

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Papua adalah salah satu provinsi di Indonesia yang mempunyai status kekhususan yang diberikan oleh pemerintah pusat sebagaimana yang telah diamanatkan oleh UUD 1945 kemudian selanjutnya diatur lebih rinci lagi melalui Undang-undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus. Pemberian Otonomi Khusus terhadap Papua dilakukan pasca reformasi melalui pertimbangan-pertimbangan yang matang. Dalam hal ini Papua sebagai daerah yang memiliki adat dan kebudayaan yang berbeda dari yang lain sehingga pemerintah selaku pemegang kekuasaan tertinggi dinegara memberikan status Kekhususan terhadap Papua. Hal ini sebagai bentuk penghormatan terhadap budaya dan adat istiadat yang ada di Papua sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD 1945. Terhitung saat ini daerah yang mempunyai status “Khusus dan Istimewa” di Indonesia terdiri dari 4 provinsi yaitu Papua, DI Yogyakarta, Aceh, dan DKI Jakarta. Status tersebut tidak terlepas dari berbagai aspek dan historis antara daerah-daerah tersebut dan Negara Republik Indonesia, sehingga Negara memberikan status tersebut kepada ke 4 provinsi sesuai dengan kategori yang dimaksudkan oleh UUD 1945.

Status kekhususan terhadap Papua sendiri berangkat dari berbagai masalah-masalah yang ada di Papua terutama permasalahan yang terkait dengan masyarakat Papua. Dari pertimbangan Undang-undang No. 21 tahun 2001 tersebut bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain maka perlu adanya kebijakan khusus, agar masyarakat Papua mampu meningkatkan dan mengembangkan Sumber Daya Alam maupun Sumber Daya Manusianya. Selain itu system penyelenggaraan pemerintahan daerah di Papua dinilai belum mampu untuk menjalankan fungsinya serta belum mampu memenuhi dan meningkatkan pembangunan serta taraf hidup masyarakat Papua, sehingga timbul rasa ketidakadilan terhadap masyarakat Papua.

Papua adalah salah satu provinsi terbesar dan terkaya di Indonesia, tidak sedikit sumber daya alam yang dihasilkan daerah ini, mulai dari minyak, batu bara, emas, tembaga, uranium sampai hasil laut bahkan pariwisatanya. Namun dari semua hasil sumber daya alamnya tidak satupun yang mampu merubah kehidupan social dan mengangkat strata orang asli Papua, tercatat saat ini Papua masuk dalam daftar salah satu daerah miskin yang berada di Indonesia, berbagai masalah yang dihadapkan oleh masyarakat Papua, mulai dari konflik horizontal sampai konflik vertical yang menimbulkan banyak gejolak yang terjadi di Papua saat ini. Pemerintah daerah selaku pemegang kekuasaan yang dimana bertugas untuk menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai penanggung jawab penuh atas masyarakatnya tidak bisa menjalankan tugasnya, dalam hal ini pemerintah lebih condong mengutamakan kepentingan pribadi dibandingkan dengan kepentingan masyarakat umum. Sama halnya dengan pemerintah daerah, pemerintah pusat pun

sama sekali tidak mampu menjawab permasalahan di Papua, pendekatan secara militer yang dilakukan oleh pemerintah pusat sejauh ini belum ada perkembangan bahkan menimbulkan gejolak besar di Papua. Akibat dari hal tersebut maka banyak terjadi pelanggaran HAM yang dilakukan oleh militer (TNI-POLRI), tidak hanya itu munculnya gerakan separatis saat ini dilatar belakangi oleh keadaan Papua saat ini yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat Papua. Pola pikir yang dianggap terbelakang dan tingkat pendidikan yang sangat rendah belum lagi banyak generasi muda yang putus sekolah hal ini mengakibatkan Papua mengalami kemunduran dan bukan salah satu daerah yang berkembang, hal ini dikarenakan berbagai masalah-masalah diatas, keadaan birokrasi yang tidak stabil dalam pemerintahan yang memicu tidak adanya perkembangan di Papua, tingginya angka Kolusi Korupsi dan Nepotisme (KKN) menjadi salah satu masalah yang harus dihadapi.

