

**TINJAUAN PEMBENTUKAN PROVINSI IRIAN
JAYA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 21
TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI KHUSUS JO
UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999
TENTANG OTONOMI DAERAH**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Mendapatkan Gelar
Sarjana Hukum (S.H.) pada Program Studi Ilmu Hukum**

Disusun Oleh:

Matius Zonggonau

41151010140029

Program Kekhususan: Hukum Ketata Negaraan



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2021**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagaimana diketahui, pemerintah pada tanggal 21 November 2001 telah mengesahkan Undang-Undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Pemberian otonomi khusus penuh bagi Papua adalah cara yang terbaik demi kelangsung membangun daerah sebagai bagian dari integral pembangunan nasional telah semakin mendorong dan meningkatkan stabilitas, pemerataan, pertumbuhan pembangunan daerah serta peran serta dan kesejahteraan masyarakat, peningkatan upaya pembangunan daerah harus senantiasa di dasarkan pada otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab dalam rangka lebih meningkatkan peran serta masyarakat, dalam pembangunan dan mendorong pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya diseluruh tanah air.

Pemberian otonomi khusus bagi Papua adalah cara yang terbaik demi kelangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi yang diberikan kepada wilayah yang luasnya empat kali lipat dari pulau Jawa terdiri atas 12 kota yang memiliki keragaman suku dan lebih dari 250 bahasa daerah ini biasa menjadi suatu titik awal dimulainya pembangunan yang sepenuhnya melibatkan masyarakat etnik. Papua sendiri, berhasil perkotaan sebagai bagian integral pembangunan daerah dalam fungsinya sebagai pusat pelayanan dan perdagangan.

Persoalan tertinggalnya pembangunan di berbagai sektor pembangunan dirasakan oleh sebagian masyarakat Papua sebagai bentuk-bentuk ketidakadilan pemerintah pusat dalam menjalankan programnya selama ini tidak heran jika sampai

sekarang masih ada beberapa suku di pedalaman Papua yang masih sangat terbelakang berbagai data Badan Pusat Statistik (BPS) telah menematkan provinsi ini sebagai provinsi yang terbanyak penduduk miskinnya atau sekitar dua juta, lima puluh tiga persen masuk kategori miskin maka dapat disimpulkan provinsi ini semakin bertambah banyak penduduknya.

Ironisnya dari sisi kekayaan alam, potensi terolah wilayah ini sangat mencengangkan. Merujuk pada Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berkiatan wilayah ini, misalnya provinsi ini menduduki urutan pertama dibantingakan dengan provinsi lain di Indonesia.

Betapa timpangnya distribusi kekayaan ini tentu mengandung ketidakpuasan masyarakat. Tidak heran, apa bila sebagian kalangan masyarakat Papua yang secara radikal berkeinginan untuk melepaskan diri dari negara kesatuan republik Indonesia organisasi Papua merdeka (OPM), misalnya adalah salah satu organisasi yang bertujuan melepaskan Papua dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sikap konfrontatifnya dilakukan baik melakukan melawan fisik senjata, aksi penyanderaan ataupun demonstrasi massa bahkan aksi pengibaran bintang kejora yang belakangan marak dilakukn merupakan simbol yang dipertontonkan sebagai bentuk ketidakadilan yang dilakukan oleh pemerintah pusat serta belum sepenuhnya mampu mewujudkan keterkaitan pembangunan antara wilayah. Hubungan kerja yang serasi antara aparat pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam upaya makin mewujudkan otonomi khusus yang nyata dinamis serasi dan bertanggung jawab terus dikembangkan secara relitas berdsarkan pembagian tugas dan wewenang yang jelas atas dasar asas demokrasi,

desentralisasi dan asas pembantuan dalam rangka mendorong kemajuan yang merata seluru pelosok tanah air serta meningkat perwujudan wawasan nusantara, khususnya terhadap suku terasing yang berada di daerah pedalaman pemerintah selama ini belum adil dalam mengembangkan kawasan Papua.

Lepas dari tantangan-tantangan tersebut diatas, bahwa masyarakat Papua percaya bahwa otonomi khusus dapat digunakan sebagai suatu cara untuk menampung dan mengelola aspirasi masyarakat Papua dalam konteks ini sistem hukum republik indonesia. Lebih dari itu otonomi khusus dapat dipandang sebagai jawaban damai yang paling tersedia saat ini terhadap hubungan antagonis sebagai besar orang

Papua dengan pemerintah pusat republik Indonesia selain itu juga menunjukan kemampuan kepemimpinan masyarakat Papua untuk terlibat dalam suatu proses perencanaan formal yang walaupun dalam berbagai semata-mata persoalan terbelakang akibat kurangnya pelaksanaan pembangunan dan ketidakadilan dalam pembagian hasil-hasil eksploitasi kekayaan sumber daya alam.

Prasana fisik dan pengembangan pendidikan, misalnya belum menunjukkan rasa keadilan bagi masyarakat Papua, jumlah mahasiswa yang terdaftar hanya sekitar setengah persen saja dari jumlah penduduk tidak heran jika Papua masih kekurangan sumber daya manusia yang berkualitas dan mampu mengembangkan kawasan Papua. Pembangunan aparat pemerintah daerah terdiri atas dewan perwakilan daerah sebagai badan legislatif dan pemerintah provinsi sebagai badan eksekutif Pasal 5 Undang-Undang No 21 Tahun 2001

tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus di bentuk Majelis Rakyat

Papua (MPR) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua khusus bagi Irian Jaya tentunya harus diatur dalam berbagai peraturan daerahnya. Selanjutnya tidak akan ada lagi yang diatur oleh pemerintah pusat.

Untuk mempelajari proses pemerintah dewasa ini adalah amat penting untuk memahami baik-baik materi dari Undang-Undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua merupakan sumber hukum dari pemerintah daerah yang melandasi praktek. Pemerintah daerah dan berhasil mendapatkan sejumlah ketetapan, salah satunya adalah Tap MPR Republik Indonesia Nomor IV Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) kebijakan untuk mempertahankan keutuhan Negara Indonesia di Provinsi Irian Jaya (Papua) di muat dalam Tap MPR tersebut.

Khusus untuk kasus Papua ditetapkan bahwa integrasi bangsa di pertahankan di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesatuan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintah otonomi khusus ada pembagian tugas yang jelas dalam kedudukan yang sama tinggi antara kepala daerah dan dewan perwakilan daerah, yaitu kepala daerah pemimpin bidang eksekutif dan dewan perwakilan daerah bergrak dalam bidang legislatif.

Otonomi khusus yang nyata dan dinamis, serasi dan bertanggung jawab yang menitik beratkan pada Daerah Tingkat I dikembangkan sesuai dengan

Undang-undang Dasar 1945 untuk lebih mengembangkan prakarsa kreativitas dan peran serta aktif masyarakat meningkatkan kualitas peran lembaga kemasyarakatan di pedesaan, mempercepat pemerataan pembangunan dan memperlancar proses pengambilan keputusan. Upaya tersebut didukung oleh semangat otonomi khusus pelaksanaan yang berkualitas, saran dan prasarana serta pendanaan yang memadai sesuai dengan potensi kondisi dan kemampuan serta penataan wilayah menurut kebutuhan, sehingga makin meningkatkan efisiensi penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di daerah dengan tetap memperhatikan potensi kondisi dan pertimbangan masing-masing daerah untuk itu perlu didorong perwujudan desentralisasi pembangunan khususnya di Daerah Tingkat I di Irian Jaya (Papua) dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

Otonomi khusus yang diperoleh Papua itu setidaknya akan memberi gairah baru dengan suasana kemerdekaan dalam hati dan jiwa orang Papua yang selama ini terus tertekan oleh berbagai persoalan, dan melalui otonomi khusus ini pula diharapkan rakyat Papua yang relatif terbelakang dibidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur dapat mengajar ketinggalannya di banding daerah lain.

Potensi Papua mampu berkembang secara mantap yang akan memberikan kesejahteraan kepada penduduknya tapi sumber daya yang ada memerlukan dana dalam jumlah besar, teknologi, organisasi dan stabilitas. Secara potensi juga Papua dapat merupakan daerah konflik yang berkepanjangan kalau tidak dicapai suatu keseimbangan antara pemekaran sumber daya dengan jaminan untung bagi

perusahaan yang pengelolannya, pencerdasan penduduk, pelestarian lingkungan dan penyelenggaraan masalah keamanan yang tak asal main tembak saja.

Undang-Undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua ini memberi kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tanggahnya sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, mengolah dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuh kembangkan prakarsa kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat Irian Jaya (Papua). Berdasarkan uraian tersebut penulis bermaksud menungkannya dalam bentuk skripsi dengan judul “TINJAUAN PEMBENTUKAN PROVINSI IRIAN JAYA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI KHUSUS JO UU NOMOR 22 TAHUN 1999 TENTANG OTONOMI DAERAH”.

