan merupakan serangkaian perilaku yang diharapkan dilakukan oleh seseorang. Pengharapan semacam itu merupakan suatu norma yang dapat mengakibatkan terjadinya suatu peranan, pada tingkat organisasi berlaku bahwa semakin kita dapat memahami konsep peranan, maka semakin kita dapat memahami tepatnya keselarasan atau integrasi antara tujuan dan misi organisasi. Dalam sejarah ketatanegaraan modern, khususnya yang berhubungan dengan pemerintahan di daerah, satuan pemerintahan yang dinamakan provinsi merupakan pemerintahan yang terletak diantara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah setingkat dengan kabupaten/kota/Gemeente sehingga kedudukannya sering dijadikan mediator untuk mempertemukan kepentingan-kepentingan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah yang tingkatannya lebih rendah.

Sebagai suatu susunan pemerintahan yang terletak di tengah, menurut *Raad voor het Binnenlands Bestuur*, propinsi mempunyai berbagai fungsi:

1. Menempati *doe-taken* dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di bidang otonomi maupun tugas pembantuan, seperti bidang perencanaan, keputusan yang menyangkut pelestarian lingkungan dan kesehatan. (*Het vervullen van bestuurlijk doe taken hetzij in medebewind*).
2. Menempati fungsi-fungsi pemerintahan tingkat regional (*Het vervullen van functie met betrekking tot het bestuur op regional niveau*).
3. Melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap satuan-satuan pemerintahan (lebih rendah) lainnya, khususnya terhadap Gemeente dan *waterschappen*, dan juga melayani kemungkinan terhadap

masyarakat mengajukan keberatan atas keputusan badan-badan pemerintahan lain (*Het ovenen van toezicht en controle op andere overhede, in het bijzondere gemeenten en weterschaooen; in dat kader dient ook de mogelijkheid voor burgers om bezwaar te maken tegem besluiten van andere overheden te woden gezein*).

4. Memikul tanggungjawab (bersama) dalam pembentukan organisasi pemerintahan. (*Het dragen van mede verantwoordelijkheid voor de vormgeving van de bestuurlijke organisatie*).

Berdasarkan fungsi-fungsi tersebut, maka dapat di simpulkan bahwa satuan pemerintah provinsi dalam kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintah di bidang otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*) juga dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah yang dilakukan oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah yang mandiri. Hal tersebut sebagai salah satu konsekwensi dari negara-negara kesatuan yang desentralistik. Disamping itu juga provinsi juga menjadi pelayan terhadap kemungkinan terjadinya komplain atau keberatan-keberatan yang diajukan oleh anggota masyarakat atas suatu kebijaksanaan yang di keluarkan oleh alat-alat kelengkapan pemerintahan. Dalam hal ini provinsi seolah-olah menjadi tempat bertumpunya masyarakat untuk mengajukan protes sebagai akibat keputusan yang di keluarkan pemerintah tidak sesuai dengan keinginan, tuntutan dan aspirasi masyarakat. (Muhamad Fauzan, 2006:165).

Max Weber (Mardiasmo, 2004) mengamati bahwa birokrasi membentuk proses administrasi yang rutin sama persis dengan mesin pada proses produksi. Birokrasi menurut Weber adalah salah satu rasionalitas yang tertentu (*difining rationalities*) karateristik utama birokrasi menurut Weber adalah:

1. **Spesialisasi.** Aktivitas yang reguler mensyaratkan tujuan organisasi didistribusikan dengan cara yang tetap dengan tugas-tugas kantor (*official duties*).Pemisahan tugas secara tegas memungkinkan untuk memperkerjakan para ahli yang terspesialis pada setiap posisi dan menyebabkan setiap orang bertanggung jawab terhadap kinerja yang efektifitas atas tugas-tugasnya.
2. **Organisasi yang hierarkis.** Organisasi kantor mengikuti prinsip hierarki sehingga setiap unit yang lebih rendah berada dalam suatu pengendalian dua pengawasan organisasi yang lebih tinggi. Setiap pegawai dalam hierarki administrasi bertanggung jawab kepada atasannya. Keputusan dan tindakan harus dimintakan persetujuan kepada atasannya agar dapat membebaskan tugas kepada bawahannya, sehingga ia memiliki wewenang/ kekuasaan atas bawahannya sehingga ia mempunyai hak untuk mengeluarkan perintah untuk ditaati dan dilaksanakan oleh bawahan.
3. **Sistem aturan (*system of rules*).** Operasi dilaksanakan berdasarkan sistem aturan yang taati secara konsisten. Sisitem yang distandarkan ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam melaksanakan setiap tugas,tampa memandang jumlah personil yang melaksanakan dan kordinasi tugas yang berbeda-beda. Aturan-aturan yang eksplisit tersebut menentukan tanggungjawab setiap anggota organisasi dan hubungan antara mereka, hal ini tidak berarti bahwa kewajiban birokrasi sangat mudah dan rutin tugas-tugas birokrasi memiliki kompleksitas yang bervariasi, dari tugas klerikal yang sifatnya rutin dan sifatnya sulit.
4. ***Impersonality*** idealnya pegawai-pegawai bekerja dengan semangat yang tinggi "*sin ira et studio*" tanpa rasa benci atas pekerjaan atau terlalu berambisi. Standar operasi pemerintah di lakukan tanpa intervensi(dicampuri) kepentingan personal tidak dimasukannya pertimbangan personal adalah untuk keadilan dan efisiensi. *Impersonal detachment* meyebabkan perlakuan yang sama terhadap semua orang sehingga mendorong demokrasi dalam sistem adiministrasi.
5. **Struktur karier.** Terdapat sistem promosi yang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau kedua-duanya karyawan dalam organisasi birokratik didasarkan pada kualifikasi teknik dan dilindungi dari penolakan sepihak, kebijakan personal seperti itu mendorong tumbuhnya loyalitas terhadap organisasi dan semangat kelompok (*esprit de corps*) diantara anggota organisasi.