Kegagalan pembangunan di Papua menurut hasil penelitian LIPI (2004), disparatis ekonomi dan pembangunan antara Papua dengan daerah-daerah lain di Indonesia tidak terlepas dari adanya *conflict of interest* para pendatang di Tanah Papua, deskriminasi kebijakan pusat kepada daerah, dan eksploitasi budaya dan Sumber Daya Alam Papua. Otsus tidak menjamin terciptanya kesejahteraan dan pembangunan ekonomi untuk rakyat Papua. Jika dibandingkan pertumbuhan ekonomi sebelum otsus pada tahun 1995, 1996, 1997, 1998 mencapai 20,18%, 13,87%, 7,42%, 12,72%, sedangkan pertumbuhan ekonomi sesudah Otsus diimplementasikan pada tahun 2002, 2003,2004 hanya mencapai 8,7%, 2,96%, dan 0,53% (BPS Papua 2006). Data tersebut menunjukkan bahwa pembangunan

ekonomi lebih banyak dilakukan sebelum Otsus dari pada sesudah Otsus. Hal ini merupakan suatu ironi karena pembangunan ekonomi justru menurun pada saat Otsus diimplementasikan. Maka seiring menurunnya pertumbuhan ekonomi mengakibatkan semakin bertambahnya masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan juga meningkat.¹

Sejak diundangkan dan diterapkannya Undang-undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua membawa sebuah misi yaitu mampu merubah dan membawa perkembangan bagi masyarakat Papua dan Provinsi Papua. Dengan adanya Undang-undang tersebut pemerintah daerah diharapkan mampu mengimplementasikan dengan baik, agar dapat meminimalisir angka kemiskinan dan angka buta huruf, dengan melakukan perubahan dalam beberapa aspek diatas.

Pasca adanya Otsus memunculkan beberapa lembaga daerah khusus sesuai dengan isi Undang-undang tersebut yaitu salah satunya Majelis Rakyat Papua (MRP). Hadirnya MRP sebagai lembaga yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang dimana untuk melindungi hak-hak asli orang Papua serta perempuan Papua dan juga mempunyai kewenangan dibidang tertentu, diharapkan mampu membawa perubahan dan juga dapat membantu menjalankan penyelenggaraan pemerintahan di Papua. Peran MRP sendiri sangat diharapkan bersama dengan pemerintah menyelenggarakan pemerintahan yang tersistematis dalam hal kebijakan. Sesuai dengan fungsi dan wewenang MRP yang diatur dalam UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus yaitu “*memperhatikan dan*

¹ Muridan S. Widjojo et al, 2009, *Papua Road Map*, Jakarta, Obor, Yayasan LIPI, Tifa, hlm. 14

menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya”. MRP juga mempunyai hak sebagai lembaga daerah serta kewajibannya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-undang, sebagai perwakilan masyarakat adat Papua, MRP diharapkan mampu meningkatkan kualitas orang asli Papua baik dalam hal pendidikan dan juga memperbaiki taraf kehidupan socialnya.

Dalam hal ini MRP sebagai lembaga budaya masyarakat Papua yang merepresentasikan dirinya sebagai keterwakilan dari seluruh masyarakat adat Papua yang dimana sesuai dengan fungsi dan wewenangnya untuk menjawab persoalan yang ada dimasyarakat saat ini yaitu terkait dengan berbagai permasalahan yang ada, mulai dari permasalahan kesenjangan sosial sampai pada permasalahan HAM masyarakat Papua. Namun pada prakteknya, MRP masih belum maksimal dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga budaya. Sejak adanya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus di Provinsi Papua yang juga termasuk dasar hukum adanya MRP sampai saat ini, permasalahan yang ada di Papua belum bisa diminimalisir, sehingga hal ini menjadi pertanyaan besar bagi masyarakat terhadap tugas dan fungsinya MRP sebagai lembaga yang merupakan keterwakilan dari masyarakat Papua itu sendiri.

Beberapa permasalahan yang masih menjadi pekerjaan rumah bagi MRP adalah kekerasan politik, pelanggaran HAM, konflik horizontal maupun vertical, pendidikan yang rendah, angka kemiskinan yang tinggi, kesehatan, dan juga permasalahan birokrasi pemerintah yang dimana masih banyaknya praktik

Kolusi Korupsi dan Nepotisme yang dimana sangat berdampak buruk terhadap perkembangan dan kemajuan daerah baik dalam hal pembangunan maupun pemberdayaan masyarakat asli Papua.