B. Identifikasi Masalah

Sesuai dengan judul yang dipilih maka masalah-masalah yang timbul dapat penulis identifikasikan sebagai berikut :

1. Bagimanakah wewenang yang di miliki oleh pemerintah provinsi Irian Jaya (Papua) dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus?
2. Upaya-upaya apa yang telah di lakukan dalam penyelesaian masalah-masalah dalam otonomi khusus di provinsi Irian Jaya (Papua)

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan identifikasi masalah tersebut diatas, maka peneltian ini dilakukan dengan maksud dan tujuan :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis wewenang yang dimiliki oleh provinsi Irian Jaya (Papua) dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus
2. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya-upaya yang dilakukan terhadap penyelesaian masalah-masalah dalam pelaksanaan wewenang otonominya

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat, yang penulis kelompokkan menjadi:

1. Secara Teoritis
 - a. Sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan ketatanegaraan khususnya yang berhubungan dengan otonomi khusus yang ideal bagi negara Indonesia.
 - b. Jika dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.
2. Secara Praktis
 - a. Bagi Masyarakat, sebagai salah satu bahan untuk mengetahui konsep otonomi khusus.
 - b. Bagi Pemangku Kebijakan, sebagai masukan bagi para pemangku kebijakan, baik itu lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif agar dapat menjadi pertimbangan dalam merancang sistem otonomi khusus

E. Kerangka Pemikiran

Pembangunan daerah diarahkan untuk memadu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua Irian Jaya, menggalahkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi khusus. Kesan yang timbul dalam masyarakat Irian Jaya adalah pemerintah semparangan dan tidak konsisten dalam membuat kebijaksanaan bila percepatan pemerintah dilakukan dengan Inpres Nomor 1 Tahun 2003, sebab untuk masyarakat Irian Jaya (Papua) sendiri merasa diakui dengan diberikan Undang-Undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua ini pun berdasarkan aspirasi dari seluruh warga masyarakat yang mana dalam undang-undang tersebut diatas mengatur pemekaran provinsi Papua menjadi tiga provinsi dan satu diantaranya yang menjadi perhatian publik baru-baru ini kasus di kota Timika.¹

Pembentukan Irian Jaya (Papua) terjadi keseluruhan antara warga masyarakat pribumi dan aparat keamanan serta pihak-pihak yang telah memimpin deklarasi. Provinsi Irian Jaya (Papua) dibentuk dalam upaya pemerataan pembangunan diseluruh daerah dan kawasan yang kurang berkembang seperti daerah terpecil, agar rakyat Papua Irian Jaya dapat melaksanakan hak-hak demokrasi seluas-luasnya dengan secara efektif menyalurkan aspirasinya, menegaskan bahwa partipasi politik rakyat biasanya bersumber dari hasil-hasil

¹ Otonomi khusus Papua, *Permasalahan Baru Muncul Ketika Kebijakan ini (Umdang-undang) Nomo 21 Thun 2001) diikuti dengan Pemekaran Wilayah Undang- undang Nomor 45 Tahun 1999) yang berada melihat Provinsi sebagai daerah khusus*, Kompas, Minggu, 7 September 2003, hlm. 35. Tanggal Akses 28 Juli 2020

social politik tertentu diantaranya *Comonunal Grup*, yaitu individu-individu yang terlibat karena memiliki kesamaan ras, agama, bahasa dan identitas yang sama. Bahwa penduduk Papua terutama penduduk asli Irian Jaya (Papua) terabaikan selama ini dalam berbagai kegiatan pembangunan dan harus dilakukan dengan suatu pemahaman yang komprehensif bahwa tiap-tiap kabupaten dan kota memiliki potensi yang berbeda, seperti Irian Jaya (Papua) sendiri yang sumber daya alamnya telah di eksploitasi dengan relatif baik.

Tujuan negara dapat terwujud syarat utamanya adalah harus didukung oleh penyelenggaraan pemerintah yang tertib dan lancer, dan tidak mungkin akan tercapai, bila segala permasalahan diatur oleh Pemerintah pusat saja. Negara Indonesia adalah negara kesatuan (*Enheid Staat*) dalam undang-undang Dasar 1945 telah ditegaskan bahwa :

“Perubahan kedua Pasal 18 menegaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota rumusan ini memberikan arahan bahwa ada hubungan hirarkis antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten atau kota.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 maka di dalam penyelenggaraan pemerintah provinsi sebagaimana di atur dalam Undang-undang No 21 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Khusus yang merupakan representasi kultur orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berdasarkan pada

penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pematapan kerukunan hidup beragama.

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 pasal 4 ayat (1) menyebutkan sebagai berikut : Kewenangan provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintah kecuali dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fisikal, agama dan peradilan serta kewenangan tertentu dibidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undang. Provinsi Irian Jaya (Papua) berhak mengatur dan mengurus rumah tanggahnya sendiri untuk itu pemerintah daerah berhak untuk membuat peraturan daerah:

1. Yang sesuai dengan kebutuhan provinsi
2. Yang sesuai dengan situasi dan kondisi daerah provinsi
3. Dibuat berdasarkan kerja sama antara pemerintah daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Papua sebagai mana lembaga esekutif dan yudikatif.

Pemerintah daerah provinsi terdiri atas dewan perwakilan rakyat Papua yang diatur dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 5 ayat (1), dalam ketentuan Pasal 6 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 dikatakan kekuasaan legislatif provisi Papua dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua untuk menetapkan peraturan daerah.

Peraturan daerah sebagai mana yang dimaksud diatas adalah dalam rangka melaksanakan otonomi khusus hal ini mengingat bahwa provinsi berhak berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tanggahnya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat analitis, yaitu menggambarkan secara sistematis, faktual dan akurat sekaligus menganalisisi ketentuam-ketentuan yang berhubungan dengan pembentukan provisni Irian Jaya (Papua) Pemerintah Daerah Tingkat I Provinsi Irian Jaya (Papua) dalam rangka melaksanakan otonomi khusus.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yurdis normatif. Dalam hal ini pencari solusi mengenai peran pemerintah daerah tingkat I Provinsi Irian Jaya (Papua) dalam melaksanakan wewenang otonomi khusus berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.

3. Tahap Penelitian

Penelitian keputusan (*Libraly Research*) Dalam penelitian ini penulis melakukan penelitian data sekunder bahan hukum primer seperti undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Peraturan Pemerintah di daerah provinsi Irian Jaya (Papua) juga meneliti data sekunder bahan hukum sekunder seperti karya-karya ilmiah para sarjana di bidang hukum di samping itu meneliti data sekunder bahan hukum tersier seperti hasil wawancara, majalah dan koran.

4. Metode Analitis Data

Data yang diperoleh baik data sekunder maupun data primer dan analisis dengan menggunakan metode kualitatif sehingga tidak menggunakan sistematis dan rumus-rumus statistik.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan sistematika sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan, dalam bab ini penulis menggunakan tentang latar belakang masalah, identifikasi masalah, maksud dan tujuan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Terhadap Otonomi Khusus Pada umumnya :Pengertian otonomi khusus, Unsur-unsur yang Mempengaruhi Otonomi Khusus

BAB III Tinjauan Umum Tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat :
Latar Belakang Pembentukan Provinsi Irian Jaya (Papua), Alat perlengkapan di Provinsi Irian Jaya (Papua), Hak dan wewenang Pemerintah di Provinsi Irian Jaya (Papua)

BAB IV Peranan Provinsi Irian Jaya (Papua) Dalam Melaksanakan Wewenang Otonomi Khusus : Wewenang yang dimiliki oleh pemerintah pusat dalam pelaksanaan otonomi khusus di provinsi Irian Jaya (Papua), Masalah-masalah yang timbul dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Irian Jaya (Papua),

Upaya-upaya yang dilakukan dalam penyelesaian permasalahan dalam pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Irian Jaya (Papua)

BAB V Kesimpulan dan Saran, Merupakan bab penutup yang menguraikan mengenai kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian, ini juga disertai dengan saran yang ditujukan untuk berbagai pihak

BAB II

TINJAUAN TERHADAP OTONOMI PADA UMUMNYA

A. Pengertian Otonomi

Secara etimologi perkataan otonomi berasal dari bahasa latin “*Autos*” yang berarti sendiri dan “*Nomos*” yang berarti aturan dari segi itu. Beberapa penulis dari memberi arti otonomi ini sebagai “*Zelfwetgeling*” atau perundangan sendiri mrngatur atau memerintah sendiri atau pemerintah sendiri.

Sejarah perkembangan di Indonesia mengandung arti “Perundangan” (*Regeling*) dan pemerintah (*Bestury*).² Dalam keputusan hukum tata Negara atau hukum tata pemerintahan di jumpai banyak rumusan mengenai pengertian dari Syarif memberi arti mengatur atau memerintah sendiri. Sunindia menyatakan istilah otonomi yaitu kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan namun kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemerian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan. Undang-undang Dasar (Belanda) menyebutkan “Rumah Tangga Sendiri” C.J. Franseen Etial, merumuskan otonomi ini sebagai hak untuk mengatur urusan-urusan daerah atau setempat dan juga menyesuaikan peraturan-peratuan yang sudah dibuat.