6. Efisiensi. Administrasi organisasi yang murni berbentuk birokrasi yang di yakini mampu mencapai tingkat efisiensi yang paling tinggi, birokrasi memecahkan masalah organisasi yaitu memaksimalkan organisasi.

Kondisi pelayanan perizinan di daerah dan segala permasalahan yang melekat didalamnya akan di tingkatkan kualitasnya dengan upaya pemberdayaan birokrasi yang makin efektif serta memberikan peran sentral bagi berkembangnya partisipasi masyarakat, terutama dalam hal pengawasan atau *social control*. Pemberdayaan peranan birokrasi itu sendiri dapat di lakukan pada dua dimensi pokok yaitu:

1. Aspek Kelembagaan

Berarti bahwa organisasi dan struktur kewenangan antara instansi pemberi dan atau pengelola perizinan investasi perlu di desain sedemikian rupa sehingga memberikan kemudahan bagi investor yang akan menanamkan modalnya. Dalam kaitan ini dapat di pertimbangkan beberapa bentuk kelembagaan pelayanan perizinan, apakah dengan sistem pelayanan fungsional (oleh instansi atau dinas terkait) sistem pelayanan satu atap, sistem pelayanan terpusat atau bentuk -bentuk pelayanan lain yang di pandang lebih efektif.

2. Aspek Ketatalaksanaan

Berarti bahwa sistem kerja prosedur, mekanisme kerja yang selama ini masih menyimpang banyak kekurangan perlu di tinjau ulang, yang ditujukan untuk terselenggaranya pelayanan perizinan yang lancar cepat tidak berbelit - belit, mudah di pahami serta mudah dilaksanakan. Permasalahan sering dihadapi

oleh lembaga selalu implikasi pada penambahan dan atau pengembangan organisasi yang sedikit banyak menbebani pemerintah daerah, terutama dari segi anggaran, sebab biaya operasional yang dikeluarkan sepenuhnya diambil dari anggaran rutin, sementara secara wirausaha belum mampu menghasilkan pemasukan yang paling tidak menutupi biaya operasional lembaga yang bersangkutan. Inovasi pembentukan lembaga pelayanan ini perlu dikembangkan lagi dengan penemuan - penemuan baru dalam praktik manajemen pemerintahan di daerah.

Selanjutnya didalam format kelembagaan serta mekanisme ketatalaksanaan yang dipandang paling memberikan kemudahan bagi pelayanan perizinan investasi terdapat beberapa pola pelayanan menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993, yang terdiri dari:

1. Sistem pelayanan fungsional, yaitu sistem pelayanan yang di berikan oleh suatu instansi sesuai dengan tugas pokok dan fungsi serta wewenang dan tanggung jawab instansi yang bersangkutan.
2. Sistem pelayanan satu pintu yaitu system pelayanan yang diberikan secara tunggal oleh pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari instansi terkait dalam perizinan.
3. Sistem pelayanan satu atap, yaitu sistem pelayanan yang dilakukan secara terpadu dalam suatu tempat/bangunan oleh beberapa instansi pemerintah, yang terkait sesuai dengan tugas pokok dan fungsi serta wewenang dan tanggungjawab masing - masing.

4. Sistem pelayanan terpusat, yaitu system pelayanan yang di lakukan oleh satu instansi pemerintah yang berperan sebagai kordinator dari instansi - instansi pemerintah lainnya yang terkait dalam pelayanan perizinan. (Tangklisan,Nogi S,Hesel,2005:267).

