



Politik Hukum Pengakuan Eksistensi Masyarakat Hukum Adat: Telaah Kritis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021

Frans Reumi

Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih, Papua, Indonesia.

E-mail: fransreumi@yahoo.com

Abstract

From legal policy perspective, special autonomy constitutionally recognizes and respects customary law community units. In the perspective of legal culture, it is a form of meaning of customary values and rules in customary law as the living law guided by customary law communities. The results of the study show that from a legal policy perspective, as an effort to understand the philosophical, sociological and juridical backgrounds of the recognition of the existence of indigenous and tribal peoples based on the 2001 Papua Special Autonomy Law before the amendment, in the framework of granting more comprehensive authority to the Province of Papua to regulate and manage itself in in the Unitary State of the Republic of Indonesia. The granting of the 2001 Special Autonomy for Papua and the amendment to the 2021 Special Autonomy is under the spirit of the principle of special autonomy to realize justice, uphold the rule of law, and the economy, increase welfare and increase progress for the Papuan customary law community.

Keywords: Customary Law; Special Autonomy; Local government; Constitutional Rights

Abstrak

Dalam politik hukum, otonomi khusus secara konstitusi negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Dalam perspektif budaya hukum merupakan bentuk makna nilai-nilai dan aturan-aturan adat dalam hukum adat sebagai *the living law* yang dipedomani masyarakat hukum adat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari perspektif politik hukum sebagai upaya memahami latar belakang filosofis, sosiologis, dan yuridis terhadap pengakuan eksistensi masyarakat hukum adat berdasarkan UU Otsus Papua 2001 sebelum perubahan, dalam rangka pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian Otsus Papua 2001 dan diubah Otsus 2021 sesuai semangat prinsip otonomi khusus untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasihukum, ekonomi, peningkatan kesejahteraan peningkatan kemajuan bagi masyarakat hukum adat Papua.

Kata Kunci: Hukum Adat; Otonomi Khusus; Pemerintah Daerah; Hak Konstitusional

1. Pendahuluan

Kajian politik hukum dengan dasar konstitusional pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua 2001) didasarkan pada dua opsi pada saat itu, yaitu: "*otonomi khusus atau merdeka*".¹

¹ Angraini, Fauziah Suci. "Politik Hukum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua." PhD diss., Brawijaya University, 2013.

Maka melalui tim 100 dari Papua menghadap pemerintah melakukan dialog panjang, sehingga mendapat titik temu dengan “kesepakatan politik” dibentuk otonomi khusus dengan jangka waktu 25 tahun dalam bentuk UU khusus. Pembentukan UU Otsus Papua 2001 berdasarkan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang.

Dalam perspektif politik hukum menjadi suatu sarana atau alat yang penting dalam perspektif yang masih relevan untuk memahami apakah prinsip otonomi khusus masih berlaku...? ataukah mengalami *degradasi kewenangan* daerah otonomi khusus...? yang sudah berjalan 25 tahun. Kajian evaluasi dari Perguruan Tinggi maupun LSM masih bersifat “Pokok-pokok pikiran” belum ada kajian dalam rangka penyempurnaan UU Otsus Papua bagi Provinsi Papua dan Papua Barat, dengan rekomendasinya menghendaki evaluasi menyeluruh terhadap UU Otsus Papua, namun dalam perkembangannya DPR RI dan Pemerintah melakukan perubahan terbatas terhadap 19 Pasal dari 79 Pasal UU Otsus Papua 2001. Didalam Pasal 43 UU Otsus Papua 2001 mengatur “Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat” tidak mengalami perubahan dalam UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua” (UU Otsus Papua 2021).