Schrieke menyatakan bahwa otonomi itu adalah “*Eigen Messeterchap*”, “*Zelfstandigheid*”. Kemudian Logeman menyatakan bahwa kebebasan bergerak yang diberikan kepala daerah otonomi berarti memberikan kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsa sendiri dari segala macam kekuasaannya, untuk

² Koesoemahatmadja R.H.D., *Pengantar Kearah Badan Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm. 7-9.

mengurus kepentingan umum (Penduduk) dan pemerintah yang demikian itu dinamakan otonomi selanjutnya Logeman menyatakan bahwa kekuasaan bertindak merdeka (*Vrij Beweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan itulah yang disebut otonomi, yang oleh Van Vallenhoven dinamakan “*Eigenmeesterschap*”.

Kemudian Syarif Saleh yang menyimpulkan otonomi itu sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri atas inisiatif dan kemauan sendiri, hak mana diperoleh dari pemerintah pusat. Wayong menyatakan bahwa otonomi daerah itu adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintah sendiri.³

F. Sugen Istanto menyatakan bahwa otonomi diartikan sebagai hak atau wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sedangkan Ateng Syafrudin menyatakan bahwa istilah “Otonomi” mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*Zelfstandingheid*) dan bukan kemerdekaan (*Anafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemudian itu ada banyak lagi permusan yang dikemukakan oleh para ahli tentang apa sebenarnya yang dimaksud dengan otonomi itu yang pada pokoknya selalu melihat otonomi itu sebagai suatu hak atau kewenangan dari suatu daerah untuk mengatur daerahnya sendiri.

³ Wayong J., *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Djambatan, Jakarta, 1975.

Suatu daerah yang mendapat hak otonomi disebut sebagai daerah otonomi. Sugeng Istanto yang menyebutkan daerah otonomi itu sebenarnya adalah suatu kesatuan (yang batas tugas dan wewenangnya hanya meliputi sebagian tertentu dari wilayah negara yang bersangkutan) yang mempunyai “*Zelfstndingheid*”. Adapun *Zelfstndingheid* ini meliputi 3 hal, yakni kedudukan secara organisatoris terhadap pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi, dalam tugas serta wewenangnya dan dalam pembayarannya.

Djoko Sudantoko menyatakan bahwa otonomi daerah diartikan sebagai *Afreedom Which is Sumed by a Local Government in Both Making and Implemtng Its Own Decision*. Dalam Indonesia, otonomi daerah itu sebagai “hak, wewenang, dan tanggung jawab daerah untuk mengatur rumah tnggahnya sendiri”. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Undang-Undang Pemerintah Daerah di jumpai banyak rumusan yang diberikan mengenai pengertian otonomi. Otonomi tersebut hendaknya diartikan sebagai pelaksanaan *Bottom Up Planning* yang juga akan dapat memberdayakan partipasi masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan, sehingga pembanguna akan berjalan sesuai dengan kebutuhan di daerahnya.

Penataan kewenangan dan kewajiban pemerintah secara sentralisasi telah berakhir dan selama orde baru sentralisasi kekuasaan sangat terasa dalam setiap aktivitas pemerintahan di daerah, bahkan rancangan pembangunan disetiap daerah lebih sering mengaku pada pedoman yang ditetapkan pemerintah.

Sentralisasi telah membuat birokrasi di daerah seperti orang-orang

yang bodoh “suka” didikte dan selalu menunggu petunjuk dari pusat, kekuasaan sentralisasi telah membuat birokrasi di daerah menjadi mandul, tidak ada keputusan strategis bahkan kekuasaan tersebut telah melemahkan birokrasi daerah. Dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah daerah mendapat wewenang “rill” yang besar dalam mengatur dirinya sendiri, kecuali di lima bidang yaitu pertahanan, agama, hubungan luar negeri, moneter dan hukum.

Penjelasan Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa hak untuk mengatur dan mengurus rumah tanggah daerahnya dinyatakan lebih bersifat kewajiban dari pada hak. Konsep tersebut perlu mendapat perhatian dan perhatian dan pengkajian secara ilmiah karena konsep ini kurang lazim dalam dunia keilmuan, tetapi sebagai suatu konsep baru hal demikian perlu dikembangkan lebih jauh lagi.

B. Sistem Otonomi Khusus

Sesuai dengan apa yang dikemukakan diatas bahwa Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua adalah merupakan hasil yang telah lama dinantikan masyarakat daerah Papua, karena memberi kekuasaan kepada daerah untuk mengembangkan sumber dayanya tanpa harus menunggu perintah dari pusat. Walaupun belum final tentang pengaturan pemerintahan di daerah yang sudah mulai diadakan semenjak Proklamasi Kemerdekaan. Karena itu, untuk dapat memahami latar belakang historisnya lahirnya konsep tersebut. Dengan latar belakang historis ini diharapkan kita akan lebih memahami konsep otonomi khusus. Pada posisi ini sangat jelas bahwa

keberhasilan pembangunan di daerah sangat tergantung dari kepastiannya menyusun perencanaan, menyelenggarakan dan mengembangkannya baik itu dalam perspektif ekonomi, perkembangan ekonomi regional meskipun dalam suasana otonomi, tetap harus mempunyai indicator yang jelas mengarah dan sasaran yang hendak di tuju.

Berbeda dengan pandangan-pandangan yang dikemukakan di atas. Undang-Undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua mengintrodusir suatu konsep baru mengenai otonomi. Sehubungan dengan perial kebijakan redistributif tersebut, dalam Undang-uandang otonomi harus di pertimbangan bahwa perintah daerah dapat menyusun perencanaan pembangunan daerahnya yang berbeda dengan perencanaan pembangunan daerahnya yang berada dan perencanaan secara nasional, teteapi tidak menyimpang secara fundamental.

Hal ini dimaksudkan agar pembangunan yang dilaksanakan benar- benar sesuai kebutuhan dan tuntutan masyarakat konteks ini perencanaan pembangunan harus memperhatikan atau berlandaskan pada aspek social budaya masyarakat setempat modal perencanaan pembangunan dengan menggukanaka standar. Standar secara terpadu nasional tanpa memperhatikan kondisi daerah akan berdampak terhadap efektifitas dan optimalisasi hasil yang ingin dicapai.

Praktek masa lalu dimana seorang pejabat menetapkan suatu kebiasaan atas dasar pengalamannya di jawa untuk memberlakukan di Papua Irian Jaya tentunya sangat tidak cocok bahkan hal itu akan berakibat fatal karena sudah barang tentu ada nilai-nilai sosial budaya di Irian Jaya yang berada dengan nilai

sosial budaya di Jawa. Dengan demikian untuk menghindari terjadinya berbagai dampak negatif, seyogyanya setiap kebijakan yang harus memperhatikan nilai-nilai sosial budaya serta aspirasi yang tumbuh dan berkembang di daerah tersebut.

Apabila ini dilakukan maka tidak akan timbul persoalan sedangkan yang masih perlu dilakukan oleh daerah adalah merubah paradigma yang menggantungkan diri pada belas kasihan pusat. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengubah peta politik dalam (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tidak menyebutkan sebagai sistem sebagaimana lazim ditemukan dalam kepustakaan, akan tetapi sebagai suatu prinsip otonomi) yang dianut oleh Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001.

Teknik yang digunakan untuk menetapkan bidang mana yang menjadi urusan pemerintah pusat dan merupakan wewenang pemerintah daerah, adalah sebagai berikut:

1. Sistem Residu (Teori Sisa)

Sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan, sisanya menjadi rumusan rumah tangga daerah. Sistem ini dianut oleh negara-negara didarat Eropa seperti Prancis, Belgia, Belanda dan sebagainya.

Kebaikan sistem ini terutama pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru dalam pembangunan daerah yang semulanya menunggu sejumlah daftar kegiatan yang ditetapkan pemerintah pusat. Kini biasa berfikir secara holistik dari persoalan pangkal hingga penyelesaian akhir sebuah program secara sistematis dan strategis, tanpa menunggu dari pemerintah pusat.

Di tengah semangat daerah yang megebu-gebu untuk melaksanakan otonomi daerah kita bias melihat pula banyak persoalan yang tiba-tiba muncul tanpa di duga sebelumnya yang mengarah pada disintegritas pemerintahan vertikal dan muncul begitu banyak egoisme kedaerahan yang merasa mempunyai kekuasaan untuk menyatukan segalanya asalkan tidak menyatakan perang meminjam hutang luar negeri, mencetak uang atau membentuk pengadilan sendiri.

