

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pemberian landasan berpijak dalam penulisan penelitian ini, maka akan Penulis uraikan mengenai rangkaian teori yang akan digunakan dalam menelusuri pembahasan dalam penelitian ini. Sehingga pada akhirnya akan di dapati pembahasan yang sistematis dan komprehensif dengan data-data yang valid. Adapun rangkaian konseptualnya adalah sebagai berikut:

A. Teori Tentang Negara

Negara merupakan subyek Hukum Internasional yang terpenting (*Par excellence*) dibanding dengan subyek-subyek Hukum Internasional lainnya, (*Mochtar Kusumaatmadja, 1981; 89*). Sebagai subyek Hukum Internasional Negara memiliki Hak dan Kewajiban menurut Hukum Internasional.

Fenwick, mendefinisikan Negara sebagai suatu masyarakat Politik yang di organisasikan secara tetap, menduduki suatu daerah tertentu, dan hidup dalam batas-batas daerah tersebut, bebas dari pengawasan negara lain, sehingga dapat bertindak sebagai badan yang merdeka di muka bumi. Berbeda dengan Fenwick, **Henry C. Black**, mendefinisikan Negara sebagai sekumpulan orang yang secara permanen menempati suatu wilayah yang tetap, diikat oleh Ketentuan-ketentuan Hukum yang melalui pemerintahannya mampu menjalankan kedaulatannya yang merdeka dan mengawasi masyarakatnya dan harta bendanya dalam wilayah perbatasannya, mampu mengadakan perang dan damai serta mampu mengadakan

hubungan Internasional dengan masyarakat Internasional lainnya, (*Huala Adolf, 1991; 1-2*).

Unsur-unsur Negara secara umum telah diatur dalam Pasal 1 Konvensi Montevideo 1933, tentang Hak dan Kewajiban Negara yaitu setiap Negara harus memiliki, penduduk yang tetap, wilayah tertentu, pemerintahan yang berdaulat, dan kemampuan untuk berhubungan dengan subyek Hukum Internasional lainnya.

Dalam Konvensi Montevideo 28 Desember 1933, mengenai Hak-hak dan Kewajiban Negara menyebutkan bahwa unsur keempat bagi pembentukan Negara adalah *capacity to enter into relation with other state*. Konsepsi Klasik Pembentukan Negara ada 3 (tiga) unsur Konstitutif yaitu Penduduk, Wilayah, dan Pemerintah. Menurut konvensi ini dari ketiga unsur itu belum cukup menjadikan suatu entitas sebagai Negara yang merdeka dan berdaulat. Diperlukan unsur tambahan yaitu kapasitas untuk mengadakan hubungan dengan Negara-negara lain.

B. Teori Pembagian Kekuasaan

Karl W. Deustche, mengatakan bahwa penyelenggaraan Negara diibaratkan orang yang membawa kapal di samudra yang luas, yang dibutuhkan kondisi fisik yang prima dan kecakapan ataupun kemampuan dalam menghadapi permasalahan yang terjadi di masyarakat, (*Ryaas Rasyid, 2007; 229-232*).

Pemerintahan dalam arti luas menyangkut Kekuasaan dan Kewenangan dalam bidang Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Tugas Eksekutif hanyalah kegiatan pemerintahan dalam arti yang sempit, secara Tradisional, dipahami bahwa ada Pembagian Kekuasaan yang sangat tegas di antara Ketiga lembaga

tersebut. Legislatif melakukan pengaturan, membuat kebijaksanaan. Sementara pihak Eksekutif melaksanakan atau mengimplementasikan apa yang diatur atau diputuskan oleh pihak Legislatif, dan Kekuasaan Yudikatif memberikan sanksi atas penyimpangan atau pelanggaran yang dilakukan oleh Kekuasaan Eksekutif terhadap apa yang sudah diputuskan oleh Kekuasaan Legislative, (*Ryaas Rasyid, 2007; 233*).

Sedangkan menurut **Gabriel Almond**, mengatakan bahwa pihak Legislatif fungsinya adalah *rule making*, Kekuasaan Eksekutif pada dasarnya melakukan apa yang disebut mengaplikasikan (*rule application*) dari apa yang sudah ditentukan dan ditetapkan, serta pihak Yudikatif memiliki kewenangan *ajudikasi* terhadap penyimpangan atau penyelewengan dalam mengeksekusikan keputusan dan aturan yang sudah ditetapkan (*rule adjudication*), (*Ryaas Rasyid, 2007*).