Dalam politik hukum, otonomi khusus secara konstitusi negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang diatur dalam Undang-Undang sesuai amanat Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, kemudian direduksi “bagi daerah yang mendapat pengakuan dan pengaturan istimewa dan khusus dalam bentuk UU” ke dalam Pasal 399 UU Pemda; jo Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), dengan Peraturan Pelaksanaan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014; jo. Bab XI “Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat” Pasal 43 ayat (1) sampai dengan ayat (5) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua sebelum Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Dalam tingkat implementasinya masih terbatas pada “kata pengakuan” saja dari pada “kata pengaturan” oleh negara. Hal ini jelas apa bila untuk “kata pengaturan” kedalam suatu kebijakan hukum menyangkut kebutuhan masyarakat hukum adat dan kelembagaan adat sulit respon negara dalam hal “pengaturan”. Untuk merespon saja harus memenuhi syarat dalam Pasal 18B (sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, prinsip NKRI, yang diatur dalam UU, wajib mengikuti proses pembentukan hukum sebagai suatu kebijakan hukum atau regulasi yang berpihak kepada masyarakat hukum adat (MHA) dan atau lembaga adat (LA).

Sesuai kewenangan daerah berdasarkan Pasal 4 UU Otsus Papua 2001 tentang “Kewenangan Daerah” pada ayat (1) sampai dengan ayat (9) sebelum Perubahan Kedua UU Otsus Papua 2021, telah dilaksanakan misalnya pembentukan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Nomor 20 Tahun 2008 Provinsi Papua tentang “Peradilan Adat Di Papua”, jo. Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 tentang “Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah”, jo. Perdasus Nomor 3 Tahun 2022 tentang “Kampung Adat Di Papua”, saling keterkaitan dengan materi muatan pengaturan dalam UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas UU Otsus Papua 2021 dengan peraturan pelaksanaan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 106 (PP) tentang “Kewenangan Dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua”, jo. PP Nomor 107 tentang Penerimaan, Pengelolaan,

Pengawasan, dan Rencana Induk Percepatan Pembangunan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua.

Dalam perspektif budaya hukum merupakan bentuk makna nilai-nilai dan aturan-aturan adat dalam hukum adat sebagai *the living law* yang dipedomani MHA simbolik dalam antropologi hukum dan hukum adat, oleh van Vollenhoven mengidentifikasi sembilan belas (19) lingkaran hukum adat di Indonesia secara ethografis, dan urutan keempat belas (14) pada masyarakat hukum adat Irian (Papua). Dengan identifikasi tersebut secara sederhana menunjukkan MHA Papua memiliki perbedaan budaya dan hukum adat berdasarkan persebaran MHA sesuai karakteristik ekologi kebudayaan, meskipun daerahnya saling berdekatan. Namun van Vollehoven tidak menunjukkan perbedaan dimaksud secara rinci. Untuk menjawab hal tersebut dibutuhkan tindak lanjut studi inventarisasi dan studi pemetaan budaya dan hukum adat secara holistik di tanah Papua.

Secara filosofi, apa yang dapat dikisahkan dan dikatakan oleh MHA yang heterogen zona ekologi budaya dan struktur sosial yang tercermin dari perilaku MHA dengan hukum adat dan kebudayaan masing-masing.² Ketentuan-ketentuan adat lainnya, memiliki pemaknaan-pemaknaan yang diterjemahkan secara keseluruhan. Lebih jauh dijelaskan bahwa memahami hukum adat dan kelompok MHA di Papua, adalah memahami nilai-nilai budaya dan norma-norma ideal MHA yang bersangkutan. Artinya MHA salah mengartikan dan atau memahami, maka kebudayaan MHA dan hukum adat terkhiat secara turun-temuru. Didalam politik hukum Indonesia upaya hukum nasional membantu mengembangkan lebih jauh nilai-nilai budaya dan norma-norma adat ideal dan prosedural yang tersimpan dalam masyarakat, budaya dan hukum adat setempat. Hal ini merupakan bagian penting dan upaya memahami identitas MHA Papua, di dataran tinggi, rendah (pesisir, rawa, sungai, danau) dan pulau/kepulauan secara utuh sesuai karakteristik zona ekologi kebudayaan.