M. Najib, pada pelaksanaan otonomi daerah justru menimbulkan ekse kurang baik yang seharusnya tidak perlu terjadi, karena hanya akan merugikan bagi perkembangan ekonomi maupun investasi di daerah. Timbulnya ekse yang kurang baik tersebut di tengarai oleh munculnya semangat kedaerahan yang sangat tinggi, sehingga apabila tidak dapat di cegah tentu akan menimbulkan potensi konflik antar etnis karena egoisme dan kecemburuan yang berlebihan, lebih lanjut akan mengangu upaya untuk menciptakan rasa aman berinvestasi dan berusaha, munculnya Peraturan Daerah justru akan menghambat daerah sendiri hanya karena obsesi daerah yang tinggi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, penafsiran pemahaman otonomi daerah yang beragam dan menurut versinya masing - masing telah menimbulkan ketidak pastian bagi para investor dan pelaku usaha sehingga tidak mendukung upaya - upaya pemerintah untuk mengairahkan kembali kegiatan investasi oleh karena itu tidaklah heran jika setiap daerah kota atau kabupaten menerbitkan Peraturan Daerah (PERDA) yang berkaitan dengan penanaman modal sesuai dengan keadaan daerah masing - masing jika hal ini dilihat dari satu sisi apa yang di lakukan oleh Pemerintah daerah tersebut dapat membawa dampak positif dalam arti semua daerah akan

memacu daerahnya sebagai daerah tujuan investasi. (Sembiring Sentosa, 2007:160).

2. Kebijakan Investasi

a). Kebijakan

Kebijakan dalam Kamus Hukum Internasional dan Indonesia (2007) Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan satu pekerjaan kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi pernyataan cita-cita tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran.

Pengertian tentang kebijakan beberapa literatur sangatlah beragam menurut James E. Anderson:” *Public polices are those policies developed by governmental bodies and officials* “ (Hessel Nogi Tangkilisan,2003:3)dari pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa:

1. Kebijakan Pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan itu berisi tindakan - tindakan atau pola-pola tindakan pejabat - pejabat Pemerintah.
3. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan Pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah atau melakukan sesuatu.
4. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan
5. Kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau dilandaskan pada peraturan-peraturan dan bersifat memaksa (*otoritatip*)

Sedangkan menurut Eulau dan Prewitt (Hessel Nogi Tangkilisan, 2003:3) dikatakan bahwa kebijakan adalah Keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Menurut Eulau dan Prewitt suatu kebijakan dapat dikatakan sebagai kebijakan publik atau tidak dapat dilihat dari komponen public Policynya (Hessel Nogi Tangkilisan,2003 : 4) yang mencakup hal-hal sebagai berikut :

- a. *Intentions*, yaitu niat/tujuan sebenarnya dari sebuah tindakan
- b. *Goals*, yaitu tujuan/keadaan akhir yang hendak dicapai
- c. *Plans or proposals*, yaitu rencana atau usulan untuk mencapai tujuan
- d. *Program*, yaitu program yang disyahkan untuk mencapai tujuan kebijakan
- e. *Decissions or choices*, yaitu keputusan atau pilihan atas tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program
- f. *Effect*, yaitu dampak atau pengaruh yang dapat diukur.

Thomas R Dye dalam Hessel Nogi Tangkilisan (2003:5) mendefinisikan kebijakan Pemerintah sebagai " *is whatever governments coos to do or not to do*. Dikatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (objektifitasnya) dan kebijakan itu harus meliputi semua tindakan-tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. William Dunn dalam Hessel Nogi Tangkilisan (2003:7) mengatakan kebijakan publik adalah

serangkaian yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) oleh badan-badan atau kantor- kantor pemerintah.

Kebijakan (policy) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan - kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya. Kebijakan adalah pemikiran atau pertimbangan yang dipilih pemerintah. Pemerintah adalah organ Negara yang menjalankan kekuasaan Negara yang terdiri dari:

1. Organ legislatif (menetapkan hukum yang berlaku).
2. Organ eksekutif atau pemerintah dalam arti sempit (melaksanakan hukum yang berlaku).
3. Organ yudikatif (menguji pelaksanaan hukum yang berlaku).

Isi kebijakan pemerintah adalah isi pemikiran atau pertimbangan yang dipilih pemerintah menjadi dasar pembedaan suatu perbuatan, pemikiran pertimbangan ada di belakang perbuatan atau kebijakan, isi kebijakan pemerintah di bidang hukum adalah kebenaran dan keadilan. Keadilan dijabarkan dalam prinsip-prinsip yang dianut dalam kehidupan misalnya: demokrasi, negara kesatuan, negara hukum, trias politika, desentralisasi. Penjabaran Keadilan menjadi prinsip-prinsip yang dipengaruhi oleh banyak faktor:

Faktor-faktor yang mempengaruhi penetapan isi kebijakan adalah:

1. Keadaan masyarakat saat di tetapkan kebijakan

Keadaan fisik atau alam masyarakat yang bersangkutan

Keadaan sosial atau manusia masyarakat yang bersangkutan.

2. Keadaan ide yang dominan dalam masyarakat yang bersangkutan

Sesuai dengan perkembangan pada jaman saat ditetapkan kebijakan yang bersangkutan, sesuai dengan kepentingan yang berkembang pada saat di tetapkan kebijakan yang bersangkutan (Sugeng Istanto,2007:5).