Sebaiknya sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah satu dengan lainnya tidak sama dalam perbagi hal lapangan atau bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang di rumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kepastiannya besar atau sebaliknya terlalu luas bagi daerah yang kemampuannya terbatas.

2. Sistem Material

Sistem ini, tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu limitatif dan terperinci. Diluar tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan pemerintah pusat. Sistem ini lebih banyak dianut oleh negara-negara Angelo Saxon, terutama Ingris dan Amerika Serikat.

Cara ini kurang feksibel, karena setiap perubahan tugas dan wewenang baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan bertele-tele ini akan menghambat kemajuan bagi daerah yang mempunyai inisiatif atau prakarsa, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkalai, tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak

pula oleh pemerintah daerah. Sistem ini pernah dianut oleh Negara Republik Indonesia pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan *Staatblad* Indonesia Timur Nomor 41 Tahun 1950.

3. Sistem Formal

Sistem ini urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam aturan dengan Undang-undang daerah boleh diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya, tidak boleh diatur dan diurus lagi oleh daerah. Perkataan lain, urusan rumah tangga daerah dibatasi oleh pengaturan perundang-undang yang lebih tinggi tingkatannya sebagai berikut :⁴

“..... tidak ada perbedaan sifat antaran urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan daerah otonomi. Apa yang dapat dikerjakan oleh masyarakat hukum yang satu pada prinsipnya dapat saja dilakukan oleh masyarakat hukum yang lain. Bila di sini dilakukan pembangian tugas maka hal itu didasarkan atas pertimbangan praktis artinya pembangunan tugas itu tidaklah disebabkan karena materi yang diatur berbeda sifatnya, melaikan semata-mata karena keyakinan bahwa kepentingan daerah itu dapat lebih baik dan berhasisl diselenggarakan sendiri dari pada oleh pemerintah pusat. Jadi pertimbangan efiesinsilah yang menentukan pembagian tugas itu dan bukan disebabkan perbedaan sifat daru urusan yang menjadi tanggungan masing-masing rumah tangga daerah sebagai masyarakat hukum yang lebih kecil da negara sebagai masyarakat hukum yang lebih tinggi perbedaan tugas diadakan dengan membuat bentuk-bentuk peraturan tertentu, jadi dilaksanakan secara formal. Dalam rumah tangga formal ini tidak lagi secara apriori ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah otonomi itu.”

4. Sistem Otonomi

Sistem ini, salah satu tujuan penting perencanaan pembangunan adalah untuk meningkatkan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan

⁴ .D.H Koesoematmadja. *Latar Belakang Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab Detik Beratkan Pada Daerah*, Jakarta, 1979, hlm.9.

yang riil dan daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi dikarenakan pemberian tugas atau urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri, pada suatu ketika, bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada pemerintah pusat atau di tarik kembali dari daerah.

Sistem ini dianut oleh Negara Indonesia seselama berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, penetapan Presiden Nomor 61 (disempurnakan) dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 (disempurnakan, dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965.

5. Prinsip Otonomi Yang Nyata, Dinamis dan Bertanggung jawab Prinsip ini Merupakan Salah satu Variasi dari sistem riil. Di dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dijelaskan bahwa esensi dari otonomi yang nyata dan tanggung jawab adalah sebagai berikut:
 - a. Otonomi daerah itu harus riil.atau nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan kepada fakto-faktor perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mengurus rumah tangganya sendiri ;
 - b. Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangun yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengaruh-pengaruh yang diberikan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara ;
 - c. Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban kepada hak ;
 - d. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek kesasaran dengan tujuan (doelmatigheid) disamping aspek pendemokrasian oleh karena itu pemberian otonomi kepada daerah tidak seluas-luasnya. Keluasannya ditentukan oleh pertimbangan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah ;

- e. Dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, asas dekonsentrasi bukan sekedar di anggota sebagai komplement atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan (*medelaewind*);
- f. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus dapat menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya .”

Selanjutnya dalam ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor 10/MPR/1978 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, kita dapat pula rumusan Tentang Otonomi Daerah, dimana telah ditambahkan itulah “dinamis” kedalamnya sehingga rumusannya menjadi “.... Otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab.”

Tambahan istilah dinamis tersebut tidak mengubah pengertian otonomi yang nyata dan bertanggung jawab seperti yang dikemukakan di atas. Akan tetapi hanyalah merupakan suatu penekanan (*Stersing*). Hal ini dapat dilihat dari penjelasan umum mengenai Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang antara lain berbunyi sebagai berikut urusan otonomi daerah tidaklah statis, tetapi berkembang dan berubah karena :⁵

“Disebabkan oleh keadaan yang timbul dan berkembang di dalam masyarakat itu sendiri. Berhubungan dengan itu, sebagaimana telah ditemukan diatas, Undang-undang ini memberikan kemungkinan kepada daerah, tetapi sebaliknya dimungkinkan pula penarikan kembali sesuatu urusan rumah tangga daerah, bahkan dimungkinkan pula penghapusan suatu daerah dan pembentukan daerah-daerah baru.”

Pernyataan bahwa otonomi itu tidak statis sama artinya dengan penegasan bahwa otonomi itu bersifat dinamis. Dalam Undang-undang Nomor

⁵ Bintau Ragen Saragih, *Himpunan Undang-undang Dasar, Undang-undang dan Beberapa Perundang-undang Lainnya Tentang Pemerintahan di Daerah*

22 Tahun 1999, bahwa ternyata sistem otonomi juga tercermin dalam penjelasannya yang terdapat dalam butir **d** yang berbunyi sebagai berikut:

Sesuai dengan ketetapan MPR-RI Nomor XV, MPR 1998 tersebut diatas, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas nyata dan bertanggung jawab, kepala daerah secara proposional diwujudkan dengan peraturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah. Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dari isi tersebut diatas, bahwa ternyata daerah yang diberikan hak untuk menentukan segala prinsip dalam melaksanakan apa yang menjadi urusan rumah tangganya. Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah masa lampau menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang merupakan kewajiban dari pada hak, maka dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberi kewenangan kepada otonomi daerah Kabupaten dan Kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas. Nyata, dan bertanggung jawab, yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta, tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah merupakan perwujudan pertanggung jawab sebagai koensuensi pemberian hak dan wewenang kepala daerah

dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi keadilan dan pemerataan serta pemeriharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Unsur-unsur Yang Mempelajari Terbentuknya Otonomi Khusus

Untuk dapat melaksanakan tugas otonomi dengan sebaik-baiknya ada beberapa unsur yang mempengaruhi terbentuknya otonomi khusus yaitu:

1. Unsur Manusia Sebagai Pelaksana

Manusia sebagai pelaksana adalah unsur yang esensial dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Pentingnya unsur ini karena manusia merupakan subjek dalam setiap aktivitas pemerintahan. Berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi khusus sebagai besar tergantung pada pemerintahan daerah itu sendiri. Sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 maka yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di samping itu dengan sendirinya masih terdapat aparatur atau alat-alat perlengkapan daerah lainya yaitu para pegawai daerah itu sendiri. Dan tidak kalah pentingnya adalah partisipasi masyarakat daerah yang bertindak sebagai subjek pembangunan daerahnya, disamping merupakan objek dari pembangunan itu sendiri sehubungan dengan itu, maka pembahasan akan mencakup keempat komponen tersebut, walaupun tidak secara mendalam.

a. Kepala Daerah

Seperti dikatakan di atas, peran Kepala Daerah sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas-tugas daerah. Sehubungan dengan hal ini, ada seorang sarjana menyatakan tidaknya tugas-tugas daerah sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai Manager Daerah yang bersangkutan.

Tugas Kepala Daerah adalah sangat berat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kepala Daerah disamping merupakan alat daerah adalah juga alat pemerintah pusat sebagai alat daerah, wewenang atau tugasnya adalah:

1. Menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintah daerah
2. Mewakili daerahnya di dalam dan diluar pengadilan.
3. Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membuat Anggaran Pendapatan dan Pembelanjaan Daerah dan Peraturan Daerah.

Sebagai alat pemerintah pusat tugasnya adalah :

1. Membina ketentraman dan ketertiban di wilayah sesuai dengan kebijaksanaan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh pemerintah.
2. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan ini di bidang pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah.
3. Menyelenggarakan kordinasi atau kegiatan instasi vertikal dan antara instasi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.
4. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.
5. Mengusahakan secara terus-menerus agar segala peraturan perundang-undang dan peraturan daerah dijalankan oleh instasi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil serta segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggraan pemerintahan.
6. Melaksanakan segal tugas pemerintah yang dengan atau berdasarkan perturan perundang-undangan diberikan kepadanya.
7. Melaksanakan segala tugas pemerintah yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instasi lainnya.