Identifikasi terhadap kemajemukan MHA Papua, merupakan satu kesatuan yang terintegrasi sesuai kebudayaan dan hukum adat masing-masing MHA, dari berbagai kepentingan dan tujuan tertentu yang sama atau berbeda, sebagai pedoman dalam upaya mempertahankan kehidupan yang menjadi cita-cita, dalam berbagai dimensi kehidupan MHA Papua yang *Multikultural*.³ Didalam dimensi hukum adat merupakan sistem dan atau aturan-aturan adat yang telah lama dipedomani oleh MHA sebagai alat kontrol sosial atau rekayasa sosial. Di dalam hukum adat, status mengenai hak dan kewajiban MHA Papua secara tradisional mempunyai pengaturan secara turun-temurun dan diwariskan berdasarkan hukum kekerabatan masing-masing MHA tertentu. MHA Papua yang multikultural dikategorikan sebagai MHA yang berpegang pada asas *Teritorial Genealogis*; yaitu MHA yang mempunyai pembagian berdasarkan hukum kekerabatan sesuai wilayah teritorial adat dan hubungan darah diantara pada anggota MHA tertentu. Misalnya sistem pemerintahan adat dan sistem hukum kekerabatan sebagai lembaga adat yang masih dipertahankan untuk menunjukkan hak dan kewajiban serta norma-norma pengaturan terhadap sumber daya alam dan pewarisan serta perkawinan didalam MHA Papua secara turun temurun.

² Suharyo, Suharyo. "Perlindungan Hukum Pertanahan Adat Di Papua Dalam Negara Kesejahteraan." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, no. 3 (2019): 461.

³ Kalalo, Julianto Jover Jotam, and Irwansyah. "Dikotomi Politik Hukum Nasional dengan Politik Hukum Adat di Daerah Perbatasan." *Amsir Law Journal* 1, no. 1 (2019): 22-35.

Dari uraian di atas memperkuat “Pengakuan Eksistensi Masyarakat Hukum Adat Berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, dengan peraturan pelaksanaannya.

2. Konstitusi dan Jaminan Eksistensi Masyarakat Hukum Adat: Telaah Kritis Undang-Undang Otonomi Khusus Papua

Secara konstitusional, terdapat ketentuan yang memberikan tempat begitu kuat MHA dan kepada bentuk dan susunan pemerintahan adat, sebagaimana tertulis dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Rujukan Pasal 18B tersebut memuat beberapa prinsip, diantaranya, : “prinsip yang mensyaratkan bahwa isi undang-undang pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) haruslah mencerminkan dasar permusyawaratan dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.⁴ Khusus dalam kaitan dengan pemerintahan adat secara jelas tersurat dan tersirat di dalam rumusan dengan memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. konstitusi melalui penjelasan Pasal 18 angka 11, sebagai berikut : bahwa dalam teritori negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfoesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan lain sebagainya. Daerah-daerah ini mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut, kaitan dengan dalam Pasal 399 UU Penda.

Dalam penjelasan Pasal 18 mengidentifikasi daerah-daerah yang mempunyai susunan asli ialah *Zelfoesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*. Khusus bagi *Volksgemeenschappen* atau *Inlandschegemeenten* adalah daerah otonom yang di biarkan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh *Kusnardy* dan *Ibrahim* bahwa : “Berbeda dengan daerah swapraja yang sekarang sudah dihapuskan (menurut *Koesoemahatmadja Zelfbesturende landschappen* dihapuskan dengan UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja, maka *Volksgemeenschappen* adalah desa yang merupakan kesatuan masyarakat yang terbawah yang menjalankan pemerintahan sendiri berdasarkan hukum asli Indonesia”.⁵

Hilman Hadikusuma, memakai kalimat mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri itu, sebagai hak untuk melaksanakan hukum adat setempat yang bertentangan dengan kepentingan umum.⁶ Pendapat senada juga dikemukakan oleh *Bagir Manan* bahwa : ‘Dalam penjelasan umum undang-undang tentang Pemerintahan Desa (butir 6) antara lain disebutkan: Desa telah memiliki hak menyelenggarakan rumah tangganya. Hak menyelenggarakan rumah tangganya ini bukanlah hak otonomi sebagaimana dimaksudkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 hanya bersumber dari penyerahan urusan oleh pemerintah pusat (dan otonomi desa bukan yang semacam dengan otonomi

⁴ *Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan), hlm. 155.