Berdasarkan uraian diatas maka disini penulis berusaha untuk mendeskripsikan apa saja yang menjadi persoalan-persoalan dan kendala apa saja yang dihadapi oleh MRP dalam penyelenggaraan pemerintahan, kemudian penulis akan meriview kembali terkait penerapan Undang-Undang Otonomi Khusus di provinsi Papua. Dengan demikian hal inilah yang melatarbelakangi penulis untuk menetapkan penulisan ini yang berjudul: **“PERAN MAJELIS RAKYAT PAPUA (MRP) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN PROVINSI PAPUA”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peran Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua ?

C. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini dapat dikemukakan menjadi dua sisi :

1. Manfaat ilmu pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis, sekurang-kurangnya dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan.

2. Manfaat pembangunan

Penelitian secara praktis diharapkan dapat memberikan masukan bagi masyarakat maupun instansi terkait dalam hal pembangunan daerah yang akan diteliti dan juga dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan sebuah kebijakan.

D. Tujuan Penelitian

Penulisan ini secara umum bertujuan untuk memenuhi kewajiban sebagai mahasiswa Fakultas Hukum yang akan menyelesaikan pendidikan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum, sedangkan jika dilihat dari rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui sejauh mana peran Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam penyelenggaraan pemerintah di provinsi Papua
2. Untuk mengetahui sejauh mana keterwakilan Majelis Rakyat Papua (MRP) bagi masyarakat Papua.

A. Tinjauan Pustaka

1. Daerah Khusus

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Yang dimaksud satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus. Daerah-daerah yang diberikan otonomi khusus ini adalah

- a. Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
- b. Provinsi Aceh;
- c. Provinsi Papua; dan
- d. Provinsi Papua Barat.

UU Khusus Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Bagi Provinsi DKI Jakarta diberlakukan UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia; Bagi Provinsi NAD diberlakukan UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; dan Bagi

Provinsi Papua dan Papua Barat diberlakukan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.²

Papua sebagai salah satu daerah khusus di Indonesia yang diberikan otonomi khusus oleh pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya, terdapat perbedaan antara Papua dengan daerah lain dalam hal sistem pemerintahannya. Sesuai dengan UU No 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua yaitu terdapat lembaga daerah khusus didalamnya anatar lain DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Papua) sebagai badan legislative dan juga MRP (Majelis Rakyat Papua) yang merepresentasikan kultural orang Papua dalam mengakomodasi kepentingan masyarakat adat dan hak-hak orang asli serta perempuan Papua, sedangkan eksekutif adalah kepala daerah (Gubernur/Wakil Gubernur).

Istilah “otonomi” dalam Otonomi Khusus haruslah diartikan sebagai kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus pula berarti kebebasan untuk berpemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk ikut serta mendukung penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah-daerah lain di Indonesia yang memang kekurangan. Hal lain yang tidak kalah penting adalah kebebasan untuk menentukan strategi pembangunan sosial, budaya, ekonomi dan politik yang sesuai dengan karakteristik dan keabhasan sumberdaya manusia serta kondisi

² Putra Mantika, Menulis Referensi dari Internet, <https://sesukakita.wordpress.com/2012/01/30/perbedaan-antara-daerah-khusus-dan-daerah-istimewa/>, 30 Januari 2012

alam dan kebudayaan orang Papua. Hal ini penting sebagai bagian dari pengembangan jati diri orang Papua yang seutuhnya yang ditunjukkan dengan penegasan identitas dan harga dirinya termasuk dengan dimilikinya simbol-simbol daerah seperti lagu, bendera dan lambang. Istilah “khusus” hendaknya diartikan sebagai perlakuan berbeda yang diberikan kepada Papua karena kekhususan yang dimilikinya. Kekhususan tersebut mencakup hal-hal seperti tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan dan sejarah politik. Dalam pengertian praktisnya, kekhususnya otonomi Papua berarti bahwa ada hal-hal berdasar yang hanya berlaku di Papua dan mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak diterapkan di Papua.