Dari rumusan tersebut dapatlah kita lihat betapa beratnya tugas dan tanggung jawab yang harus dijalankan oleh seorang Kepala Daerah atau Wilayah.

b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah salah satu alat daerah di samping kepala daerah. Di dalam penjelasan umum Undang-undang tersebut diterangkan bahwa :⁶

“Konsitusi yang demikian ini menjamin adanya kerja sama yang serasi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah dengan demikian, maka dalam penyelenggaraan pemerintah daerah ada pembangian tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu Kepala Daerah memimpin di bidang esekutif dan Dewan Perwakilan Daerah bergrak dalam bidang legislatif.”

Disamping itu masalah lagi salah satu fungsi DPRD yang bersifat mandiri yakni mengadakan pengawasan atas pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dilakukan oleh Kepala Daerah. Hal ini dapat disimpulkan dari ketentuan dalam Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974.

Jadi secara ringkas, DPRD mempunyai dua fungsi yaitu :

1. Sebagai patner Kepala Daerah dalam merumuskan kebijaksanaan daerah.
2. Sebagai pengawas atas pelaksanaan daerah yang dijalankan oleh kepala daerah.

⁶ Bintan Regan Saragih, *Op.Cit.*, hlm. 510-511.

Menjalankan dua fungsi tersebut DPRD mempunyai wewenang tertentu atau hak-hak untuk melakukan tindakan tertentu agar tugas atau fungsi tersebut dapat berjalan dengan baik. Untuk melaksanakan fungsi pertama yaitu menetapkan peraturan daerah dan anggaran pendapat dan belanja daerah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mempunyai hak prakarsa, hak anggaran dan hak amandemen (hak mengadakan perubahan);

Sedangkan untuk fungsi kedua yaitu menjalankan pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, meminta keterangan mengajukan pertanyaan pendapat dan mengadakan penyidikan. Untuk dapat merealisasikan fungsinya dengan baik, dengan sendirinya mutu atau kualitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sangat menentukan penyusunan kebijaksanaan Dewan yang tepat sangat tergantung pada kecakapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memecahkan masalah-masalah kehidupan yang dihadapi rakyat. Pengetahuan dan kecakapan itu diperoleh dengan melalui pendidikan dan pengalaman demikian juga dalam menjalankan fungsi pengawasan, maka diperlukan pula pendidikan dan pengalaman, pendidikan itu sangat penting sebab:

1. Dapat memberikan pengetahuan yang luas dan mendalam tentang bidang yang dipilih atau dipelajari seseorang.
2. Melatih manusia untuk berfikir secara rasional dan menggunakan akalnyanya dalam kehidupan sehari-hari baik dalam berfikir, menyatakan pendapat maupun bertindak.

3. Memberikan kemampuan dan keterlampilan kepada manusia untuk merumuskan pikiran, pendapat yang hendak disampaikan kepada orang lain secara logis, dan sistematis sehingga mudah dimengerti.

Ketiga hal tersebut akan diperoleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bila mereka memperoleh pendidikan yang cukup. Ketiga hal tersebut sangat penting bagi mereka agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik.

c. Kemampuan Aparatur Pemerintah Daerah

Suatu daerah disebut daerah otonomi apabila memiliki atribut sebagai berikut :

1. Mempunyai urusan tertentu yang disebut urusan rumah tangga Daerah ;
2. Urusan rumah tangga daerah itu diatur dan diutus diselenggarakan atas inisiatif atau prakarsa dan kebijakan daerah sendiri ;
3. Untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah tersebut, maka daerah memerlukan apratur sendiri yang terpisah dari aparatur pemerintah pusat, yang mampu untuk menyelenggarakan urusan rumha tangga daerahnya.
4. Mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat menghasilkan pendapat yang cukup bagi daerah, agar dapat membiayaan segala kegiatan dalam rangka menggunakan urusan rumah tangga daerahnya.

Dari keempat atribut diatas, kemampuan aparatur pemerintah daerah merupakan suatu faktor yang menentukan apakah suatu daerah dapat atau mampu menyelenggarakan urusan rumah tangganya dengan baik ataupun tidak bagaimanapun juga berhasil atau tidaknya suatu kegiatan dilaksanakan dalam hal ini pelaksanaan otonomi daerah akan sangat tergantung pada manusia sebagai pelaksanaannya atau aparatur pemerintah itu sendiri.

d. Partisipasi Masyarakat

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi khusus juga tidak terlepas

Dari adanya partisipasi aktif anggota masyarakatnya. Masyarakat Daerah, baik sebagai kesatuan sistem maupun sebagai individu, merupakan bagian integral yang sangat penting dari sistem Pemerintah daerah. Karena secara prinsip penyelenggaraan

Otonomi khusus ditujukan guna mewujudkan masyarakat yang Sejahtera daerah yang bersangkutan oleh sebab itu, tanggungjawab penyelenggaraan pemerintah daerah tidak saja di tangan Kepala Daerah, DPR dan aparat pelaksanaannya, tapi juga di Tangan masyarakat. Salah satu dari rasa tanggung jawab masyarakat di atas adalah adanya sikap mendukung terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah yang antara lain ditunjukan melalui partisipasi aktif anggota masyarakat dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

Ditinjau dari segi organisasi, pemerintahan daerah merupakan organisasi yang bersistem terbuka (*open system*) menurut Kutz dan Kalin, organisasi seperti ini ditandai oleh adanya impor energi (*importation of energy*) dari lingkungan agar dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Tanpa adanya impor energi, suatu organisasi dengan sistem terbuka tidak dapat menjalankan fungsinya dengan sebaik-baiknya. Disamping itu, adanya partisipasi masyarakat didasarkan pada pertimbangan :⁷

“Bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat yang melaksanakannya melalui kegiatan bersama untuk mendapatkan tujuan suatu masa depan masyarakat itu

⁷ Mariam Budiarjo, *Partisipasi dan Politik*, Jakarta, 1982, hlm. 2

dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampu pimpinan untuk masa berikutnya”.

Ini berarti konsep partisipasi terkait secara langsung dengan ide demokrasi, di mana prinsip dasar demokrasi dari, dan untuk rakyat, kan :⁸

“Memberikan setiap warga negara kemungkinan untuk menaiki jejang atas skala sosial dengan demikian menurut hukum membuka jalan bagi hak-hak masyarakat untuk menindakan semua hak istimewa yang dibawa sejak lahir, serta menginginkan agar perjuangan demi keungglan dalam masyarakat ditentukan semata-mata oleh kemampuan seseorang.”

Prinsip inilah yang menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan Indonesia seperti yang secara jelas tercermin dalam Pasal 1 aya (2) Undang-undang Dasar 1942. Dan karena itu merupakan bagian integral yang tak terpisahkan dari sistem politik nasional, maka dengan sendirinya penyelenggraan pemerintahan daerah khusus harus juga dilantasi oleh prinsip diatas. Dengan demikian dari sudut ini, keberhasilan penyelenggaraan otonomi khusus sebagai bagian integral dari sistem pembangunan Nasional terutama diukur dari derajat ketertiban warganya dalam penyelenggaraan otonomi tersebut. Penyelenggaraan otonomi Khusus tanpa partisipasi masyarakat tidak dapat disebut berhasil, sekalipun mungkin daerah tersebut telah mandiri.

Dari beberapa pendapat tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dapat terjadi dengan empat jejang yaitu:

⁸ Rabut Michels, *Partai Politik Kecenderungan Dalam Birokrasi*, Jakarta, 1984, hlm. 2.

1. Partisipasi dalam proses pembuktian keputusan
2. Partisipasi dalam pelaksanaan
3. Partisipasi dalam proses penempatan hasil
4. Partisipasi dalam proses evaluasi

2. Unsur Keuangan Daerah

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata Kemampuan 2 otonomi tersebut. Penyelenggaraan otonomi daerah tanpa partisipasi daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *Selp Supporting* dalam bidang keuangan. Dengan perkataan lain, unsur keuangan merupakan unsur esensial bidang keuangan. Dengan perkataan lain, unsur keuangan merupakan unsur esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan ini, Pramudji mengatakan :⁹

“Pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan ... dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam menggunakan rumah tangganya sendiri.”

Dari pendapat diatas terlihat bahwa untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, daerah membutuhkan biaya atau uang tanpa adanya biaya yang cukup, maka bukan saja tidak mungkin bagi daerah untuk dapat menyelenggaraan tugas kewajiban serta kewenangan yang ada padanya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya, tapi juga cari pokok yang mendasar dari suatu daerah otonomi menjadi hilang. Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai

⁹ Pamudji, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia*, Jakarta, 1998, hlm. 42.

dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup pula dalam hal ini dapat memperolehnya melalui beberapa cara, yakni :¹⁰

1. Ia dapat mengumpulkan dana dari pajak daerah yang sudah direstui oleh pemerintah pusat;
2. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman dari pihak ketiga, pasar uang atau bank melalui pemerintah pusat;
3. Ikut ambil bagian dalam pendapatan pajak sentral yang dipungut daerah, misalnya sekian persen dari pendapatan daerah tersebut;
4. Pemerintah daerah dapat menerima bantuan atau subtransi di pemerintah pusat;
5. Pemerintah daerah dapat, menambah tarif pajak sentral tertentu, misalnya pajak kekayaan atau pajak pendapatan.