⁵ *M. Kusnardy dan Hermaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, 1976. hlm. 124

⁶ *Hilman Hadikusuma, Hukum Ketatanegaraan Adat*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 83.

menurut undang-undang tersebut), berarti otonomi desa adalah otonomi desa yang tumbuh dan berakar pada hukum adat”⁷

Bagi Hazairin⁸ menyebut format ketatanegaraan dimaksud itu sebagai kesatuan masyarakat rakyat yang atasnya berlaku hukum adat mereka, lebih lanjut Hazairin menandakan : “Dalam Republik Indonesia, di bawah kedaulatannya, pada prinsipnya dapat terus berjalan kekuasaan adat dalam masyarakat-masyarakat hukum adat, seperti yang dimaksud dalam Pasal 1 b UUD 1945 dengan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa dalam penjelasan disebutkan dalam masyarakat-masyarakat hukum adat itu mempunyai susunan asli..... dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa.”⁹ Sedangkan Widjaja¹⁰ menyebut desa adalah daerah otonomi ash berdasarkan hukum adat berkembang dan rakyat sendiri menurut perkembangan sejarah. Kusnardi dan Ibrahim berpendapat bahwa: “Desa merupakan suatu kenyataan yang masih hidup sebagai daerah tingkat bawahan berdasarkan hukum asli Indonesia. Dahulu sebutan desa itu dikenal sebagai *Inlandsche Gemeete*. Pemerintah desa dilakukan atas dasar demokrasi yang berpangkal pada permufakatan desa dilakukan atas dasar demokrasi yang berpangkal pada permufakatan dalam permusyawaratan yang dipimpin oleh Hikmah kebijakan”.¹¹

Sementara itu, kata Sujamto, “banyak yang sudah melupakan bahwa oleh UUD 1945 sebenarnya desa dipandang sebagai salah satu bentuk daerah istimewa. Juga UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa tidak menyinggung sama sekali tentang hal ini, meskipun konsiders mengingat tercantum pula Pasal 18 UUD 1945”¹² Meskipun pasal ini telah diamandemen, akan tetapi apa yang termuat di dalam ketentuan pasal konstitusi ini masih terus dipertahankan keberadaannya bahkan lebih dipertegas akan kedudukan dan keberadaan bentuk pemerintahan adat tersebut, seperti terbaca dalam Pasal 18 B ayat 2, sebagai berikut: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dalam prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.”

Dengan demikian terdapat kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, seperti halnya di Papua dan khususnya di hukum adat Amungme yang secara faktual masih dipertahankan hak-hak tradisionalnya dalam suatu undang-undang khusus, di luar Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, kemudian direvisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana yang saat ini telah diakomodasi dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat seperti yang dimaksudkan konstitusi tersebut, sebenarnya merupakan wacana tentang sekumpulan manusia yang mengambil tempat kediaman bersama atas suatu wilayah yang memiliki suatu organisasi pemerintahan dengan serangkaian peraturan-peraturan yang mereka tetapkan sendiri, serta berada di bawah pimpinan-pimpinan kampung yang mereka angkat dan tetapkan sendiri. Cara-cara mereka mengatur dan menentukan pimpinan-

⁷ Bagir Manan, Op. Cit, hlm. 234

⁸ Haizairin, Demokrasi Pancasila, Tinta Mas, Jakarta, 1973, hlm. 30.

⁹ Ibid

¹⁰ H.A.W. Widjaja, Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa Menurut UUD No. 5 Tahun 1979 (Suatu Tinjauan), PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1996, hlm. 7

¹¹ M. Kusnardy dan Hermaily Ibrahim, OP Cit, hlm. 194

¹² Sujamto, Otonomi Birokrasi dan Partisipasi, Dahara Prize Jakarta, 1992.

pimpinan kampung itu merupakan unsur-unsur yang penting dalam menentukan corak kampung yang sepanjang sejarah mengandung perbedaan-perbedaan antara satu daerah dengan daerah lainnya. Lebih dari itu, sebagai suatu persekutuan hidup setempat, kampung merupakan organisasi masyarakat hukum yang telah tua umurnya, mendahului masyarakat hukum yang sekarang disebut negara.