Menurut Charles O, Jones dalam Budi Winarno (2008:16) istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan juga untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda istilah ini sering di pertukarkan dengan tujuan (*goals*) program, keputusan atau (*decision*), *standart*, proposal dan *garnd design* namun demikian meskipun kebijakan publik mungkin kelihatannya sedikit abstrak atau mungkin dapat dipandang sebagai sesuatu yang terjadi terhadap seseorang, secara umum istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok atau suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik, kebijakan Publik yang diberikan oleh Robert Eyestone

dalam Budi Winarno (2008:17) mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya konsep yang ditawarkan Eystone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik mencakup banyak hal. Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R Dye yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan walaupun batasan yang diberikan oleh Dye ini dianggap agak tepat, namun batasan ini tidak cukup memberi perbedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan oleh pemerintah, di samping itu konsep ini bisa mencakup tindakan-tindakan, seperti pengangkatan pegawai baru atau pemberian lisensi suatu tindakan yang sebenarnya berada diluar domain kebijakan publik.

Richard Rose dalam Budi Winarno (2008:17) bahwa kebijakan hendaknya di pahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan dengan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri, namun definisi ini berguna karena kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sebagai suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Carl Friedrich memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang di usulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang kebijakan yang di usulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasara atau suatu maksud

tertentu. Defenisi yang di berikan oleh Fredrick ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga dilakukan oleh kelompok maupun oleh individu. Selain itu gagasan bahwa kebijakan mencakup perilaku yang mempunyai maksud yang layak mendapatkan perhatian dan sekaligus harus dilihat sebagai bagian definisi kebijakan publik yang penting, sekalipun maksud dan tujuan dari tindakan-tindakan pemerintah yang dikemukakan dalam definisi ini mungkin tidak selalu mudah dipahami. Satu hal yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan adalah bahwa pendefinisian kebijakan tetap mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan, ketimbang apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Hal ini dilakukan karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup tahap implementasi dan evaluasi sehingga definisi mengenai kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai. Oleh karena itu defenisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang di lakukan dan tidak semata-mata menyangkut usul tindakan. Menurut James Anderson dalam Budi Winarno (2008:18) kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan konsep kebijakan ini di anggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan.

Selain itu konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan antara berbagai alternatif yang ada.

Amir Santoso dalam Budi Winarno (2008:19). mengatakan bahwa kebijakan publik dapat dibagi dalam dua wilayah kategori *Pertama*, pendapat ahli menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. *Pandangan kedua* berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan dalam pandangan pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian dengan kata lain kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Presman dan Wildavsky (Budi Winarno, 2008:19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa di ramalkan.

Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar kita bisa dapat membedakan bentuk-bentuk kebijakan publik dengan kebijakan lainnya, seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Kebijakan tersebut dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok penekan (*pressure groups*), maupun kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*).

b). Investasi

Istilah investasi dan penanaman modal merupakan istilah - istilah yang di kenal, baik dalam kegiatan bisnis sehari-hari maupun dalam bahasa perundang-undangan. Istilah investasi merupakan istilah yang lebih populer di dunia usaha, sedangkan istilah penanaman modal lebih banyak digunakan dalam bahasa perundang-undangan. Namun demikian kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama sehingga kadang-kadang digunakan secara *interchangeable*. Kedua istilah tersebut merupakan terjemahan dari kata *investment*.

Di kalangan masyarakat luas, kata investasi memiliki pengertian yang lebih luas karena dapat mencakup baik investasi langsung (*direct investment*) maupun investasi tak langsung (*portofolio investment*), sedangkan kata penanaman modal lebih mempunyai konotasi kepada investasi langsung. Secara umum, investasi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan baik oleh pribadi (*natural person*) maupun badan hukum (*juridical person*), dalam upaya meningkatkan atau mempertahankan modalnya, baik yang berbentuk uang tunai (*cash money*), peralatan (*equipment*), aset tak bergerak, hak atas kekayaan intelektual, maupun keahlian (Supacana Rahmadi Bagus Ida, 2006:1) Dalam kamus Istilah keuangan dan investasi digunakan istilah *investment* (investasi) yang mempunyai arti “penggunaan modal untuk menciptakan uang, baik melalui sarana yang menghasilkan pendapatan maupun melalui ventura yang lebih berorientasi ke risiko yang dirancang untuk mendapatkan modal investasi

berarti menunjuk ke suatu investasi keuangan (dimana investor menempatkan uang ke dalam suatu sarana) atau menunjuk ke investasi suatu usaha atau waktu seseorang yang ingin memetik keuntungan dari keberhasilan pekerjaannya. Ensiklopedia Ekonomi keuangan perdagangan menjelaskan istilah *Investment* investasi penanaman modal digunakan untuk “penggunaan atau pemakaian sumber-sumber ekonomi untuk produksi barang-barang produsen atau konsumen, dalam arti semata-mata bercorak keuangan, investment mungkin berarti penempatan dana-dana kapital dalam suatu perusahaan dalam jangka waktu relatif lama supaya memperoleh suatu hasil dengan teratur dengan maksimum keamanan (Sentosa Sembiring, 2007:56).

