

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Cita-cita tersebut mestinya diperuntukkan bagi seluruh rakyat Indonesia, dari Sabang sampai Merauke. Dari Aceh hingga Papua. Meskipun ada cita-cita membangun masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera, yang terjadi di Papua hingga saat ini masih sebaliknya. Provinsi Papua sejak berintegrasi ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan nama Irian Barat kemudian Irian Jaya dan sekarang Papua dalam perjalanannya penuh dengan gejolak, dan permasalahan dibidang Pendidikan dan lain-lain yang tidak pernah terselesaikan sampai sekarang, walaupun telah diberikan otonomi khusus.

Otonomi Khusus baru dikenal dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia di era reformasi. Sebelumnya, hanya dikenal istilah daerah khusus dan daerah istimewa.¹

Otonomi Khusus secara resmi menjadi bagian dari sistem penyelenggaraan Negara melalui Perubahan Kedua UUD 1945. Keberadaan otonomi khusus merupakan salah satu bagian dari pembalikan politik penyelenggaraan Negara yang

¹ Pasal 18 UUD 1945 sebelum Perubahan menyatakan “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

semula bersifat sentralistis² dan seragam menuju kepada desentralisasi³ dan penghargaan kepada keberagaman. Hal ini selaras dengan demokratisasi yang menjadi arus utama reformasi. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan menghendaki adanya desentralisasi dan penghormatan terhadap keberagaman daerah terutama Otonomi Khusus Provinsi Papua.⁴

Otonomi Khusus Papua, yang diimplementasikan di wilayah Provinsi Papua seiring dengan diberlakukannya UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, telah berjalan lebih dari satu dekade. Otonomi khusus Papua sendiri merupakan sebuah terobosan yang ditawarkan oleh Pemerintah dan *milestone* penting bagi dialog yang konstruktif dan berkelanjutan untuk menyelesaikan berbagai masalah dibidang pendidikan dan kesejahteraan sosial yang mewarnai wilayah paling timur Indonesia tersebut.

Undang- undang Otonomi Khusus Papua adalah sebuah aturan atau kebijakan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat dalam upaya meningkatkan pembangunan dalam berbagai aspek dengan empat prioritas utama yaitu ekonomi, pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Secara filosofis UU Otonomi khusus ini dibuat sebagai langkah untuk mensejajarkan Papua dengan wilayah lainnya di Indonesia serta juga sebagai langkah proteksi bagi hak-hak dasar Orang asli Papua yang sejak berintegrasi dengan NKRI hak-hak dasar mereka terabaikan dan

² Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Sentralisasi adalah berorientasi ke pusat.

³ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Desentralisasi adalah sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah.

⁴ Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 menyatakan “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.

termarginalkan. Singkatnya kemakmuran dan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi orang asli Papua.⁵

Penelitian tentang Otonomi Khusus Papua menjadi penting setidaknya disebabkan oleh 2 hal, yaitu :

Pertama, cukup banyak anak Papua tidak mengenyam pendidikan yang memerdekakan ini. Masalah-masalah besar membelenggu pendidikan di Papua dan mengancam potensi anak-anak Papua untuk tumbuh sebagai insan-insan yang merdeka.

Kedua, Kebijakan Otonomi Khusus Papua terhadap pembangunan Pendidikan sangatlah penting untuk dikaji, karena Penyelenggaraan Pendidikan idealnya membantu anak-anak peserta didik membuka akses mereka terhadap pengetahuan, yang membantu mereka untuk bertumbuh dan berkembang dalam banyak aspek hidup mereka.

Dengan adanya Otonomi Khusus Provinsi Papua maka Kebijakan yang berlandaskan dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua merupakan respons atas upaya menyelesaikan persoalan pendidikan di bumi Papua. Oleh karena itu, implementasi kebijakan otonomi khusus Papua yang telah berjalan lebih dari satu dasawarsa ini, seyogyanya telah mampu memenuhi rasa keadilan atas berbagai kebijakan pemerintah. Akses pembangunan dan kesejahteraan masyarakat kemudian mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang ideal di Provinsi Papua. Namun, pada tataran implementasi justru pelaksanaan

⁵ Agus Sumule, *Mencari Jalan Tengah: Otonomi Khusus Provinsi Papua*, (Jayapura: Uncen, 2002), hal. 10.