Pentingnya posisi keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah sangat di sadari oleh pemerintah. Demikian pula alternatif cara untuk mendapatkan keuangan yang memadai telah pula dipertimbangkan oleh pemerintah dan wakil-wakil rakyat. Hal ini dapat ditelusuri misalnya di penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai berikut :

“Agar Daerah mengurus rumah tangganya sendiri dengan baik- baiknya maka kepadanya perlu diberikan sumber pembiayaan yang cukup tetapi mengingat tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada daerah, maka kepada daerah diwajibkan untuk memanggil segala sumber kekayaan sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hubungannya dengan keuangan daerah ini maka ketentuan perundang-undangan yang mengaturnya adalah bagian XIII Paragraf 1, Pasal 53 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok Pemerintahan di daerah yang berbunyi sebagai berikut :

a. Pendapatan asli daerah sendiri yang terdiri dari :

1. Hasil Pajak Daerah;

¹⁰ Al Fianslain, *Pendapatan Daerah Ekonomi Orde Baru, Dalam Prisma, Nomor 4*, Jakarta, 11985, hlm. 41.

2. Hasil Retribusi Daerah;
 3. Hasil Perusahaan Daerah;
- b. Lain-lain pendapatan yang sah

Dari ketentuan tersebut diatas maka pendapat daerah dapat dibedakan ke dalam dua jenis, yaitu :

1. Pendapatan asli daerah
2. Pendapatan non asli daerah

Ketentuan dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 itu adalah ketentuan pokok yang masih memerlukan peraturan lebih lanjut. Ketentuan Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tersebut diatas kemudian dilanjutkan dengan ketentuan Pasal 57, yang menyatakan bahwa perundangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah diatur dengan Undang-undang. Selanjutnya Pasal 58 ayat (1) menegaskan pula bahwa dengan Undang-undang ditetapkan ketentuan pokok tentang pajak dan retribusi daerah. Mengenai perusahaan daerah dapat mengadakan perusahaan daerah yang menyelenggarakannya dan pembinaannya dilakukan atas ekonomi perusahaan dengan Undang-undang ditetapkan ketentuan pokok tentang perusahaan daerah.

Penyusunan anggaran keuangan daerah, sepanjang mengenai pendapatan daerah, harus diperhatikan pula peraturan perundang-undangan tentang perimbangan keuangan antara negara dan daerah yang berlaku, yaitu :

- a. Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 Tentang Pertimbangan Keuangan;
- b. Peraturan pemerintah Nomor 3 Tahun 1957 Tentang Penyerahan Pajak Negara Kepada Daerah;

- c. Peraturan Pemerintah tentang Nomor 4 Tahun 1957 Tentang Pemberian gajaran subsidi daerah dan sumbangan kepada daerah;
- d. Peraturan pemerintah tentang penetapan persentase dari beberapa penerimaan negara untuk daerah, yang tiap tahun dikeluarkan oleh pemerintah.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, diperhatikan bahwa segala peraturan perundangan yang lama yang mengatur tentang hubungan keuangan daerah, perusahaan, dan lain sebagainya, masih diatur dengan peraturan-peraturan yang lama. Jenis sumber-sumber pendapatan asli daerah terdiri dari :

1. Pajak Daerah;
 2. Retribusi Daerah;
 3. Pengusah Daerah;
 4. Dinas Daerah;
 5. Pendapatan daerah lainnya.
3. Unsur Peralatan

Faktor pelaratan tergolong penting dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan aktivitas pemerintah daerah, dalam pengertian untuk mempelajari atau memper mudah pekerjaan atau alat gerak aktivitas pemerintah daerah. Untuk dapat memperlancar daya kerja pemerintah daerah, maka diperlukan adanya pelaratan yang baik dalam arti cukup dalam jumlah dan efisien, efektif, serta praktis dalam penggunaannya.

Cukup tersedianya pelaratan bagi pemerintah daerah akan semakin mempermudah gerak aktifasinya atau semakin memperlancar penyelenggaraan pemerintah daerah. Semakinya, semakin langka pelaratan yang dimiliki, semakin

terbatas pula kemampuan gerak aktivitas pemerintah daerah dan dengan sendirinya akan menghambat penyelenggaraan pemerintah daerah.

Apabila penggunaan alat tertentu oleh pemerintah daerah tidak diikuti dengan adanya peningkatan dalam hasil kerjanya (*out put*), maka Penggunaan alat dimaksud sama sekali tidak fungsional bahkan hanya membeli keuangan daerah, karena setiap penyediaan alat, beberapa sederhananya pasti membutuhkan anggaran (dana) oleh karena itu apabila alat tersebut tidak efektif, maka hal ini pembrosan sebab dana yang dikeluarkan tersebut dapat lebih bermanfaat apabila dipergunakan untuk kebutuhan daerah yang lainnya. Semakin efektif penggunaan suatu jenis peralatan tertentu oleh Pemerintah daerah, akan semakin melincinkan jalan baginya, guna mewujudkan otonomi khusus yang menyatakan dan bertanggung jawab, sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, tapi sebaliknya cita-cita diatas akan semakin menjauh apabila alat-alat yang di pergunakan tidak efektif.

Pengelolaan peralatan daerah, maka tugas pokok yang harus dilaksanakan di samping pergadaan adalah :

- a. Penelitian dan penentuan kebutuhan;
- b. Penggundangan;
- c. Inverentaris/pembukaan;
- d. Penyaluran atau distribusi;
- e. Tata ruang;
- f. Pemeliharaan;
- g. Penyusutan/penghapusan dari daftar inverntarisasi.

Untuk dapat mengatasi keterbatasan peralatan yang dimiliki daerah dalam menjamin kelancaran tugas pekerjaan pemerintah daerah maka Peralatan yang dimiliki daerah-daerah perlu lebih ditingkatkan, peningkatan dimaksud harus benar-benar dapat menjamin kecukupan peralatan, baik kualitas maupun kawatitasnya, bagi setiap unit pemerintahan daerah yang ada dengan cukup terjamin peralatan maka tiap-tiap unit akan mampu memberikan kontribusinya bagi peningkatan kemampuan daerah seluruhnya.

4. Unsur Organisasi dan Management

Unsur yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi khusus adalah unsur organisasi dan management agar pelaksanaan otonomi khusus dapat berjalan dengan baik, dalam arti daerah dapat atau mampu mengurus rumah tangganya sendiri-sendiri maka diperlukan adanya organisasi dan management yang baik pula.

Organisasi dapat didefinisikan dalam berbagai rumus akan tetapi secara prinsip unsur-unsur yang menyertai pengertian organisasi dapat dirincikan ke dalam lima unsur, masing-masing :

- a. Adanya sekelompok yang mempunyai
- b. Tujuan bersama, yang hanya dapat diselenggarakan oleh Beberapa orang
- c. Karena sama atau usaha bersama antara anggota-amggota sekelompok itu supaya kerja sama berjalan dengan baik dan teratur maka diadakan
- d. Pembagian kerja dibawah satu pimpinan.

Mewujudkan suatu organisasi yang baik dan sehat maka dalam setiap organisasi perlu di terapkan asas-asas atau prinsip-prinsip tertentu, karena asas-

asas yang *facourtable* sarana pelantara guna menciptakan iklim secara keseluruhan. Asas-asas organisasi paling tidak mencakup enam asas masing-masing :

1. Perumusan tujuan dengan jelas;
2. Pembagian pekerjaan;
3. Pelimpahan wewenang;
4. Kordinasi;
5. Rentangan control dan;
6. Kesatuan komando;

Penyelenggaraan otonomi khusus dapat berjalan dengan sebaik- baiknya harus pula berpedoman pada penerapan prinsip-prinsip organisasi sebagaimana disebutkan diatas. Pembagian kerja merupakan asas selanjutnya yang harus diterapkan pada setiap organisasi termasuk organisasi pemerintah daerah. Pembagian kerja dapat dijalankan berdasarkan pedoman-pedoman tertentu, misalnya berdasarakan fungsi, produk dan jasa, wilayah, langganan, proses dan peralatan, waktu, pelayanan, ataupun proyek.