Kamus Hukum Ekonomi digunakan terminology *Investment*, penanaman modal, investasi berarti penanaman yang biasa dilakukan untuk jangka panjang misalnya berupa pengadaan aktiva tetap perusahaan atau membeli sekuritas dengan maksud memperoleh keuntungan (Sentosa sembiring, 2007:57).

Dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (UPPM) dikemukakan penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan penanaman modal, baik oleh penanaman modal dalam negeri penanaman modal asing untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia. Istilah investasi berasal dari bahasa latin yaitu *investire* (memakai), sedangkan dalam bahasa inggris *investment* para ahli memiliki pandangan yang berbeda mengenai konsep teoritis tentang investasi. Fitzgerald dalam Murdifin Haming dan Salim Basalamah (2003:4) mengartikan investasi adalah : ”aktivitas yang berkaitan

dengan usaha penarikan sumber-sumber (dana) yang dipakai untuk mengadakan barang modal pada saat sekarang dan dengan barang modal akan di hasilkan produk baru dimasa yang akan datang. Dalam definisi ini investasi dikonstrusikan sebagai sebuah kegiatan untuk :

1. penarikan sumber dana yang digunakan untuk pembelian barang modal
2. barang modal itu akan di hasilkan produk baru.

Kamaruddin Ahmad ,(1996:3) mengartikan investasi adalah : menempatkan uang atau dana dengan harapan untuk memperoleh tambahan atau keuntungan tertentu atas uang atau dana tersebut. Dalam definisi ini, investasi difokuskan pada penempatan uang atau dana, tujuannya adalah untuk memperoleh keuntungan ini erat kaitannya dengan penanaman investasi di bidang pasar modal. Dalam Ensiklopedia Indonesia Investasi di artikan sebagai : ” Penanaman uang atau modal dalam proses produksi (dengan pembelian gedung-gedung, permesinan, bahan cadangan, penyelenggaraan uang kas serta perkembangannya).Dengan demikian cadangan modal barang diperbesar sejauh tidak ada barang yang harus diganti. Hakikat investasi dalam definisi adalah penanaman modal untuk proses produksi ini berarti investasi di tanamkan hanya untuk proses produksi semata-mata, padahal dalam kegiatan investasi tidak hanya ditujukan untuk kegiatan produksi semata-mata, tetapi juga kegiatan untuk membangun berbagai sarana dan prasarana yang menunjang kegiatan investasi. Komaruddin memberikan pengertian investasi dalam tiga artian, yaitu:

1. yaitu suatu tindakan untuk membeli saham, obligasi, atau surat penyertaan lainnya ;
2. suatu tindakan membeli barang-barang modal ;
3. pemanfaatan dana yang tersedia untuk produksi pendapatan dimasa yang akan datang.

Definisi ini, investasi dikonstruksikan sebagai tindakan membeli saham, obligasi, dan barang-barang modal. Ini erat kaitannya dengan pembelian saham pada pasar modal, penanaman investasi tidak hanya di pasar modal, tetapi juga berbagai bidang lainnya, seperti misalnya dibidang pariwisata pertambangan minyak dan gas bumi, pertambangan umum, kehutanan, pertanian, pelabuhan, dan lain-lain. Investasi juga dapat diartikan sebagai "penanaman yang dilakukan oleh investor, baik investor asing maupun domestik dalam berbagai bidang usaha yang terbuka untuk investasi, dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan". Investasi dibagi dua macam, yaitu investasi asing merupakan investasi yang bersumber dari pembiayaan luar negeri, sementara itu, investasi domestik merupakan investasi yang bersumber dari pembiayaan dalam negeri di gunakan untuk pembiayaan usaha yang terbuka untuk investasi dan tujuannya untuk memperoleh keuntungan.(Salim HS dan Budi Sutrisno,2008:31,32).

Dalam teori ekonomi, faktor investasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi.Menurut Paul M. Jhonson dalam Didik J Rachbini (2008:11) Investasi adalah seluruh pendapatan yang dibelanjakan oleh perusahaan atau lembaga pemerintah untuk barang-barang

modal yang akan digunakan dalam aktivitas produktif, agregasi investasi dalam perekonomian suatu negara merupakan jumlah total pembelanjaan guna menjaga atau meningkatkan cadangan barang-barang tertentu yang tidak dikonsumsi segera. Barang-barang tersebut digunakan untuk memproduksi barang atau jasa yang berbeda dan akan di distribusikan kepada pihak lain. Menurut Reilly dan Brown. dalam Didik J Rachbini(2008:11) Investasi adalah komitmen untuk meningkatkan aset saat ini untuk beberapa periode waktu masa depan guna mendapatkan penghasilan yang mampu mengkompensasikan pengorbanan investor berupa: keterikatan aset pada waktu tertentu, tingkat inflasi, ketidakpastian penghasilan dimasa mendatang.