Berdasarkan peraturan yang mengatur berbagai kehidupan dalam persekutuan kampung itu secara umum dapat disebut sebagai hukum adat, yaitu kompleks adat istiadat, umumnya tidak dibukakan, tidak dikodifikasi, namun memiliki kekuatan untuk memaksa warganya (untuk tunduk dan patuh pada aturan-aturan dimaksud), serta memberikan sanksi bagi yang melanggar aturan-aturan itu. Karena masyarakat kampung ini disebut pula sebagai masyarakat hukum adat, yang menurut Zakaria adalah "apa yang dalam literatur-literatur Ilmu Hukum Adat disebut sebagai *rechsgemeenschap*, *adatrech gemeenschap*, dan *vollsgenzeenschap*, keseluruhannya dalam bahasa Indonesia. Sering diterjemahkan sebagai masyarakat hukum adat atau persekutuan hukum adat".¹³ Senada dengan itu, Hazairin memaknai masyarakat adat atau masyarakat hukum adat sebagai "Kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yang mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa, kesatuan lingkungan hidup, berdasarkan hak bersama atau tanah dan air bagi semua anggotanya. Bentuk hukum kekeluargaannya mempengaruhi sistem pemerintahannya dan sistem kemasyarakatannya"¹⁴

Sedangkan Hilman Hadikusuma secara tidak langsung memperkuat Hazairin "Di dalam persekutuan hukum adat terdapat suatu badan pengurus yang melaksanakan pemerintahan, yang bertugas dan berwenang untuk mengurus dan mengatur segala kegiatan persekutuan guna kepentingan anggota-anggotanya. Badan pengurus atau pemerintahan persekutuan itu terdiri dari ketua atau kepala persekutuan dan para pembantunya serta lembaga musyawarah persekutuan menurut tingkatannya masing-masing. Kekuasaan tertinggi (kedaulatan) di dalam persekutuan berada di tangan lembaga musyawarah dan para anggotanya. Jadi adanya musyawarah dan mufakat anggota, adanya kerukunan anggota berperan penting di dalam persekutuan".¹⁵

Kesatuan-kesatuan adat seperti inilah yang dimaksud konstitusi sebagai yang mempunyai susunan asli dan memiliki hak-hak asal-usul serta hak-hak tradisional, karena disebut sebagai daerah yang bersifat istimewa. Konstitusi menyebut daerah-daerah seperti ini dengan sebutan *elfesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Kedua bentuk pemerintahan tersebut secara yuridis wajib memperoleh jaminan perlindungan bagi keberadaan dan keberlangsungannya menurut sistem hukum ketatanegaraan yang dianut negara ini. Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999, hasil Sidang Umum MPR-Republik Indonesia tanggal 20 Oktober 1999, yang secara tegas menetapkan status otonomi khusus bagi Provinsi Papua, merupakan jawaban bijaksana terhadap kondisi riil Papua yang memiliki kekhasan diversitas etnik dan budaya.¹⁶

¹³ Yando Zakaria, et all, *Tatanan Baru Hubungan Rakyat-Negara, Kembalikan Otonomi Desa*, Elsham, Jakarta, 1999, hlm. 129

¹⁴ Hazairin, Op. Cit, hlm. 44

¹⁵ Hilman Hadikusuma, Op Cit, hlm. 49

¹⁶ Deda, Andreas Jefri, and Suriel Semuel Mofu. "Masyarakat hukum adat dan hak ulayat di provinsi Papua Barat sebagai orang asli Papua ditinjau dari sisi adat dan budaya: Sebuah kajian etnografi kekinian." *Jurnal administrasi publik* 11, no. 2 (2014).

Eksistensi masyarakat hukum adat Papua memenuhi empat syarat yang telah ditetapkan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan, ialah bahwa (1) sepanjang masyarakat hukum adat itu masih hidup, (2) sesuai dengan perkembangan masyarakat, (3) sesuai dengan prinsip negara kesatuan RI, dan (4) diatur dengan undang-undang, telah terakomodir di dalam Pasal 43 UU Otsus Papua 2001 di rubah dengan UUNomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, dengan peraturan pelaksanaannya (PP 106 dan PP 107).