2. Otonomi Daerah

Perkataan otonomi berasal dari bahasa Yunani, *outonomous*, yang berarti pengaturan sendiri atau pemerintahan sendiri. Menurut *Encyclopedia of Social Sciene*, pengertian otonomi adalah: *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Dengan demikian, pengertian otonomi menyangkut dengan dua hal pokok yaitu: kewenangan membuat hukum sendiri (*own laws*) dan kebebasan untuk mengatur pemerintahan sendiri (*self government*). Berdasarkan pengertian tersebut, maka otonomi daerah pada hakikatnya adalah hak atau wewenang untuk mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom (Sarundajang, 2000). Hak atau wewenang tersebut meliputi pengaturan

pemerintahan dan pengelolaan pembnagunan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.³

Pada dasarnya ada tiga alasan pokok mengapa diperlukan otonomi daerah tersebut. *Pertama*, adalah *political Equality*, yaitu guna meningkatkan partisipasi politik masyarakat pada tingkat daerah. Hal ini penting artinya untuk meningkatkan demokratisasi dalam pengelolaan Negara. *Kedua*, adalah *Local Accountability* yaitu meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam mewujudkan hak dan aspirasi masyarakat di daerah. Hal ini sangat penting artinya dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan social di masing-masing daerah. *Ketiga*, adalah *Local Responsiveness* yaitu meningkatkan respons pemerintah daerah terhadap masalah-masalah social ekonomi yang terjadi di daerahnya. Unsur ini sangat penting bagi peningkatan upaya pembangunan dan peningkatan kesejahteraan social di daerah.⁴

Keinginan untuk mewujudkan otonomi daerah di Indonesia sebenarnya sudah ada sejak lama. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, otonomi daerah sudah sejak semula didambakan oleh bangsa Indonesia dan diharapkan akan dapat dilaksanakan sesegera mungkin. Namun demikian, perjalanan sejarah kita menunjukkan bahwa sampai saat ini harapan tersebut belum dapat terwujud dengan baik. Walaupun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 secara formal juga dimaksudkan untuk dapat mewujudkan otonomi daerah tersebut, akan tetapi bagaimana sistem untuk melaksanakannya tidaklah

³Sjafrizal, 2015, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Jakarta, PT.Grafindo Persada, hlm.106

⁴*Ibid*

tertera begitu jelas. Karena itu, tidaklah mengherankan bilamana pelaksanaan otonomi daerah tersebut dalam masa Orde Baru tidak dapat terwujud sebagaimana diharapkan walaupun undang-undang tersebut telah diterapkan selama 25 tahun. Bahkan kenyataan menunjukkan bahwa justru dengan adanya undang-undang tersebut sentralisasi pembangunan menjadi semakin tinggi. Keadaan ini terlihat dari semakin terpusatnya kewenangan pembangunan daerah di tangan pemerintah pusat.⁵

Sentralisasi yang demikian besar ternyata menimbulkan berbagai permasalahan pembangunan daerah yang sangat serius. *Pertama*, proses pembangunan daerah secara keseluruhan menjadi kurang efisien dan ketimpangan pembangunan antar daerah semakin besar. Keadaan tersebut karena sistem pembangunan yang terpusat cenderung mengambil kebijakan yang seragam dan mengabaikan perbedaan dan variasi potensi daerah yang sangat besar. Dengan demikian, banyak potensi daerah, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia, yang belum dapat dimanfaatkan secara maksimal. Sementara itu, daerah yang potensinya kebetulan sesuai dengan kebijaksanaan nasional akan dapat tumbuh lebih cepat. Sedangkan daerah yang tidak sesuai dengan prioritas pembangunan nasional akan cenderung tertekan pertumbuhan ekonomi dan pembangunannya. Akibatnya ketimpangan pembangunan antar wilayah cenderung melebar yang selanjutnya cenderung pula mendorong terjadinya keresahan sosial di daerah. *Kedua*, sistem pembanguana yang sangat terpusat menimbulkan ketidakadilan yang sangat besar dalam alokasi sumber daya