Ida Bagus Wyasa Putra ,(2003) mengemukakan pengertian hukum investasi adalah:”norma-norma hukum mengenai kemungkinan-kemungkinan dapat dilakukan investasi, syarat-syarat investasi, perlindungan dan yang terpenting mengarahkan agar investasi dapat mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat. Hukum investasi dikonstruksikan sebagai norma hukum yang mengkaji tentang kemungkinan dilakukannya:

1. penanaman investasi
2. syarat-syarat investasi
3. perlindungan dan
4. kesejahteraan bagi masyarakat.

Setiap usaha penanaman investasi harus diarahkan kepada kesejahteraan masyarakat. Artinya dengan adanya investasi yang di tanamkan para investor

dapat meningkatkan kualitas masyarakat. T. Mulya Lubis (1992) mengemukakan bahwa Hukum Investasi adalah :” tidak hanya terdapat dalam undang-undang, tetapi dalam hukum dan aturan lainnya yang diberlakukan berikutnya yang terkait dengan masalah investasi asing (*other the subsequent law and regulation coming into force relevan to foreign investment matters*) (Salim HS dan Budi Sutrisno, 2008:10). Apabila mengkaji pendapat T. Mulya Lubis, ternyata dalam definisi ini hanya difokuskan pada sumber hukum investasi itu meliputi : undang-undang dan aturan-aturan lainnya. Pada hal hukum investasi tidak hanya mengkaji sumber hukumnya tetapi mengatur hubungan antara penanam modal dengan penerima modal. Hukum Investasi adalah: ”

keseluruhan kaidah hukum yang mengatur hubungan antara investor dengan penerima modal, bidang-bidang usaha yang terbuka untuk investasi, serta mengatur prosedur dan syarat-syarat dalam melakukan investasi dalam melakukan investasi dalam suatu negara. (Salim HS, Budi, Sutrisno, 2008, 10).

Hal yang diatur dalam hukum investasi adalah hubungan antara investor dengan penerima modal. Status investor dapat digolongkan menjadi dua macam yaitu, investor asing dan investor domestik investor asing merupakan penanam modal yang berasal dari luar negeri, sedangkan investor domestik merupakan penanam modal yang berasal dari dalam negeri, Bidang usaha merupakan kegiatan yang diperkenankan atau dibolehkan untuk berinvestasi prosedur dan syarat merupakan tata cara yang harus dipenuhi investor dalam menanamkan investasinya. Negara merupakan negara yang

menjadi tempat investasi itu di tanamkan. Biasanya negara yang menerima investasi adalah negara sedang berkembang

Dari uraian tersebut dapat dikemukakan unsur-unsur hukum investasi, yaitu:

1. adanya kaidah hukum
2. adanya subyek, dimana subyek dalam hukum investasi adalah investor dan negara penerima investasi
3. adanya bidang usaha yang diperkenankan untuk investasi
4. prosedur dan syarat-syarat untuk melakukan investasi dan
5. negara.

Mohamad Iksan :”iklim investasi terdiri dari tiga komponen utama.pertama,kelompok kebijakan pemerintah yang mempengaruhi biaya (*cost*)seperti pajak,beban regulasi dan pungli (*red tape*) korupsi, infrastruktur, ongkos operasi, investasi perusahaan (*finance cost*), dan dan investasi pasar tenaga kerja. Kedua, kelompok yang mempengaruhi risiko yang terdiri dari stabilitas makro-ekonomi stabilitas dan prediktibilitas kebijakan, hak property (*property right*), kepastian kontrak dan hak untuk mentransfer keuntungan. Ketiga adalah hambatan untuk kompetensi yang terdiri dari hambatan regulasi untuk masuk keluar dari kegiatan bisnis, berfungsinya pasar keuangan dan infrastruktur dengan baik serta tersedia dengan efektif hukum persaingan (Sentosa Sembiring, 2007:123).

3. Otonomi Khusus

Kebijakan mengenai penetapan Irian Jaya (kini Papua) sebagai Daerah Otonomi Khusus dapat dipandang sebagai salah satu bentuk aktualisasi dari adanya perubahan tersebut, kebijakan ini dilandasi oleh adanya kesadaran bahwa keputusan politik penyatuan Irian Barat menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya mengandung cita-cita luhur demi kemajuan rakyat Irian Barat. Kenyataan menunjukkan bahwa berbagai kebijakan yang di implementasikan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Irian Barat / Irian Jaya (kini Papua) belum sepenuhnya memungkinkan tercapai keadilan dan rasa kesejahteraan bagi rakyat. Bahkan sebaliknya dirasakan tindakan-tindakan diskriminatif pengabaian terhadap HAM dan hak-hak dasar orang asli Papua terhadap Pemerintah, yang diekspresikan dalam berbagai bentuk, termasuk keinginan untuk memisahkan diri (merdeka) dari Negara Keasatuan Republik Indonesia.