otonomi khusus di Papua menuai berbagai problematika. Sehingga, otonomi khusus yang mempunyai cita-cita luhur justru meningkatkan ketidakpercayaan masyarakat pada pemerintah. Otonomi khusus memang terinformasikan kepada masyarakat luas (utamanya dalam hal ini di Kota dan Kabupaten Jayapura) tetapi tidak *well-informed*. Terlepas dari berbagai kelemahan implementasi yang merujuk pada kekhawatiran terhadap inkonsistensi kebijakan otonomi khusus, maka pelaksanaan otonomi khusus di Papua perlu dilakukan berbagai upaya pembenahan guna memposisikan kembali bahwa otonomi khusus mempunyai makna yang penting bagi pemberian afirmasi kebijakan pembangunan yang seluas-luasnya ditujukan bagi kesejahteraan masyarakat dan rakyat yang ada di Papua.⁶

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 56 : 1-6, mengatur tentang hak setiap penduduk memperoleh pendidikan bermutu pada semua jenjang, jalur dan jenis pendidikan dengan meminimalkan beban masyarakat yang sekecil mungkin. Pihak swasta (Lembaga Agama, Lembaga Swadaya Masyarakat dan Dunia Usaha) yang memenuhi syarat diberi kesempatan yang luas untuk berperan dalam mengembangkan program-program.⁷ Sehubungan dengan itu, Pemerintah Provinsi Papua dan Kabupaten/Kota diharuskan memfasilitasi dalam bentuk bantuan/subsidi yang diatur lebih lanjut di dalam Perdasi tentang pendidikan.

⁶ <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/15/03/21/nlkd4r-pekerja-freeport-indonesia-berharap-penggugat-jokowi-bertindak-adil> Redaktur : Indah Wulandari (Di Akses pada tanggal : 8 Oktober 2015, Pukul 19.25 WIB).

⁷ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Lahirnya Perdasi Provinsi Papua Nomor : 5 Tahun 2006 tentang pembangunan pendidikan di Provinsi Papua, diharapkan menjadi landasan utama bagi suksesnya implementasi otonomi khusus di bidang pendidikan.⁸

Dari penjelasan mendasar tersebut diatas, maka untuk pemberian Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua jangan dianggap sebagai titik akhir dari sebuah pergolakan dari rasa ketidakadilan rakyat. Pendekatan dan pemberdayaan masyarakat papua dari segala aspek pembangunan perlu dikedepankan dalam rangka menembus kesalahan kebijakan pemerintah pusat yang telah terjadi selama ini.⁹

Oleh karena itu, berdasarkan uraian yang dipaparkan oleh penulis di atas, maka penulis mengkaji mengenai Otonomi Khusus Provinsi Papua yang dalam hal ini adalah skripsi hukum. Pembahasan skripsi ini dengan judul:

Kajian Yuridis Kebijakan Otonomi Khusus Papua di Bidang Pendidikan Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Berkaitan Dengan Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah Provinsi Papua

⁸ Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 5 Tahun 2006 tentang pembangunan pendidikan di Provinsi Papua.

⁹ H. Inu Kencana Syafie, Azhari, *Sistem Politik Indonesia*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), hal. 140.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Dalam penelitian skripsi ini penulis merumuskan tentang dua pokok permasalahan antara lain :

1. Bagaimanakah Pengaturan Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah Provinsi Papua di Bidang Pendidikan sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua?
2. Bagaimana Kebijakan Pendidikan Provinsi Papua setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian skripsi ini adalah untuk menjawab pokok permasalahan yang dikemukakan pada sub pendahuluan diatas. Tujuan penelitian tersebut, adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Pengaturan Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah Provinsi Papua di Bidang Pendidikan sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.
2. Untuk mengetahui Kebijakan Pendidikan Provinsi Papua setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

1.4.1. Manfaat Praktis

1. Skripsi ini bermanfaat untuk para Pejabat Pemerintah Daerah Provinsi Papua agar dapat berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat, yang dalam hal ini adalah Menteri Budaya Dikdasmen RI untuk meninjau kembali pembangunan Pendidikan di Negeri Papua setelah dilaksanakannya Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua.
2. Dan bermanfaat juga untuk masyarakat serta kaum intelektual supaya dapat mengetahui apa saja latar belakang pembentukan UU Otonomi Khusus Provinsi Papua peran pemerintah Papua dalam melaksanakan Sistem Pendidikan Nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