Tugas Eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah *to excute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak Legislatif dan Yudikatif. Tugas tersebut tidak terlepas dari kewenangan Politik yaitu perwujudan dari kewenangan seorang Kepala Eksekutif yang secara langsung membawa implikasi Politik yang meluas pembentukan kebijaksanaan publik dan semua aspek yang terkait dengan kebijaksanaan public, (*Ryaas Rasyid, 2007; 236*).

Pada dasarnya dalam kaitan dengan tugas dan kewenangan Politik Eksekutif mempunyai tugas membuat, merumuskan, menghantar /mengimplementasi, melakukan evaluasi terhadap kebijaksanaan publik dalam sebuah negara. Pemerintah eksekutif juga mempunyai tugas dan kewenangan

untuk memutuskan apakah sebuah kebijaksanaan itu dapat dilanjutkan atau dibatalkan, (Ibid, Ryaas Rasyid, 2007).

C. Teori Tentang Desentralisasi

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa sejarah pemerintahan daerah menurut konstitusi di Indonesia, telah terjawab dan menjadi cita-cita mulai sejak awal berdirinya bumi pertiwi ini, yang dibuktikan dalam pidato sidang BPUPKI pada tanggal 29 Mei 1945, yang dibacakan oleh Moh. Yamin, antara lain, mengatakan:

“Negeri, Desa dan segala persekutuan Hukum Adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangerah Praja”, (Ni'matul Huda, 2005: 1).

Pada kesempatan itu pula Moh. Yamin, melampirkan suatu rancangan sementara perumusan Undang-undang Dasar yang memuat tentang Daerah, yang berbunyi sebagai berikut:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. (Ni'matul Huda, 2005: 2).

Kemudian, pada tanggal 18 Agustus 1945, sehari setelah pembacaan Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia, Soepomo, dihadapan sidang PPKI atas permintaan Soekarno (selaku ketua PPKI), memberikan penjelasan mengenai rancangan Undang-undang Dasar yang akan disahkan sebagai Undang-undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam sidang tersebut Soepomo memberikan penjelasan tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

*“Di bawah Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah: Tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang hanya saja dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintahan Daerah, artinya Pemerintahan Daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, **kooti-kooti, sultanat-sultanat** tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan Negara, jangan sampai ada salah apaham dalam menghormati adanya daerah...”*.
(*Ni'matul Huda, 2005: 3*).

Berdasarkan pendapat dari kedua tokoh perancang UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. Keberadaan Daerah Otonomi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada Asas Desentralisasi yaitu menetapkan pembagian wilayah Pemerintah Republik Indonesia di daerah dalam susunan teritorial adalah Propinsi, Keresidenan, Kooti (Swapraja), dan Kota (Gemeente), (*Bagir Manan: 1994, 125*).
2. Satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggarannya dilakukan dengan *“memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam Sistem Negara”*.
3. Pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan *“memandang dan mengingat Hak-hak asal-asul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”* (*Ni'matul Huda, 2005: 1*).

Selanjutnya menurut **Bagir Manan**, Dasar-dasar hubungan antara Pusat dan Daerah dalam Kerangka Desentralisasi Teritorial ada 4 (empat) macam, yaitu sebagai berikut:

- a. Dasar-dasar permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara yaitu: UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh Desentralisasi.
- b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli, adalah pada tingkat Daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara.
- c. Dasar Kebhinekaan yaitu: “Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan Keragaman Indonesia, Otonomi, atau Desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “*spanning*” yang timbul dari keragaman.
- d. Dasar Negara Hukum, maksudnya adalah dalam perkembangannya, Paham Negara Hukum tidak dapat dipisahkan dari Paham Kerakyatan. Sebab pada akhirnya, Hukum yang mengatur dan membatasi Kekuasaan Negara atau pemerintah diartikan sebagai Hukum yang dibuat atas Dasar Kekuasaan atau Kedaulatan Rakyat, (*Bagir Manan : 1994, 161-167*).