⁵*Ibid*, hlm.107

nasioanal, terutama dana pembangunan daerah. Keadaan tersebut terlihat dari banyaknya provinsi yang kaya sumber daya alam, tetapi tingkat kesejahteraan masyarakatnya ternyata masih sangat rendah dan ketinggalan dibandingkan daerah lain.⁶

Karena adanya kelemahan tersebut maka tuntutan untuk melaksanakan otonomi daerah dan mengurangi sentralisasi pembangunan semakin lama semakin besar. Puncaknya terjadi pada era reformasi di ana masyarakat menuntut untuk dilaksanakannya perubahan secara mendasar dalam sistem pemerintahan dan pembangunan daerah guna memperbaiki proses pembangunan secara keseluruhan dan sekaligus sebagai salah satu cara untuk mempercepat proses pembangunan daerah. Malah provinsi-provinsi yang kaya dengan sumber daya alam seperti Riau, Papua, Dan Aceh sampai menuntut untuk diberikan kemerdekaan bilamana sentralisasi pembangunan tersebut tidak dapat dikurangi atau otonomi daerah tidak direalisasikan.⁷

Perubahan Pasal 18 UUD 1945 dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat. Perubahan tersebut menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang dalam era reformasi menjadi salah satu agenda nasional.Semua ketentuan itu dalam kerangka menjamin dan memperkuat Negara Kesatuan Indonesia sehingga dirumuskan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman

⁶*Ibid*

⁷*Ibid*, hlm.108

daerah. Ungkapan dibagi atas (bukan terdiri atas) dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (1) menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang kedaulatan Negara ada ditangan pusat, berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalism karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di Negara-negara bagian.⁸

Salah satu amanat UUD 1945 hasil perubahan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah diberikannya keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menurut Undang-Undang Dasar menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah dianggap sangat penting karena tantangan perkembangan local, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang yang terus meningkat. Perkembangan keadaan obyektif mengharuskan diselenggarakan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Otonomi diterjemahkan sebagai penegakan kedaulatan rakyat semurni-murninya tanpa keluar dari bingkai NKRI. Untuk mempertegas kebijakan otonomi daerah, dalam ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan.; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain merekomendasikan bahwa prinsip otonomi daerah

⁸A.M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kompas, hlm. 18

harus dilaksanakan dengan menekankan pentingnya kemandirian dan prakarsa dari daerah-daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah serta memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan secara pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, di mana ketentuan tersebut lebih lanjut harus dituangkan dalam undang-undang.⁹

Sesuai dengan ketentuan UUD 1945 dan Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998, prinsip otonomi daerah telah menjamin pluralisme antar daerah dan tuntutan keprakarsaan dari tiap daerah untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu, hanya melalui pemahaman kolektif bangsa terhadap seluruh aturan dasar serta konsentrasi dalam implementasi dari berbagai peraturan perundangan yang telah diberlakukan yang dapat mensukseskan agenda otonomi daerah. Melalui penyelenggaraan otonomi daerah diharapkan akan terwujud pemerintahan daerah yang dapat menjamin berjalannya fungsi-fungsi public dalam kerangka pengoptimalan pemanfaatan sumber daya daerah dengan tetap mengedepankan kepentingan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Semangat otonomi daerah yang tercermin dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan pada dasarnya mencoba mendudukan *political will* pemerintah untuk memberikan kewenangan kepada daerah mengelola daerah sesuai dengan kemampuan sumber daya yang dimiliki. Otonomi daerah tidak diorientasikan sekadar untuk peningkatan pendapatan asli daerah, tetapi pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah

⁹*Ibid*, hlm. 19-20

dengan memadukan pendekatan kultural dan structural. Dengan pendekatan itu, berarti rakyat adalah subyek dalam pembangunan dan bukan menjadi obyek. Di sinilah esensi otonomi sesuai dengan kehendak rakyat.¹⁰

Saat ini semangat tersebut perlu terus dikedepankan dengan peningkatan dukungan perangkat yang tangguh dan semangat penyelenggara yang bersih dan terbuka. Munculnya berbagai persoalan penyelenggaraan pemerintahan di daerah saat ini, secara umum, lebih pada persoalan penyelenggaraan yang kurang optimal memanfaatkan segala potensi yang dimiliki dan masih belum optimalnya kepemimpinan daerah. Melalui reformasi ini, kemajuan dalam penyelenggaraan otonomi daerah salah satunya tercermin pada reposisi DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan bersama dengan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung.¹¹