1.4.2. Manfaat Teoritis

1. Skripsi ini diharapkan berguna sebagai bahan untuk pengembangan wawasan dan kajian lebih lanjut bagi yang ingin mengetahui dan memperdalam tentang latar belakang tujuan pemberian Otonomi Khusus Provinsi Papua dan pelaksanaan arah Kebijakan Otonomi Khusus Papua berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

2. Skripsi ini bermanfaat untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syaratnya untuk mencapai gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul yang merupakan kewajiban bagi setiap mahasiswa untuk menyelesaikan pendidikannya di Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul.

1.5. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional merupakan suatu pengarahan atau pedoman konkret yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti. Definisi operasional mengungkapkan beberapa pengertian yang dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum. Untuk memberikan arah atau pedoman yang jelas dalam penelitian ini, maka perlu memahami definisi-definisi sebagai berikut :

1. Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.¹⁰
2. Papua adalah salah satu bagian dari Indonesia yang mempunyai ironi paling besar, memiliki kekayaan alam begitu melimpah di satu sisi, kemiskinan dan keterbelakangan yang nampak dengan mata telanjang.¹¹

¹⁰ Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, Pasal 1 huruf (b).

¹¹ Yang dimaksud dengan Papua di sini dan seterusnya adalah kawasan Pulau Papua bagian barat, kawasan yang menjadi bagian dari Indonesia.

3. Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹²
5. Kinerja adalah prestasi/kemampuan kerja untuk merubah sistem yang ada menjadi lebih baik.
6. Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.¹³
7. Pembangunan adalah suatu proses perubahan sosial dengan partisipatori yang luas dalam suatu masyarakat yang dimaksudkan untuk kemajuan sosial dan material (termasuk bertambah besarnya kebebasan, keadilan, dan kualitas lainnya yang dihargai) untuk mayoritas rakyat melalui kontrol yang lebih besar yang mereka peroleh terhadap lingkungan mereka.
8. Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif

¹² Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.¹⁴

9. Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.¹⁵

10. Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.¹⁶

1.6. KERANGKA TEORI

1.6.1. Teori Bentuk Negara dan Bentuk Pemerintahan

Secara esensial pemerintahan di daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya. Kewenangan pemerintah daerah terkait dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terpola dalam sistem pemerintahan negara federal atau negara kesatuan. Sistem negara federal terpola pada tiga struktur tingkatan utama yaitu pemerintahan federal (pusat), pemerintahan negara bagian (provinsi), dan pemerintahan daerah otonom. Sedangkan sistem negara kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan

¹⁴ Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, Pasal 1 angka (1).

¹⁵ Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, Pasal 1 angka (2).

¹⁶ Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, Pasal 1 angka (3).

utama, yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten dan kota).¹⁷

Kajian ilmu negara dan hukum tata negara dalam perkembangannya, bentuk dan susunan negara menjadi obyek perdebatan sejak dahulu. Isitlah bentuk negara diajukan pada monarki¹⁸ dan republik¹⁹, serta istilah susunan negara ditujukan pada kesatuan dan federasi²⁰. Jadi yang diatur dan diurus bersama oleh Pemerintah Federasi itu pada prinsipnya adalah urusan-urusan pokok yang menentukan hidup matinya Negara Federasi tersebut. Diatur dan diurus oleh Pemerintah Federasi dengan maksud agar ada kesatuan, baik dalam hal pengaturannya maupun dalam hal pelaksanaannya serta penyelenggaraannya. Sedangkan urusan selebihnya, maksudnya yang tidak diatur dan diurus secara bersama-sama masih tetap menjadi wewenang Pemerintah Negara-negara bagian untuk mengatur dan mengurusnya.

Sementara Hans Kelsen²¹ sebagai penganut ajaran positivisme memberi klasifikasi bentuk negara menurut kriteria yang ditetapkannya sendiri antara lain negara heteronom, otonom, totaliter atau etatistis, dan liberal.