Pemerintah daerah sebagai suatu organisasi harus senantiasa memperhatikan dan menerapkan asas-asas tersebut atau guna menjamin terselenggaranya berbagai urusan yang telah dilimpahkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Disamping unsur organisasi maka isi lain yang sama penting adalah management, guna menjamin keberhasilan penyelenggaraan otonomi khusus. Menagement dapat dirumuskan dalam berbagai rumusan, tetapi secara prinsip terdapat sekurang-kurangnya lima fungsi pokok management ini, masing-masing perencanaan, perorganisasian penyusunan personal, pengarahan dan pengawasan, kelima fungsi ini merupakan fungsi pokok yang harus dilaksanakan

agar kelangsungan hidup atau organisasi dapat dipertahankan. Demikian pula halnya dengan organisasi pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah dapat benar-benar berjalan dengan baik dan efektif haruslah senantiasa mempertahankan dan menerapkan berbagai asas maupun fungsi yang terdapat pada organisasi dan management seperti yang disebut diatas. Tanpa adanya kemauan dan kemampuan untuk itu, sulit diharapkan penyelenggaraan otonomi khusus. Hal berikut yang tidak kalah penting adalah menyangkut tersedianya sarana dan parasarana di daerah untuk mendukung pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Sarana dan parasarana yang dimaksud terutama yang dimaksud ketersediaan perangkat daerah baik berupa dinas kantor dan unit kerja berikut perangkat penduduknya yang akan menjalankan setiap urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sesuai dengan tuntutan dengan tuntutan daerah.

D. Sejarah Pembentukan Provinsi Irian Jaya (Papua)

Mendalami peristiwa kembali ke Undang-undang Dasar 1945 dalam hubungannya dengan Irian Jaya (Papua). Suatu langkah politik yang sangat menguntungkan bangsa Indonesia, dalam rangka memewujudkan wilayah yang telah diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 sepenuhnya. Adapun tujuannya, untuk membuktikan, bahwa pengembalian Irian Jaya ke wilayah Republik Indonesia sangat memerlukan pemerintah pusat yang kuat.

Konfrensi Meja Bundar (KMB) disebutkan, bahwa dalam waktu satu tahun setelah KMB, akan diadakan perundingan antara Indonesian dengan mengenai Irian Jaya yang dalam KMB disebutkan daerah sengketa (*Dispute*

Area). Dari tahun 1950 sampai dengan 1959 Republik Indonesia memperjuangkan Irian Jaya baik secara langsung dengan Belanda selama 3 tahun, maupun melalui PBB selama 6 tahun, tetapi tidak berhasil. Hal itu disebabkan karena pemerintah pusat lemah dan primordialisme di daerah terus berkembang. Dengan kembali ke Undang-undang, pemerintah pusat menjadi kokoh, dan dalam waktu lebih. Kurang tiga setengah tahun Irian Jayah telah dapat kembali ke wilayah Republik Indonesia.

Setelah selama lebih kurang 3 tahun pembicaraan antara Republik Indonesia Belanda itu mengalami kegagalan, maka Indonesia memperjuangkan Irian Jaya melalui PBB pada bulan September 1945 dalam siding umum PBB 1 x, Indonesia mengajukan masalah Irian Jaya ke PBB. Ranjangan Refolusi agar pemerintah Belanda dan Republik Indonesia segerah mulai kembali merundingkan Irian Jaya Disiapkan oleh Indonesia di rancangan refolusi itu, pihak Indonesia mengemukakan beberapa hal yang intinya :

- a. Irian Jaya adalah merupakan bagian integral dari Indonesia
- b. Sesuai dengan uraian Dr. Jan Van Roijen di Dewan Keamanan PBB tahun 1948 bahwa Indonesia paling tidak terdiri dari atas 17 golongan etnis dan linguistik Ikatan Persatuan Nasionalisme dan Persatuan Bahasa, sehingga perbedaan rasial antara penduduk Irian Jaya dengan penduduk daerah lainnya tidak dapat dipakai sebagai ukuran.
- c. Geraka-gerakan Kemerdekaan di Irian Jaya ditekan dengan kekerasan oleh Belanda

- d. Kekuasaan Belanda seperti juga pada masa lalu tidak banyak berbuat untuk kemajuan ekonomi dan social di Irian Jaya
- e. Persetujuan-persetujuan Linggar Jati dan Renville menerima penderian dasar bahwa *Nederland Post Indie* secara keseluruannya akan dijelmakan dalam suatu negara Indonesia merdeka.
- f. KMB adalah suatu Kompromi sementara dalam hal penundaan masalah kedaulatan.
- g. Pada tahun-tahun 1950, 1951, dan 1952 Indonesia telah berusaha untuk meruntingkan masalah Irian Jaya itu, tetapi ditolak oleh Belanda.
- h. Indonesia mencari jalan pemecahan secara damai dan tidak meminta PBB untuk pemecahan segera. Ia hanya minta agar diadakan peruntingan kembali dengan anjuran dan dorongan PBB.
1. Tahapan usulan refolusi itu pihak Belanda menolak dengan alasan, yang intinya adalah sebagai berikut :
 - a. Perhatian Belanda mengenai *West Nieuw Gunea* yang terutama ialah demi kesejatraan penduduk asli yang primitif yang membutuhkan masa perwakilan selama diperlukan.
 - b. Belanda tidak menyetujui interpretasi Indonesia tentang penyerahan kedaulatan dalam KMB.
 - c. Berbagai komperensi yang diadakan sejak tahun 1949 selalu gagal berhubungan tidak sediaan Indonesia untuk bekompromi.
 - d. Belanda merasa berkewajiban memerintah di "*West Nieuw Gunea*" berdasarakan Piagam PBB tentang pemerintah perwakilan.

e. Dalam persoalan “*West Nieuw Guinea*”, pemerintah Belanda berulang kali mengatakan, bahwa dibutuhkan waktu secukupnya untuk dapat memberikan kesempatan penentuan masa depannya sendiri.

Setelah mengalami perdebatan dan mempertahankan beberapa saran amandemen dari semua pihak, akhirnya PBB mengharapkan agar Indonesia dan Belanda meneruskan usahanya untuk menyelesaikan perselisihan yang ada selaras dengan asas PBB. Di dalam mengajukan rancangan resolusi itu Indonesia mendapat dukungan dari 34 suara, sedangkan suara yang diperlukan adalah $\frac{2}{3} \times 60 = 40$ suara dengan demikian maka rancangan resolusi itu tidak dapat menjadi putusan, dan hanya bersifat seruan saja.

Perjuangan Di PBB Tahun 1955

1. Kemudian pada Sidang Umum PBB Ke-X pada tahun 1955, Indonesia mengajukan agar masalah Irian Jaya diacarakan kembali dengan disponsori oleh Negara Asian Afrika. Dengan melalui perdebatan yang serasi maka Indonesia dan Belanda akan mengadakan perundingan kemabali di Janewa dalam perundingan itu akan dikaitkan masalah finansial ekonomi dalam rangka Penijauan Kembali masalah Irian Jaya. Dengan hasil pendekatan tersebut, maka PBB tidak membuka perdebatan pada Sidang Umum Ke-X, dan hanya membuat pernyataan dengan perundingan Indonesia Belanda itu dapat berhasil.
2. Perundingan di Janewa ternyata tidak dapat menghasilkan titik temu yang diharapkan tetapi dunia internasional mengetahui dengan jelas,

bahwa Indonesia dan Belanda masih ada gajalan masalah Irian Jaya.

Perjuangan Di PBB Tahun 1956

1. Dengan kegagalan perundingan Janewa itu, maka pada sidang umum PBB yang ke-VI tahun 1956 diajukan lagi rancangan resolusi oleh 15 Negara Asia-Afrika. Rancangan Resolusi itu mengharapakan agar sidang umum menugaskan Ketua Umum PBB untuk membentuk Komisi Jasa-jasa baik yang terdiri dari 3 orang, guna membentuk kedua belah pihak dalam usaha menyelesaikan Irian Jaya dengan cara damai. Komisi itu harus melaporkan hasilnya pada Sidang Umum Ke-XII pada tahun 1957 Rancangan Resolusi ini pun mengalami Kegagalan karena dukungan suara kurang dari dua pertiga.
2. Pada tahun 1956 hubungan dipolmatik dan politik antara Indonesia Dengan Belanda semakin panas. Selanjutnya Indonesia melakukan politik konformasi di bidang politik dan ekonomi kalau pada tahun 1953 Indonesia telah menghapus misi militer Belanda sebagai reaksi atas sikap keras Belanda untuk tidak bersedia mengadakan perundingan lagi dengan Indonesia, maka tidk bersedia mengadakan perundingan lagi dengan Indonesia, maaka pada tanggal 15 Februari 1956 Indonesia telah memutuskan secara sepihak hubungan Uni Indonesia Belanda kemudian disusul dengan pembatalan secara sepihak keseluruhan persetujuan KMB dengan Undang-undang Pembatalan KMB pada tanggal 2 Maret tahun 1965. Pembatalan perjanjian secara sepihak itu oleh Belanda dianggap

sebagai pelanggaran hukum internasional. Bahkan Telah didaftarkan di sekretariat PBB pada tanggal 14 Agustus 1950.