Keinginan politik (*politik will*) Pemerintah Republik Indonesia untuk menangani permasalahan di Provinsi Papua secara sungguh-sungguh baru di mulai pada tahun 1999, yang di tandai dengan penetapan Irian Jaya (kini Papua) sebagai Daerah Otonomi Khusus. Hal ini secara eksplisit tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, Bab IV, huruf G, butir 2, yaitu ” dalam rangka mengembangkan otonomi daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut :

- a) Mempertahankan integritas bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan Daerah Otonomi Khusus yang diatur dengan undang-undang.
- b) Menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan yang jujur dan bermartabat.

Amanat Ketetapan MPR RI Nomor IV /MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 menyangkut penetapan Irian Jaya (kini Papua) sebagai Daerah Otonomi Khusus dalam sidang tahunan MPR RI 2000, ditekankan kembali, melalui Ketetapan MPR RI Nomor IV /MPR/2000 tentang rekomendasi kebijakan dalam Penyeleggaraan Otonomi Daerah yang ditujukan kepada Pemerintah dan Dewan perwakilan Rakyat, disebutkan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi daerah istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan masyarakat daerah yang bersangkutan. Menindaklanjuti amanat kedua ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tanggal 22 Oktober 2001 telah menyetujui dan menetapkan Rancangan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi Undang-undang. Hasil Ketetapan Dewan Perwakilan Rakyat ini Kemudian disampaikan kepada Pemerintah (Presiden) Republik Indonesia sesuai

kewenangan yang dimiliki, pada tanggal 21 Nopember 2001 telah mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001, tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, yang kemudian dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 4151.

Menurut Philipus M. Hadjon(2005:122), dalam bukunya Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (*introduction to the Indonesian Administrative Law*) otonomi dalam konteks hubungan hirarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, diartikan sebagai penyerahan kepada satu atau membiarkan kepada setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan secara penuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya penuh adalah otonomi sedangkan yang terbatas pada cara menjalankannya (tidak penuh) adalah tugas pembantuan (*medebewind*). Rumusan ini memberikan pembedaan mendasar antara asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Pada otonomi terdapat kebebasan (tanggungjawab) dan kemandirian, sebaliknya hal ini tidak berlaku dalam tugas pembantuan. Pada otonomi terdapat wewenang yang mandiri dari organ pemerintah, sedangkan pada *medebewind* hanya tugas dan satuan pemerintah lebih tinggi.

Konsep Otonomi Khusus menurut Tim Khusus yang dibentuk oleh Gubernur Provinsi Papua dalam merumuskan pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi penyusunan Undang-Undang Otonomi Khusus merumuskan otonomi khusus sebagai : ” Kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan

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

Pengertian "Khusus" diartikan sebagai perlakuan berbeda yang diberikan kepada Provinsi Papua karena kekhususan yang dimilikinya tersebut mencakup hal-hal seperti tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan dan sejarah politik. Dalam pengertian praktisnya kekhususan otonomi Papua berarti bahwa ada hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Papua dan tidak mungkin berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada hal-hal yang berlaku di daerah lain di Indonesia yang tidak diterapkan di Papua.


Otonomi Khusus menurut Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 Pasal 1 huruf b adalah

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

Istilah Otonomi dalam tinjauan etimologis berasal dari bahasa Latin "autos" yang berarti sendiri dan "nomos" yang berarti aturan. Dalam terminologi

Encyclopedia of Social Science otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Dalam terminology ini tersirat dua dimensi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual dependence*. Manan (1993:2) dikutip oleh Mohammad A Mussad (2005:28) memaknai otonomi sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstanddigheid*) satuan pemerintah lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagaimana urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut, kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Logeman (Abdurahman, 1987:11) dikutip oleh Mohammad A Mussad (2005:28) mengintrodukir bahwa kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberi kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya, untuk mengurus kepentingan umum (penduduk), pemerintahan yang demikian dinamakan otonom. Pada bagian lain Logeman menyatakan bahwa kekuasaan bertindak merdeka (*vrijbeweging*) yang diberikan kepada satuan - satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri itulah yang disebut otonomi, yang oleh Van Vollenhoven dinamakan "*eigenmeeterschap*". Maka dapat dirumuskan beberapa prinsip yang merupakan karakteristik otonomi antara lain :