¹⁷ Perdebatan tentang kesatuan atau federasi dalam pendirian NKRI terjadi pada saat sidang Panitia Hukum Dasar, tanggal 11 Juli 1945, yang dipimpin oleh Syusa (Ketua) Ir. Soekarno. H. Agus Salim mengajukan tanggapan "... perundingan tentang memilih antara unitarisme atau federalism ... sebab itu tergantung pada sifat dan bentuknya urusan yang kita letakkan antara pemerintah pusat dan daerah ... "Hasil sidang menunjukkan, setelah Soekarno (Syusa) meminta pengambilan suara, dengan 17 orang menyatakan mufakat untuk unitarisme (berdiri), dan 2 orang tidak mufakat (tidak berdiri).

¹⁸ Negara dimana pemerintahannya hanya dipegang oleh satu orang saja, dan pemerintahannya itu ditujukan oleh kepentingan umum.

¹⁹ Negara dimana pemerintahannya itu dipegang oleh rakyat atau kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat.

²⁰ Di dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Sedangkan di dalam negara federal biasanya, pemerintah federal diberi kekuasaan penuh di bidang moneter, pertanahan, peradilan, dan hubungan luar negeri. Kekuasaan negara bagian biasanya sangat menonjol dalam urusan-urusan domestik, seperti pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial dan keamanan masyarakat.

²¹ Menentukan kriteria bentuk negara, yaitu sifat mengikatnya peraturan hukum yang dibuat atau dikeluarkan oleh penguasa yang berwenang, maka lahirlah klasifikasi negara heteronom dan

Sir John A.R. Marriot dalam Gadjong menyamakan istilah negara dengan susunan negara dengan memberikan klasifikasi negara berdasarkan susunan pemerintahan yang bisa melahirkan bentuk negara federasi. Sri Soemantri dalam pandangannya memakai istilah bentuk negara yaitu negara serikat serta negara kesatuan.

Sementara, penentuan mengenai susunan negara, Jellinek memberikan istilah "*staatenverbindungen*" untuk istilah negara kesatuan, federal, dan konfederal. Untuk membedakan ketiga susunan negara tersebut dapat dilihat pada letak kedaulatan, wewenang kepada rakyat, dan wewenang membuat undang-undang.

Dapat dilihat bahwa suatu konstitusi di samping mengatur pembagian kekuasaan Negara secara horizontal yaitu menurut fungsinya sehingga kita kenal fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif, konstitusi tersebut juga mengatur pembagian kekuasaan Negara secara vertical (menurut tingkat), atau mengatur bangunan negara itu sehingga kita mengenal; (1) Konstitusi yang konfederalistis, bangunan negaranya disebut negara konfederasi atau serikat negara-negara. (2) Konstitusi yang federalis, bangunan negaranya disebut negara-negara serikat, dan (3) konstitusi yang unitaristis bangunan negaranya disebut negara unitaristis atau Negara Kesatuan.²²

Apabila ditinjau dari susunannya, bentuk negara dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu:

negara otonom serta sifat keleluasaan penguasa atau pemerintah dalam mencampuri atau mengatur kehidupan warga negara, maka lahirlah klasifikasi negara totaliter atau etatistis dan negara liberal.

²² Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Cet. 7, (Jakarta: Gaya Media Pratama Jakarta, 2008), hal. 207.

(1) Negara Konfederasi

Negara Konfederasi (Serikat Negara-negara) adalah bentuk serikat dari negara-negara bersangkutan. Diragukan juga apakah Konfederasi ini merupakan suatu Negara dan diragukan juga apakah Konfederasi ini mempunyai Konstitusi. Ada pendapat yang menyatakan bahwa Serikat negara-negara untuk menyelenggarakan satu bidang atau lebih, jadi kerja sama tersebut kurang tepat kalau diatur dalam satu konstitusi.

Menurut L. Oppenheim²³ Konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh yang untuk mempertahankan kemerdekaan ekstern dan intern, bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota Konfederasi tetapi tidak terhadap warga negara dari negara yang mengadakan Konfederasi tersebut.