Keempat syarat dimaksud, jelas merupakan acuan dasar yang harus diperhatikan oleh pemerintah dan pemerintah daerah (Provinsi, kabupaten/kota) tatkala akan memberikan pengakuan kepada eksistensi masyarakat hukum adat, dan jelas pula bahwa keempat syarat itu mengisyaratkan bahwa kepentingan negara. (nasional) tanpa menyampingkan kepentingan daerah (lokal) masyarakat hukum adat itu sendiri. Tak pelak lagi, "pengakuan" yang dimaksud dalam peraturan perundang-undangan itu, baik *ipso jure* maupun *ipso facto* akan gampang tertafsirkan sebagai pengakuan yang harus dimohon. dengan beban pembuktian akan masih eksisnya masyarakat hukum adat Papua itu sendiri, dengan kebijakan untuk mengakui atau tak mengakui secara sepihak berada di tangan kekuasaan pemerintah pusat dan daerah.

Dengan kebijakan yang masih berpatokan secara asas bahwa, "bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara", amat kecil kemungkinannya masyarakat hukum adat yang berotonom itu dengan segera dan dengan gampang-memperoleh pengakuannya.¹⁷ Persoalannya yang hakiki di sini, apabila ditelusuri, tak lama kalau persoalan siapa yang akan mengontrol sumber daya yang berada di daerah-daerah, sejak dahulu kala berada di bawah kontrol masyarakat lokal (masyarakat hukum adat).

Kehidupan masyarakat hukum adat di Papua dahulu dengan kehidupan pola kampung dan memiliki struktur pemerintahan adat Setelah pemerintahan Indonesia memberlakukan UU No. 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa, secara tidak sengaja pola kampung dirubah menjadi pola desa dengan struktur pemerintahan desa. Hal ini sangat berpengaruh terhadap perilaku dan gaya hidup masyarakat hukum, struktur organisasi sosial, batas-batas tanah adat dan sumber daya alam.¹⁸

Dengan diundangkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian dirubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta digantindengan UU Nomor 23 Tahun 2014 (UU Pemda) dan UU Nomor 21 Tahun 2001 diubah UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas UU Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, memberi tempat bagi masyarakat hukum adat secara otonom untuk menata kembali kehidupan masyarakat hukum adat, dan pola desa kembali ke pola kampung sebagai potensi dasar yang dimiliki masyarakat hukum adat itu sendiri. Otonomi khusus bagi Provinsi Papua diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2021. Latar belakang lahirnya undang-undang ini, yakni rakyat di Provinsi Papua hendak melepaskan diri dari ikatan negara kesatuan Republik Indonesia (lihat point ketiga penjelasan umum UU Otsus Papua 2001).

¹⁷ Ginting, Darwin. "Politik Hukum Agraria terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 42, no. 1 (2012): 29-53.

¹⁸ Ariyanto, Ariyanto. "Politik Hukum Ekonomi Kerakyatan Berbasis Orang Asli Papua dalam Konsep Otonomi Khusus Papua." *Jurnal Hukum Sehasen* 1, no. 2 (2017).

Dalam UU Otsus Papua 2001 dinilai para pakar semi Undang-Undang Dasar di Provinsi Papua, karena mengatur hampir aspek suatu negara, kecuali hubungan luar negeri, moneter dan pertahanan keamanan negara. Di dalam UU Otsus diatur juga mengenai hak dasar orang Papua, terutama tentang “perlindungan masyarakat hukum adat” (dalam Pasal 43 UU Otsus Papua 2001) dapat disebutkan sebagai berikut: (1) Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku, (2) Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, (3) Pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasa tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tata cara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan, (4) Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya dan (5) Pemerintah Provinsi Papua, Kabupaten/Kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa tanah ulayat dan bekas hak perorangan secara adil dan bijaksana.