Sebagaimana diawal telah dijelaskan bahwa pembahasan dalam penelitian ini, penulis mencoba mengkaji dari kacamata (perspektif) Hukum Pemerintahan yaitu berdasarkan pada Falasafah Negara kita yaitu Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 ditegaskan dalam Pasal 1 yang mengandung komitmen bahwa Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang berbentuk Republik

berdasarkan Undang-undang Dasar 1945, dan merupakan Negara Hukum, kecuali ada perubahan berdasarkan Pasal 37 ayat (5) Undang-undang Dasar 1945.

Pemerintah Pusat adalah pemegang Hak Otoritas pertama dan utama dalam menjalankan amanah Falsafah Negara berdasarkan pada Ketentuan Peraturan Perundang-undangan, dalam konteks permasalahan ini adalah Sebagaimana perubahan kedua Undang-undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 18, dinyatakan sebagai berikut :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan .
3. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang.

Dalam Pasal 18 A Undang-undang Dasar 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Disamping itu, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang.

Demikian pula dinyatakan dalam Pasal 18 B Undang-undang Dasar 1945, dinyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, atau bersifat khusus, atau yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang.

Kebijakan pemerintah memberikan pengakuan Provinsi Papua kekhususan adalah dengan mempertimbangkan tentang peran kepala-kepala adat masyarakat papua yang mendapat wewenang dalam keikutsertaannya menetapkan kebijakan pemerintahan dan pembangunan masyarakat Papua (Siswanto Sunarno 2005 : 2).

Dalam nilai-nilai pengamalan otonomi daerah dan Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua yang berkaitan etika proses melahirkan sebuah kebijakan yang

membutuhkan peran Negara dan pemangku adat yang menjadi tiang-tiang yang tidak dapat dipisahkan dari sebuah masyarakat yang teratur, penguasa atau pejabat hanya mewakili Negara adalah penyebar dan pelindungnya, bila salah satunya lemah, maka masyarakat akan ambruk.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI. Asas ini terletak pada daerah kabupaten dan kota sedangkan provinsi bersifat terbatas **(Siswanto Sunarno 2005 : 123)**.

Penerapan asas desentralisasi dalam kaitannya dengan penentuan sengketa wilayah Kabupaten Biak Numfor dan Supiori di Provinsi Papua adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien, yang patut diserahkan kepada daerah, dilimpahkan kepada daerah untuk mengurusnya, dan hal-hal yang tepat yang sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku baik pada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah Provinsi Papua sendiri sebagai pemegang Otonomi Khusus terhadap Pemerintah Daerah Provinsi Papua Barat.

Kebijakan Otonomi Khusus bagi provinsi Papua adalah dengan tujuan sebagai berikut:

1. Mencegah pemusatan, yang menghasilkan Pemerintahan Lokal (*local government*).
2. Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak bagian pemerintahan daerah.

3. Upaya demokratisasi pemerintahan daerah untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Selain itu juga ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, pada Pasal 1, Bab I Ketentuan Umum, yang berbunyi sebagai berikut:

“Provinsi Papua adalah Provinsi Papua yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; Otonomi Khusus 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”.

Oleh karena itu sejalan dengan pelaksanaan ketentuan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Supiori di Provinsi Papua, namun mengalami kendala yaitu sengketa wilayah antara pemerintah Kabupaten Biak numfor dan pemerintah Kabupaten Supiori, wilayah yang disengketakan adalah Kampung Douwbo, Syurdori, Waryesi dan Duber, sehingga yang menjadi dasar hukum dalam penyelesaian sengketa wilayah ini adalah :

1. ”Pasal 70 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, yang menyatakan :
Perselisihan antara Kabupaten/Kota di dalam Provinsi Papua diselesaikan secara musyawarah yang difasilitasi Pemerintah Provinsi.
2. Pasal 198 (ayat 1,2 &3) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan : Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud. (ayat 2) Apabila terjadi perselisihan antar Provinsi,

antara Provinsi dan Kabupaten/Kota di wilayahnya, serta antara Provinsi dan Kabupaten/Kota di luar wilayahnya, Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud.(ayat 3) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) bersifat final.

Kebijakan suatu pemerintah yang sungguh-sungguh dalam suatu Negara merupakan bentuk *political will* dalam menerapkan prinsip-prinsip etika dalam melayani masyarakat dan melahirkan kebijakan publik yaitu Produk Hukum dari proses legislasi yang bersih dan mengedepankan kepentingan masyarakat.