- 
- a. Otonomi merupakan kewenangan daerah sebagai hasil penyerahan dan atau pengalihan dari Pemerintah Pusat dalam hal mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan berlaku ;
 - b. Kewenangan yang dimiliki oleh Daerah pada hakikatnya bersumber dari Pemerintahan Pusat, ini berarti bahwa dalam melaksanakan kewenangan Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum nasional. Untuk menjamin hal tersebut maka Daerah berkewajiban mempertanggung jawabkan pelaksanaan kewenangannya secara administratif kepada Pemerintah Pusat;
 - c. Kewenangan yang dimiliki terbatas dalam wilayah Daerah masing-masing, ini berarti bahwa kewenangan tersebut tidak dapat dipakai menembus batas-batas wilayah Daerah lainnya;
 - d. Kewenangan Pemerintah Daerah harus berfokus pada kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat;
 - e. Demi kepentingan Bangsa dan Negara, jika ada indikasi praktek yang merugikan dan mengancam keutuhan Bangsa

dan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai akibat dari pelaksanaan kewenangan Daerah, maka Pemerintah Pusat berhak menganulirnya;

- f. Otonomi Daerah dengan prinsip luas dilaksanakan pada kabupaten dan kota, sedangkan Otonomi Daerah dengan Prinsip terbatas dilaksanakan pada Provinsi.

Otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti tanggungjawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua termasuk dengan memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama dan perempuan, peran 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. Sebagai konsekuensi logis dari komitmen para *founding fathers* kita yang memilih sistem desentralisasi dalam

penyelenggaraan pemerintahan, maka melahirkan pemerintahan daerah. Ini berarti bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia secara hirarkis struktural terbagi atas Pemerintahan Pusat disatu sisi dan Pemerintahan Daerah di sisi lainnya.

Pemerintah Daerah di beri hak dan wewenang untuk mengurus rumah tangga berbagai kekuasaan (*sharing of power*) dalam sendiri (*local self government*), hak dan kewenangan ini di kenal dengan istilah Otonomi Daerah sedangkan Pemerintah daerah yang memiliki kewenangan tersebut di kenal dengan sebutan Daerah Otonom. Istilah otonomi dan desentralisasi sering di pakai secara bergantian dalam konteks yang sama, meskipun demikian kedua istilah tersebut memiliki penonjolan karakter tertentu mengintroduisir bahwa desentralisasi dan otonomi daerah mempunyai tempat masing - masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik kekuasaan Negara), sedangkan istilah desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun jika di lihat dalam konteks prakteknya kedua istilah tersebut mempunyai kaitan yang erat yang tidak dipisahkan .(Mussaad A Mohamad,2005:27).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004,Tentang Pemerintahan Daerah mensyaratkan bahwa penyelenggaraan Otonomi daerah berasarkan pada prinsip otonomi seluas-luasnya prinsip ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dengan undang-undang ini, Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah

untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat .

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, Prinsip Otonomi nyata adalah suatu prinsip yang bermakna bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan maksud dan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat merupakan bagian utama dari tujuan nasional . Seiring dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah. (Mussad A Mohamad, 2005:74).

Dalam membicarakan otonomi daerah, tidak terlepas dari kajian tentang konsep dan teori desentralisasi. Terdapat hubungan yang saling menentukan dan

bergantung antara desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi yang melandasi suatu daerah dapat dikatakan otonom. Otonomi daerah tidak akan ada, jika tidak ada desentralisasi, sebaliknya desentralisasi tanpa otonomi daerah akan menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaannya baik dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah dan pelaksanaan pembangunan di daerah. Tanpa desentralisasi, daerah tidak akan memiliki otonom, otonomi daerah tidak pernah ada dalam konteks organisasi negara bila teori desentralisasi tidak di jadikan dasar pijakan. Menurut Ryas Rasyid (Nyoman Sumaryadi,2005:23) pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempat masing-masing istilah otonomi daerah lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik-kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun dilihat dari konteks *sharing of ower* (berbagi kekuasaan), dalam prakteknya kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan erat yang tidak dapat dipisahkan, artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah yang telah di berikan sebagai wewenang rumah tangga daerah.

Ditinjau secara etimologis, menurut Koesoemahatmadja dalam Nyoman Sumaryadi,(2005:24) pengertian desentralisasi berasal dari bahasa latin *de* (lepas), *centrum* (pusat) desentralisasi ialah melepaskan dari pusat. Dalam *Encyclopedia of the social sciences* disebutkan bahwa *the proces of decentralisation denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level*

of government to alower. (desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif atau administratif). Manan dalam Nyoman Sumaryadi,(2005:24) mendefinisikan desentralisasi sebagai bentuk susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan pemerintahan pusat dan satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk berdasarkan teritorial fungsi pemerintahan tertentu. Ruitter (dalam Hoogeraf,1983:286) dikutip oleh Nyoman Sumaryadi (2005:25) mengemukakan bahwa :

Desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, struktur wewenang yang terjadi dari hal itu.

United Nations (1963:3) *decentralization refers to the transfers of authority away from the national capital whether by deconcentration (delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies.* Konsep tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi proses kewenangan yang diserahkan pusat kepada daerah melalui cara delegasi kepada pejabat-pejabatnya di daerah atau dengan devolusi kepada badan-badan otonom daerah