3. Penutup

Secara normatif, dari perspektif politik hukum sebagai upaya memaknai nilai-nilai dan cita-cita pengakuan terhadap eksistensi MHA yang terkandung didalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) dan 28I ayat (3) UUD NRI 1945 secara filosofis, sosiologis, dan yuridis yang direduksi kedalam Pasal 399 UU Pemda adanya pengakuan terhadap daerah-daerah yang memperoleh status daerah istimewa dan khusus ditentukan dengan UU. Sehingga diundangkannya UU Otsus Papua 2001 sebelum perubahan, adalah dalam rangka pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi Papua dan MHA untuk mengatur dan mengurus diri sendiri didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pemberian UU Nomor 21 Tahun 2001 (UU Otsus Papua 2001), kemudia dalam perkembangannya selama 25 tahun dan dapat diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2021 (UU Otsus Papua 2021), untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasihukum, ekonomi, peningkatan kesejahteraan peningkatan kemajuan MHA Papua. Sehingga kewenangan UU Otsus Papua 2021 ditempatkan pada pemerintah daerah dalam pembentukan kebijakan Peraturan Daerah Umum Daerah (Perdasi) dan Peraturan Daerah Khusus Daerah (Perdapus) sesuai landasan filosofis UU Otsus Papua.

MHA Papua umumnya berada di daerah dataran tinggi (*high land*) dan daerah dataran rendah (*low land*), meliputi daerah rawa, pesisir pantai, dan kepulauan, dengan memiliki perbedaan karakteristik masing-masing. Perbedaan tersebut berpengaruh pada pembentukan dan pelaksanaan aturan-aturan adat (norma-norma) ideal dan prosedural yang diwariskan secara turun temurun di dalam kehidupan MHA, walaupun secara normatif telah dirumuskan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 dan diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2021.

Referensi

- Agus Sumule, *Satu Setengah Tahun Otonomi Khusus Papua (Otsus Papua) Refleksi dan Prospek*, Manokwari Papua, Yayasan Topang, 2003.
- Ariyanto. "Politik Hukum Ekonomi Kerakyatan Berbasis Orang Asli Papua dalam Konsep Otonomi Khusus Papua." *Jurnal Hukum Sehasen* 1, no. 2 (2017).
- Angraini, Fauziah Suci. "Politik Hukum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua." PhD diss., Brawijaya University, 2013.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Deda, Andreas Jefri, and Suriel Samuel Mofu. "Masyarakat hukum adat dan hak ulayat di provinsi Papua Barat sebagai orang asli Papua ditinjau dari sisi adat dan budaya: Sebuah kajian etnografi kekinian." *Jurnal administrasi publik* 11, no. 2 (2014).
- Ginting, Darwin. "Politik Hukum Agraria terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 42, no. 1 (2012): 29-53.
- H.A.W. Widjaja, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa Menurut UUD No. 5 Tahun 1979 (Suatu Tinjauan)*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1996.
- Haizairin, *Demokrasi Pancasila*, Tinta Mas, Jakarta, 1973.
- Hilman Hadikusuma, *Hukum Ketatanegaraan Adat*, Alumni, Bandung, 1981.
- Husem Alting, 2010, *Dinamika Dalam Pengakuan Dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah: Masa Lalu, Kini, dan Masa Mendatang*, Yogyakarta, LaksBang PRESSindo.
- Kalalo, Julianto Jover Jotam, and Irwansyah. "Dikotomi Politik Hukum Nasional dengan Politik Hukum Adat di Daerah Perbatasan." *Amsir Law Journal* 1, no. 1 (2019): 22-35.
- M. Kusnardy dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, 1976.
- Satijipto Rahardjo, 2005, *Hukum Adat Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam Masyarakat Hukum adat Inventarisasi dan Perlindungan Hak KOMPAS HAM, Mahkamah Konstitusi dan Departemen Dalam Negeri*. Jakarta.
- Suharyo. "Perlindungan Hukum Pertanahan Adat Di Papua Dalam Negara Kesejahteraan." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, no. 3 (2019): 461.
- Sujamto, *Otonomi Birokrasi dan Partisipasi*, Dahara Prize Jakarta, 1992.
- Yando Zakaria dkk. *Tatanan Baru Hubungan Rakyat-Negara, Kembalikan Otonomi Desa*, Elsham, Jakarta, 1999.
- Yando Zakaria, et all, 1999, *Tatanan Baru Hubungan Rakyat Negara. Kembalikan Otonomi Desa*, Jakarta, Elsham.