3. Desentralisasi

Dalam tiga dasawarsa (1970-1990-an) pemerintah di negara-negara berkembang telah berupaya mengimplementasikan bermacam kebijakan desentralisasi. Sebagian memiliki lingkup menyeluruh dan dirancang untuk mengalihkan perencanaan pembangunan dan pertanggungjawaban pengelolaan kepada unit-unit pemerintah daerah. Sebagian lain dipahami secara lebih sempit; mereka hanya menyebarkan atau merelokasi tugas-tugas pemerintah diantara unit-unit pemerintah pusat. Di sebagian besar Negara, kebijakan desentralisasi

¹⁰*Ibid*

¹¹*Ibid*, hlm. 21

memiliki empat bentuk. Pemerintah di Negara-negara seperti India, Sudan, dan Tanzania berupaya menyerahkan atau mendeliasikan kuasa pengambilan keputusan kepada pemerintah daerah atau unit-unit pemerintahan; pemerintahan lain seperti Brazil, Argentina, Venezuela, dan Meksiko- memberikan fungsi perencanaan dan pengelolaan tertentu kepada organisasi-organisasi semi-otonom. Hampir semua pemerintahan di Afrika Timur dan Utra dan Asia Selatan mendistribusikan fungsi pembangunan kepada pemerintah provinsi atau distrik. Desentralisasi dinegara berkembang dilaksanakan dengan cara debirokratisasi. Fungsi-fungsi yang sebelumnya diemban oleh pemerintah diserahkan kepada organisasi-organisasi mandiri atau sector swasta. Negara-negara berkembang yang berhasil mencapai tujuan mereka hanyalah yang desentralisasinya ditetapkan secara lebih sempit dan yang lingkup kebijakannya dibatasi pada relokasi fungsi kepada unit-unit pemerintah pusat. Sebagai konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan Negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintah local. Gelombang kedua gerakan desentralisasi, utamanya di Negara-negara sedang berkembang, adalah akhir tahun 1970-an.¹²

¹²Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, Bandung, Nusamedia, hlm. 31

Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintah yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan local (*local government*), di sana terjadi “...a “*superior*” government-one encompassing a large jurisdiction-assigns responsibility, authority, or function to ‘lower’ government unit-one encompassing a smaller jurisdiction-that is assumed to have some degree of authonomy.” Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah local), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi. Namun perbedaan konsep yang jelas ini menjadi emang-remang tatkala diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya.¹³

Dari aspek politik, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai “*sharing of the governmental power by a central rulling group with other groups, each having authority within a specific area of the state*”. (pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu di suatu Negara). Sedangkan Mawhood mendefinisikan desentralisasi adalah *devolution of power from central to local goverments*. (devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah). Dan menurut Henry Maddick, desentralisasi mencakup proses dekonsentrasi dan devolusi, merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum

¹³*Ibid, hlm 33*

untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.¹⁴

Perbedaan ini muncul dari pemaknaan terhadap istilah desentralisasi itu sendiri. Para pakar politik sependapat bahwa dianutnya desentralisasi adalah agar kebijakan pemerintah tepat sasaran, dalam arti sesuai dengan kondisi wilayah serta masyarakat setempat. Perbedaan menyeruak tatkala berbicara tentang cara terbaik untuk mewujudkan keinginan ini. Berbeda dengan pendapat sebelumnya, desentralisasi oleh Rondinelli dan Cheema didefinisikan cukup longgar, tetapi tergolong perspektif administrasi.

Aneka bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, yaitu (1) dekonsentrasi, (2) delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah (parastatal), (3) pelimpahan wewenang (devolusi) ke pemerintah daerah, dan (4) peralihan fungsi dari lembaga-lembaga Negara ke lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan sentralisasi, di mana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas, desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintah yang lebih rendah atau dibawah untuk menentukan sejumlah isu yang

¹⁴*Ibid*

langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level atas sampai pada level baah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal (daerah).¹⁵

¹⁵*Ibid* hlm 38