(2) Negara Federal

Disebutkan Negara Federal jika kekuasaan itu dibagi antara Pusat dan Daerah/Bagian dalam Negara itu sedemikian rupa sehingga masing-masing Daerah/Bagian dalam Negara itu bebas dari campur tangan satu sama lain dan hubungannya sendiri-sendiri terhadap pusat. Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaannya sendiri, demikian juga Daerah/Bagian masing-masing mempunyai kekuasaan yang tidak lebih tinggi atau lebih rendah dari yang lainnya. Kekuasaannya masing-masing sama dan sederajat. Hanya untuk beberapa

²³ Lihat Edward M. Sait, *Political Institutions: A Preface*, (New York: Appleton Century Crofts Inc, 1938), hal. 385. Dikutip kembali oleh Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cet. 10, (Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 1991), hal. 144.

kekuasaan tertentu, Pemerintah Pusat/Federal mempunyai kelebihan antara lain dalam bidang pertahanan urusan luar negeri menentukan mata uang yang berlaku, pos dan sebagainya.

Sama halnya dengan negara-negara Kesatuan yang wewenang Pemerintah Daerahnya jarang ada yang sama, pada Negara-negara Federal pun jarang ada Negara yang sama pembagian kekuasaannya antara Pemerintah Federal dengan Pemerintah Daerah/Bagiannya. Hal tersebut menurut C. F. Strong²⁴ karena :

- 1) Perbedaan membagi kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara-negara bagian

(Last to the manner in which the power are distributed between the federal and state authorities).

- 2) Lembaga mana yang berwenang menyelesaikan perselisihan yang timbul antara pemerintah federal dengan pemerintah negara-negara bagian.

(Last to the nature of the authority for preserving the supremacy of the constitution over the federal and state authorities if they should come un to conflict with one another)

Dari uraian di atas kita dapat menerima tiga ciri dari Negara Federal menurut C. F. Strong yaitu :

1. Adanya supermasi daripada Konstitusi di mana Federal itu terwujud.

²⁴ C. F. Strong, *Modern Political Constitution, An Introduction to Comparative Study of their History and Existing Form*, (London: Sidwich and Jackson Ltd, 1960), hal. 100.

2. Adanya pembagian kekuasaan antara negara-negara federal dengan negara-negara bagian.
3. Adanya satu lembaga yang diberi wewenang untuk menyelesaikan suatu perselisihan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara-negara bagian.

Tentang perbedaan antara Negara Serikat (Federal) dengan Negara Kesatuan (Unitary State) oleh Kranenburg²⁵ disebutkan sebagai berikut :

1. Dalam Negara Serikat, bagian-bagian mempunyai sendiri kekuasaan membuat konstitusi (power constituent), mereka dapat mengatur sendiri bentuk organisasi mereka dalam batas-batas konstitusi nasional, sedang dalam negara kesatuan, bagian ditetapkan sedikitnya secara garis besar oleh pembuat undang-undang pusat.
2. Dalam Negara Serikat, kekuasaan pembuat undang-undang pusat untuk memberikan peraturan mengenai, pelbagai perkara telah disebut satu persatu, sedang dalam negara kesatuan kekuasaan pembuat undang-undang pusat telah diberikan dalam rumus yang sangat umum dan kekuasaan legislative badan-badan yang lebih rendah tergantung pada pembuat undang-undang pusat menggunakan kekuasaan itu. Dan dalam praktek batas-batas rumah tangga bagian/daerah ditentukan oleh pembuat undang-undang pusat. Hal yang belum diurus oleh pembuat undang-undang pusat boleh diatur oleh bagian/daerah.

²⁵ Kranenburg., *Op. Cit.*, hal. 177.

(3) Negara kesatuan

Disebut Negara Kesatuan Apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif Pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan Pemerintah yang di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif Pusat dan Daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya. Menurut C. F. Strong,²⁶ ciri dari Negara Kesatuan ialah bahwa “kedaulatan tidak terbagi” atau dengan perkataan lain kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi, karena Konstitusi Negara Kesatuan tidak mengakui adanya bagian legislatif lain, selain dari badan legislatif Pusat (*The essence of a unitary state is that the sovereignty of is undivided, or, in, other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law making body than the central one*), dan menyebutkan kemudian bahwa ada dua ciri yang mutlak melekat pada suatu Negara Kesatuan yaitu :

1. Dekonstralisasi
2. Desentralisasi

Dekonstralisasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah, Kepala Instansi, Vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabat di daerah.

²⁶ C. F. Strong., *Op. Cit.*, hal. 80.

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat sebagai tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangga Daerah bersangkutan.

