

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kewenangan Pemerintah Daerah

Secara umum kewenangan merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan atau perbuatan hukum publik. Dengan kata lain, Prajudi Atmosudirdjo (1988:76) mengemukakan bahwa:

Pada dasarnya wewenang pemerintahan itu dapat dijabarkan kedalam dua pengertian, yakni sebagai hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan sebagai hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya (dalam arti luas).

Wewenang pemerintah adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum, yakni terwujudnya kesewenang-wenangan (*onwetmating*). Keseluruhan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah, tanpa adanya wewenang pemerintahan maka tentunya pemerintah tidak akan dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan

tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dan sistem serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan daerah diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Pengertian Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah (lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No.32 Tahun 2004). Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah. Gubernur menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintah, pada strata pemerintahan provinsi.

Menurut rumusan Pasal 13 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi. Pasal 14 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota.

Pelaksanaan tugas pemerintah di daerah antara pemerintah daerah dan DPRD mempunyai hubungan yaitu Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya

tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan daerah.

B. Otonomi Khusus Papua

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Tahun 2001 nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4151) disebutkan Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi otonomi khusus, bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang memiliki keragaman suku lebih dari 250 (dua ratus lima puluh) bahasa daerah serta dihuni juga oleh suku-suku lain di Indonesia dan memiliki luas kurang lebih 421.981 km² dengan topografi yang bervariasi mulai dari daratan rendah yang berwarna sampai dengan pengunungan yang puncaknya diselimuti salju. Provinsi Papua sebelumnya bernama Provinsi Irian Jaya, dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 kemudian berubah nama menjadi Provinsi Papua. Nama “Papua” sendiri bukan berasal dari Papua (dahulu Irian Jaya), melainkan berasal dari seorang portugis yang bernama *Jorge de Meneses*, yang ketika mengijakan kaki di pantai barat laut pulau New Guine tahun 1526, menyebut pulau itu (dahulu Irian Jaya) adalah *Illhas dos pauas* (Zollner, dalam Gereja Kristen Injili di Tanah Papua, 2006:68).

Orang Papua lebih memilih nama Papua dari pada Irian Jaya sehingga pada Tahun 1998 orang Papua menuntut provinsi mereka yang sebelumnya bernama Irian Jaya diubah menjadi Provinsi Papua dan dengan berdasarkan

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, nama Provinsi Papua resmi diakui dan digunakan.

Pemerintah Provinsi Papua dipimpin oleh seorang kepala daerah yang disebut Gubernur (Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua). Untuk melaksanakan tugas pemerintah, Gubernur dibantu oleh perangkat Provinsi Papua, yang terdiri dari sekretariat provinsi, dinas provinsi dan lembaga teknis lainnya yang dibentuk sesuai kebutuhan Provinsi Papua (lihat ketentuan pasal 26 ayat (1) Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Otonomi Khusus menurut pasal 1 huruf b Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua 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.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua bahwa pemberian otonomi khusus bagi Provinsi 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 Provinsi lain. Dalam penjelasan umum tersebut dijelaskan, 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 pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintah dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi 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 peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui peran wakil adat, agama dan kaum perempuan. Peran serta 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, yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi dan hak ulayat, adat dan hukum adat.

C. Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Asli.

Bangsa Indonesia adalah masyarakat yang Bhineka Tunggal Ika, yang berbeda suku dan agama, ras dan antara golongan, yang kemudian bersatu dalam Negara kesatuan RI pada tanggal 17 Agustus 1945 (Hadikusuma, 2003: 105). Mereka hidup, berdiam dalam satu wilayah dengan menurut dan memiliki hukum adat serta budayanya sendiri-sendiri. Ter Haar menyebutkannya dengan masyarakat hukum (adat), yakni :“ kelompok-kelompok masyarakat yang tetap dan teratur dengan mempunyai kekuasaan

sendiri dan kekayaan sendiri, baik yang berujud maupun tidak berujud” (dalam Hadikusuma, 2003 : 105). Bentuk dan susunan masyarakat hukum tersebut oleh Hadikusuma (2003: 105) disebut dengan persekutuan hukum adat, dimana para anggotanya terikat oleh faktor yang bersifat rerritorial dan genealogis.

Pengertian tersebut tidaklah jauh berbeda dengan pengertian masyarakat asli sebagaimana diberikan oleh Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dalam konsideran menimbang huruf e Undang-Undang No.21 Tahun 2001, Masyarakat asli papua adalah: salah satu rumpun ras malenesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia yang memiliki keragaman budaya, sejarah, adat istiadat dan bahasa sendiri.

Berdasarkan pengertian tentang masyarakat asli dihubungkan dengan ketentuan-ketentuan lainnya dalam Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua, hak-hak yang dimiliki masyarakat asli Papua adalah:

1. Hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar (lihat “menimbang” huruf b dan f);
2. Hak untuk hak atas kesetaraan dan keberagaman bahasa dan kehidupan sosial budaya (lihat pada ketentuan “menimbang” huruf d dan e);
3. Hak peningkatan taraf hidup dari hasil pengelolaan dan pemanfaatan dan hasil kekayaan alam Provinsi Papua (lihat ketentuan “menimbang” huruf g);

4. Hak atas Hak Asasi Manusia serta berhak atas adat atau kebiasaan yang diakui (lihat Pasal 1 huruf n dan o)'
5. Diakuinya wilayah masyarakat adat yang disebut kampung atau dengan nama lain yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat setempat (lihat Pasal 1 huruf 1);

Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Bab V Pasal 5 ayat (2) juga menyebutkan dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus di Provinsi Papua di bentuk majelis rakyat Papua yang merupakan representasi kultur orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak masyarakat asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama.