

DISERTASI

**MAKNA HUKUM OTONOMI KHUSUS PAPUA TERHADAP
HAK-HAK MASYARAKAT ATAS PERTAMBANGAN
MINYAK DAN GAS BUMI DI PAPUA BARAT**

*THE MEANING OF PAPUA'S SPECIAL AUTONOMY LAW
FOR COMMUNITY RIGHTS TO OIL AND NATURAL GAS
MINING IN WEST PAPUA*



**ANACE NAUW
B013182002**

**PROGRAM STUDI
DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**MAKNA HUKUM OTONOMI KHUSUS PAPUA TERHADAP
HAK-HAK MASYARAKAT ATAS PERTAMBANGAN
MINYAK DAN GAS BUMI DI PAPUA BARAT**

***THE MEANING OF PAPUA'S SPECIAL AUTONOMY LAW
FOR COMMUNITY RIGHTS TO OIL AND NATURAL GAS
MINING IN WEST PAPUA***

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai
Gelar Doktor

Program Studi:

ILMU HUKUM

Disusun dan Diajukan Oleh:

**ANACE NAUW
B013182002**

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU
HUKUMFAKULTAS HUKUM
UNIVERITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

PENGESAHAN DISERTASI

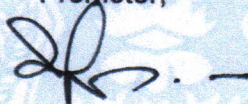
MAKNA HUKUM OTONOMI KHUSUS PAPUA TERHADAP HAK-HAK MASYARAKAT ATAS PERTAMBANGAN MINYAK DAN GAS BUMI DI PAPUA BARAT

Disusun dan diajukan oleh:

ANACE NAUW
B013182002

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 27 September 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,
Promotor,



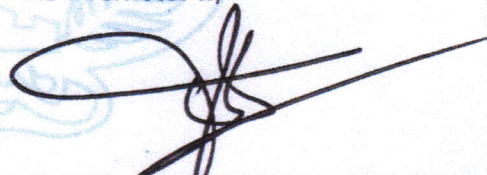
Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP 196304191989031003

Ko-Promotor I,



Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM.
NIP 196108281987031003

Ko-Promotor II,



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP 196408241991032002

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP 196408241991032002

Dekan Fakultas Hukum,



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.AP.
NIP 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : ANACE NAUW
NIM : B013182002
Program Studi : S3 Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa disertasi yang berjudul :

“MAKNA HUKUM OTONOMI KHUSUS PAPUA TERHADAP HAK-HAK MASYARAKAT ATAS PERTAMBANGAN MINYAK DAN GAS BUMI DI PAPUA BARAT”

adalah karya ilmiah Saya sendiri dan sepanjang pengetahuan Saya di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan, ditulis, dan diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti dan/atau dapat dibuktikan bahwa naskah disertasi ini sebagian atau keseluruhan merupakan hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, Agustus 2023



Yang membuat pernyataan,

Anace Nauw

ABSTRAK

Anace Nauw, Makna Hukum Otonomi Khusus Papua Terhadap Hak-Hak Masyarakat atas Pertambangan Minyak dan Gas Bumi di Papua Barat, dibimbing oleh Abrar Saleng, Marwati Riza dan Andi Pangerang Moenta.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan memahami hakikat pemberian Dana Bagi Hasil Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Alam bagi Provinsi Papua Barat; kemudian mendesain pengaturan dan mekanisme dana bagi hasil pertambangan Minyak Bumi dan Gas alam bagi Provinsi Papua Barat; dan untuk merumuskan dan mendesain pemenuhan hak-hak masyarakat Papua Barat atas pertambangan Minyak dan Gas Bumi.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris atau yuridis sosiologis mencakup penelitian terhadap prinsip-prinsip dasar yang tertuang dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum nasional dengan menggunakan Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan filosofis, pendekatan peraturan perundang-undangan, dan pendekatan ekonomi serta pendekatan konseptual.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Hakikat Otsus Papua adalah Perlindungan (Protection), Keberpihakan (affirmative) dan Kepastian Hukum (legal certainty) dalam segala aspek kehidupan untuk mengejar perwujudan kesetaraan atau keadilan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat Papua pada umumnya dan masyarakat adat Papua pada khususnya. Kemudian merumuskan mekanisme pengaturan, pemanfaatan, dan pengawasan DBH SDA Migas dan Tambahan DBH Otsus Papua ditetapkan dengan Perdasus Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pembagian Penerimaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Minyak Bumi dan Gas Bumi Antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota. Kesimpulan dari disertasi menyarankan bagaimana DBH dapat tepat sasaran dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat di lingkaran tambang. Selain itu penelitian ini juga berhasil mendesain pemenuhan hak-hak masyarakat hukum adat dari pemanfaatan hak wilayahnya oleh perusahaan pertambangan migas, dengan menggunakan tanah adat sebagai bagian nilai saham (*share*) dalam perusahaan.

Kata kunci : **Otonomi Khusus Papua, Hak-Hak Masyarakat Adat, dan DBH Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.**

ABSTRACT

Anace Nauw, The Meaning of Papua's Special Autonomy Law for Community Rights to Oil and Natural Gas Mining in West Papua, supervised by Abrar Saleng, Marwati Riza and Andi Pangerang Moenta.

This study aims to analyze and understand the nature of the provision of Revenue Sharing Funds from Oil and Natural Gas Mining for the Province of West Papua; then organize the arrangements and mechanisms for the sharing of funds from the mining of Crude Oil and Natural Gas for the Province of West Papua; and to formulate and realize the fulfillment of the rights of the people of West Papua to Oil and Gas Mining.

The method used in this research is empirical legal research or juridical sociologist which includes research on the basic principles contained in Pancasila, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and national law using the research approach used is a philosophical approach, a statutory approach. -laws, and economic approach as well as contextual approach.

The results of the study show that the essence of Papua's special autonomy is protection (protection), partiality (affirmative) and legal certainty (legal certainty) in all aspects of life to realize justice or justice for the welfare and prosperity of Papua in general and the customs of the Papuan people in particular. Then formulate the mechanism for regulation, utilization and supervision of Oil and Gas SDA DBH and Additional Papua Special Autonomy DBH stipulated by Perdasus Number 3 of 2019 concerning Distribution of Natural Oil and Gas Revenue Sharing Funds Revenues Between Provinces and Regencies/Cities. The conclusion of the dissertation suggests how DBH can be targeted and benefited by the community around the mine. In addition, this research also succeeded in designing the fulfillment of the rights of indigenous peoples from the utilization of their wilayat rights by oil and gas mining companies, by using customary land as part of the share value in the company.

Keywords: Papua Special Autonomy, Rights of Indigenous Peoples, and Oil and Gas Mining DBH.

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan syukur Penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa, atas kasih anugrah serta rahmatnya sehingga Penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Pujian dan hormat dalam salam dihaturkan kepada Tuhan Yesus Kristus beserta keluarga dan para sahabat sehingga Penelitian disertasi yang berjudul

“MAKNA HUKUM OTONOMI KHUSUS PAPUA TERHADAP HAK-HAK MASYARAKAT ATAS PERTAMBANGAN MINYAK DAN GAS BUMI DI PAPUA BARAT” Penelitian dan penulisan Disertasi ini dalam rangka memenuhi syarat dan tugas akhir penyelesaian Program Doktor (S3) di bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Unhas).

Penulis sangat bersyukur karena telah menyelesaikan penelitian dan penulisan Disertasi ini. Penulis menyadari bahwa penyelesaian penelitian dan penulisan Disertasi atas bantuan, motivasi, bimbingan, arahan serta dukungan dari berbagai pihak, oleh karena itu Penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu dan mendukung dalam menyelesaikan penelitian dan penulisan disertasi. Melalui lembaran kata pengantar ini, Penulis menghaturkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Unhas dan serta wakil rektor Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.MK(K) Selaku wakil rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Subehan, S.Si., Pham., SC. Ph.D., Selaku wakil Rektor Bidang perencanaan, pengembangan keuangan, Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum selaku wakil rektor Bidang Sumber daya Manusia, Alumni, dan Sistem Informasi, Prof. Dr. Eng. Andi Maulana, ST., Phil, Selaku wakil rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan dan Bisnis. Kepada segenap pimpinan Unhas, Penulis menghaturkan terima kasih

yang sebesar-besarnya. Penulis bangga menjadi mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum di Unhas, dan tentu lebih bangga lagi dan merasa terhormat menjadi Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

2. Prof. Dr. Hamzah Halim SH., MH., M.AP. selaku Dekan Fakultas Hukum, Prof. Dr. Maskun, SH., MA., selaku Wakil Dekan bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Dr. Iin Sakharina, SH, MA selaku wakil Dekan Bidang Perencanaan Keuangan dan Sumber Daya dan Alumni, Dr. Ratnawati selaku wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi yang sangat membantu kelancaran penyelesaian studi. Oleh karena itu Penulis menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Pimpinan Fakultas Hukum Unhas atas kesediaannya menerima Penulis untuk menimba ilmu di Unhas. Penulis juga memohon maaf jika selama menempuh Pendidikan Doktor Ilmu Hukum ada khilaf dan banyak hal yang kurang berkenan.
3. Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, SH., MH. selaku Promotor yang selalu meluangkan waktu untuk pembimbingan, dan tak henti-hentinya memberikan dukungan dan *support* kepada Penulis atas penyelesaian disertasi. Beliau juga banyak memberikan ide dan gagasan yang aktual terkait dengan substansi disertasi. Penyelesaian disertasi ini juga tidak terlepas dari keihlasan dan sikap yang sangat bijaksana dalam membimbing Penulis, beliau yang senantiasa memberikan arahan untuk mendalami hakikat dari substansi disertasi ini. Penulis banyak belajar dari nasihat-nasihat dan sifat intelektual serta integritas beliau selama proses pembimbingan. Oleh karena itu Penulis, sangat patut memberikan apresiasi yang tinggi dan terima kasih tak terhingga kepada beliau.
4. Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.S. selaku Ko. Promotor yang senantiasa meluangkan waktu ditengah kesibukannya untuk membimbing dengan cara

menantang pemikiran Penulis dengan ide dan gagasan baru. Kemudian selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Unhas, beliau dengan sabar mengingatkan penulis untuk menyelesaikan dan merampungkan disertasi ini. Atas bimbingan dan arahan serta perhatian tinggi kepada Penulis, dihaturkan terima kasih yang tak terhingga.

5. Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH., M.H., DFM. selaku Ko-Promotor yang dalam kesibukannya, tetap memberikan waktu untuk pembimbingan dengan baik dan bijaksana. Beliau banyak mengajarkan kepada Penulis tentang ketelitian dan kehati-hatian dalam penelaahan berbagai sumber yang Penulis gunakan dalam penulisan disertasi. Beliau banyak memberikan masukan dan koreksi terutama berkaitan dengan metode penelitian dan substansi penelitian, sejak proposal hingga penyelesaian disertasi. Atas segala koreksi dan bimbingan serta arahan beliau, Penulis menghaturkan terima kasih yang tak terhingga.
6. Prof. Dr. I Wayan Parsa, SH., M.Hum, Prof. Dr. Muhadar, SH., MS, Prof. Dr. Farida Patittingi, SH. M.Hum., Dr. Sri Susyanti Nur, SH. MH. dan Dr. Kahar Lahae, SH. M. Hum. Selaku Dosen penguji disertasi yang telah memberikan banyak koreksi, masukan dalam penyempurnaan naskah disertasi ini. Masukan dan koreksi yang diberikan dengan penuh keikhlasan sejak seminar proposal hingga ujian disertasi. Atas koreksi dan masukan yang konstruktif yang disertai dengan perhatian dan keikhlasan. Oleh karena itu, Penulis menyampaikan apresiasi yang tinggi dan terima kasih yang tak terhingga kepada bapak dan ibu Dosen Penguji.
7. Segenap Dosen Fakultas Hukum Unhas dan Dosen Program Doktor Ilmu Hukum, terima kasih yang tak terhingga atas ilmu yang telah diberikan kepada penulis selama menempuh studi pada program doktor di Fakultas Hukum

Unhas.

8. Segenap Tenaga Kependidikan di Fakultas Hukum dan Pascasarjana, yang telah banyak membantu, untuk proses administrasi pendoktoran Penulis, sejak mulai saat mendaftar menjadi peserta Program Doktor hingga penyelesaian studi di program doktor ilmu hukum di Unhas. Atas segala. bantuan, informasi serta kelancaran administrasi proses pendoktoran, Penulis menghaturakan terima kasih yang tak terhingga.
9. Rekan seperjuangan program doktor angkatan 2018 atas semangat kebersamaan, saling memotivasi untuk mewujudkan kesuksesan bersama. Terima kasih atas, motivasi, kerjasama dan kebersamaanya selama masa Pendidikan di Unhas.
10. Seluruh pihak yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan disertasi ini, yang Penulis tidak dapat sebutkan satu persatu. Aatas bantuannya, Penulis menghaturakan banyak terima kasih dam Penulis senantiasa mendoakan atas kebaikan dan bantuannya.
11. Kepada Kakak-kakak Drs. Orie H. Nauw, Drs. Yoppy S Nauw (Alm), Ir. Dance Y. Nauw, M.Si., Ledy D. Nauw, S.Kom., dan Adik-Adikku, Jhon E. Nauw, S.E., M.Si., (Alm), Pdt. Yulce Nauw, S.Th., M.Th. (Alm) Ade Feri S. Nauw (Alm), terima kasih atas dukungan, pengertian dan kasih sayang yang tak henti-hentinya diberikan kepada Penulis.
12. Suami tercinta Bapak Yan Piet Mosso, S.Sos., MM., M.A.P. dan semua Anak-Anakku tersayang Jesica L. G. Mosso, Chelsea E. M. Mosso, Yulani Y. Nauw, Alfredo Mosso dan Josua Musa L. Mosso. Terima kasih atas kasih sayang, pengertian yang telah mengizinkan Penulis untuk melanjutkan studi pada Program Doktor Ilmu Hukum di Unhas, atas kasih penyertaan untuk memberikan semangat, kekuatan dan kemudahan selama menempuh studi.

Kepada Suami dan anak-anakku tersayang maafkan Mama jika selama menempuh Pendidikan Doktor, Mama yakin banyak hak-hak Papa dan Anak-Anakku tersayang yang hilang.

13. Ayahanda Rudolf Nauw (Alm) dan Ibunda Margaretha Ick, kedua orang tua kandung Penulis yang selalu setia dalam mendoakan penyelesaian studi Penulis. Kedua orang tua Penulis yang tak pernah merasa lelah dalam membesarkan dan mendidik dan menasihati Penulis. Pada kesempatan ini Penulis menyampaikan terima kasih banyak atas kasih sayang yang tidak pernah berakhir dan berkurang sedikitpun. Penulis juga menyampaikan permohonan maaf jika Ananda ada kesalahan dan kekhilafan selama ini.
14. Akhirnya Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan, sehingga Penulis memohon agar segenap pembaca dapat memberikan masukan yang konstruktif untuk penyempurnaannya. Penulis dengan senang hati akan menerima semua masukan berupa kritik dan saran yang konstruktif semoga disertasi ini bermanfaat bagi masyarakat dan pengembangan keilmuan hukum dimasa mendatang.

Manokwari, Agustus 2023

Penulis,

Anace Nauw

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
PERSETUJUAN SEMINAR HASIL	iii
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT.....	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	xii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	17
C. Tujuan Penelitian	17
D. Manfaat Penelitian	17
E. Orisinalitas Penelitian	18

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teoritis	
1. Teori Negara Hukum	22
2. Teori Negara Kesatuan.....	26
a. Pengertian Negara Kesatuan.....	26
b. Bentuk Susunan Negara Kesatuan.....	33
c. Pola Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan	38
3. Teori Desentralisasi Asimetris	47
a. Dimensi Politik.....	53
b. Dimensi Manajemen Pemerintahan.....	53
c. Dimensi Kemasyarakatan	53
d. Dimensi Ekonomi	54
e. Dimensi Budaya	54
4. Teori Kewenangan	56
a. Sistem Residu (Teori Sisa)	62

b. Sistem Material.....	62
c. Sistem Formal.....	63
d. Sistem Riil.....	63
5. Teori Negara Kesejahteraan.....	63
B. Landasan Konseptual.....	74
1. Keadilan Sosial (Sosial Justice) Pancasila.....	74
2. Kesejahteraan Bagi Daerah Penghasil.....	77
C. Kerangka Pikir.....	85
D. Definisi Operasional.....	89

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

A. Tipe Penelitian.....	93
B. Pendekatan Penelitian.....	94
C. Lokasi Penelitian.....	96
D. Sumber dan Cara Pengambilan Data.....	97
E. Analisis Data.....	97

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hakikat , Tujuan Otsus Papua	
1. Hakikat Otsus Papua.....	99
2. Tujuan Otsus Papua.....	101
3. Pembangunan Papua Dalam Paradigma Otsus.....	107
4. Pengakuan Kepada Masyarakat Hukum Adat.....	112
a. Pengertian Masyarakat Adat.....	112
b. Sifat Masyarakat Hukum Adat.....	115
c. Kewenangan Masyarakat Hukum Adat.....	117
5. Merealisasikan Pemanfaatan SDA Untuk Kesejahteraan Papua.....	120
6. Kebijakan Dana Bagi Hasil Daerah Penghasil Untuk Mewujudkan Keadilan.....	125
B. Pengaturan Hukum DBH SDA Minyak dan Gas Bumi Otsus Papua	
1. Dasar Pertimbangan DBH-SDA Migas Dari Berbagai	

Persepektif	140
a. Aspek Filosofis DBH-SDA MIGAS dan Otsus	141
b. Aspek Sosiologi DBH-SDA MIGAS Pada Otsus Papua	149
c. Aspek Yuridis DBH-SDA Migas	156
2. Aspek Ekonomi DBH MIGAS Pada Otsus Papua.....	158
3. Aspek Regulasi Pertambangan Migas Sebagai Dasar DBH-DBH- MIGAS dan Otsus Papua.....	160
4. Mekanisme Penerimaan, Penelolan dan Penggunaan DBH-SDA Migas Otsus Papua	169
a. Penerimaan, DBH-SDA MIGAS di Provinsi Papua Barat.....	172
b. Pengelolaan DBH-SDA MIGAS di Provinsi Papua Barat.....	173
c. Pembagian DBH-SDA MIGAS di Provinsi Papua Barat.....	178
d. Pembagian dari Sektor Gas Alam.....	180
e. Penggunaan DBH-SDA MIGAS Pada Otsus Papua	182
1. Dana Pemberdayaan Masyarakat Adat Pemilik Hak Ulayat	182
5. Kekuatan Yuridis	189
6. Tujuan Penawasan	191
7. Penyimpangan Dalam Pelaksanaan Pengelolaan DBH-SDA MIGAS	191
 C. Hak-Hak MHA atas Pertambangan Minyak dan Gas Bumi	195
1. Kesetaraan untuk Kemakmuran Bersama.....	197
2. Keseimbangan Pengelolaan dan Pengusahaan SDA Migas.....	200
3. Keadilan <i>Intergeneration</i>	207
4. Masyarakat Hukum Adat (MHA) di Kabupaten Teluk Bintuni.....	212

4.1) Pengakuan dan Perlindungan MHA	211
4.2) Wilayah Adat	216
4.3) Kelembagaan Adat	217
4.4) Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam MHA	218
4.5) Badan Musyawarah MHA	219
5. Prinsip Persamaan Kesempatan Pengelolaan dan Pengusaha	
Migas	220
a. Bagi MHA & Masyarakat Lokal	220
b. Bagi Para Pelaku Usaha.....	223
c. Bagi Intragenerasi dan Antergenerasi.....	226
6. Kesejahteraan Dasar Utama Pola Kemitraan MHA Simuri dan	
BP LNG Tangguh.....	227
7. Desain Pola Kemitraan: Tanah Ulayat MHA Simuri Sebagai	
Saham Dalam BP LNG Tangguh	235
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	241
B. Saran	242
DAFTAR PUSTAKA.....	244
DAFTAR GAMBAR	
1. Potret Kemiskinan Daerah Penghasil Migas Nasional Tahun 2017	127
2. Lifting Migas Kab. Teluk Bintuni Tahun 2016-2020	129
3. Realisasi Salur Dbh Migas Total Kab. Teluk Bintuni Tahun 2016-2020.....	129
4. Besaran Dbh Migas Daerah Otsus Papua Barat	131
DAFTAR BAGAN	
Bagan Kerangka Pikir.....	89

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Konsekuensi hukum dari bentuk negara kesatuan adalah desentralisasi. Desentralisasi sebagai suatu bentuk pengelolaan pemerintahan yang tepat dalam mewujudkan terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dan efisien. Sejak reformasi politik dan pemerintahan di Indonesia tahun 1998 yang dipicu oleh resesi ekonomi berimplikasi kepada perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik dengan yang dikenal Otonomi daerah (selanjutnya disebut dan disingkat Otonomi daerah). Perubahan yang mendasar dari Otonomi daerah yaitu diberikannya otonomi khusus (untuk selanjutnya disebut dan disingkat **Otsus**), kepada dua wilayah pemerintahan yaitu Provinsi Papua dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dasar hukum pemberian dan pelaksanaan Otsus pada dua wilayah provinsi adalah Undang-Undang. Otsus Papua diatur dengan UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Banyak harapan yang ditumpahkan pada pemberian Otsus ini, meskipun belum dikaji secara mendalam bagaimana hubungan antara pemerintah pusat-daerah atau hubungan pemerintahan atasan dan bawahan serta adanya keterlibatan aktif masyarakat dalam pemerintahan serta bagaimana bentuk pengelolaan keuangan dan pengelolaan potensi wilayah dan sumber daya alam (SDA) nya..

Dasar teoritik dari Otsus adalah asas-asas hukum dan bentuk pemerintahan baik desentralisasi maupun sentralistik. Pada umumnya negara yang system pemerintahan demokrasi rakyat dan bentuk negaranya republik, pemerintahan desentralisasi menjadi pilihan utama. Oleh karena itu Indonesia dengan pemerintahan yang desentralistik merupakan suatu pilihan yang logis bagi suatu negara dengan wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang banyak serta heterogen dan memiliki latar belakang sejarah dan kultur yang beragam. Melalui desentralisasi, rakyat memiliki peluang untuk dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sekaligus melalui desentralisasi negara memberikan pengakuan dan penghormatan hak-hak masyarakat terhadap pemanfaatan kekayaan alam nasional yang berada di daerah untuk mengakselerasi pembangunan secara adil dan merata.

Banyak harapan yang digantungkan kepada desentralisasi pemerintahan, sebagai instrumen atau pranata hukum yang dapat mendekatkan penyelenggara pemerintahan dengan rakyat, sehingga pemerintah dapat lebih cepat untuk merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Selain harapan tersebut, ada juga harapan yang lebih besar dan segera direalisasikan yaitu mempercepat pembangunan pada suatu wilayah tertentu demi untuk mengejar ketertinggalannya dengan daerah lainnya. Kekhususan ini lah dalam sistem desentralistik disebut otonomi khusus (Otsus)

Terdapat beberapa kelebihan penggunaan desentralisasi dan otonomi khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan, diantaranya dikemukakan oleh

Gie,¹ maupun Veld,² bahwa desentralisasi dapat mencegah penumpukan kekuasaan pada suatu organ pemerintahan sehingga dapat menghindarkan terjadinya kesewenang-wenangan; adanya transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena rakyat dapat secara langsung mengawasi kinerja pemerintah; memperpendek rentang kendali pemerintahan sehingga pemerintahan dapat dijalankan secara efektif dan efisien, yaitu dengan mendekatkan pemerintah kepada rakyat, permasalahan masyarakat dapat terselesaikan dengan cepat, tepat sasaran dan hemat anggaran; pemerintahan daerah diselenggarakan dengan memperhatikan karakteristik daerah; serta permasalahan rakyat terkait pembangunan dapat diselesaikan.

Bertitik tolak dari berbagai keunggulan desentralisasi sebagaimana dikemukakan Gie dan Veld, membuat banyak negara menuangkan konsep desentralisasi dalam peraturan perundang-undangannya, namun penjabarannya berbeda antara suatu negara dengan negara lainnya, bahkan antara suatu daerah dengan daerah lainnya dalam suatu negara.

Kebijakan desentralisasi dalam suatu negara, dilakukan melalui pembagian wilayah negara ke dalam tingkatan-tingkatan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan dalam tingkatan-tingkatan pemerintahan ini sebagaimana dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli,³ dapat menggunakan bentuk dekonsentrasi, delegasi, devolusi, ataupun penugasan fungsi-fungsi

¹The Liang Gie. 1968. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta. Hal. 41.

²Bayu Surianingrat. 1981. *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisis*. Jakarta. Hal. 5.

³G. Shabbir Cheema, and Dennis A. Rondinelli.1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publications, Beverly Hills. Hal. 18.

tertentu terhadap badan-badan non Pemerintah. Dalam implementasinya keempat bentuk ini dapat digunakan secara bersamaan atau hanya menggunakan beberapa bentuk tertentu saja. Pilihan terhadap bentuk-bentuk tersebut, akan menentukan seberapa besar derajat desentralisasi yang digunakan, yang dapat diukur dari sejauh mana kewenangan dalam merencanakan, memutuskan, melaksanakan dan mempertanggungjawabkan dialihkan dari Pemerintah ke organisasi lain di luar Pemerintah. Selanjutnya Berth Kambuaya⁴ menyebutkan disentralisasi dengan Otsus dapat mengakselerasi kemandirian ekonomi melalui pemberdayaan masyarakat dalam pengembangan ekonomi lokal, selama ruang dan anggaran pembangunan dapat dikelola dengan baik. Ukuran keberhasilan kemandirian dan pemberdayaan ekonomi adalah menurunnya angka kemiskinan.

Indonesia sebagai suatu negara kesatuan yang menetapkan konsep desentralisasi, secara eksplisit menjabarkan istilah tersebut dalam peraturan perundang-undangnya, namun dalam penjabarannya mengalami berbagai variasi dari waktu ke waktu sebagai salah satu bentuk usaha dalam memperbaiki model penyelenggaraan hubungan pusat dan daerah ke arah yang lebih baik.

Hal ini terbukti sejak kemerdekaan, dengan dikumandangkannya Proklamasi tanggal 17 Agustus Tahun 1945, para *founding fathers* telah berkomitmen untuk menggunakan desentralisasi sebagai salah satu cara dalam

⁴Berth Kambuaya. 2021. *Beberapa Pemikiran terkait Isu Nasional dan Tanah Papua*, Semananjung. Bandung. Hal. 7

menata hubungan pusat-daerah. Komitmen ini secara eksplisit tertuang dalam batang tubuh Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) sebelum perubahan, yang mengatur bahwa:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah 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.”

Rumusan Pasal 18 UUD Tahun 1945 sebelum amandemen tersebut, menunjukkan bahwa pembagian wilayah dilakukan untuk membentuk daerah-daerah otonom bukan hanya sekedar berupa wilayah administratif. Hal ini terbukti jauh sebelum proklamasi kemerdekaan, Mohammad Hatta telah mengemukakan pemikirannya tentang cita-cita otonomi yang sempurna pada saat mendeklarasikan Partai Nasional Indonesia Baru tahun 1932. Alasan yang dikemukakan bahwa bumi nusantara yang secara geografis mempunyai keanekaragaman budaya dan penduduk yang nantinya akan terus berkembang pesat, maka akan menjadi beban tersendiri jika dibangun dengan sebuah sistem yang terpusat.⁵

Penjabaran rumusan Pasal 18 ini, maka pada tanggal 19 Agustus 1945 dilaksanakan sehari setelah Proklamasi, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dengan menetapkan pembagian wilayah Indonesia menjadi 8 Propinsi, yang masing-masing dipimpin oleh seorang Gubernur. Propinsi tersebut adalah (1) Jawa Barat; (2) Jawa Tengah; (3) Jawa Timur; (4) Sumatera;

⁵Sopingi. 1999. *Republik Kesatuan: Di Persimpangan Jalan*. Jakarta. Hal. 61.

(5) Borneo; (6) Sulawesi; (7) Maluku; dan (8) Sunda Kecil.⁶

Adanya semangat desentralisasi tersebut dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan ternyata cenderung menunjukkan tarik menarik antara desentralisasi dan sentralisasi, yaitu desentralisasi dalam era tertentu dominan, namun dalam era tertentu justru sentralisasi yang lebih dominan. Sebagai ilustrasi, sentralisasi pernah diimplementasikan pada era demokrasi terpimpin, selanjutnya di awal Orde Baru wacana terkait desentralisasi kembali digulirkan yang dituangkan dalam Ketetapan MPRS Nomor XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-Luasnya Kepada Daerah. Akan tetapi pada tataran pelaksanaannya melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, ternyata bahwa istilah otonomi yang dimuat dalam Ketetapan MPRS Nomor XXI/MPRS/1966 belum menjamin besarnya desentralisasi yang diberikan, karena yang lebih dominan adalah semangat sentralisasinya.

Sehubungan dengan otonomi khusus yang diberlakukan di Provinsi Papua, maka secara filosofi semangat desentralisasi yang diusung sangat tinggi. Semangat desentralisasi ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa selama ini penyelenggaraan pemerintahan belum memberikan ruang demokrasi bagi keterlibatan masyarakat dan masih jauh dari terwujudnya kemandirian daerah, terlebih terwujudnya **kesejahteraan masyarakat, khususnya Orang Asli Papua selanjutnya disingkat OAP**. Terkait dengan

⁶Bagir Manan. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta. Hal. 125.

kesejahteraan OAP, Abrar Saleng⁷ menyebut pelaksanaan Otsus Papua dimaksudkan untuk mengoptimalkan pemanfaatan potensi sumber daya alam pertambangan Papua agar pembangunan Papua segera setara dan sejajar dengan Provinsi lain. Selanjutnya Abrar Saleng menyebutkan suatu asas dalam pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) “Jika ada pengelolaan SDA pada satu wilayah, maka masyarakat yang dekat dengan perusahaan SDA yang pertama Bahagia atas pemanfaatan SDA baru kemudian dengan masyarakat yang jauh dari perusahaan SDA”⁸.

Kenyataan ini telah telah diakui oleh Mubyarto⁹ jauh sebelum diundangkan UU No. 21 Tahun 2001, bahkan pendapatnya digunakan sebagai bahan dalam menyusun pokok-pokok pikiran atau naskah akademik UU No. 21 Tahun 2001, yaitu bahwa terdapat kesenjangan antar daerah di Indonesia, pulau Jawa yang awalnya miskin berbalik menjadi kaya dibandingkan daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam, hal ini disebabkan oleh pembangunan industri yang sangat terpusat di pulau Jawa.

Pendapat yang sama dikemukakan oleh Tim Foker,¹⁰ yaitu, integrasi Papua

⁷ Abrar Saleng. 2013. *Kapita Selekta Hukum Sumber Daya Alam*, Mbumi Publishing, Makassar. Hal. 51-52

⁸ Ibid. Hal. 7

⁹ Mubyarto. 2000. *Otonomi atau Federalisme*. Jakarta. Hal. 36. Senada dengan Mubyarto, Wahyudi Kumorotomo. 2008. *Desentralisasi Fiskal, Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*. Jakarta. Hal. 14-16., mengemukakan bahwa tidak dapat dipungkiri pendekatan orde baru dalam pembangunan lebih banyak menggunakan penindasan, partisipasi politik sangat minim, dan mengingkari adanya permintaan otonomi yang lebih besar dari pemerintah daerah. Kebijakan orde baru yang demikian menyebabkan pembangunan lebih banyak dilakukan di pulau Jawa. Hal ini menimbulkan kecemburuan daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam, seperti Papua dan Aceh, sehingga lengsernya Soeharto digunakan sebagai momentum untuk melepaskan diri dari NKRI.

¹⁰ Tim Foker LSM Papua. 2002. *Memahami Pemicu Konflik, Merintis Solusi Damai di Papua*. Jayapura. Hal. 6-8.

ke wilayah NKRI telah sekian lama, namun kesejahteraan masyarakat masih memprihatinkan, yang ditunjukkan dengan belum adanya pembangunan yang memadai di bidang pendidikan, ekonomi, kebudayaan dan sosial.

Implikasi dari kurang adanya keseriusan Pemerintah¹¹ dalam pembangunan di Provinsi Papua tersebut, berujung pada tuntutan untuk melepaskan diri dari NKRI. Hal ini diwujudkan dengan adanya kunjungan Tim 100 dari Provinsi Papua bertemu Presiden Republik Indonesia B.J. Habibie di Bina Graha Jakarta pada tanggal 26 Februari 1999 dan menyampaikan keinginan masyarakat Papua untuk memisahkan diri (merdeka) dari NKRI. Presiden B.J. Habibie yang tidak menduga keluarnya pernyataan tersebut, hanya menyampaikan “pelajari dan renungkan kembali tuntutan tersebut setelah kembali ke Papua”.¹²

Permasalahan di Provinsi Papua tersebut, kemudian direspon oleh Pemerintah dan dituangkan dalam Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004, Bab IV huruf g, butir 2, menyebutkan: “...dalam rangka mengembangkan otonomi daerah dalam wadah NKRI, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

¹¹Sebagaimana tertuang dalam naskah pernyataan politik dalam Agus A. Alua. 2002. Seri Pendidikan Politik Papua No. 2. *Dialog Nasional Papua dan Indonesia. 26 Februari 1999. “Kembalikan Kedaulatan Papua Barat, Pulang dan Renungkan Dulu”* Jayapura. Hal. 57., bahwa selama 36 tahun berintegrasi dengan NKRI, rakyat Papua tidak dihargai sebagai manusia ciptaan Tuhan, penyelenggaraan pemerintahan bersifat diskriminatif di bidang pendidikan, politik, ekonomi dan sosial budaya.

¹²Agus A. Alua. Ibid. Hal. 73.

- (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...”

Menelaah Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999–2004 tersebut, terdapat dua aspek penting yang perlu dicermati, bahwa: (1) latar belakang pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua adalah untuk mencegah terjadinya disintegrasi bangsa,¹³ dan (2) adanya pengakuan telah terjadi pelanggaran hak-hak asasi manusia di Provinsi Papua.

Memperhatikan kondisi sosial politik di Provinsi Papua yang semakin tinggi, maka materi muatan yang diamanahkan dalam Tap MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999 – 2004, kembali dipertegas dalam Tap MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang ditujukan kepada Pemerintah dan DPR RI, menyebutkan bahwa: Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999–2004 agar dikeluarkan selambatlambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.

¹³Sejalan dengan pendapat Agus Sumule. 2003. *Mencari Jalan Tengah: Otonomi Khusus Papua*. Jakarta. Hal. 152-163., bahwa latar belakang diundangnya UU No. 21 Tahun 2001 merupakan pertarungan bersama Pemerintah dan masyarakat Papua untuk menjadi bagian dari Indonesia.

Untuk menindaklanjuti kedua Tap MPR tersebut, khususnya bagian “memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan”, maka rancangan yang digunakan sebagai bahan dalam pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) saat itu adalah rancangan undang-undang yang disiapkan oleh Provinsi Papua.

Akhirnya pada tanggal 21 November 2001 Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua disahkan oleh Presiden dan tercatat dalam Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 135, dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4151 dengan nama Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU No. 21 Tahun 2001).

Esensi dari keberadaan UU No. 21 Tahun 2001 secara jelas tertuang dalam bagian konsideran, yaitu bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan selama ini belum memenuhi rasa keadilan, kesejahteraan, penegakan hukum dan hak asasi manusia, penggunaan sumber daya alam belum optimal bagi masyarakat asli, dan adanya kesenjangan antara Provinsi Papua dengan provinsi lainnya di Indonesia.

Atas dasar kondisi sosial ekonomi masyarakat yang belum menunjukkan adanya perubahan tersebut, maka keberadaan UU No. 21 Tahun 2001 oleh masyarakat dianggap gagal dalam menjawab permasalahan Papua. Kegagalan ini pertama kali disuarakan oleh Dewan Adat Papua (DAP) kepada DPRP pada tanggal 12 Agustus 2004, yang menyuarakan pengembalian UU No. 21 Tahun 2001, karena dianggap tidak bermanfaat bagi kepentingan masyarakat Papua. Selanjutnya tanggal 18 Juni 2010, kembali didengungkan pengembalian UU No. 21 Tahun 2001 bahkan menuntut untuk dilakukan referendum. Konflik

yang tak henti-hentinya terjadi, yaitu konflik horizontal (baik antar etnik sesama orang asli maupun antar etnik asli dengan migran) ataupun konflik vertikal masih tinggi antara TNI/POLRI dengan KKB, yang sebagian justru mengarah kepada kecenderungan disintegrasi bangsa.¹⁴

Kondisi Provinsi Papua yang demikian cenderung dilakukan pembiaran oleh Pemerintah,¹⁵ dan lebih banyak dipolitisir dibandingkan adanya keseriusan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan tersebut. Hal ini terlihat dengan ketidakseriusan Pemerintah yang senantiasa menetapkan berbagai kebijakan yang bertentangan dengan materi muatan UU No. 21 Tahun 2001.

Adanya kebijakan yang bertentangan ini, ditunjukkan sejak awal diundangkannya UU No. 21 Tahun 2001, yaitu pada saat pengajuan pembentukan MRP, yakni pembentukannya sesuai amanah Pasal 72 UU No. 21 Tahun 2001 diusulkan oleh Gubernur dan DPRD kepada Pemerintah sebagai bahan untuk penyusunan Peraturan Pemerintah dan harus diselesaikan

¹⁴Permintaan Komite Nasional Papua Barat (KNPB) dan berbagai tokoh masyarakat di Provinsi Papua agar Pemerintah segera melakukan dialog untuk menyelesaikan permasalahan Papua. Berbagai aksi dilakukan, diantaranya adalah melakukan demonstrasi maupun kongres yang berlangsung tanggal 17-19 Juni 2010, dengan hasil pembahasan menetapkan Persiden, Perdana Menteri dan Panglima Tertinggi serta bentuk negara Federal. Berbagai aksi ini cenderung berakhir dengan korban di masyarakat, bahkan penegak hukum.

¹⁵Berkaitan dengan sikap pembiaran ini, dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie dalam Mohammad Abud Musa'ad. 2010. *Quo Vadis UU Otsus Papua: Diantara Tuntutan "Referendum" dan "Rekonstruksi"*. Bandung. Hal 27, mengungkapkan bahwa hubungan vertikal antara Jakarta dan Papua sampai kini masih terus menerus menjadi warna pemikiran dalam setiap perbincangan tentang pemerintahan dan pembangunan daerah. Para pejabat di Papua terus menerus menunggu apa kata Jakarta dan terus menerus menjadikan Jakarta sebagai pusat kambing hitam atas semua permasalahan Papua, termasuk dalam kaitannya dengan kelemahan-kelemahan yang bersumber dari mereka sendiri, sementara pejabat Jakarta terus menerus masih memandang Papua dengan penuh kehati-hatian, kekhawatiran, dan bahkan kecurigaan seperti suasana batin yang hidup dan berkembang dalam hubungan Jakarta dengan Papua sebelum adanya Otsus. Sekarang sudah saat bagi semua pejabat pemerintahan pusat dan provinsi, dan kabupaten/kota di Papua dan Papua Barat untuk mengadakan evaluasi dan memperbaiki cara berpikir dan cara bekerja dengan sebaik-baiknya.

selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah usulan diterima, ternyata pada tahun 2004 baru diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua.

Hal lain yang menunjukkan rendahnya keseriusan Pemerintah, yaitu dikeluarkannya: Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 2003 tentang Percepatan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong, yang menyebabkan ketidakjelasan keberlakuan UU No. 21 Tahun 2001; Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2008 yang ditingkatkan statusnya menjadi Undang-Undang Nomor 35 tahun 2008 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001 yang kontradiktif dan/atau tidak serasi dan selaras dengan UU No. 21 Tahun 2001; Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2011 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat; dan Peraturan Presiden Nomor 66 tentang Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, tanpa adanya kejelasan terkait tugas dan fungsi dari lembaga yang dibentuk melalui Peraturan Presiden tersebut.

Kesemua kebijakan Pemerintah tersebut tidak konsisten dengan UU No. 1 Tahun 2001, dan sekaligus menjadi penyebab UU No. 21 Tahun 2001 belum dapat diimplementasikan secara optimal. Oleh karena adanya berbagai kebijakan tersebut berimplikasi pada ketidakjelasan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua, diantaranya: ketidakjelasan wilayah Provinsi Papua, ketidakjelasan kedudukan MRP dan DPRP, ketidakjelasan hubungan

kewenangan Pemerintah dengan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, ketidakjelasan hubungan kewenangan antara Provinsi Papua dengan Kabupaten/Kota, yang berujung pada penyelenggaraan pemerintahan yang belum sepenuhnya berpihak (*affirmative*) pada masyarakat Papua dan belum terwujudnya perlindungan hak OAP.

Hal ini sejalan dengan hasil penggalian aspirasi masyarakat di Provinsi Papua¹⁶ yang menghendaki adanya solusi terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi sejak berintegrasi dalam NKRI, sebagaimana dikemukakan dalam Pokok-Pokok Pikiran Yang Melatarbelakangi Penyusunan Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri,¹⁷ yaitu :

1. Perlindungan hak hidup orang Papua di tanah Papua, yaitu suatu kualitas kehidupan yang bebas dari rasa takut serta terpenuhi seluruh kebutuhan jasmani dan rohaninya secara baik dan proporsional.
2. Perlindungan hak-hak orang Papua atas tanah dan air dalam batas-batas tertentu dengan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya.
3. Perlindungan hak-hak orang Papua untuk berkumpul dan mengeluarkan

¹⁶Dikemukakan oleh salah satu anggota tim bentukan Gubernur Provinsi Papua, Mohammad Musa'ad. 2004. *Mengungkap Tabir Otonomi Khusus Papua*. Bandung. Hal. 15, menyebutkan bahwa ada beberapa keistimewaan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 terkait proses penyusunannya, antara lain: 1) rancangan awal UU No. 21 Tahun 2001 digali dari aspirasi rakyat berbagai unsur dan disusun oleh sejumlah anak bangsa yang berasal dari Papua, sebagai bukti nyata pengakuan berbagai pihak skala nasional dan internasional terhadap kemampuan anak bangsa terbaik dari Papua untuk membangun daerahnya dalam kerangka NKRI, 2) proses penyusunan rancangan UU No. 21 Tahun 2001 dilakukan secara aspiratif dengan melibatkan masyarakat seluas-luasnya melalui pentahapan penjarangan aspirasi dalam lingkup kabupaten/kota dan temu kaji pada lingkup provinsi, serta diskusi terfokus dengan pakar dalam lingkup nasional.

¹⁷Tim Bentukan Gubernur Provinsi Papua. 2000. *Pokok-Pokok Pikiran Yang Melatarbelakangi Penyusunan Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri*. Jayapura. Hal 3.

pendapat dan aspirasinya.

4. Perlindungan hak-hak orang Papua untuk terlibat secara nyata dalam kelembagaan politik dan pemerintahan melalui penerapan kehidupan berdemokrasi yang sehat.
5. Perlindungan kebebasan orang Papua untuk memilih dan menjalankan ajaran agama yang diyakininya, tanpa ada penekanan dari pihak manapun; dan
6. Perlindungan kebudayaan dan adat istiadat orang Papua

Dari enam tuntutan masyarakat Papua terhadap Pemerintah tersebut di atas, Pemerintah diharapkan dapat memberikan tindakan perlindungan terhadap hak-hak politik masyarakat, perlindungan terhadap hak masyarakat dalam pemanfaatan sumberdaya alam, serta yang terutama adalah perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat seperti hak untuk hidup, hak untuk menikmati pendidikan yang bermutu, hak untuk menikmati pelayanan kesehatan dan hak-hak dasar lainnya. Kajian ini akan focus pada tuntutan nomor dua yaitu “Perlindungan hak-hak orang Papua atas tanah dan air dalam batas-batas tertentu dengan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya”.

Oleh karena itu, setelah dua dekade pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001, kajian ini akan menyoroti implikasi hukum terhadap perubahan yang signifikan dalam kesejahteraan kehidupan masyarakat di Papua. Kenyataan ini ditunjukkan dengan kondisi wilayah Papua (saat ini menjadi dua provinsi yaitu Papua dan Papua Barat) sampai saat ini masih dikategorikan sebagai daerah termiskin di Indonesia, bahkan masih ada penduduk di wilayah Papua yang

meninggal karena kelaparan/busung lapar¹⁸ dan sejumlah indikator keterbelakangan lainnya.

Indikator keterbelakangan tersebut ditunjukkan dengan masih rendahnya pertumbuhan ekonomi, yaitu hanya 1,08%, tingginya jumlah penduduk miskin yaitu 31,11%, rendahnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau “Human Development Index” (HDI) untuk Provinsi Papua Barat 65,74% (peringkat terendah, ke-33 dari 34 provinsi),¹⁹ serta kedudukan sebagai kabupaten tertinggal dengan menempati urutan terakhir 93,10% (urutan ke-32) dari 34 Provinsi, yaitu dari 13 kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat, 11 kabupaten merupakan kabupaten tertinggal.

Kondisi objektif Papua khususnya Papua Barat, bahwa proses pembangunan yang berkeadilan di tanah Papua sampai sekarang belum berkembang secara merata dan adil. Disparitas kaya miskin sangat berjarak, OAP terpinggirkan karena ketidakmampuan untuk mengelolala dan mengusahakan SDA di wilayahnya. Kondisi masyarakat daerah pegunungan (*high land*) masih sangat berbeda dari kondisi masyarakat daerah pantai (*low land*). Masyarakat pedesaan masih terlalu jauh tertinggal dari masyarakat perkotaan. Ketimpangan (*gap*) inilah yang mendorong penulis untuk mengkaji secara mendalam (*indepth*) Implementasi hukum Otsus Papua setelah 20 tahun pemberlakuan UU Nomor 21 Tahun 2001, khususnya terkait dengan Hak-hak

¹⁸Pertengahan November sampai dengan Desember tahun 2015 terjadi kelaparan yang melanda Kabupaten Yahukimo di Pegunungan Tengah, merenggut nyawa 55 orang dan 112 orang lainnya kritis.

¹⁹Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. Barat 2019. *Papua Barat Dalam Angka Tahun 2019*. Hal. 511.

Masyarakat atas Pertambangan Migas.

Keadaan yang terjadi di Papua tersebut menimbulkan keraguan masyarakat, khususnya OAP tentang pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001, oleh karena undang-undang ini awalnya diharapkan dapat berfungsi sebagai sarana untuk melepaskan masyarakat Papua dari belenggu kemiskinan dan keterbelakangan, namun kenyataannya undang-undang ini belum dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat, bahkan dalam banyak hal justru menimbulkan permasalahan baru.

Berdasarkan uraian di atas, diduga pemenuhan hak-hak masyarakat atas pertambangan migas di Papua Barat belum memberikan keadilan menunjukkan bahwa Pemerintah, sejak awal tidak bersungguh-sungguh dalam menyelesaikan permasalahan di Papua melalui UU No. 21 Tahun 2001 Jo. UU Nomor 35 Tahun 2008 Jo UU Nomor 2 Tahun 2021, oleh karenanya merupakan hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut “hal ikhwal yang berkaitan dengan penetapan kebijakan otonomi khusus kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat”. Kemudian dengan diterbitkannya dua Peraturan Pemerintah (PP) yaitu PP Nomor 106 Tahun 2021 dan PP Nomor 107 Tahun 2021 sebagai pelaksanaan UU Nomor 2 tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Kajian ini ija terkait dengan UU 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas.

Terkait dengan kajian ini akan focus pada hak-hak masyarakat Teluk Bintuni dan Dana bagi hasil sumber daya alam, khususnya dari sektor minyak bumi dan gas alam. Dengan demikian, maka isu hukum yang perlu diteliti adalah **“Makna Hukum Otonomi Khusus Papua Terhadap Hak-Hak**

Masyarakat Atas Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Di Papua Barat”.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah makna Otsus Papua terkait Dana Bagi Hasil Pertambangan Minyak Bumi dan Gas alam bagi Provinsi Papua Barat?
2. Bagaimana Implementasi otonomi khusus terkait Pengaturan dan Mekanisme Dana Bagi Hasil Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Alam bagi Provinsi Papua Barat?
3. Bagaimana desain pemenuhan hak-hak masyarakat Papua atas Pertambangan Minyak dan Gas Bumi di Papua Barat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah sebagaimana dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis hakikat Otsus Papua dan Dana Bagi Hasil Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Alam bagi Provinsi Papua Barat.
2. Untuk mengetahui implementasi otsus Papua dalam pengaturan dan mekanisme dana bagi hasil pertambangan Minyak Bumi dan Gas alam bagi Provinsi Papua Barat.
3. Untuk mendesain pemenuhan hak-hak masyarakat Papua Barat atas pertambangan Minyak dan Gas Bumi.

D. Manfaat Penelitian

1. Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, dan hukum pemerintahan dan hukum sumber daya alam

khususnya.

2. Menjadi bahan masukan bagi pemerintah pusat dan pemerintah Papua dalam rangka penyempurnaan materi muatan khususnya UU No. 21 Tahun 2001 Juncto UU No. 2 tahun 2021 dan UU terkait sektor pengelolaan dan pengusahaan Sumber Daya alam.
3. Menjadi bahan pertimbangan Pemerintah Provinsi Papua Barat untuk mendesain pemanfaatan dana bagi hasil untuk pemenuhan hak-hak masyarakat Papua melalui Perdasus, Perdasi dan Pergub Provinsi Papua Barat.

E. Originalitas Penelitian

Penelitian tentang otonomi khusus di Indonesia dan keberadaan otonomi daerah terhadap bentuk NKRI Indonesia telah dilakukan oleh peneliti terdahulu, namun belum mengkaji secara komprehensif kebijakan otonomi khusus terutama kebijakan otonomi khusus yang diberikan pada Provinsi Papua dalam kaitannya dengan isu yang sejak sebelum UU No. 21 Tahun 2001 diundangkan dan sampai dengan saat ini masih hangat didengungkan, yaitu permintaan dialog antara Pemerintah dengan masyarakat Papua untuk penentuan nasib sendiri. Hal ini berarti, menunjukkan adanya kegagalan Pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi khusus Papua.

Penelitian yang telah dilakukan oleh Lily Bouw²⁰ dalam disertasinya yang berjudul: Kedudukan Otonomi Khusus Papua Dalam Rangka

²⁰Lily Bouw. 2015 Kedudukan Otonomi Khusus Papua Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia., Disertasi. Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia.”, yang mengkaji keberadaan dan hakikat otonomi daerah; hubungan antara daerah otonom dan pemerintah dalam Otonomi Khusus Papua; dan hubungan antara daerah otonom di NKRI. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa otonomi daerah di negara kesatuan merupakan bentukan pemerintah pusat yang dilakukan melalui pembagian wilayah dengan Otonomi khusus. Disertasi tersebut, juga menyinggung mengenai otonomi khusus Papua yaitu dengan diberikannya sebagian kekuasaan yudikatif kepada daerah otonom (Provinsi Papua), dkuatirkan dapat mengarah kepada terjadinya perubahan bentuk negara kesatuan ke bentuk negara federal.

Penelitian lainnya ditulis oleh Brigita P. Manohara²¹ dalam disertasinya yang berjudul: “Pengelolaan Hulu Migas di Indonesia: Kajian Regulasi dan Institusi Berdasarkan Pasal 33 UUD NRI 1945.”. Tulisan tersebut mengkaji pengelolaan Hulu Migas dan Kontribusi Perusahaan Migas. Terhadap daerah penghasil dengan prinsip *Partisipant Interest* (PI). Disertasi ini menyebutkan bahwa banyak daerah penghasil belum menikmati dengan optimal hasil dari pertambangan Migas, Baik melalui dana PI, Dana Bagi hasil dan *Corporate Social Responsibility* (CSR). Disertasi ini mengkaji implementasi Pasal 33 UUD 1945 terhadap haka-hak masyarakat pada wilayah penghasil dan perusahaan pertambangan Minyak dan Gas Bumi.

Kajian dari sudut pandang kebijakan otonomi khusus dilakukan oleh

²¹Brigita P. Manohara. 2022. Pengelolaan Hulu Migas di Indonesia: Kajian Regulasi dan Institusi Berdasarkan Pasal 33 UUD NRI 1945, Disertasi. Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.

Musa'ad²² dalam disertasinya yang berjudul: “Struktur dan Kewenangan Pemerintahan dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua”. Kajian dan penelitian ini difokuskan pada kewenangan pemerintahan terkait kewenangan kelembagaan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, yaitu berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001 maka Provinsi Papua diberikan kewenangan untuk memiliki struktur kelembagaan yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia disesuaikan dengan permasalahan dan kebutuhan daerahnya.

Setelah membaca dan mencermati substansi kajian dari tiga disertasi di atas dapat dipastikan bahwa memiliki perbedaan penekanan atau fokus kajian disertasi yang berjudul “Implementasi Pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Papua terhadap Hak-Hak Masyarakat atas Pertambangan Minyak dan Gas Bumi di Papua Barat “. Dengan demikian kajian disertasi yang penulis teliti belum pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Penelitian dan kajian ini lebih difokuskan pada Implikasi hukum Otonomi khusus Papua melalui DBH Migas terhadap hak-hak masyarakat di Papua Barat. Kajian ini akan mengkaitkan antara pelaksanaan Otsus Papua dengan hak-hak masyarakat atas pengelolaan dan pengusahaan pertambangan minyak dan Gas Bumi.. Implikasi hukum Otsus Papua dan perwujudan sebesar besar kemakmuran rakyat. Kajian ini akan dikaitkan dan bersumber dari makna filosofis Pasal 18 dan Pasal 33 UUD NRI. Hakikat otonomi khusus dalam penyelenggaraan

²²Mohammad Abud Musa'ad. 2009. *Struktur dan Kewenangan Pemerintahan dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua*. Disertasi, Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Bandung.

pemerintahan di Provinsi Papua, dan kesejahteraan rakyat Papua perlu desain atau format baru yang tetap sejalan dengan NKRI dan Pancasila khususnya Sila Kedua, Kemanusiaan yang adil dan beradab serta Sila Kelima, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teoritis

1. Teori Negara Hukum

Teori negara hukum Immanuel Kant dalam bukunya “*Methaphysiche Anfangsgründe der Rechtsstaats*” memahami negara hukum dalam arti sempit dan menghadirkan fungsi hukum dan negara secara eksklusif sebagai sarana untuk melindungi hak dan kekuasaan individu. yang dimaknai secara pasif dan berfungsi untuk memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Pengertian Immanuel Kant dikenal sebagai negara penjaga malam yang bertugas menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat, masalah kesejahteraan berdasarkan persaingan bebas (gulat), *laissez faire, laissez ealler*, siapa yang kuat menang.²³

Pemikiran Immanuel Kant menginspirasi F.J. Stahl dengan semakin memperkuat prinsip-prinsip liberalisme seiring dengan lahirnya kontrak sosial Jean Jacques Rousseau, yang membagi fungsi negara menjadi dua, yaitu legislasi dan penegakan hukum.²⁴

Konsep negara hukum Immanuel Kant menjadi negara hukum formal, seperti terlihat dari F.J. Stahl pada rule of law, yang dicirikan oleh empat unsur pokok, yaitu: (i) pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, (ii) negara

²³ *Ibid*, hal. 114

²⁴ Nimatul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal. 90

berdasarkan teori trias politica, (iii) pemerintahan di bawahnya itu adalah dasar hukum yang terorganisir, dan (iv) ada pengadilan tata usaha negara.

Menurut Philipus M. Hadjon, ia berpendapat bahwa konsep negara hukum dianggap berpengaruh dan masing-masing konsep tersebut memiliki karakter dan sifat yang berbeda. Selain itu, Philipus M. Hadjon memberikan definisi negara hukum berdasarkan S.W.Couwenberg:²⁵

- 1) Adanya konstitusi yang memuat ketentuan-ketentuan tertulis yang mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat.
- 2) Adanya pembagian kekuasaan negara yang meliputi kekuasaan membuat undang-undang di parlemen, peradilan yang merdeka untuk menyelesaikan perselisihan tidak hanya antara individu tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintahan yang mendasarkan tindakannya pada hukum (*wetmatige bestuur*).
- 3) Diakui dan melindungi hak rakyat atas kebebasan (*vrijheidrechte van de burger*).

Scheltema adalah salah satu pemikir Belanda yang menaruh perhatian besar pada konsep negara hukum. Ditetapkan bahwa terdapat 4 (empat) unsur pokok negara hukum dan setiap unsur pokok memiliki unsur turunannya. Unsur-unsur tersebut dinyatakan oleh Azhary sebagai berikut:²⁶

- 1) Adanya kepastian hukum: a) asas legalitas; b) Hukum yang mengatur tindakan penguasa sedemikian rupa sehingga warga negara tahu apa yang

²⁵ *Ibid*, hal. 16

²⁶ *Ibid*, hal. 18

diharapkan; c) hukum tidak dapat diterapkan secara retrospektif; d) hak asasi manusia yang dijamin oleh hukum; e) pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.

- 2) Asas persamaan: a) Perbuatan yang diberi wewenang diatur dengan undang-undang dalam arti substantif; b) Adanya pemisahan kekuasaan.
- 3) Asas demokrasi: a) hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara; b) peraturan untuk badan yang berwenang ditentukan oleh parlemen; c) parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
- 4) Asas pemerintahan untuk rakyat: a) hak asasi dijamin dengan undang-undang dasar; b) pemerintahan secara efektif dan efisien.

Sedangkan A.V. Dicey menghadirkan 3 (tiga) ciri penting dalam setiap negara hukum, yang disebutnya sebagai negara hukum, antara lain:²⁷

- 1) Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
- 2) Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berbeda di atas hukum.
- 3) Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

²⁷ *Ibid*, hal. 19-20

Indonesia sendiri telah resmi mendeklarasikan diri sebagai negara hukum sejak tahun 1945 (pembukaan UUD 1945). Hal ini terlihat dalam Deklarasi UUD 1945, yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum dan bukan negara yang berdasarkan kekuasaan belaka. Konsep negara hukum di Indonesia ditegaskan dalam UUD 1945 melalui amandemen Pasal 1 Ayat (3) yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.

Tentang perumusan konsep negara hukum di Indonesia, Ismail Suny mengemukakan 4 (empat) syarat bagi negara hukum formal yang menjadi kewajiban kita untuk dilaksanakan di Negara Kesatuan Republik Indonesia: 1) hak asasi manusia; 2) kekuasaan bersama; pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan 4) yurisdiksi administratif.²⁸

Dalam sejarah praktik pemerintahan, penerapan konsep demokrasi sangat rentan disalahgunakan, yang memerlukan penjabaran hukum agar penerapan konsep demokrasi tidak bias. Hal ini ditunjukkan dengan kelemahan atau kekurangan yang melekat pada konsep demokrasi itu sendiri, dimana pada tataran implementasi konsep demokrasi dipahami atau didasarkan pada keputusan mayoritas yang belum tentu mencerminkan sisi kebenaran dan keadilan yang menjadi dasar pengambilan keputusan di lingkungan masyarakat. kerangka kekuasaan negara mengandaikan adanya mekanisme penyeimbang yang menerapkan prinsip demokrasi (keadilan). Dengan penerapan prinsip demokrasi yang menjadi prinsip negara hukum, pengambilan keputusan dalam kerangka kekuasaan negara dapat dibatasi

²⁸ Titik Triwulan Tutik, *op. cit.*, hal. 63

sedemikian rupa sehingga tidak menjadi sewenang-wenang atau berlebihan. Bahwa negara demokrasi dengan cara tidak berkembang menjadi demokrasi yang memenuhi keinginan suara mayoritas dengan kebebasan, tanpa ketertiban dan kepastian, yang bertentangan dengan prinsip kebenaran dan keadilan. Konsep demokrasi yang ideal adalah adanya keputusan mayoritas, namun tetap berdasarkan prinsip demokrasi, yang mewujudkan demokrasi yang tertib, seimbang, dan setara..²⁹

Perwujudan dari kedua konsep tersebut di atas terwujud dalam konsepsi negara hukum yang demokratis atau konsepsi negara hukum yang demokratis. Kedua konsep tersebut adalah dua sisi mata uang yang berbeda. Keduanya tidak dapat dipisahkan, karena keberadaan negara hukum menjamin terselenggaranya demokrasi tidak anarkis (kekacauan), dan sebaliknya, pelaksanaan konsep demokrasi di negara menjamin bahwa produk hukum dan penerapannya hukum tidak akan sewenang-wenang atau otoriter..³⁰

2. Teori Negara Kesatuan

a. Pengertian Negara Kesatuan.

Negara Kesatuan adalah suatu bentuk negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat. Dengan kata lain, Negara Kesatuan merupakan negara yang susunan negaranya hanya terdiri dari satu negara, dimana tidak dikenal adanya negara di dalam negara seperti halnya pada suatu

²⁹ Aminuddin Ilmar, *Op. Cit*, hal. 49 – 50.

³⁰ *Ibid*, hal. 50.

negara federal.³¹ Dalam pandangan Utrecht, negara kesatuan ialah negara yang tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus negara bagian (*deelstaat*), serta merdeka dan berdaulat.³²

Ditinjau dari segi susunannya, Negara Kesatuan itu bersifat tunggal. Dengan kata lain, negara kesatuan itu bukan negara yang tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga dalam negara kesatuan tidak ada negara di dalam negara.

Abu Daud Busroh mengemukakan bahwa:

“...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.”³³

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mendefinisikan Negara Kesatuan sebagai berikut:

“Disebut Negara Kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang, kekuasaan pemerintah yang ada di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas, dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat, melainkanebaliknya”.³⁴

³¹ Green Mind Community, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, Hal. 298

³² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, Hal. 249

³³ Abu Daud Busroh, 1974, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Bandung., Hal. 64-65

³⁴ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1994. *Ilmu Negara*, Gaya MediaPratama, Jakarta, Hal. 207-208.

Dari pengertian di atas, dapat dipahami bahwa dalam negara kesatuan kekuasaan Pemerintah Pusat tidak sederajat dengan Pemerintah Daerah. Negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) merupakan negara yang bersusun tunggal yang diorganisasikan di bawah sebuah pemerintahan pusat. Sebab, kekuasaan negara dalam konsep negara kesatuan berada pada pemerintahan negara.

Menurut Fred Isjwara negara kesatuan (*unitary state*) ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional pusat.³⁵ Fred Isjwara selanjutnya menegaskan bahwa negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi, sebab dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).³⁶ Pendapat serupa dikemukakan Miriam Budiardjo yang menyebutkan bahwa Negara Kesatuan itu merupakan bentuk negara dimana ikatan serta integrasi paling kokoh dibandingkan dengan negara federal atau konfederasi.³⁷

Meskipun Negara Kesatuan dipandang sebagai bentuk kenegaraan yang paling kokoh, namun antara negara kesatuan dan negara federal bukan merupakan sesuatu yang harus dikomfrontasikan secara langsung. Sebab menurut Ni'matul Huda hal itu lebih sebagai pilihan yang sangat berbeda mengenai pengaturan kekuasaan nasional.³⁸ Model negara kesatuan, asumsi

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid, Hal 188.

³⁷ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit Gramedia, Jakarta, Hal. 141

³⁸ Ni'matul Huda, 2010, *Problematikan Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UIIPress, Yogyakarta., Hal. 24

dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah, apalagi negara-negara karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen.³⁹²³⁰ Dengan dasar itulah, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, sehingga diasumsikan bahwa negara yang menjadi sumber kekuasaannya.

Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten V. Kalijarvi sebagaimana dikutip dalam Fred Isjwara mengatakan bahwa:

“negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat”.⁴⁰

Prinsip pada negara kesatuan ialah pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan pemerintahan negara adalah pemerintah pusat (*central government*), meskipun adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah menurut Sri Soemantri

³⁹ Ibid. Hal. 27

⁴⁰ Fred Isjwara, *Op. Cit*, Hal. 179

Martosoewignjo, bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakekat daripada negara kesatuan.⁴¹

Dalam bukunya *Modern Political Constitutions*, C.F. Strong mengatakan bahwa:

*“the essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law-making body than the central one”*⁴²

(Hakikat Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai kedaulatan tidak terbagi, atau dengan kata lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, dalam konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain, selain badan legislatif pusat).

Pendapat C.F. Strong di atas, menegaskan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan yaitu: (1) *“the supremacy of the central parliament”* (adanya supremasi dari parlemen pusat); dan (2). *“the absence of subsidiary sovereign bodies”* (tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat)⁴³. Oleh karena itu, dalam negara kesatuan hanya mengenal satu pusat kekuasaan pemerintahan dengan wewenang legislatif tertinggi terletak pada satu badan legislatif Pusat. Di samping itu, dalam negara kesatuan tidak ada badan legislatif lain selain di Pusat atau hanya ada satu badan legislatif yang kedudukannya berada dalam pemerintah Pusat, dengan kata lain tidak ada badan legislatif di tingkat pemerintahan lebih rendah atau pada pemerintahan

⁴¹ Sri Soemantri Martosoewignjo, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar HukumTata Negara*, Rajawali, Jakarta, Hal. 53

⁴² C.F.Strong, 1963, *Modern Political Constitutions: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, Hal. 84

⁴³ *Ibid.*

daerah. Kedaulatan terletak pada pemerintah pusat, tidak dikenal adanya suatu organ atau badan ataupun daerah yang berdaulat.

Kedaulatan sepenuhnya dari Pemerintah Pusat disebabkan karena di dalam negara kesatuan itu tidak terdapat negara-negara yang berdaulat. Meskipun di dalam negara-negara kesatuan wilayah-wilayah negara di bagi dalam bagian-bagian negara, tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli seperti halnya dengan negara-negara bagian di dalam bentuk Negara Federasi.⁴⁴

Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu: (1) Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi; dan (2) Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segalaapa yang telah diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan dalam Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah).⁴⁵

Untuk lebih jelasnya mengenai kekuasaan pemerintah dalam negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*), I Gde Pantja Astawa mengemukakan bahwa:

“Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) dapat disusundan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Negara kesatuan yang disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan(*single*

⁴⁴ Edie Toet Hendratno, *Op.Cit.*, Hal. 46

⁴⁵ *Ibid.*, Hal. 46-47

centralized government) atau oleh Pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*). Sedangkan negara kesatuan dikatakan menganut asas dan sistem desentralisasi apabila wewenang untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*) melainkan juga dilakukan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstandig*) ataupun yang bersifat otonom (teritorial maupun fungsional).⁴⁶

Berangkat dari pemahaman di atas, maka desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegheid*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Lebih lanjut menurut I Gde Pantja Astawa desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom. Setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi. Dengan perkataan lain, desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*). Otonomi menjadi salah satu asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴⁷

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi

⁴⁶ I Gde Pantja Astawa, 2008, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, Alumni, Bandung., Hal, 26

⁴⁷ *Ibid.*, Hal. 26-27

berkaitan dengan dasar-dasar bernegaraan susunan organisasi negara.⁴⁸

b. Bentuk Susunan Negara Kesatuan

Berkenaan dengan bentuk susunan negara (*staatsvorm*), Sri Soematri Martosoewignjo memahami bentuk negara meliputi negara serikat dan negara kesatuan.⁴⁹ John A.R. Marriot menyamakan istilah bentuk negara dan susunan negara dengan memberikan klasifikasi negara berdasarkan susunan pemerintahannya, yang bisa melahirkan bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federasi.⁵⁰ Sedangkan menurut Soehino, negara ditinjau dari segi susunannya akan menghasilkan dua kemungkinan bentuk susunan negara, yaitu negara yang bersusun tunggal (negara kesatuan); dan negara yang bersusun jamak (negara federasi).⁵¹

Mengenai penentuan susunan negara, Jellinek memberikan istilah “*staattenverbindungen*” untuk istilah negara kesatuan, federal dan konfederal.⁵² Untuk membedakan ketiga istilah tersebut, dapat dilihat pada letak kedaulatan, wewenang kepada rakyat dan wewenang membuat undang-undang.⁵³ Oleh karena itu, bentuk negara atau susunan negara bertalian erat dengan kekuasaan tertinggi yang ada pada suatu negara. Thorsten V. Kalijarvi mengatakan :

“berdasarkan letak kekuasaan tertinggi, pemerintahan- pemerintahan

⁴⁸ Bagir Manan, *Menyongsong... Op.Cit.*, Hal. 24

⁴⁹ Sri Soemantri Martosoewignjo, “Bentuk Negara dan Implementasinya Berdasarkan UUD 1945”, dalam Padmo Wahjono (Ed.), 1984, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hal. 40

⁵⁰ Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Ciawi-Bogor., Hal. 64

⁵¹ Soehino, 2004, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, Hal. 224

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

dapat digolongkan ke dalam pemerintahan negara kesatuan atau negara-negara yang sentralisasi kekuasaan dan pemerintahan negara-negara yang bersistem federal atau desentralisasi kekuasaan”.⁵⁴

Ditinjau dari pendapat para pakar di atas, terdapat perbedaan peristilahan yang sudah umum untuk maksud yang sama, ada yang menyebut bentuk negara⁵⁵, namun ada juga yang mengistilahkan susunan negara.⁵⁶ Demikian pula ada yang menyebut negara serikat, namun ada pula yang mengistilahnkannya sebagai negara federasi. Oleh sebab itu, bentuk susunan negara meliputi negara kesatuan dan negara federasi, sedangkan bentuk pemerintahan negara meliputi pemerintahan republik dan monarki.⁵⁷

Untuk mencegah terjadinya salah pengertian, kiranya perlu dibedakan secara tegas penggunaan istilah mengenai “bentuk”, yang ditunjukkan kepada pengertian republik, sedangkan istilah “susunan” ditunjukkan kepada pengertian kesatuan atau federasi. Sementara pengertian mengenai bentuk

⁵⁴ Fred Isjwara, *Op.Cit.*, Hal. 179

⁵⁵ Sri Soemantri Martosoewignyo menyatakan bahwa dalam kepustakaan Indonesia dikenal adanya istilah yang berbeda maknanya. Dalam kepustakaan Belanda dikenal istilah *staatsvormen*. Hal ini antara lain termuat dalam tulisan R. Krannenburg yang berjudul *Algemene Staatsler*. Apabila diteliti istilah yang dikemukakan sarjana Belanda tersebut, maka yang dimaksud dengan *staatsvormen* adalah *monarchiem* (monarki) dan *republieken* (republik). Akan tetapi dengan mengikuti jalan pikiran Duguit (sarjana Prancis), sebenarnya membicarakan *forme de gouvernement* atau *regeringsvorm* dalam bahasa Indonesia, perkataan *staat* diterjemahkan negara, *government* atau *regering* diterjemahkan pemerintah, sedangkan *forme* atau *vorm* berarti bentuk. Dengan demikian, *forme de gouvernement* atau *regisvorm* harus diterjemahkan bentuk pemerintahan, sedangkan *staatsvorm* harus diartikan bentuk negara. Bentuk pemerintahan meliputi republik dan nonarki. Bentuk negara meliputi negara kesatuan dan negara serikat. Lihat, Sri Soemantri Martosoewignyo, *Op.Cit.*, Hal. 39-40

⁵⁶ Menurut Padmo Wahjono, istilah “susunan negara”, dibahas berkaitan dengan adanya semacam “pembagian kedaulatan” diantara beberapa “bagian” dari negara. Kedaulatan tidak lagi dipersepsi sebagai sesuatu yang bulat, melainkan *plural* dan fungsional berdasarkan fungsi yang diembannya). Dengan demikian, susunan negara dapat terdiri negara-negara bagian yang memiliki pemerintahan pusat (negara serikat), bisa juga susunan negara dalam bentuk kesatuan, dimana tidak ada “negara bagian” yang bersifat “negara”, melainkan merupakan perpanjangan dari kekuasaan pusat yang disebut provinsi atau distrik-distrik. Lihat: Padmo Wahjono, 1984, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, Hal. 63

⁵⁷ Edie Toet Hendratno, *Op.Cit.*, Hal. 44

negaranya sebagai republik dan susunan negaranya sebagai negara kesatuan atau federasi.⁵⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, perbincangan mengenai bentuk negara (*staats-vormen*) terkait dengan pilihan-pilihan antara: (a) bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*), (b) bentuk negara serikat (*federal, bonds-staat*), atau (c) bentuk konfederasi (*confederation, staten-bond*). Sedangkan perbincangan mengenai bentuk pemerintahan (*regerings-vormen*) berkaitan dengan pilihan antara: (a) bentuk kerajaan (monarki), atau (b) bentuk republik.⁵⁹

Dalam berbagai literatur hukum serta penggunaannya sehari-hari, konsep Bentuk Negara (*staatsvorm*) seringkali dicampuradukkan dengan konsep Bentuk Pemerintahan (*regeringsvorm*). Sebagaimana juga tercermin dalam perumusan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Dari kalimat ini tergambar bahwa *the founding fathers* Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi Negara Kesatuan⁶⁰ sebagai definisi hakiki negara Indonesia (hakikat negara Indonesia).⁶¹ *Unitarisme* menurut Muhamad

⁵⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*, Hal. 166

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta., Hal. 259.

⁶⁰ Dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), pada tanggal 16 Agustus 1945, ketika diadakan pemungutan suara terakhir, di antara pilihan republik atau kerajaan, maka yang memilih kerajaan hanya ada satu orang saja. Lihat : Sekretariat Negara, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha- Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945 - 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara, Jakarta.

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...Op.Cit*, Hal. 257

Yamin menghendaki satu negara yang bersatu atas dasar kesatuan.⁶² Demikianlah *The founding fathers* Indonesia telah mengidealkan bentuk negara kesatuan dan bukan negara federalisme bernegara-bagian, persekutuan atau bentuk negara *bondsstaat*. Negara Indonesia mempunyai dua corak yang istimewa yaitu berbentuk republik dan mewujudkan *unitarisme-berautonomi*, dari pusat hingga ke daerah.⁶³

Negara kesatuan yang berlandaskan pada paham *unitarisme*, menurut A.V. Dicey sebagaimana dikutip C.F. Strong mengatakan sebagai *the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power* (kebiasaan penyelenggaraan wewenang legislatif tertinggi oleh satu pusat kekuasaan).⁶⁴ Selanjutnya C.F. Strong mengemukakan bahwa esensi negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya (*the sovereignty*) tidak di bagi-bagi. Dengan kata lain, kekuasaan Pemerintah Pusat-nya tak terbatas (*unrestricted*) karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya pembentuk undang-undang selain badan pembentuk undang-undang Pusat. Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap pada Pemerintah Pusat, mengingat otoritas pusat memiliki kekuasaan penuh. Kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun ke luar, merupakan satu kesatuan yang

⁶² Muhammad Yamin, 1954, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Kelima, Djambatan, Jakarta., Hal. 81

⁶³ Ibid.

⁶⁴ C.F. Strong, *Op.Cit*, Hal. 61

sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat.⁶⁵

Lebih lanjut C.F. Strong mengatakan bahwa *“the essential qualities of a unitary state may therefore be said to be”* (dalam negara kesatuan melekat ciri yang mutlak) yaitu : (1) *“the supremacy of the central parliament* (adanya supremasi dari parlemen pusat) dan (2) *“the absence of subsidiary sovereign bodies”* (tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat).⁶⁶ Sebagaimana diuraikan berikut ini:

- 1) Di mana ada negara kesatuan, di situ pula terdapat supremasi parlemen pusat. Seringkali pada suatu negara kesatuan, ada beberapa jenis undang-undang (peraturan perundang-undangan) yang tidak diizinkan konstitusi untuk disahkan kecuali dengan kondisi-kondisi khusus. Berbeda halnya dengan parlemen pusat negara federal diawasi dengan pengertian yang lebih lengkap dari pada pengertian ini, karena konstitusi federal tidak hanya menetapkan cara-cara perubahan konstitusi, tetapi juga menentukan kekuasaan apa yang menjadi milik unit federasi. Oleh karena itu, di negara federal ada dua lembaga legislatif, yaitu lembaga legislatif federal dan lembaga legislatif negara bagian, satu lembaga untuk setiap bidang wewenangnya sendiri dan tidak berkuasa secara universal, sedangkan di negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yang selalu memegang kekuasaan tertinggi secara absolut.
- 2) Sifat penting kedua dari negara kesatuan adalah tidak adanya badan berdaulat tambahan. Perbedaan yang digariskan di sini adalah perbedaan di antara otoritas daerah pada negara kesatuan dengan otoritas negara bagian pada negara federal. Otoritas negara bagian memiliki hak-hak yang tak dapat ditambah atau dikurangi oleh otoritas federal. Satu-satunya kekuasaan yang sanggup menambah atau mengurangi hak-hak negara bagian adalah konstitusi itu sendiri jika dilaksanakan amandemen sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam konstitusi itu. Tentunya hal itu merupakan sebuah proses yang hanya dapat dicapai dengan merundingkan kehendak di antara berbagai negara bagian yang membentuk federasi. Maka dalam contoh federasi seperti di Amerika Serikat, Negara Bagian Virginia, misalnya memiliki

⁶⁵ *Ibid*, Hal. 84

⁶⁶ *Ibid*

kekuasaan absolut dalam beberapa hal yang dijamin oleh konstitusi. Kekuasaan absolut Virginia ini tidak dapat dicabut oleh undang-undang lembaga legislatif federal (Kongres) sampai konstitusi mengadakan perubahan untuk itu (sedangkan Kongres sendiri tidak punya kekuasaan untuk itu). Bandingkan kondisi ini dengan hubungan antara otoritas daerah dengan lembaga legislatif pusat dalam negara kesatuan. Pada negara kesatuan seperti Kerajaan Inggris, misalnya, London Country Council (Dewan Daerah London) memiliki kekuasaan yang diserahkan kepadanya, bukan oleh konstitusi, melainkan oleh undang-undang yang dikeluarkan Parlemen Westminster (Parlemen Kerajaan Inggris). Beberapa kekuasaan itu atau seluruhnya dapat dihapuskan oleh Parlemen Westminster kapan saja dengan undang-undang. Perbedaannya ialah, jika Kongres Amerika Serikat sendiri dalam keadaan apapun tidak mungkin menghapuskan negara bagian Virginia, sedangkan Parlemen Kerajaan Inggris bisa menghapuskan London Country Council tanpa mengacu kepada kekuasaan yang lebih tinggi.⁶⁷

Dengan demikian, apabila otoritas pusat membawahi otoritas- otoritas lain yang menjadikannya tidak berdaya (tidak mempunyai kekuasaan) untuk turut campur dengan proses perundang-undangan biasa (selain yang ditetapkan di dalam konstitusi), maka otoritas pusat itu adalah otoritas federal dan negara yang memiliki otoritas dengan yuridiksi terbatas ini disebut Negara Federal, sedangkan apabila otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain yang dapat dibuat atau dihapuskan menurut kehendaknya, maka otoritas itu adalah otoritas tertinggi, dan negara dengan batas-batas otoritas tak terbatas ini disebut Negara Kesatuan.⁶⁸

c. Pola Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan

Susunan Pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang disertai sistem desentralisasi, terdiri dari dua susunan utama, yaitu:

⁶⁷ Edie Toet Hendratno. Op.Cit. Hal. 48-50

⁶⁸ Ibid. Hal.5

Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Untuk susunan pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya menurut ketentuan Pasal 18 ayat (1) Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945, terdapat dua susunan pemerintahan daerah yakni Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Kedua susunan pemerintahan daerah dimaksud dalam melaksanakan urusan rumah tangganya dalam sistem negara kesatuan akan ditentukan berdasarkan ajaran rumah tangga yang dianut, serta adanya pembagian kewenangan atau urusan rumah tangga antara masing-masing susunan pemerintahan daerah.

Pengaturan mengenai hubungan Pusat dan Daerah dalam konteks negara kesatuan menarik untuk dikaji, karena kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah Pemerintah Pusat atau dengan kata lain kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan. Kewenangan yang diberikan oleh Pusat kepada Daerah biasanya sangat terbatas. Seringkali disebut karakter negara kesatuan itu sentralistis. Hal itu berbeda secara diametrik dengan negara yang berbentuk federal. Dalam negara federal, negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan negara terdesentralisir ke dalam negara bagian. Karakter yang melekat pada bentuk negara federal adalah desentralistis dan lebih demokratis.⁶⁹

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di suatu negara tergantung dari bentuk negara yang dianut negara bersangkutan. Bentuk negara

⁶⁹ Ni'matul Huda, *problemaika*, Op.Cit. hal. 19

menggambarkan atau menjelaskan pembagian kekuasaan dalam suatu negara secara vertikal atau secara horizontal. Pembagian kekuasaan secara vertikal yaitu pembagian kekuasaan antara pemerintah yang di pusat dan pemerintah yang di daerah, sedangkan pembagian kekuasaan secara horizontal menggambarkan pembagian kekuasaan antara (umumnya) legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sehubungan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal ini, maka dikenal 2 (dua) bentuk negara dalam arti negara tersebut diakui sebagai suatu negara berdaulat yaitu negara kesatuan (*unitaris*) dan negara serikat (*negara federal*). Disebutkan demikian, karena ada lagi bentuk negara yang lain yang disebut konfederasi, tetapi umumnya masing-masing negara yang berkonfederasi masih tetap memegang kedaulatannya.⁷⁰

Prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal antara negara kesatuan dengan negara federal, dapat dibedakan sebagai berikut:⁷¹

- i. Pada negara federal, negara-negara bagian mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang dasarnya sendiri (*pouvoir constituant*) dan dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan konstitusi dari negara federal seluruhnya. Dalam hal ini organisasi dari bagian-bagian pada negara kesatuan pada garis besarnya telah ditentukan oleh pembuat undang-undang di pusat. Organisasi itu merupakan pelaksanaan dari sistem desentralisasi dalam negara kesatuan. Bagian-bagian dari negara kesatuan yang lazimnya disebut provinsi tidak mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang dasar sendiri.
- ii. Dalam negara federal, wewenang pembuat undang-undang pemerintahan pusat federal ditentukan secara terperinci, sedangkan wewenang lainnya ada pada negara-negara bagiannya (*residu-power* atau *reserved power*). Sebaliknya dalam negara kesatuan, wewenang secara terperinci terdapat pada daerah

⁷⁰ Andi Mustari Pide, *Op.Cit*, Hal. 23-24

⁷¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*, Hal. 169

(propinsi, kabupaten dan kota), dan residu power-nya ada pada pemerintah pusat negara kesatuan.

Pembagian kekuasaan antara negara federasi dengan negara kesatuan, mempunyai perbedaan yang prinsipil, sebagaimana dikemukakan oleh Kuntana Magnar bahwa:

“...salah satu perbedaan yang prinsipil dengan Negara Serikat (Federal) adalah dimana kewenangan Pemerintah Pusat disebutkan satu per satu dalam Undang-Undang Dasar, adapun susunan Pemerintahan Daerah dalam Negara Kesatuan diatur dari Pusat, sedangkan susunan Pemerintahan Daerah yang disebut Negara Bagian dalam Negara Serikat, diatur sendiri dalam Undang-Undang Dasar Negara Bagian. Sehingga berbeda dari Negara Kesatuan, di mana campur tangan Pemerintah Pusat dalam Negara Serikat (Federal) lebih terbatas terhadap Pemerintah Daerah”.⁷²

Dalam konteks negara kesatuan dengan sistem otonomi, persoalan hubungan pusat dengan daerah pada dasarnya hanya menyangkut hubungan di bidang penyelenggaraan administrasi negara. Meskipun kepada daerah (otonom) diberi wewenang mengatur sehingga perlu diadakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai kekuasaan legislatif daerah, tidak akan menghapus dasar hubungan pusat dengan daerah yang terbatas di bidang administrasi negara.⁷³ Peraturan daerah sebagai bentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah hanya terbatas mengatur hal-hal di bidang administrasi negara, tidak di bidang ketatanegaraan. Peraturan daerah bersifat *administratiefrechtelijk* tidak bersifat *staatsrechtelijk*, karena hanya berfungsi mengatur kekuasaan daerah otonom di bidang administrasi negara.⁷⁴ Di sinilah

⁷² Kuntana Magnar, 1984, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Armico, Bandung, Hal. 19

⁷³ Bagir Manan, *Menyongsong...Op.Cit.*, Hal. 104

⁷⁴ *Ibid.* Hal 105

antara lain letak perbedaan dasar hubungan antara pusat dengan negara bagian dalam bentuk negara federal. Hubungan ini lebih bersifat ketatanegaraan. Hubungan yang bersifat administrasi walaupun ada sangat terbatas.⁷⁵

Sehubungan dengan hal tersebut, maka prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan, yaitu :

Pertama, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberikan hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan yang dilimpahkan atau diserahkan. Atau dengan kata lain terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkhis. Pemerintah sebagai sub ordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, di mana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁷⁶

Hubungan antara Pusat dan Daerah terjadi akibat adanya pemecaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan atau pemecaran kekuasaan (*spreading van macht*) ke dalam satuan-satuan yang lebih kecil yang dalam praktiknya dapat diwujudkan dalam berbagai macam bentuk, seperti dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal.⁷⁷

Dari bentuk-bentuk utama pemecaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan di atas, maka terdapat tiga bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah, yakni: *Pertama*, hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ Agus Salim Andi Gadjong, *Op.Cit.*, Hal. 71-72

⁷⁷ Bagir Manan, *Menyongsong...Op.Cit.*, Hal. 32

dekonsentrasi teritorial. *Kedua*, hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar otonomi teritorial. *Ketiga*, hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar federal.

78

Pemencaran kewenangan yang paling penting dalam negara yang berbentuk kesatuan (*eenheidstaat*) lebih bertumpu pada otonomi teritorial, karena dengan otonomi teritorial akan menghasilkan desentralisasi kewenangan. Dalam arti, daerah otonom diberikan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri (*zelfstandigheid*).

Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam ketiga bentuk tersebut di atas, terdapat perbedaan dan persamaan terutama hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial dan hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal. Dalam kaitan ini, Bagir Manan mengemukakan bahwa:

“...dari segi perbedaannya, dasar hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, bukan merupakan hubungan antara dua subjek hukum (*publiek rechtsperson*) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat. Tidak ada wewenang yang berdasarkan atribusi. Urusan pemerintahan yang dilakukan satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah urusan pusat di daerah. Sedangkan persamaannya, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama hanya menyelenggarakan pemerintahan di bidang administrasi negara. Baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama bersifat *administratiefrechtelijk* bukan *staatsrechtelijk*”.⁷⁹

Hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu

⁷⁸ Ibid. Hal. 32-33

⁷⁹ Ibid, Hal. 33

satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya.⁸⁰ Jadi, hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan Pusat dan Daerah atas dasar federal yaitu hubungan antara dua subjek hukum yang masing-masing berdiri sendiri. Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan Pemerintahan Pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi.⁸¹

Adapun model pemencarannya menurut Bagir Manan, dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:⁸²

Pertama, undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. Cara-cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan negara bagian. *Kedua*, Pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi. *Ketiga*, Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang “diciptakan” atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi, baik karena tidak diatur dan diurus Pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*. *Keempat*, membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula dikenali sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi.

Model pemencaran tersebut, dimaksudkan juga sebagai cara dan mekanisme penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi serta akan menentukan sifat otonomi, apakah suatu otonomi bersifat luas atau terbatas.

Di samping itu, dalam hubungan pembagian kewenangan antara

⁸⁰ *Ibid*, Hal, 34

⁸¹ *Ibid*.

⁸² *Ibid* Hal. 35.

Pemerintah Pusat dan Daerah, dapat pula dibuat kombinasi:⁸³

- 1) konsentrasi dan sentralisasi;
- 2) dekonsentrasi dan sentralisasi;
- 3) dekonsentrasi dan desentralisasi; dan
- 4) dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan.

Terdapat kombinasi lain dalam tatanan hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah, yaitu kombinasi cara desentralisasi dan cara sentralisasi. Oentarto S.M. (dkk) memberikan contoh kombinasi ini: negara Cina dengan pragmatismenya berusaha mengkombinasikan cara desentralisasi di bidang ekonomi dan cara sentralisasi dalam bidang politik.⁸⁴ Filosofi yang dianut bukan warna kucing yang ditekankan, tapi yang lebih diperhatikan adalah apakah kucing tersebut mampu untuk menangkap tikus. Dengan kata lain, apakah sistem yang dianut mampu menciptakan kemakmuran atau tidak.⁸⁵

Menurut Clarke dan Stewars model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis dapat dibedakan menjadi tiga, yakni: ⁸⁶

Pertama, The Relative Autonomy Model. Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua, The Agency Model.* Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah

⁸³ Soehino, 879888*Ilmu Negara, Op.Cit.*, Hal. 225. Bandingkan : Edie Toet Hendratno, *Op.Cit.*, Hal. 47

⁸⁴ Oentarto SM., et.al, 2004, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta, Hal. 6

⁸⁵ *Ibid*

⁸⁶ Richard Batley dan Gerry Stoker, *Local Government in Europe*, 1991, Hal. 5-6. Dikutip dalam Ni^oMatul Huda, *Problematika...Op.Cit*, Hal. 24

pusatnya. Karena pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. *Ketiga, The Interaction Model.* Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sedangkan sistem Hubungan Pusat dan Daerah berdasarkan penyerahan urusan, menurut Nimrod Raphaeli adalah sebagai berikut:

- a. *Comprehensive Local Government System*; pemerintah pusat banyak sekali menyerahkan urusan dan wewenangnya kepada pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang besar.
- b. *Partnership System*; beberapa urusan yang jumlahnya cukup memadai diserahkan oleh pusat kepada daerah, wewenang lain tetap di pusat.
- c. *Dual System*; imbalan kekuasaan pusat dan daerah.
- d. *Integrated Administrative System*; Pusat mengatur secara langsung daerah bersangkutan mengenai segala pelayanan teknis melalui koordinatornya yang berada di daerah/wilayah.

Hubungan Pusat dan Daerah dalam bingkai negara kesatuan merupakan hubungan dalam satu organisasi pemerintahan, berbeda dengan negara federal yang lebih berwujud sebagai hubungan antar negara bukan antar kesatuan organisasi pemerintahan.⁸⁷ Persoalan hubungan antara Pusat dan Daerah

⁸⁷ Bagir Manan, Hubungan antara Pusat dan daerah, Op. Cit. Hal. 16

pada negara dengan susunan desentralistik timbul karena pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggungjawab pemerintahan negara yang tidak hanya dilakukan oleh (dari) satu pusat pemerintahan. Selain Pusat, terdapat satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang juga melakukan wewenang, tugas dan tanggung jawab melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau dibiarkan dan/atau diakui sebagai urusan daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, hubungan Pusat dan Daerah yang paling mendasar adalah pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab menyelenggarakan urusan pemerintahan.

3. Teori Desentralisasi Asimetris

Pelaksanaan konsep desentralisasi di Indonesia saat ini menjadi topik yang menarik untuk diperbincangkan, terutama sejak Aceh dan Papua diberikan kebijakan Otonomi khusus, atau desentralisasi yang berbeda dengan daerah otonom lainnya di Indonesia melalui undang-undang. Nama otonomi khusus ini selanjutnya dikaitkan dengan istilah desentralisasi asimetrik yang dianggap merupakan lawan kata dari istilah desentralisasi yang diberlakukan secara seragam di seluruh Indonesia atau desentralisasi simetris⁸⁸.

Charles Tarlton⁸⁹ membedakan secara konseptual pengertian desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetrik, yaitu desentralisasi simetris

⁸⁸Anton Rahanusun. 2019. Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan republic Indonesia Ditinjau dari Persepektif perkembangan Ketatanegaraan Indonesia. Disertasi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. Hal. 10-12

⁸⁹Agus Pramusinto. 2010. *Desentralisasi dan Otonomi Asimetris; Sebuah Pembelajaran Dari Negara Lain*. Dimuat dalam buku Revitalisasi Administrasi Negara, Reformasi Birokrasi dan e-Governance. Yogyakarta. Hal 100.

adalah tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan masing-masing unit politik yang terpisah dari suatu sistem kepada sistem secara keseluruhan atau kepada unit komponen lainnya atau adanya keseragaman antar daerah dalam pola hubungan dengan pemerintah atasnya, sedangkan pengertian desentralisasi asimetrik menurut Charles Tarlton adalah suatu situasi keberadaan diversitas dalam sebuah masyarakat yang menemukan ekspresi politiknya melalui pemerintah yang dimilikinya dengan berbagai derajat otonomi dan kekuasaan yang bervariasi.

Senada dengan Charles Tarlton, dikemukakan oleh Congleton bahwa desentralisasi asimetrik adalah sebuah kondisi ketika pemerintah daerah pada tingkat tanggungjawab geografis yang sama (provinsi/kabupaten/kota) memiliki kewenangan fiskal dan regulasi yang berbeda. Selanjutnya menurut Wehner, bahwa adanya desentralisasi asimetrik disebabkan oleh adanya alasan politik untuk menyebar tekanan regional dan tekanan etnik; dan alasan efisiensi untuk menghasilkan manajemen makro ekonomi atau untuk memperkuat pemerintah daerah dengan kapasitas yang bervariasi dalam menjalankan seluruh fungsi dan kewenangannya. Implementasi desentralisasi asimetrik dapat dilakukan melalui penetapannya dalam undang-undang dasar suatu negara atau hanya secara informal melalui praktek administratif atau persetujuan politik.⁹⁰

⁹⁰Loc.Cit.

Atas dasar pemahaman tersebut, maka menurut Pramusinto,⁹¹ alasan adanya desentralisasi asimetris adalah:

- a. Pertimbangan politik yaitu adanya tekanan-tekanan dari kelompok atau wilayah tertentu yang menuntut adanya perlakuan secara khusus. Misalnya Quebec yang mengidentifikasi diri berbeda dengan keseluruhan masyarakat Kanada, atau Spanyol dengan komunitas Basque dan Catalonia yang selalu menuntut pemisahan dari Madris, atau Provinsi Mindanao di Filipina menuntut otonomi khusus dari Manila bahkan kelompok Moro menginginkan kemerdekaan.⁹² Kondisi yang sama terjadi pula di Thailand, masyarakat Pattani yang Islam merasa berbeda dengan mayoritas masyarakat Thailand yang beragama Budha, atau Inggris dengan Skotlandia yang memperjuangkan kemerdekaan.
- b. Pertimbangan keberagaman antar daerah yaitu alasan adanya desentralisasi asimetris disebabkan kemajemukan suatu daerah, baik terkait luas wilayah, jumlah penduduk dan kultur sosial politik. Misalnya daerah di Jawa berbeda dengan daerah di Sulawesi, terlebih dengan daerah di Papua.
- c. Pertimbangan *governability*, yaitu berkaitan dengan kemampuan untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah. Oleh karena kapasitas lokal masing-masing daerah tidak sama, sehingga kewenangan yang diberikan pun tidak sama.

Pandangan berbagai pakar di atas memberikan pemahaman yang mendalam bahwa belum ada keseragaman dalam memahami konsep desentralisasi, karena pengertian desentralisasi sebagaimana dikemukakan di atas, dilakukan melalui penyebaran kekuasaan dalam berbagai bentuk. Kebijakan desentralisasi sebagaimana halnya sistem pemerintahan, diadopsi oleh berbagai negara dengan mengacu pada praktek di negara-negara lain yang

⁹¹Ibid. Hal. 101.

⁹²Lihat pula Abdul Aziz dan David D. Arnold. 2003. *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-Negara Asia*. Bantul, Yogyakarta. Hal. 256-262.

telah lebih dulu menggunakan model tersebut sebelumnya. Kebiasaan yang biasanya dilakukan adalah memadukan prinsip-prinsip umum dalam desentralisasi dengan keadaan sosial, politik ekonomi, dan berbagai faktor lainnya dalam suatu negara.

Dalam konteks Indonesia, maka sebagai konsekuensi logis dari komitmen para founding fathers yang memilih sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, diwujudkan dalam pembentukan daerah-daerah otonom yang dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan disebut dengan Pemerintah Daerah, maka wilayah Indonesia secara hirarkhis struktural terbagi atas pemerintah pusat disatu sisi dan pemerintah daerah di sisi lainnya. pemerintah daerah diberi hak dan wewenang untuk mengurus rumah tangga sendiri (*local self government*), hak dan kewenangan ini yang disebut dengan istilah otonomi daerah. Sedangkan pemerintahan daerah yang memiliki hak dan kewenangan tersebut disebut dengan istilah daerah otonom.

Istilah otonomi dan desentralisasi sering dipakai secara bergantian dalam konteks yang sama, meskipun demikian kedua istilah tersebut memiliki penonjolan karakter tertentu. Menurut Rasyid,⁹³ 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 dilihat dalam konteks berbagi kekuasaan

⁹³Bonar Simorangkir, dkk. 2000. *Otonomi atau Federalisasi Dampaknya Terhadap Perekonomian*. Jakarta. Hal. 78.

(*sharing of power*) dalam prakteknya kedua istilah tersebut mempunyai kaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan.

Istilah otonomi dalam tinjauan etimologis berasal dari bahasa Latin “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti aturan. Dalam terminologi Encyclopedia of Social Science⁹⁴, Otonomi dalam pengertian sebenarnya adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Dalam terminologi ini tersirat dua dimensi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual dependence*.

Bagir Manan,⁹⁵ memaknai otonomi sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian 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 inilah yang merupakan hakikat isi otonomi.

Logemann,⁹⁶ mengemukakan bahwa kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberi kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dengan segala bentuk kekuasaannya, untuk mengurus kepentingan umum. Selanjutnya Logemann menyatakan bahwa kekuasaan bertindak merdeka (*vrijbeweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan

⁹⁴Sarundajang. Op. Cit. Hal. 33.

⁹⁵Bagir Manan. Op. Cit. Hal. 2.

⁹⁶Abdurahman. 1987. *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta. Hal.11.

inisiatif sendiri itulah yang disebut otonomi, yang oleh Van Vollenhoven dinamakan “*eigenmeesterschap*”.

Pelaksanaan otonomi sejalan dengan prinsip demokrasi dan peran serta masyarakat yaitu melalui otonomi terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah untuk secara langsung membangun kemandirian daerah melalui kerjasama dengan publik dan pihak swasta daerah dalam berbagai bidang.⁹⁷ Sejalan dengan pendapat Widjaja, menurut Santoso⁹⁸ bahwa agenda pengembangan otonomi daerah perlu dimaknai sebagai kesatuan agenda dalam pengembangan sistem pengambilan kebijakan yang demokratis dengan memperhatikan: penyelenggaraan pemerintahan lokal yang ada di tingkat kabupaten/kota; perlunya suatu sistem pengambilan kebijakan publik yang memungkinkan partisipasi secara optimal dan menghasilkan stabilitas sistemik; dan sistem penyelenggaraan pemerintahan perlu dibangun di atas keswadayaan.

Sehubungan dengan makna otonomi tersebut, maka tujuan otonomi adalah: adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, distribusi pelayanan publik yang semakin baik dan adil, penghormatan terhadap budaya lokal serta perhatian atas potensi dan keanekaragaman daerah⁹⁹. Akan tetapi otonomi bukan hanya terkait dengan distribusi kewenangan dalam rangka terwujudnya efisiensi dan efektivitas pemerintahan, namun otonomi juga merupakan tatanan

⁹⁷H.A.W. Widjaja. Op. Cit. Hal. 22.

⁹⁸Purwo Santoso. 2002. *Demokratisasi di Tingkat Desa, Latar belakang dan Relevansinya, dalam Merubah Watak Negara, Strategi Penguatan Partisipasi Desa*. Yogyakarta. Hal.16.

⁹⁹Sarundajang. 2001. *Babak Baru Sistem Pemerintahan*. Jakarta. Hal. 80.

ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) yang meliputi tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*) dan susunan organisasi negara, sehingga dalam otonomi dikenal dimensi hubungan kelembagaan antara pusat dan daerah,¹⁰⁰ yang dapat ditinjau dari beberapa dimensi¹⁰¹, antara lain:

a) Dimensi Politik

Otonomi dalam tinjauan dimensi politik bertujuan untuk meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Melalui otonomi, maka masyarakat berkesempatan untuk menyalurkan inspirasi dan aspirasinya, serta terlibat dalam mendukung kebijaksanaan pemerintah, dalam konteks lokal (daerah) maupun nasional, sebagai bagian dari proses demokratisasi.

b) Dimensi Manajemen Pemerintahan

Otonomi dalam tinjauan dimensi manajemen pemerintahan, bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan. Melalui otonomi diharapkan pemerintah mampu melaksanakan fungsi pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan secara efektif dan efisien, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

c) Dimensi Kemasyarakatan

Ditinjau dari dimensi kemasyarakatan, maka otonomi bertujuan sebagai sarana partisipasi masyarakat serta menumbuhkan kemandirian. Melalui

¹⁰⁰Ateng Syafrudin. 1990. *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II*. Hal. 9.

¹⁰¹Pusat Kajian Demokrasi (Democratic Center) Universitas Cenderawasih. 2010. *Grand Design Penataan Daerah Otonom Berdasarkan Kebijakan Otonomi Khusus Papua*. Kerjasama DC Uncen dengan Usaid-Serasi. Jayapura Jayapura. Hal. 21.

otonomi upaya pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan, sehingga masyarakat memiliki kemampuan untuk mandiri dan memiliki daya saing.

d) Dimensi Ekonomi

Ditinjau dari dimensi ekonomi, otonomi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Melalui otonomi masyarakat dan Pemerintah Daerah akan memiliki peluang yang besar untuk melakukan ekstensifikasi, intensifikasi dan diversifikasi sumber-sumber ekonomi dalam rangka peningkatan pendapatan.

e) Dimensi Budaya

Ditinjau dari dimensi budaya, otonomi bertujuan untuk memberikan peluang yang lebih besar bagi berkembangnya nilai budaya daerah. Melalui otonomi maka daerah dapat secara leluasa mengembangkan adat budaya daerahnya, yang diapresiasi melalui berbagai hal, seperti: struktur pemerintahan terendah (desa/kampung), model perencanaan pembangunan dan sebagainya.

Aspek penting lainnya dari desentralisasi adalah otonomi daerah berarti membelanjai diri sendiri, karenanya menurut Chalid¹⁰² bahwa desentralisasi kewenangan pengelolaan pemerintahan berarti beban pembiayaan harus ditanggung sepenuhnya oleh pemerintahan daerah¹⁰³. Implikasi dari pembiayaan urusan pemerintahan daerah maka pemerintah harus mendesentralisasikan keuangan (desentralisasi fiskal), yang oleh Elmi¹⁰⁴

¹⁰²Pheni Chalid. 2005. *Keuangan Daerah, Investasi, dan Desentralisasi*. Jakarta. Hal. Vii.

¹⁰³Bagir Manan. Op. Cit. Hal. 204.

¹⁰⁴Bachrul Elmi. 2002. *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*. Jakarta. Hal. 26.

disebut sebagai pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan yang sebelumnya tersentralisasi, baik secara administrasi dan pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah, namun kemudian dialihkan ke daerah.

Berdasarkan makna otonomi sebagaimana diuraikan di atas, 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 yang berlaku;
- b) Kewenangan yang dimiliki oleh daerah pada hakikatnya bersumber dari pemerintah pusat, ini berarti bahwa dalam melaksanakan kewenangan Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum nasional. Untuk menjamin hal tersebut maka daerah berkewajiban mempertanggungjawabkan 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 yang bersangkutan dan atau memasuki 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 NKRI 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.¹⁰⁵

4. Teori Kewenangan

Sejalan dengan makna dan hakikat desentralisasi di atas, menunjukkan bahwa pelaksanaan desentralisasi senantiasa bersentuhan dengan aspek kewenangan. Istilah kewenangan berasal dari kata wewenang, dimana di dalam menguraikan pengertian wewenang Lubis, membedakan dengan tugas (*functie*) yaitu tugas (*functie*) adalah satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan, dan wewenang adalah pelaksanaan teknis urusan yang dimaksud.¹⁰⁶ Oleh karenanya dalam rumusan norma peraturan perundang-undangan senantiasa istilah wewenang digunakan setelah istilah tugas, yakni “tugas dan wewenang”. Atas dasar pengertian tugas (*functie*) tersebut, maka istilah urusan memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang.

Manan,¹⁰⁷ membedakan istilah wewenang dengan kekuasaan (*macht*),

¹⁰⁵Pusat Kajian Demokrasi (Democratic Center) Universitas Cenderawasih. Op. Cit. Hal 21.

¹⁰⁶M. Solly Lubis. 2002. *Hukum Tata Negara*. Bandung. Hal. 56.

¹⁰⁷Bagir Manan. *Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional; Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang. 13 Mei 2000. Bandung. Hal. 1.

yaitu kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang memiliki pengertian yang lebih luas meliputi hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Berkaitan dengan otonomi daerah, hak adalah kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, dan secara vertikal yaitu kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan. Wewenang menurut Stout,¹⁰⁸ adalah:

Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer (wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).

Sebaliknya Atmosudirjo,¹⁰⁹ membedakan wewenang dengan kewenangan, yaitu mengemukakan bahwa kewenangan (*authority, gesag*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competency, bevoegdheid*). Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja.

Mengikuti pendapat Atmosudirdjo, Syafrudin¹¹⁰ menegaskan kembali

¹⁰⁸H.D. Stout. 1994. *De Betekenissen van de Wet*. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle. Hal. 102.

¹⁰⁹Prajudi, Atmosudirjo. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Hal. 78.

¹¹⁰Ateng Syafrudin. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*. Jurnal Pro Justisia Edisi IV. Bandung, Universitas Parahyangan. Hal. 22.

perbedaan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “onderdeel” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).

Dikemukakan pula oleh Tonnaer,¹¹¹ bahwa kewenangan pemerintahan adalah kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, sehingga dengan demikian dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara. Sejalan dengan pendapat tentang adanya perbedaan antara kewenangan dan wewenang di atas, menunjukkan bahwa dalam kaitannya dengan desentralisasi khususnya devolusi, maka yang didistribusikan adalah kewenangan, bukan hanya wewenang atau urusan, sebagaimana dikemukakan oleh Irawan Soejito,¹¹² hal yang sangat dibutuhkan daerah sebagai badan pemerintahan (*overheid*) ialah kewenangan.

Berdasarkan pada prinsip utama negara hukum yaitu asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) yang menyatakan secara tegas adanya suatu wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, maka kewenangan dapat diperoleh melalui 3 cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Pengertian atribusi, delegasi, dan mandat menurut Wijk dan

¹¹¹Ridwan H.R. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta. Hal 72.

¹¹²Irawan Soejito. 1990. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta. Hal.

Konijnenbelt,¹¹³ adalah :

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan hat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander* (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

Sebaliknya, menurut Hadjon,¹¹⁴ kewenangan hanya diperoleh dengan dua cara yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi yaitu penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi yaitu pelimpahan wewenang dari wewenang yang telah ada sebelumnya (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain). Jadi delegasi selalu didahului oleh atribusi. Adapun mandat tidak dimasukkan sebagai cara organ pemerintah memperoleh wewenang, disebabkan dalam mandat tidak ada perubahan wewenang.

Berkaitan dengan uraian tersebut A. Maas dalam Sarundajang¹¹⁵ mengatakan bahwa pada setiap negara di dunia, kewenangan untuk

¹¹³H.D. van Wijk, en Willem Konijnenbelt. 1995. *Hoofdstukken van Administratief Recht*. Vuga, Uitgeverij Lemma B.V. Utrecht. Hal. 129. Lihat juga Mustamin Dg. Matutu, dkk. *Mandat, Delegasi, Atribusi dan implmentasinya di Indonesia*. Yogyakarta. Hal. 109-125.

¹¹⁴Philipus M Hadjon. 1999. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta Hal. 128.

¹¹⁵Sarundajang, Op. Cit. Hal. 28.

menjalankan fungsi pelayanan umum didistribusikan secara sentral dan lokal. Disebut secara sentral jika kewenangan dibagi berdasarkan kegiatan di berbagai kementerian di ibukota, sedangkan secara lokal jika kewenangan dibagi berdasarkan wilayah yang ada di berbagai pemerintahan daerah di seluruh negara. Pada tahapan implementasinya kedua sistem ini cenderung digunakan secara bersamaan.

Bertolak pada cara perolehan wewenang tersebut, maka desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan wewenang yang bersifat delegasi, sehingga seyogyanya ketika wewenang diserahkan suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, maka wewenang tersebut telah berpindah dari organ satu ke organ lainnya tersebut, sehingga organ penerima awal tidak lagi memiliki wewenang yang telah didelegasikan.

Hal ini menjadi bermasalah ketika dikaitkan dengan bentuk negara kesatuan, karena bentuk negara kesatuan, sebagaimana dikemukakan oleh Strong,¹¹⁶ wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif atau parlemen pusat atau parlemen nasional. Berbeda dengan negara federal, wewenang legislatif terbagi antara organ pusat dan organ dari tiap-tiap negara bagian, sehingga dalam hal-hal tertentu, sebatas yang telah disepakati merupakan wewenang pemerintah pusat (pemerintah federal), sedangkan sisanya merupakan wewenang pemerintah negara bagian. Oleh karenanya, tidak heran jika negara kesatuan yang mengklaim menggunakan desentralisasi, dalam implementasinya cenderung masih bersifat sentralistis.

¹¹⁶C.F. Strong. Op. Cit. Hal. 109.

Berpijak pada kewenangan negara dengan bentuk kesatuan sebagaimana dikemukakan sebelumnya, maka substansi penyerahan wewenang terdiri atas :

- a) Materi wewenang, yaitu semua urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya.
- b) Manusia yang disertai wewenang yaitu masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum, bukan kepada Kepala Daerah atau DPRD.
- c) Wilayah yang disertai wewenang yaitu daerah otonom dan bukan wilayah administrasi.

Sistem pembagian kewenangan antara pemerintah pusat kepada daerah dapat dilakukan dengan dua cara,¹¹⁷ yaitu:

- a) *Ultra vires doctrine* yaitu pemerintah pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom dengan cara memerinci satu persatu. Sisa wewenang yang diserahkan kepada daerah otonom tetap menjadi wewenang pemerintah pusat;
- b) *Open and arrangement* atau *general competence* yaitu daerah boleh menyelenggarakan semua urusan di luar yang dimiliki pusat, artinya pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki pusat. Tidak dijelaskan secara spesifik kewenangan yang diserahkan kepada daerah.

Sistem pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan daerah

¹¹⁷Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. 2005. Hal. 75-76.

selain dikemukakan di atas, adalah:

a) Sistem Residu (Teori Sisa)

Sistem ini secara umum telah ditentukan terlebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Sistem ini umumnya dianut oleh Negara-negara di daratan Eropa seperti Prancis, Belgia, Belanda dan sebagainya. Kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pemerintah pusat. Sebaliknya sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam pelbagai lapangan atau bidang. Akibatnya bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kapasitasnya besar atau sebaliknya terlalu luas bagi daerah yang kemampuannya terbatas.

b) Sistem Material

Dalam sistem ini tugas daerah telah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terinci. Selain dari tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan pemerintah pusat. Sistem ini lebih banyak dianut negara-negara *Anglo Saxon*, terutama Inggris dan Amerika Serikat. Cara ini kurang begitu fleksibel karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Hal ini tentu akan menghambat kemajuan bagi daerah yang mempunyai inisiatif/prakarsa, karena harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan, seringkali satu urusan menjadi terbengkalai, tidak diurus

oleh pemerintah pusat dan tidak pula oleh daerah.

c) Sistem Formal

Sistem ini untuk urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam undang-undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asalkan tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

d) Sistem Riil

Sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi, karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan yang riil di dalam masyarakat maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas/urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluan untuk diatur dan diurus sendiri, sebaliknya tugas yang kini menjadi wewenang daerah, pada suatu ketika, dapat diserahkan kembali kepada pemerintah pusat.

5. Teori Negara Kesejahteraan

Guna menjawab permasalahan pada penelitian ini, Penulis menggunakan teori mengenai negara kesejahteraan (*welfare state*), teori utilitas

oleh Jeremy Bentham dan digenapi oleh John Stuart Mill¹¹⁸. *Welfare*¹¹⁹ merupakan sebuah istilah yang telah lama digunakan dengan berbagai macam arti dan merupakan dasar tujuan berpolitik, yang di kemudian hari lebih mengemuka dengan frasa *welfare state*. Sejarah panjang mengenai konsep kesejahteraan seringkali dikaitkan dengan tata kelola dan kebijakan pemerintah guna mewujudkan ‘*the good common*’ (kebaikan bersama). *Welfare state* atau negara kesejahteraan pada dasarnya merupakan bentuk pemerintahan dimana negara memberikan perlindungan atau proteksi dan mengupayakan kesejahteraan bagi warga negaranya.¹²⁰

Ciri utama *welfare state* adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya¹²¹ namun memburuknya kondisi ekonomi pasca perang dunia kedua tahun 1940-1950an memunculkan

¹¹⁸ Brigita P. Manohara, 2022. Pengelolaan Hulu Migas di Indonesia:Kajian regulasi dan Institusi Berdasarkan Pasal 33 UUD NRI 1945. Disertasi Pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. Hal. 23-30

¹¹⁹Sejak masa Aristoteles dan Cicero, istilah *welfare* identik dengan kebahagiaan (*happiness*) dan keamanan (*security*). Kedua hal ini berkaitan erat dengan upaya menciptakan kelompok masyarakat dengan tujuan kebaikan bersama “*the common good*”. Kesejahteraan bersama (*public welfare*) berfokus pada *salus populi (safety of the people)*. Konsep ini terus berkembang hingga Jeremy Bentham (1748-1832) menyatakan bahwa ‘*the government ought to maximise the utility, or happiness, of all member of political community*’.

Namun demikian, pemahaman mengenai *common good* terus berkembang di berbagai belahan dunia. *Common good* kerap diasosiasikan dengan *public interest*. Perdebatan antar mazhab atau aliran pemikiran mengenai *common good* bisa ditarik benang merah bahwa *common good* identic dengan hak dasar warga negara yang pada perkembangannya sempat menjadi masalah di berbagai wilayah. *Common good* selanjutnya diartikan sebagai kesetaraan hak bagi seluruh warga negara dan kesamaan hak untuk mengakses beragam instrument negara termasuk sumber daya yang ada di wilayah negara. Lihat Elizabet Asmis, *The State as a Partnership: Cicero Definition of ‘Res Publica’ in His Work “On the State”*, History of Political Thought, Vol. 25 No.4, 2004, Hal.. 569-598. Neal Wood, *The Economic Dimension of Cicero’s Poitical Thought: Property and State*, Canadian Journal of Political Science, Vol.16 No.4, 1983, Hal.. 739-756. Maximilian Jaede, *The Concept of The Common Good*, working paper University of Edinburgh, diakses melalui <https://www.thebritishacademy.ac.uk/documents/1851/Jaede.pdf>, pada 14 Januari 2022.

¹²⁰Welfare State, <https://www.britannica.com/topic/welfare-state>, diakses pada 2 Januari 2022.

¹²¹Ridwan HR, *Op Cit* hal.15. Lihat juga S.T. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op Cit* hal. 52.

teori *modern welfare state*¹²². Adalah Richard Titmuss, seorang peneliti mengenai kesejahteraan yang menjelaskan tentang rumusan baru *welfare state*.¹²³ Ia menawarkan teori kesejahteraan tanpa melalui *social welfare* (kesejahteraan social). Dalam pandangannya, *welfare state* adalah tentang pemenuhan layanan social inti (kepastian pendapatan, Pendidikan, kesehatan), subsidi silang dari mereka yang berpenghasilan tinggi kepada yang berpenghasilan rendah, kesejahteraan fiscal (*fiscal welfare*) dan kesejahteraan dalam bekerja (*occupational welfare*).¹²⁴ Kesejahteraan fiscal diberikan melalui keringanan pajak yang sebagian disubsidi oleh pemerintah kepada individu dan rumah tangga. Keringanan yang diberikan sesuai dengan anggaran serta program pemerintah. Keringanan ini merupakan salah satu bentuk pelayanan social yang diberikan oleh pemerintah kepada warganya. Sedangkan kesejahteraan dalam bekerja (*occupational welfare*) bentuknya berupa uang pensiun, perawatan kesehatan dan skema pengobatan penyakit bagi karyawan (asuransi kesehatan), kesempatan mengikuti pelatihan atau jalur Pendidikan formal yang lebih tinggi, pemberian fasilitas transportasi, subsidi

¹²²Pandangan mengenai *the modern welfare state* muncul karena ketidakpuasan atas tirani di berbagai negara yang menyebabkan meluasnya kemiskinan. Mulanya, realisasi *welfare state* menjadi tanggung jawab penuh negara yang mewakili kepentingan seluruh rakyatnya sehingga kewajiban pemenuhan kebutuhan dasar setiap warganya melekat pada institusi negara. Di awal pengenalan bentuk *welfare state*, efisiensi menjadi penting, 'keadilan' (*fairness*) mendapat perhatian lebih, dan karena negara dilimpahi kewajiban mengurus warganya maka administrasi social diterapkan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara. Beban negara yang makin berat akibat usaha mewujudkan *welfare state* memunculkan pandangan baru tentang "menjalin hubungan sosial" (antara negara dengan warganya, dan negara dengan dunia usaha).

¹²³ Peter Dwyer, Sandra Shaw, *An Introduction to Social Policy*, (London: Sage Publications Ltd, 2013), Hal.. 7-11.

¹²⁴ Julia S. O'Connor, Gregg M. Olsen, *Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach*, (Toronto: University of Toronto Press, 1998), Hal.. 14.

atau uang makan, serta bentuk subsidi lainnya guna mensejahterakan karyawan. Secara sederhana, *welfare state* berkaitan erat dengan ekonomi.¹²⁵

The modern welfare state juga membuka kesempatan bekerja kepada perempuan, difabel, serta mereka yang berasal dari beragam suku bangsa. Empat hal yang kemudian menjadi kunci dari *the modern welfare state* adalah: 1) solidaritas; 2) dekomodifikasi; 3) redistribusi; 4) pekerjaan penuh (*full employment*). Melalui rezim *the modern welfare state*, para peneliti/pakar mengembangkan pemahaman *welfare* menjadi *wellbeing* yang selanjutnya dikenal dengan *third way of welfare state*¹²⁶.

Pada periode *third way of welfare state*, para pakar mulai merumuskan penjelasan mengenai *wellbeing*, kepuasan hidup (*life satisfaction*), serta kebahagiaan (*happiness*). Beberapa factor yang selanjutnya dijadikan standart pengukuran *wellbeing* antara lain: 1) pendapatan dan kekayaan; 2) pekerjaan dan penghasilan; 3) kualitas rumah; 4) status kesehatan; 5) pekerjaan dan kehidupan; 6) koneksi social; 7) keterlibatan dalam kelompok masyarakat dan pemerintahan sipil; 8) kualitas lingkungan; 9) keamanan pribadi; 10) kesejahteraan subyektif. Dengan demikian, ketika membahas tentang *third way of welfare state* maka tidak hanya bicara tentang kewajiban negara terhadap warganya namun ada keterlibatan warga sebagai individu dalam lingkungan social serta peran serta dunia usaha untuk turut serta mewujudkan *wellbeing*.

¹²⁵ Brian Lund, *Understanding State Welfare: Social Justice or Social Exclusion?*, (London: Sage Publications, 2002), Hal.. 1.

¹²⁶ Brigita P. Manohara. 2022. Op. Cit. Hal. 30-32.

Teori ini terus berkembang¹²⁷ hingga pada kurun waktu tahun 1980 hingga 1990an, lahir pemahaman tentang *third way of welfare state*. Aliran ini memaknai *welfare state* sebagai hasil interaksi yang *equal* antara masyarakat, pemerintah dan ekonomi. Tentu saja, pemerintah memiliki peran besar dalam usaha mewujudkan keseimbangan antara ketiga elemen tersebut. Masyarakat pada tatanan *third way of welfare state* bukanlah masyarakat yang hanya membebankan dirinya pada negara yang diselenggarakan oleh pemerintah. Masyarakat dalam hal ini memiliki peran aktif bahu membahu dengan pemerintah serta dunia usaha merealisasikan kesejahteraan. Sedangkan Ekonomi yang menjadi salah satu pilar dalam mewujudkan *welfare state* tidak hanya menjadi beban dunia usaha tetapi merupakan kolaborasi sektor swasta dan pemerintah.¹²⁸

Pandangan mengenai *welfare state* yang awalnya dibatasi pada kebijakan domestic pemerintah dan pemenuhan kebutuhan public seperti infrastruktur, berubah bila dilihat melalui sudut pandang *third way of welfare state*. Cakupan *welfare state* kini juga meliputi penciptaan iklim usaha agar investasi dapat ditingkatkan.

¹²⁷*Welfare state* sebagai payung besar dalam rangka mewujudkan kesejahteraan social. Dalam berbagai teori yang dikemukakan para ahli, *Welfare state* adalah hasil dari hubungan antara kelas social, arah kebijakan mengenai kesejahteraan, distribusi sumber daya, dan pembagian resiko. Kondisi ini terjadi karena *Welfare state* juga dipahami sebagai konfigurasi institusi guna mengurangi resiko dan mendistribusikan kembali ketimpangan yang ditimbulkan pasar.

Selanjutnya, *Welfare state* berkembang menjadi beragam rezim sesuai dengan sejarah serta bentuk negara yang menerapkannya. Hal ini terjadi karena negara diasumsikan sebagai pemegang peranan dalam menyusun aturan bagi masyarakat. Kebijakan yang dikeluarkan tentu saja berdasarkan “mahzab” masing-masing negara. Oleh karenanya, perkembangan penerapan *Welfare state* melahirkan tiga golongan rezim, yakni rezim liberal, konservatif dan social demokrasi.

¹²⁸Jane Lewis, Rebecca Surender, *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, (Oxford: Oxford University Press, 2004), Hal.. 4.

“They typically lump together under the heading “welfare state” just about everything that modern governments do in every field of domestic policy....Fritz Sharpf (1977) uses term welfare state in connection not merely with transfer payments and the direct provision of social services but with “the provision of infrastructure facilities on which profitable economic activities directly or indirectly depend.” “the provision of subsidies and incentives to initiate or maintain desirable private sector activities whose profitability would otherwise be too low or too risky to attract sufficient private capital.” And “ the management of cyclical patterns of inflation and unemployment in the private enterprise system through the manipulation of macroeconomic parameters.”¹²⁹

Pandangan *third way of welfare state* tidak hanya terbatas pada penyusunan program yang menysasar rakyat miskin melalui pemberian subsidi, tetapi lebih mengedepankan adanya pemanfaatan sumber daya manusia, pemberian kesempatan berusaha bagi semua orang.

“ This approach features much of the discourse which was to become central to New Labour: economic efficiency and social justice are different sides of the same coin; redistributing opportunities rather than just redistributing income; transforming the welfare state from a safety net in times of trouble to a springboard for economic opportunity; welfare should offer a hand-up not a handout; an active, preventive welfare state; a fair wage for paid work is the most secure and sustainable way out of poverty; and the balancing of rights and responsibilities.”¹³⁰

Secara sederhana, filosofi dari *third way of welfare state* dapat diwakilkan oleh satu kata yakni “cukup”. Maksud dari kata “cukup” adalah ketika setiap orang memiliki peluang yang sama untuk memiliki pekerjaan yang layak seumur hidupnya serta standart kehidupan yang juga layak. Oleh

¹²⁹Shimon E. Spiro, Ephraim Yuchtman-Yaar, *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*, (Tel Aviv: Academic Press, 1983), Hal. 11.

¹³⁰Jane Lewis, Rebecca Surender, *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, (Oxford: Oxford University Press, 2004), hal. 49.

karenanya visi jangka panjang dengan pembatasan kapitalisme menjadi penting agar kesempatan hidup layak dapat terus dipenuhi.¹³¹

Diantara banyak nama yang merumuskan teori mengenai *third way of welfare state* terdapat nama *Anthony Giddens* dan *Paul Spicker*. *Anthony Giddens* seperti dijelaskan oleh *Kenneth Tucker*¹³² berpandangan bahwa kebanyakan teori mengenai negara kesejahteraan diukur berdasarkan kegagalan pemerintah atau pasar daripada mencoba mencari solusi permasalahan yang dialami. Senada dengan *Giddens*, *Paul Spicker* menyatakan bahwa selama ini pemerintah lupa bahwa bukan hanya program bantuan bagi mereka yang miskin tetapi masyarakat membutuhkan kesempatan untuk memenuhi kebutuhannya.¹³³ Oleh karenanya pemerintah sebagai bagian dari masyarakat yang memiliki legitimasi serta otoritas dalam menyusun ketentuan dibutuhkan kehadirannya untuk mendorong terciptanya 'kesejahteraan'. Upaya penataan oleh pemerintah tidak lepas dari politik sehingga akuntabilitas menjadi penting dalam proses menjalankan pemerintahan di suatu wilayah guna mewujudkan *welfare state*.

¹³¹*Ibid*, Hal.. 43.

¹³²Pendapat *Anthony Giddens* sebagaimana dikutip oleh *Kenneth Tucker* adalah sebagai berikut:

“..... *Welfare state programs are tied to the emancipatory politics of economic growth and redistribution of wealth, and are unable to deal with the new issues of cultural diversity and self actualization arising from life politics that are becoming more central in people's live. Because welfare state aid programs often create bureaucracies which are inflexible, inefficient, and serve the interests of bureaucrats rather than their clients, a post- scarcity type of politics and society is necessary... Giddens's model of equality moves away from a concern productivism toward the pursuit of happiness, which includes a sense of security, self-respect, and self-actualization... Giddens states that notions of equality and democracy are still central to a left politics.*”

¹³³*Spicker Paul, Poverty and The Welfare State*, (Utah : Dispelling the Myth, 2002), Hal.. 6 dan 37.

Beberapa cara yang bisa dilakukan untuk bisa mempercepat terwujudnya *welfare state* adalah tindakan pemerintah untuk: 1) menstabilkan peraturan; 2) *government coerce*¹³⁴; 3) pemerintah mensubsidi dan menyediakan kebutuhan rakyatnya; 4) *government plan* (mengembangkan ide '*corporatism*' yang diartikan sebagai bentuk atau pola kemitraan); dan 5) pemerintah membujuk¹³⁵. Namun 'kesejahteraan' yang dimaksud tidak hanya sebatas pada pertumbuhan ekonomi secara makro tetapi *welfare* dapat direalisasikan melalui beragam cara diantaranya melalui pengembangan ekonomi, redistribusi, proteksi social, serta kebijakan lainnya sebagai wujud *strategic intervention*.

¹³⁶Dengan demikian, pemerintah melalui kewenangan dan otoritasnya diharapkan dapat memformulasikan kebijakan dalam upaya pengembangan ekonomi, penciptaan kesempatan berusaha dan menjamin kesetaraan (*equality*) bagi masyarakat.

Dalam memaknai masyarakat adalah kumpulan individu dan sasaran kebahagiaan - dalam hal ini yaitu kemakmuran rakyat sebagai tujuan dari penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam berupa tambang –

¹³⁴Alat dasar untuk merubah perilaku adalah larangan (*prohibition*) dan pemaksaan (*coercion*). Pemaksaan yang dimaksud dalam hal ini adalah penerapan kebijakan pro rakyat secara tegas guna memberikan perlindungan lebih luas atas kemanfaatan sebuah sumber daya atau fasilitas. "*coercion can be used to protect some people from the actions or inactions, of others*". (*Ibid*, Hal.. 163)

¹³⁵Pemerintah membujuk (*persuade*) yang dimaksud adalah pemberian insentif atau penarikan insentif (*disincentives*) untuk bisa mendorong percepatan realisasi sebuah kebijakan. Dua hal ini menjadi penting karena dalam ekonomi terdapat tiga alasan utama dibutuhkannya usaha persuasi, yakni: 1) apa yang dilakukan orang secara agregat dapat diprediksi; 2) perilaku rata-rata individu didasarkan pada pemaksimalan kegunaan/utilitas; 3) analisis ekonomi terhadap insentif didasarkan pada analisis marjinal yang berfokus pada respon masyarakat terhadap perubahan di sekitar mereka. (*Ibid*, Hal.. 164-165)

¹³⁶*Ibid*, Hal.. 175.

sebagaimana digolongkan oleh Jimly Asshidiqie bahwa sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, rakyat dapat digolongkan dalam tiga kemungkinan: ¹³⁷

1. Rakyat sebagai individu atau bersifat individual (perorangan). Sebagai individu rakyat adalah otonom yang memiliki hak dan kewajiban yang dirinci dalam konstitusi suatu negara.
2. Rakyat sebagai golongan-golongan atau kelas. Rakyat dalam paham kedaulatan, bukanlah rakyat sebagai individu-individu melainkan rakyat sebagai keseluruhan yang meliputi berbagai golongan-golongan dalam masyarakat.
3. Rakyat yang mengabaikan dikotomi baik berdasarkan individual maupun golongan-golongan.

Dengan demikian, kebahagiaan (kesenangan) individu harus pula menjadi kebahagiaan rakyat (kolektif) sebagaimana yang dimaksud oleh John Stuart Mill. Kebahagiaan dalam konteks utilitarianisme harus mampu diukur melalui perhitungan untung rugi melalui upaya mendapatkan keuntungan (*benefit*) yang maksimal daripada biaya (*cost*) yang dikeluarkan.

Pemikiran Bentham dan John Stuart Mill dalam pelaksanaan perusahaan migas di Indonesia sangat relevan digunakan sebagai landasan pemikiran filosofi dan teoritik. Pemikiran Bentham yang sangat mengedepankan kemanfaatan dari suatu pengaturan (hukum) akan berkorelasi dengan tujuan bangsa Indonesia dalam aspek pengelolaan sumber daya alam

¹³⁷Jimli Assidiqie, *op.cit*, Hal. 63-64.

sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 yang menjadikan sumber daya alam digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Prinsip “*the greatest happiness for the greatest number of people*” merupakan pokok pemikiran Bentham yang sangat relevan dalam kondisi bangsa Indonesia yang membuka pintu pengusahaan minyak dan gas bumi. Sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU Migas bahwa kegiatan usaha hulu dilaksanakan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha tetap berdasarkan kontrak kerja sama dengan Badan Pelaksana. Pasal 11 UU Migas memang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi terkait keberadaan Badan Pelaksana.

Dalam Putusan Nomor Nomor 36/PUU-X/2012 menyatakan bahwa dalam menjalankan penguasaan negara atas sumber daya alam Migas, Pemerintah melakukan tindakan pengurusan atas sumber daya alam Migas dengan memberikan konsesi kepada satu atau beberapa Badan Usaha Milik Negara untuk mengelola kegiatan usaha Migas pada sektor hulu. Badan Usaha Milik Negara itulah yang akan melakukan KKS dengan BUMD, Koperasi, Usaha Kecil, badan hukum swasta, atau bentuk usaha tetap.¹³⁸ Dengan model seperti itu, seluruh aspek penguasaan negara yang menjadi amanat Pasal 33 UUD 1945 terlaksana dengan nyata. Pemerintah dapat segera melakukan penataan ulang pengelolaan SDA Migas yang berpijak pada manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan organisasi efisien di bawah kendali langsung Pemerintah. Dengan demikian, akan secara regulasi sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi, kelembagaan yang menyelenggaraan kegiatan usaha hulu minyak dan

¹³⁸Pasal 1 angka 18, Bentuk Usaha Tetap adalah badan usaha yang didirikan dan berbadan hukum di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melakukan kegiatan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan wajib mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Republik Indonesia.

gas bumi tersebut harus memberikan kemanfaatan (kesenangan) yang sebesar-besarnya bagi mayoritas rakyat Indonesia sebagaimana pendapat Bentham tentang “*the greatest happiness for the greatest number of people*” sehingga akan diketahui peran regulasi dan kelembagaan kegiatan usaha pertambangan minyak dan gas bumi untuk mempercepat terwujudnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Kesenangan (kemanfaatan) yang dimaksud Bentham merupakan kemanfaatan yang terpositifkan dalam suatu peraturan (hukum) yang memiliki empat fungsi yaitu: “*to provide subsistence; to produce abundance; to favour equality; and to maintain security*”. Dari fungsi hukum menurut Bentham tersebut, apabila dikaitkan dengan pengusahaan dan pemanfaatan minyak dan gas bumi, yaitu apakah penanaman modal dapat memberikan “penghidupan”, “kesejahteraan”, “kesetaraan”, dan “keamanan”. Melalui fungsi hukum yang dikemukakan oleh Bentham akan dilihat apakah pengusahaan minyak dan gas bumi secara umum dapat memberikan mata pencarian (penghidupan), kesetaraan¹³⁹, kemakmuran, dan keamanan bagi masyarakat daerah penghasil. Penjelasan teori-teori di atas serta penggunaannya dalam berbagai penelitian hukum akan menjadi alat bedah atau pisau analisis bagi penulis untuk memecahkan masalah dalam penelitian ini.

¹³⁹Kesetaraan atau kesamaan dalam konsepsi pemikiran Bentham bukanlah kesamaan kondisi, melainkan kesamaan dalam mengejar kebahagiaan yang juga sekilas sama dengan prinsip keadilan (*justice*) yang dituding oleh banyak pihak sebagai kelemahan dari utilitarianisme. (lihat Shidarta, *utilitarianisme*, Hal.. 39).

B. Landasan Konseptual.

1. Keadilan Sosial (*Social Justice*) Pancasila

John Rawls dalam bukunya “A Theory of Justice”, memulai kalimatnya “*The Role of Justice*”, dengan menyatakan “*Justice is the first virtue of social institution, as truth is systems of thought*”.¹⁴⁰ Menurut John Rawls bahwa masyarakat yang baik sudah seharusnya terstruktur atau terlembagakan menurut prinsip-prinsip keadilan.¹⁴¹ Nilai-nilai keadilan diidealkan benar-benar membudaya dalam praktik perilaku kehidupan bersama, dan tercermin pula dalam struktur kehidupan sosial yang melembaga.¹⁴² Oleh karena itu, sebagai “*the first virtue of social institution*”, cita-cita keadilan dan keadilan sosial dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, tercermin dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Secara konstitusional, Pancasila terumus dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yakni: “...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

¹⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, 2017, *Konstitusi Keadilan Sosial (Serial Gagasan Konstitusi Sosial Negara Kesejahteraan Indonesia)*, JSLG, Universitas Indonesia, Jakarta., Hal. 18

¹⁴¹ John Rawls, *Op.Cit.*, Hal. 3

¹⁴² Anna Triningsih dan Oly Viana Agustine, “Putusan Mahkamah Konstitusi yang Memuat Keadilan Sosial dalam Pengujian Undang-Undang” *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 4, Desember 2019., Hal. 836-837

Berdasarkan 5 (lima) Sila yang terkandung dalam Pancasila, Sila Kelima yaitu “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, merupakan Sila yang sangat terkait dengan penyelenggaraan sumber daya alam di Indonesia yang merupakan kekayaan alam bangsa Indonesia dan harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia.¹⁴³

Bagi Indonesia, Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar bagi kosep keadilan yang berusaha ingin dicapai dalam pembangunan berkelanjutan.¹⁴⁴ Ketentuan hukum tersebut merupakan hukum dasar, berisi tujuan negara untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Salah satu tujuan bernegara adalah mewujudkan keadilan bagi siapapun, hal tersebut tercakup dalam sila kedua dan sila kelima Pancasila. Sebagaimana juga tertuang dalam pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam batang tubuh UUD NRI 1945 bahwa negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Mubyarto, keadilan sosial suatu keadaan suasana kehidupan masyarakat di mana setiap warganya merasa aman dan tenteram, lahir dan batin, karena prinsip-prinsip keadilan yang dianggap berlaku dan disetujui masyarakat yang bersangkutan, diakui dan disetujui secara tertib oleh seluruh anggota masyarakat.¹⁴⁵

Konsep keadilan Pancasila sebagaimana tertuang dalam sila kelima Pancasila, bahwa keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat disegala bidang kehidupan, baik material maupun spiritual.

¹⁴³ Ahmad Redi, Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016., Hal. 623-625

¹⁴⁴ Moh. Koesnoe, 1997, *Identitas Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta., Hal. 46

¹⁴⁵ Mubyarto, 1987, *Ekonomi Pancasila Gagasan dan Kemungkinan*, LP3ES, Jakarta, Hal. 62-63.

Seluruh rakyat Indonesia, berarti setiap orang yang menjadi rakyat Indonesia, baik yang berdiam di wilayah kekuasaan Republik Indonesia maupun warga negara Indonesia yang berada di luar negeri. Jadi, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berarti bahwa setiap orang Indonesia mendapat perlakuan yang adil dalam bidang hukum, politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan. Sila keadilan sosial adalah tujuan dari empat sila yang mendahuluinya, dan merupakan tujuan bangsa Indonesia dalam bernegara, yang perwujudannya ialah tata masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.¹⁴⁶

Menurut C.F.G. Sunaryati Hartono, Sila Kelima menetapkan tujuan dan misi bangsa Indonesia ketika bersatu di tahun 1928 dan ketika bangsa Indonesia merdeka di tahun 1945 dengan membentuk satu Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴⁷ Keadilan sosial bagi seluruh bangsa secara umum juga merupakan tujuan negara kesejahteraan yang berlandaskan hukum (*Social Rechtsstaat*)¹⁴⁸ Oleh karena itu, perlu dipahami arti dan makna “keadilan sosial” itu yang merupakan terjemahan dari istilah dan pengertian *Social Justice*¹⁴⁹.

Keadilan sosial sebagaimana termuat dalam Sila Kelima Pancasila terkait erat dengan konsepsi hak asasi manusia. Konsep keadilan sosial didasarkan atas prinsip hak asasi manusia dan egalitarianism.¹⁵⁰ Konsep ini menyangkut derajat yang lebih besar dari egalitarianism di bidang

¹⁴⁶ Darji Darmodiharjo, 1991, *Santiaji Pancasila: Suatu Tinjauan Filosofis, Historis dan Yuridis Konstitusional*, Usaha Nasional, Jakarta., Hal. 46-47.

¹⁴⁷ Sunaryati Hartono, “Makna Nilai-Nilai Falsafah di Dalam Pancasila Sebagai *Weltanschauung* Bangsa dan Negara Republik Indonesia” *Majalah Hukum Nasional*, Hal. 46, sebagaimana dikutip dalam Ahmad Redi, ...*Op. Cit.*, Hal. 624.

¹⁴⁸ *Ibid*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

perekonomian, misalnya melalui kebijakan pajak progresif, redistribusi pendapatan, atau bahkan redistribusi kekayaan. Oleh karena itu, dalam praktik konsep keadilan sosial sering dibahas dalam kaitannya dengan keadilan ekonomi.¹⁵¹ Kebijakan-kebijakan demikian dimaksudkan untuk menciptakan kesempatan yang lebih merata dari apa yang ada dalam struktur masyarakat dan untuk menciptakan persamaan *outcome* yang dapat menanggulangi ketidakmerataan yang terbentuk sebagai akibat penerapan sistem keadilan prosedural.¹⁵²

Secara filosofis hakikat kedudukan Pancasila sebagai paradigma pembangunan nasional mengandung suatu konsekuensi bahwa dalam segala aspek pembangunan nasional harus didasarkan pada hakikat nilai-nilai Pancasila, karena nilai-nilai Pancasila mendasarkan diri pada dasar ontologis manusia sebagai subyek pendukung Pancasila sekaligus sebagai subyek pendukung negara.¹⁵³

2. Kesejahteraan Bagi Daerah Penghasil

Perkembangan peradaban telah menyadarkan para pemikir bahwa kebutuhan hidup manusia dalam rangka mewujudkan kesadaran berkelompok masyarakat tidak mungkin hanya diserahkan kepada masyarakat sendiri tanpa campur tangan pemerintah. Dengan perkataan lain, disadari bahwa mau tidak mau pemerintah terpanggil untuk ikut campur tangan terhadap pengurusan

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ibid

¹⁵³ Ramlan, 2015, *Konsep Hukum Tata Kelola Perikanan: Perlindungan Hukum Industri Perikanan dari Penanaman Modal Asing di Indonesia*, Setara Press, Malang., Hal.

kepentingan masyarakat demi tercapainya keadilan dan kesejahteraan.¹⁵⁴ Dengan demikian, ajaran negara kesejahteraan mendorong agar pemerintah sebagai organ negara tidak hanya berperan sebagai pengatur (*regulen*) namun juga untuk mengurus kesejahteraan umum (*bestuurzorg*). Perluasan tugas negara tersebut ditujukan untuk menciptakan kebutuhan-kebutuhan dasar bagi warga negara.¹⁵⁵

Sejalan dengan konsep keadilan social maka. Kesejahteraan masyarakat terutama pada daerah penghasil terlebih dahulu harus merasakan manfaat dari hasil perusahaan pertambangan migas di wilayahnya. Untuk mempercepat recovery pemulihan ekonomi masyarakat daerah penghasil, dibutuhkan campu tangan pemerintah daerah untuk membaut regulasi dan pengurusan melalui berbagai pola.

Dengan dilatarbelakangi oleh kondisi sosial ekonomi masyarakat yang semakin memprihatinkan, khususnya kegagalan sistem ekonomi kapitalis yang mengandalkan pada berlakunya sistem ekonomi pasar yang bebas tanpa campur tangan negara, telah mengakibatkan krisis ekonomi pada masyarakat terutama daerah penghasil migas..

Ketika memasuki era *welfare state*¹⁵⁶, yang meletakkan pelayanan rakyat adalah merupakan tanggungjawab eksekutif (Pemerintah). Ideologi

¹⁵⁴ S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 1997, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta., Hal. 41.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Welfare State* adalah gagasan yang telah lama lahir, dirintis oleh Prussia dan Saxony di bawah pemerintahan Otto von Bismarck (Kanselir Jerman yang pertama) sejak tahun 1840-an. Dalam *Encyclopedia Americana* disebutkan bahwa *welfare state* adalah “*a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standards of living for every person*”. Bentuk pemerintahan dimana negara dianggap bertanggungjawab untuk menjamin standar hidup minimum setiap warga negaranya.

negara kesejahteraan (*welfare state*) mengajarkan tentang peranan negara yang lebih luas ketimbang sekedar sebagai penjaga malam (*nachtwachterstaat*, *nachwachter*), yang oleh Utrecht dikatakan bahwa lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara hukum modern sangat luas¹⁵⁷ Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintahan (*bestuurs functie*) oleh negara- negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara.¹⁵⁸ Konsep negara kesejahteraan inilah yang mengilhami sekaligus menjadi obsesi para aktivis pergerakan kemerdekaan bangsa Indonesia, khususnya Bung Hatta selaku pejuang dan salah satu pendiri Negara Republik Indonesia, bahkan menjadi figur sentralnya.

Dilatarbelakangi konsep pemikiran negara kesejahteraan (*welfare state*), para pendiri negara utamanya Bung Hatta maka UUD Tahun 1945 mengandung semangat ke arah pembentukan model negara kesejahteraan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya, yaitu:

- a. Mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik;
- b. Menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata;
- c. Mengurangi kemiskinan;

¹⁵⁷ E. Utrecht, 1985, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Ichtiar Baru, Jakarta., Hal. 3-4

¹⁵⁸ Marilang, *Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9 No. 2, Juni 2012., Hal. 266

- d. Menyediakan asuransi sosial bagi masyarakat;
- e. Menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi disadvantaged people;
- f. Memberi proteksi sosial bagi setiap warga negara.¹⁵⁹

Dalam mewujudkan tujuan-tujuan pokok tersebut, menurut konsep negara berideologi *welfare state*, diperlukan keterlibatan dan intervensi negara (pemerintah) dalam bentuk regulasi sehingga tujuan-tujuan tersebut dapat terwujud dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Ajaran negara kesejahteraan (*verzorgingstaat* atau *welfare state*) yang mengandung esensi bahwa negara atau pemerintah memikul tanggung jawab dan kewajiban untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan umum. Oleh sebab itu, negara kesejahteraan disebut juga sebagai negara yang memberikan pelayanan kepada umum (*social service state* atau *social recht-staat*). Hak atas kesejahteraan dan keadilan sosial merupakan hak konstitusional bagi seluruh rakyat Indonesia (*subsistence rights*), yang dalam pemahaman modern, hak atas kesejahteraan telah diakui sebagai hak asasi sosial (*sociaal-mensen-rechten*).¹⁶⁰

Menurut Spicker, negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberikan peran lebih besar pada negara atau pemerintah (untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi

¹⁵⁹ *Ibid*, Hal, 266-267

¹⁶⁰ *Ibid*. Hal. 13

menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya).¹⁶¹

Konsep negara kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*) dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum formal, yang dilandasi oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang kuat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif.¹⁶² Dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggungjawabnya kepada masalah-masalah sosial yang dihadapi masyarakat. Negara bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial ekonomi, untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat, seperti pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus misalnya *social security* kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan, pelatihan, dan perumahan.

Dalam paradigma *welfare state*, negara harus bertindak sebagai pelayan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umumwarga negara. Untuk itu, negara akan selalu terlibat dalam persoalan- persoalan kemasyarakatan bahkan kalau perlu memasuki persoalan- persoalan dalam ranah privat. Paradigma semacam inilah yang oleh Anthony Giddens dinamakan sifat negara intervensionis.¹⁶³ Negara dituntut dapat bertindak untuk menyelesaikan berbagai aspek yang menyangkut kehidupan

¹⁶¹ Ridwan HR., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Radja Grafindo Persada, Jakarta., Hal. 8

¹⁶² Ni^{matul} Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UIIPress, Yogyakarta., Hal. 5

¹⁶³ Anthony Giddens, 1999, *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta., Hal. 91.

warganegaranya. Gagasan yang mengafirmasi peran pemerintah harus proaktif untuk mewujudkan kesejahteraan warganya (*bestuurzorg*).

Dalam rangka *bestuurzorg*, pemerintah dibekali dengan *freies ermessen* atau *pouvoir discretionnaire*, yaitu kewenangan Dalam paradigma *welfare state*, negara harus bertindak sebagai pelayan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umumwarga negara. Untuk itu, negara akan selalu terlibat dalam persoalan- persoalan kemasyarakatan bahkan kalau perlu memasuki persoalan- persoalan dalam ranah privat. Paradigma semacam inilah yang oleh Anthony Giddens dinamakan sifat negara intervensionis.¹⁶⁴ Negara dituntut dapat bertindak untuk menyelesaikan berbagai aspek yang menyangkut kehidupan warganegaranya. Gagasan yang mengafirmasi peran pemerintah harus proaktif untuk mewujudkan kesejahteraan warganya (*bestuurzorg*). Dalam rangka *bestuurzorg*, pemerintah dibekali dengan *freies ermessen* atau *pouvoir discretionnaire*, yaitu kewenangan yang dimiliki pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial dan keleluasaan untuk tidak selalu terikat pada produk legislatif parlemen.¹⁶⁵ Ajaran pelayanan umum (*civil service* atau *public service*) yang berkembang dalam hukum administrasi sejalan dengan perkembangan negara kesejahteraan, yang melihat fungsi eksekutif atau pemerintah (*bestuur*) sebagai penyelenggara pelayanan umum demi kesejahteraan rakyat. Peranan pemerintah (eksekutif) menjadi dominan dalam negara- negara modern karena fungsi-fungsi lain menurut C.F.Strong

¹⁶⁴ Anthony Giddens, 1999, *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta., Hal. 91.

¹⁶⁵ Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta., Hal. 30.

cenderung *overshadowed by the executive*.¹⁶⁶ Hal ini disebabkan urusan eksekutif tidak lagi terbatas hanya menjalankan undang-undang, melainkan menetapkan berbagai kebijakan karena undang-undang menyisahkan ruang yang luas bagi eksekutif untuk melakukan *discretionary of power*.¹⁶⁷ Dalam hubungan antara negara dan warga negara, eksekutif (pemerintah) sebagai penyelenggara pemerintahan negara dianggap sebagai personifikasi negara.

Fungsi pemerintah (*bestuur*) menurut van Vollenhoven sebagai “*een vrij overheidsbedrijf*”, yaitu penguasa karena panggilan tugasnya mempunyai kebebasan bertindak menjalankan berbagai aktivitas berdasarkan hukum.¹⁶⁸ Salah satu bentuk tindakan pemerintah tersebut adalah keputusan (*decision*) yaitu menentukan pilihan berdasarkan berbagai alternatif dalam usaha mencapai tujuan-tujuan dan cara-cara mencapai tujuan tersebut. Kumpulan dari keputusan-keputusan tersebut disebut sebagai kebijakan (*policy*)¹⁶⁹

Ajaran pelayanan umum (*civil service* atau *public service*) yang berkembang dalam hukum administrasi sejalan dengan perkembangan negara kesejahteraan, yang melihat fungsi eksekutif atau pemerintah (*bestuur*) sebagai penyelenggara pelayanan umum demi kesejahteraan rakyat. Peranan pemerintah (eksekutif) menjadi dominan dalam negara- negara modern karena fungsi-fungsi lain menurut C.F.Strong cenderung *overshadowed by*

¹⁶⁶ C.F.Strong, 1973, *Modern Political Constitution*, Sidgwick & Jacson, London, Hal. 233.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Miriam Budiardjo, 1977, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia, Jakarta., Hal. 12-13.

¹⁶⁹ *Ibid.*

the executive.¹⁷⁰ Hal ini disebabkan urusan eksekutif tidak lagi terbatas hanya menjalankan undang-undang, melainkan menetapkan berbagai kebijakan karena undang-undang menyisahkan ruang yang luas bagi eksekutif untuk melakukan *discretionary of power*.¹⁷¹ Dalam hubungan antara negara dan warga negara, eksekutif (pemerintah) sebagai penyelenggara pemerintahan negara dianggap sebagai personifikasi negara.

Fungsi pemerintah (*bestuur*) menurut van Vollenhoven sebagai “*een vrij overheidsbedrijf*”, yaitu penguasa karena panggilan tugasnya mempunyai kebebasan bertindak menjalankan berbagai aktivitas berdasarkan hukum.¹⁷² Salah satu bentuk tindakan pemerintah tersebut adalah keputusan (*decision*) yaitu menentukan pilihan berdasarkan berbagai alternatif dalam usaha mencapai tujuan-tujuan dan cara-cara mencapai tujuan tersebut. Kumpulan dari keputusan-keputusan tersebut disebut sebagai kebijakan (*policy*)¹⁷³

Intervensi tersebut, bisa dikaitkan dengan tujuan pokok negara kesejahteraan antara lain: 1) mengontrol dan menggunakan sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan publik; 2) menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata; 3) mengurangi kemiskinan; 4) menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi *disadvantage people*; 5) menyediakan asuransi sosial bagi masyarakat miskin; 6) memberi proteksi

¹⁷⁰ C.F.Strong, 1973, *Modern Political Constitution*, Sidgwick & Jacson, London, Hal. 233.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Miriam Budiardjo, 1977, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia, Jakarta., Hal. 12-13.

¹⁷³ *Ibid.*

sosial bagi tiap warga negara.¹⁷⁴

Pada konsep negara kesejahteraan, negara berkewajiban memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya, dengan memberikan pelayanan, sarana maupun prasarana bagi masyarakat. Semua kebutuhan dasar masyarakat menjadi tanggungan negara, seperti kebutuhan dasar yang meliputi: pendidikan, pelayanan kesehatan, dan kebutuhan administrasi dasar yang berhubungan dengan identitas diri, dan infrastruktur.

Pelayanan publik diselenggarakan oleh pemerintah secara umum dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu: *pertama*, pelayanan primer; Pelayanan primer adalah pelayanan yang paling mendasar, disebut juga dengan pelayanan minimum, contoh pelayanan minimum diantaranya pelayanan kewarganegaraan, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan pelayanan ekonomi. *Kedua*, pelayanan sekunder; pelayanan pendukung dan bersifat spesifik, dan *Ketiga*, pelayanan tersier, yaitu pelayanan yang berhubungan secara tidak langsung kepada publik.

C. Kerangka Pikir

Sebagai kerangka pikir dimulai dari latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan Pustaka yang telah dikemukakan sebelumnya, menunjukkan bahwa dalam kurun waktu lebih 20 tahun pelaksanaan Otsus Papua yang bertujuan mengejar ketertinggalan

¹⁷⁴ W. Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Tata Negara*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta., Hal. 6

pembangunan dan kesejahteraan rakyat Papua secara objektif belum optimal. Provinsi Papua Barat yang kaya dengan sumber daya alam Migas. dan luas wilayah menempati urutan pertama dari 34 provinsi di Indonesia, justru merupakan provinsi termiskin di Indonesia. Saat ini Pulau Papua bertambah lagi 4 (empat) Provinsi baru yaitu: Provinsi Papua Selatan dengan ibukota Marauke, Provinsi Papua Pengunungan Tengah dengan Ibukota Intan Jaya, Provinsi Papua Tengah dengan Ibukota Nabire dan Provinsi Papua Barat Daya dengan ibukota Kota Sorong. Pertambahan 4 Provinsi pada bulan Oktober dan November 2022, di Pulau Papua, merupakan sejarah baru pemerintahan daerah di Indonesia dengan jumlah 38 wilayah daerah Provinsi.

Untuk mengubah stigma sebagai daerah kaya sumber daya alam akan tetapi penduduknya miskin, Pemerintah menetapkan pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua dengan mengundang UU No. 21 Tahun 2001 Jo. UU Nomor 2 tahun 2021 sebagai solusi untuk menghindari terjadinya disintegrasi bangsa menuju terwujudnya perbaikan kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik.

Berdasarkan konstruksi materi muatan UU No. 21 Tahun 2001 Papua, menunjukkan bahwa materi muatan undang-undang tersebut mengatur hal-hal yang bersifat khusus dan hal-hal yang bersifat umum, sehingga jika dicermati, maka UU No. 21 Tahun 2001 selain berkedudukan sebagai undang-undang pemerintahan daerah sebagaimana layaknya UU No. 23 Tahun 2014, juga berkedudukan sebagai konstitusi Provinsi Papua. Kedudukan UU No. 21

Tahun 2001 yang *ambigu* inilah yang dalam pelaksanaannya ternyata justru sebagai sumber keagalannya.

Jawaban atas permasalahan dan tujuan penelitian ini, menggunakan metode penelitian hukum normatif (penelitian hukum), dengan mengkaji filsafat hukum (Pancasila dan UUD 1945), teori hukum (teori desentralisasi, desentralisasi asimetris, teori kewenangan dan teori negara kesejahteraan dan MHA) dan dogmatic hukum (peraturan perundangan-undangan tentang Pemerintahan, Otonomi daerah dan penguasaan dan pemanfaatan Sumber daya alam). Penelitian menggunakan dua pendekatan yaitu peraturan perundang-undangan dan ekonomi melalui pemenuhan hak-hak masyarakat atas pertambangan Migas.

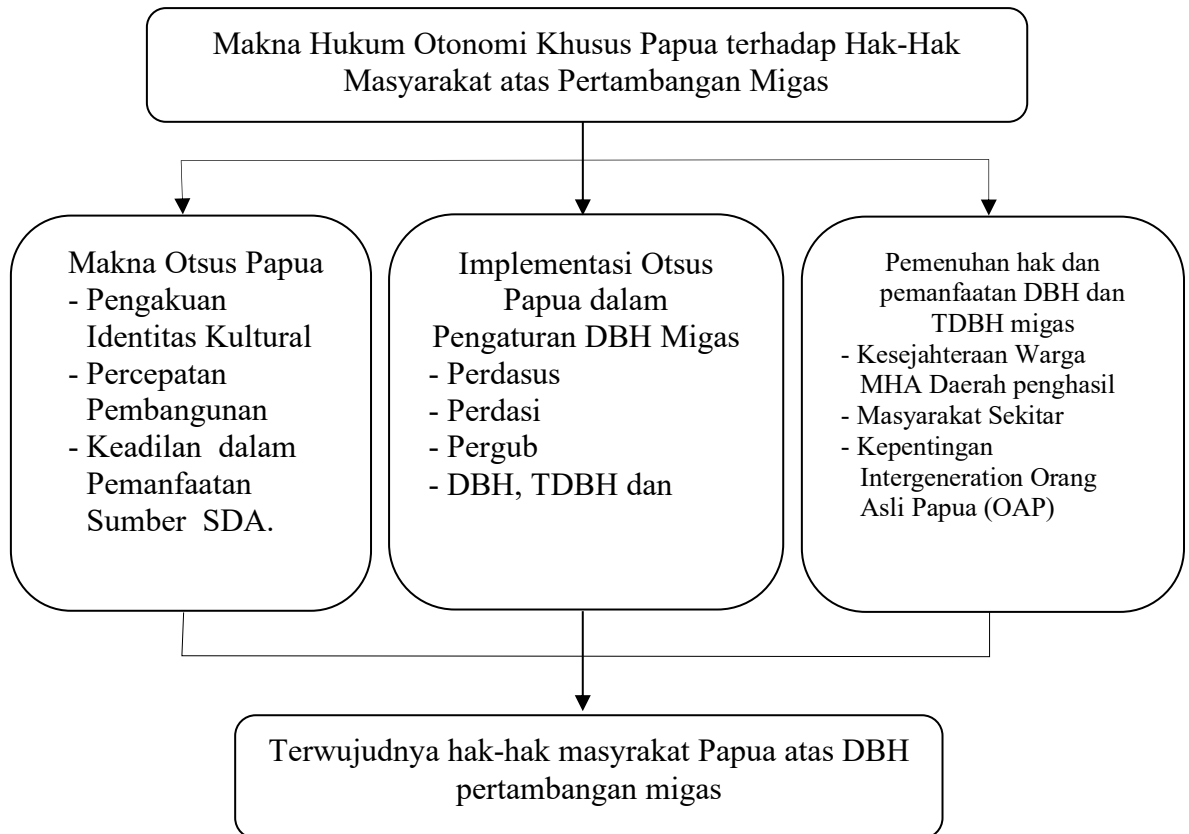
Kajian tentang Implementasi Hukum Otsus Papua Terhadap hak-hak Masyarakat atas Pertambangan Migas dengan memahami tiga variable yaitu hakikat otonomi khusus Papua (indicator Pengakuan Identitas Kultural, Percepatan Pembangunan, Penguasaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA), Pengaturan Pelaksanaan DBH dan Tambahan DBH dan Dana Infrastruktur (DI) dan Hak-Haka Masyarakat atas SDA (OAP, Masyarakat adat dan Masyarakat sekitarnya Pertambangan Migas)

Pengaturan otonomi khusus berdasarkan instrumen hukum UU No. 21 Tahun 2001 jo. UU Nomor 2 Tahun 2021 memuat kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia. Kebijakan yang berbeda ini, dimaksudkan untuk mempercepat pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, sehingga dapat mempercepat terwujudnya

perlindungan hak-hak masyarakat, terutama hak orang asli Papua (OAP). Pengaturan otonomi khusus ini, berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan, dana otonomi khusus (Dana Bagi hasil, Tambahan dana Bagi Hasil dan dana Infrastruktur).

Berdasarkan kerangka pikir ini, maka diperlukan perbaikan terhadap kebijakan otonomi khusus Papua, melalui perbaikan terhadap materi muatan UU No. 21 Tahun 2001 Jo UU Nomor 2 tahun 2021 dan peraturan perundang-undangan terkait, sehingga otonomi khusus Papua dapat dilaksanakan secara efektif menuju terwujudnya kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat asli Papua dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAGAN KERANGKA PIKIR



D. Definisi Operasional

1. Implementasi Hukum Otonomi Khusus Papua

Implementasi hukum otonomi khusus Papua adalah penyelenggaraan Otsus Papua terhadap pengaturan, kebijakan, pengelolaan, perusahaan dan pemanfaatan SDA di wilayah Papua Barat.

2. Otonomi khusus Papua

Penyelenggaraan otonomi khusus di Provinsi Papua dan Papua Barat berdasarkan karakteristik Papua, dari aspek Sejarah, kultural, hukum adat, dan pengelolaan Sumber daya alam, untuk mempercepat pembangunan dalam rangka mengejar ketertinggalan dalam segala bidang dengan

Provinsi lainnya di Indonesia.

3. Otsus Papua untuk Percepatan Pembangunan

Otsus Papua adalah keberpihakan kebijakan hukum atau affirmative action dari pemerintah Pusat, yang menyadari ketertinggalan. Provinsi Papua dari daerah atau wilayah Provinsi lainnya di Indonesia. Otsus Papua sejak tahun 2001 sudah dapat dilihat implikasi hukumnya terutama terkait dengan hak-hak masyarakat Asli Papua atas pengelolaan dan penggunaan SDA nya.

4. Kesejahteraan Rakyat Papua

Otsus Papua selain pengakuan atas hak-hak nya atas SDAny juga pemerintah akan mempercepat agar masyarakat Papua dapat menikmati dan merasakan hasil penggunaan SDAny, agar mereka Bahagia dengan pemanfaatan SDA. Kebahagiaan itu diukur dari berbagai indikator misalnya pemenuhan kebutuhan dasar sebagai warga negara antara lain, Sandang, Pangan, Pendidikan, Kesehatan dan masa depan dari generasi Papua atau kepentingan *intergeneration*. Selain itu bidang politik dan pemerintahan, kepegawaian, infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat dan hak masyarakat hukum adat dalam rangka terwujudnya kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat asli Papua.

5. Dana Otonomi Khusus

Dana Otsus berkaitan dengan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, bukan hanya berkaitan dengan penerimaan sumber-sumber keuangan berdasarkan potensi daerah, tetapi berkaitan pula dengan penerimaan Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kebijakan

otonomi khusus.

6. Pengaturan Dana Bagi Hasil Migas

Pengaturan SDA Otsus Papua yang menjadi kewenangannya UU Otsus Papua, PP pelaksanaan UU Otsus Papua, Peraturan Daerah Khusus Papua (Perdasus) dan Peraturan daerah Provisisi (Perdasi) dan Peraturan Gubernur Papua. Perdasus dan Perdasi adalah produk Bersama Gubernur dan DPR Papua dan Papua Barat tetapi memiliki perbedaan atau kekhususan materi muatannya. melalui otonomi khusus dan imlementasinya, terkait hubungan pusat dan daerah yang berkaitan dengan hubungan kewenangan dan hubungan keuangan khususnya penerimaan dana dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus.

7. Hak-hak Masyarakat atas Pertambangan Migas

Hak-hak masyarakat atas pertambangan Migas adalah penerimaan dana (dana bagi hasil (DBH), tambahan dana bagi hasil (TDBH) dan dana infrstruktur (DI) dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus Papua serta distribusi dan pemanfaatannya kepada setiap MHA yang berada pada lingkaran tambang.

8. Pemanfaatan SDA Otsusu Papua

Pemanfaatan SDA Otsus disesuaikan dengan kekhususan Papua, mulai Dana Bagi Hasil (DBH), TDBH Migas dan Non Migas, Dana Infrastruktur (DI) dan dana CSR dari badan usaha.

9. Kemandirian Ekonomi Rakyat Papua Barat

Masyarakat Papua akan mampu mengelola dan mengembangkan Ekonomi lokal karena sudah mendapatkan modal pada pemanfaatan DBH Migas meskipun pertambangan migas sudah tidak ada lagi. Artinya bahwa kemandirian tidak bergantung lagi pada pengelolaan sumber day amigas.