Pada Negara Kesatuan, kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan di Negara Kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*Ultravires*). Dengan kata lain, daerah memiliki kewenangan/kekuasaan terbatas atau limitative. Pola *general competence* dan *ultravires* digunakan pada Negara – Negara berkembang dan maju, pola *ultravires* cenderung terdesak oleh *general competence*.²⁷

Menurut Philip Mahwood dalam Gadjong bahwa kalau dikaji pelimpahan kewenangan dalam konteks Negara kesatuan, pada dasarnya berada di tangan pemerintah pusat.²⁸

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada Negara kesatuan adalah:

- a. Kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah yang diberi hak dan kewenangan mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintah yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi, proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan.

²⁷ C. F. Strong, *Modern Political Constitution, An Introduction to Comparative Study of their History and Existing Form*, (London: Sidwich and Jackson Ltd, 1960), hal. 62.

²⁸ Gadjong, Aggussalim Andi, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum, Analisis Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah Semenjak Tahun 1945 Sampai Dengan 2004*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hal. 71.

- b. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hirarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal.
- c. Kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu dimana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut

Jadi berdasarkan konsepsi Negara Kesatuan model apapun yang digunakan baik *ultravires* maupun *general competence*, keberadaan peran pemerintah pusat tetap dibutuhkan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan pemerintah secara menyeluruh.

Kajian pemerintah Negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama yaitu sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik atau sifatnya desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada Negara. Artinya dari bentuk dan susunan Negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah kekuasaan itu di pusatkan di pemerintahan pusat. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu Negara, maka bisa berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Sistem ini secara langsung

mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.²⁹

Dalam kaitan itu, maka perkembangan dewasa ini, khususnya dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah memperlihatkan adanya bentuk campuran antara Negara kesatuan dengan Negara federal, yang sebagian besar wilayah di bawah Negara kesatuan. Namun, dengan pertimbangan tertentu, sebagian wilayah lainnya diberi otonomi khusus dalam konstitusi yang berada dalam bingkai Negara kesatuan sehingga dalam wewenang pemerintahan baik sebagai badan eksekutif maupun sebagai badan legislatif setempat berwenang berbentuk atau mengeluarkan undang-undang dalam bentuk peraturan daerah (*local law*) atau peraturan daerah khusus (*local option*), menjalankan pemerintahan dan memiliki pemerintahan sendiri (tetapi tidak berdaulat sebagai suatu Negara merdeka atau suatu bangsa), bahkan lembaga-lembaga representasi kultural masyarakat adat (dalam rangka perlindungan dan penghormatan hak-hak asli masyarakat setempat: adat, budaya, dan agama) diberikan kewenangan-kewenangan tertentu (terbatas) untuk menjalankan sebagian urusan pemerintahan lokal sesuai kewenangan-kewenangan tertentu yang diberikan oleh pemerintah pusat dan yang diamanatkan undang-undang yang menjadi dasar dalam menjalankan kewenangan-kewenangan khusus tersebut.³⁰

Negara kesatuan seperti Indonesia, desentralisasi merupakan pengalihan atau pelimpahan kewenangan secara teritorial atau kewilayahan yang berarti

²⁹ Yohanis Anton Raharusun, *Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI (Telaah Yuridis Terhadap Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua)*, (Jakarta: Konstitusi Press, Maret, 2009), hal. 63.

³⁰ *Ibid.*, hal. 67.

pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah di dalam Negara dan fungsional yang berarti pelimpahan kewenangan kepada organisasi fungsional (teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.³¹

Didalam Negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas Negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang di urus oleh pemerintahan lokal sendiri. Hal ini, pada gilirannya tentu akan menimbulkan hubungan kewenangan dan pengawasan.³²

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dari tuntutan ekonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik-menarik antara kedua kecenderungan tersebut. Tarik menarik itu bukanlah sesuatu yang perlu dihilangkan. Upaya untuk menghilangkannya tidak akan pernah berhasil, karena itu merupakan sesuatu yang alami. Kehidupan bernegara dan berpemerintahan tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat, baik masyarakatnya sendiri maupun masyarakat luarnya. Negara atau pemerintahan yang baik adalah yang berkiprah sesuai dengan dinamika

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, hal. 68.

masyarakatnya. Dalam kondisi itulah semestinya dilihat kecenderungan ke arah kesatuan atau otonomi.³³

Menurut Mahfud MD, Negara Kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau melalui dekonsentrasi. Ini berarti bahwa daerah-daerah itu mendapat hak yang datang dari, dan diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan Undang-undang dan berdasarkan konstitusi.³⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie Negara Indonesia adalah Negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam Undang-undang Dasar dan Undang-undang, sedangkan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan pengaturan-pengaturan konstitusional yang demikian, berarti Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan federal *arrangement* atau pengaturan yang bersifat federalistis.³⁵

Menurut Strong dalam Rozali Abdullah Negara Kesatuan ialah bentuk Negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada Pemerintah Pusat dan tidak pada Pemerintah Daerah. Lebih lanjut, Miriam Budiardjo dalam Rozali Abdullah

³³ *Ibid.*

³⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006), hal. 221.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, (Jakarta: The Habbie Center, 2001), hal. 28.

menambahkan bahwa Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi).³⁶

Dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), dinyatakan dengan tegas bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip negara kesatuan ialah pemegang kekuasaan tertinggi atas seluruh urusan negara adalah Pemerintah Pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa semua urusan negara kesatuan tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*een heid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat. Tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan (otonomi), maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintahan lokal sendiri. Hal ini, pada gilirannya akan menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan serta supervisi.

1.6.2. Teori Otonomi

Dalam desentralisasi selalu dimulai dengan pembentukan daerah otonom melalui UU, sehingga pemerintah daerah adalah pembentukan pemerintah pusat. Dengan demikian status pemerintah daerah dapat dibubarkan, dimekarkan atau

³⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksana Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Edisi 1, Cet. I (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 81.

diciutkan kembali dengan UU. Desentralisasi melahirkan otonomi daerah yang meliputi pemerintahan daerah dalam pengertian organ, pemerintahan daerah dalam pengertian aktivitas atau kegiatan, dan teritori pemerintah daerah.³⁷

Ada empat identifikasi konsep dari otonomi yakni bisa berarti sebagai hak untuk mengelola wilayahnya, kemadirian, perasaan dengan desentralisasi dan kekuatan eksklusif dari legalisasi seperti administrasi dan pemekaran daerah. *In principle, autonomy is regarded as granting internal self-government to a region or group of person, and thus partial independence from the influence of the national or central government.*³⁸ Secara ringkas menurut Lili Romli (2007) konsep otonomi daerah, pada hakikatnya, mengadung arti adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif, menurut prakarsa sendiri.³⁹

Otonomi khusus yang diperkenalkan oleh pemerintah pusat dibuat untuk menciptakan kedamaian didaerah berkonflik seperti Aceh dan Papua. Sejarah banyak menghantarkan contoh dari situasi konflik dimana ketidakpuasan, konsentrasi territorial minoritas telah menjadi tuntutan Negara pada basis untuk hak menentukan sendiri atau *self-determination*. Hal ini yang dituntut oleh rakyat papua yang termaginalkan sehingga keadaannya sebagai rakyat yang diminoritaskan. Perlunya negoisasi dan mediasi sebagai langkah dalam melakukan dialog dengan

³⁷ Eko Prasajo, "*Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*", (Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2006), hal, 11.

³⁸ Hans-Joachim Heintze, "*Teritorial Autonomy : A Possible Solution of Self-determination Conflicts*", (The Friedrich Ebert Foundation), hal, 56.

³⁹ Lili Romli, "*Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*", (Pustaka Pelajar, 2007), hal. 7.

rakyat Papua untuk menawarkan otonomi khusus yang menjadi tantangan untuk rakyat Papua agar bisa mengelola wilayahnya sendiri dengan kemandirian dalam NKRI karena *minorities have a right to organize themselves*⁴⁰ dan ketidakmandirian yang tercipta menunjukkan ketergantungan daerah terhadap pusat. Walaupun ketergantungan itu sendiri ciptaan pemerintah pusat pada rezim orde baru.

Otonomi selalu hasil dari negoisasi antara Negara dengan kelompok minoritas baik membahas mengenai persiapan, cita-cita atau tujuan yang diinginkan dan jenis mekanisme dari mengelola pemerintahannya nanti. Regulasi dari otonomi biasanya selalu digunakan dalam solusi tiap kasus dimana tidak ada peraturan yang umum dalam hukum international mengenai otonomi utama kepada kelompok manapun, kemungkinan dalam pengecualian dari pribumi atau penduduk asli wilayah tersebut. *Fact that the possibility is mentioned in a number of OSCE documents has to be emphasized as it shows that autonomy is of increasing importance in enforcing minority 'and group' rights to identity.*⁴¹

1.7. METODE PENELITIAN

Dalam penyusunan skripsi ini, metode penelitian yang dipakai adalah dengan pendekatan normatif yaitu dengan melakukan penelitian dari bahan pustaka dan studi dokumen.⁴²

⁴⁰ Hans-Joachim Heintze, *Op Cit.*, hal. 36.

⁴¹ Hans-Joachim Heintze, "*Teritorial Autonomy : A Possible Solution of self-determination conflicts*", (The Friedrich Ebert Foundation), hal. 55.

⁴² Henry Arianto, *Metode Penelitian Hukum*, (Makalah Perkuliahan Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, Jakarta: 2012), hal. 18.

1.7.1. Bentuk Penelitian

Bentuk Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian kepustakaan (*library research*), pada penelitian hukum jenis ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁴³ Penelitian ini dilakukan dengan cara menelusuri atau menelaah dan menganalisis bahan pustaka atau bahan dokumen siap pakai. Kegiatan yang dilakukan berbentuk menelusuri dan menganalisis peraturan, sanksi, dan yurisprudensi.

1.7.2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.⁴⁴

1.7.3. Bahan Hukum

Penelitian Hukum normatif sepenuhnya menggunakan data sekunder (bahan kepustakaan), yang antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud

⁴³ Amiruddin, et. Al, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013), hal. 118.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 25.

laporan, dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan skripsi ini dan sebagainya.⁴⁵ Yang terdiri dari bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder,

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, terdiri dari peraturan perundang-undangan. Dalam penulisan ini penulis menggunakan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan pendukung dari bahan hukum yang mengikat yang dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini untuk mengumpulkan bahan hukum dilakukan Melalui Studi Kepustakaan.

Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh landasan teoritis berupa konsep dari berbagai literatur yang terkait dengan materi pokok permasalahan yang akan penulis bahas, baik dari buku-buku karangan ilmiah, Undang-Undang, serta peraturan lainnya yang erat kaitannya dengan masalah yang dibahas.

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 30.

1.7.5. Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisis bahan hukum penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif dalam pokoknya menganalisis dan mengolah data yang telah dikumpulkan hingga menjadi bahan hukum yang teratur, sistematis, terstruktur, dan memiliki makna.

1.8. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam setiap penulisan karya ilmiah mengandung di dalamnya sistematika penulisan yang berguna untuk membantu penulis mengembangkan tulisan tanpa keluar dari ide pokok penulisan tersebut. Adapun sistematika penulisan karya ilmiah ini adalah sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan

Dalam Bab I ini penulis menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Umum Dalam Kajian Kebijakan Undang – Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Pada bab II ini akan menguraikan dan membahas mengenai konsep otonomi dalam bentuk Negara Kesatuan dan hubungan

pusat dan daerah dalam kerangka kebijakan otonomi khusus yang berkaitan dengan Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Sistem Pendidikan Nasional.

Bab III : Pengaturan Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah Provinsi Papua di Bidang Pendidikan sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Pada Bab III dalam penelitian ini akan membahas dan menguraikan mengenai Pengaturan Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam memberikan kebijakan pembangunan Pendidikan Provinsi Papua sebelum dan setelah lahirnya atau berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Bab IV : Kebijakan Pendidikan Provinsi Papua setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Pada Bab IV penelitian ini akan menganalisa Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua di bidang Pendidikan dan menguraikan mengenai Sistem Pendidikan Nasional dalam peningkatan penyelenggaraan pendidikan di Papua yang dalam hal ini

menjadi bagian penting dalam kerangka kebijakan dan strategi pembangunan di kabupaten/kota, serta menjawab pertanyaan-pertanyaan pada pokok permasalahan pada Bab I (Pendahuluan) melalui pendapat hukum penulis.

Bab V : Penutup

Dalam bab ini merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Penulis akan menuangkan kesimpulan dari setiap analisa masalah yang diangkat oleh penulis berdasarkan hasil penelitian, serta saran-saran yang dapat disampaikan penulis.