Atas tuduhan tersebut Indonesia mengatakan, bahwa tolak ukur Internasional mengatur masing-masing pihak yang mengadakan Perjanjian wajib mentaatinya. Tetapi jika pihak yang satu telah Mengingkari janji, maka pihak yang lain tidak wajib untuk mentaatinya. Tindakan Belanda untuk memasukan "*Nederland West Nieuw Gunea*" (Irian Jaya) yang semula merupakan sebagian dari Hindia Belanda menjadi "*Nederland West Nieuw Gunea*" secara sepihak adalah jelas merupakan pelanggaran-pelanggaran perjanjian KMB, karena dengan tersebut merupakan daerah sengketa (*Dispute Area*). Karena Belanda sudah melanggar perjanjian KMB, tidak ada keharusan bagi Indonesia untuk mentaati KMB lagi.

Perundingan di PBB Tahun 1957 dan Selajutnya

1. Pada sidang umum ke- VII Tahun 1957, diulangi kembali rancangan resolusi mengenai resolusi Irian Jaya itu. Untuk hal ini bukan lagi diajukan oleh 15 negara, melainkan oleh 21 negara. Rancangan ini intinya sama dengan rancangan sebelumnya, hanya ada perbedaan tidak meminta Ketua Umum PBB menunjukan 3 anggota komisi, melainkan Ketua Umum PBB sendiri yang meminta sebagai pelantara. Dalam Lobbying dengan Delegasi Negara-negara lain. Indonesia memperoleh keyakinan, bahwa rancangan resolusi itu akan diterima. Tetapi diluar dugaan,

bahwa dalam pemungutan suara resmi, suara dua pertiga tidak dapat diperoleh, yang berarti rancangan itu gagal kembali. Dengan kegagalan rancangan resolusi yang kesekian kalinya itu, Indonesia berpendapat, bahwa jalan yang ditempuh melalui PBB bukan jalan yang menguntungkan. Sejak itu Indonesia menyatakan bahwa Indonesia tidak akan membawa Persoalan Irian Jaya ke sidang umum PBB bukan lagi, dan akan mencari jalan lain yang lebih dapat sampai saat itu Indonesia sudah cukup sabar untuk membicarakan Irian Jaya baik langsung dengan Belanda maupun PBB selama 7 Tahun.

2. Dengan adanya sikap yang tegas dari Indonesia tidak akan mengajukan masalah Irian Jaya ke PBB, maka dalam Sidang Umum PBB Ke-XII tahun 1958 tidak ada pembicaraan tentang Irian Jaya. Ini tidak berarti, bahwa Indonesia berhenti memperjuangkan pengembalian Irian Jaya Indonesia berpendirian, bahwa pada dasarnya pengembalian Irian Jaya tergantung kepada kekuatan nasional bangsa Indonesia sendiri. Setelah itu dimulailah

penggalangan kekuatan nasional yang kemudian menjadi “Politik” Konfrontasi Pembebasan Irian Jaya” Politik Konfromasi ini mendapat dukungan dari Negara-negara Asia-Afrika, karena Bangsa-bangsa Asia-Afrika di Bandung pada bulan April 1955 yang memerlukan Dasa Sila Bandung yang isinya sebagai berikut :

- a. Menghormati hak-hak dasar manusia dan tujuan serta asas-asas yang termuat dalam Piagam PBB.

- b. Menghormati kedaulatan dan integritas teritorial semua bangsa.
- c. Mengakui persamaan semua “Ras” dan persamaan semua bangsa besar maupun kecil.
- d. Tidak melakukan intervensi atau campur tangan dalam soal-soal dalam negara lain.
- e. Menghormati hak tiap-tiap bangsa untuk mempertahankan diri sendiri secara sendirian atau secara kolektif, sesuai dengan Piagam PBB.
- f.
 1. Tidak mempergunakan peraturan-peraturan dari pertahanan konflik untuk bertindak bagi kepentingan khusus dari salah satu dari Negara-negara besar.
 2. Tidak mengadakan tekanan terhadap negara lain
- g. Tidak melakukan tindakan-tindakan atau ancaman agresif ataupun penggunaan kekerasan terhadap integritas teritorial atau kemerdekaan politik sesuatu negara.
- h. Menyelesaikan segala perselisihan internasional dengan jalan damai, seperti perundingan, persetujuan, arbitrase atau penyelesaian hukum atau pun cara damai lain-lain menurut pilihan pihak-pihak yang bersangkutan, sesuai dengan Piagam PBB.
- i. Memajukan kepentingan bersama dan bekerja sama.
- j. Menghormati hukum dan kewajiban-kewajiban internasional. Mereka mendesak agar persoalan Irian Jaya dapat segera ditundaskan antara Belanda dengan Indonesia.

- a. Untuk menggalang kekuatan nasional dalam rangka konfrontasi itu, pemerintah membentuk Front Nasional Pembebasan Irian Jaya. Perusahaan-perusahaan Belanda dikuasi oleh Pemerintah Indonesia, dan Kekuatan Militer disekitar Irian Jaya.
- b. Dengan sikap Indonesia yang berani itu, Belanda tidak mau kalah, bahkan mengimbangi dengan Kapal Induk Kreal Doorman ke perairan Indonesia sebelah timur, guna melindungi Irian Jaya dari bahaya yang mengancam.
- c. Sementara itu Indonesia sudah terjadi pergantian Undang-undang Dasar, dengan Dekrit Perseden 5 Juli 1959. Ini berarti kekuasaan pemerintah pusat ada ditangan Presiden, yang dapat menentukan keputusan politik dengan cepat atas tindakan Belanda tersebut maka Indonesia menyatakan memutuskan hubungan diplomatik dengan Kerajaan Belanda pada Tanggal 17 Agustus 1960. Langkah menelorkan Resolusi PBB Nomor 1514 yang merupakan keharusan semua anggota PBB untuk seleksi mungkin mengakhiri kolonisasi dalam segala bentuk dan menifentasinya. Selain itu juga timbulnya desakan-desakan dari rakyat Belanda, agar pemerintah tidak lagi mempertahankan Irian Jaya yang memerlukan biaya yang cukup besar dan masih bersifat spekulatif.
- d. Resolosi PBB Nomor 1514 yang merupakan angin segar bagi Indonesia itu membawa Belanda untuk berfikir lebih jauh. Kalau semula Indonesia yang mengajukan masalah Irian Jaya itu ke PBB,

maka harus telah berbalik, Belandalah yang mengajukan masalah Irian Jaya itu ke PBB. Ternyata pada Tahun 1961, dalam sidang umum PBB ke-XVI Belanda mengajukan masalah Irian Jaya ini ke PBB, tetapi masih tetap jauh dari keinginan Indonesia. Belanda menyatakan bahwa Irian Jaya belum pemerintah sendiri (*Non Self Government Territory*). Penduduk Irian Jaya harus di beri kesempatan untuk menentukan nasibnya sendiri (*Self Determination*). Belanda akan mengakhiri kekuasaannya di Irian Jaya setelah penentuan nasib sendiri itu langsung dengan bantuan PBB. Langkah tersebut adalah usaha menginternasionaliskan Irian Jaya, dan menentukan hak nasib sendiri itu akan diserahkan Belanda ke PBB. Bagi Indonesia yang sudah memutuskan hubungan dipolmatik dengan Belanda itu, menyanggah usulan tersebut tidak relevan. “Penentuan nasib sendiri bagi rakyat Irian Jaya, sudah dilaksanakan bersama-sama dengan seluruh rakyat Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berupa Proklamasi Kemerdekaan”. Belanda ingin memberi kesan, seolah-olah mengusahkan dekoniasai yang patut dihargai oleh dunia internasional. Pengajuan usul itu tidak menyinggung hubungan dengan Indonesia, dan tidak mengemukakan latar belakang sejarahnya. Di dalam perdebatan di PBB Belanda mengemukakan, bahwa hal itu tidak dibicarakan langsung dengan Indonesia, karena Indonesia telah memutuskan hubungan dipolmatik secara sepihak dengan Belanda pada tanggal 17 Agustus 1960. Dan sebelum itu Indonesia hanya

bersedia berunding mengenai masalah Irian Jaya atas dasar penyerahan kekuasaan wilayah tersebut.

- e. Sebagai jalan keluar dari kemacetan usulan Belanda itu, maka kelompok *Brazaville* dari Afrika mengajukan rancangan resolusi yang isinya agar pemerintah Indonesia dan pemerintah Belanda membuka perundingan kembali guna membicarakan masalah Irian Jaya untuk meninjau kemungkinan penetapan wilayah barat itu sementara dibawah pengawasan PBB. Rancangan tersebut apa bila ternyata sampai dengan 1 Maret 1962 tidak ada kita sepakat antara Indonesia dengan Belanda. Rancangan resolusi itu juga tidak dapat menjadi keputusan, karena mayoritas dua pertiga tidak pula dapat dicapai dengan kegagalan Rancangan Resolusi India yang isinya mencegah Indonesia dan Belanda mengadakan pembicaraan kembali perundingan bilateral di bawa pengawasan Ketua Umum PBB dengan tidak menyebutkan batas waktu rancangan ini pun tidak dapat mencapai dua pertiga.