

# EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KHUSUS DALAM RANGKA PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT ADAT DI PROVINSI PAPUA<sup>1</sup>

Oleh  
Yusak E. Reba<sup>2</sup>

## I. PENDAHULUAN

Eksistensi Masyarakat Adat beserta hak – hak tradisionalnya dijamin secara Konstitusional dalam Pasal 18B ayat (2) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia ( UUD Negara RI 1945). Hal ini dapat dicermati pada uraian pengaturan yang menyatakan bahwa : negara mengakui dan menghormati kesatuan – kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak – hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang – Undang. Pada bagian kalimat “ sepanjang masih hidup....” dapat dimaknai bahwa negara tidak memiliki kewajiban mutlak untuk menjaga eksistensi masyarakat adat beserta hak – haknya. Ada tidaknya masyarakat adat beserta haknya, sangat ditentukan oleh masyarakat adat itu sendiri. Lalu siapa yang bertanggungjawab dan memiliki tugas untuk menjaga eksistensi masyarakat adat dan hak – haknya termasuk hak atas hutan dan sumber daya alam lainnya?

Otonomi Daerah adalah bentuk pelimpahan kewenangan pusat kepada daerah melalui Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota untuk mengurus secara mandiri urusan pemerintahannya bagi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Bagi Provinsi Papua, selain diterapkannya Otonomi daerah Umum, berlaku pula Otonomi daerah yang berkarakter khusus melalui Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua ( UU Otsus Papua). UU ini adalah peluang untuk melakukan penataan terhadap berbagai potensi sumber daya alam termasuk hutan, penataan dan penguatan terhadap masyarakat adat serta kemandirian menentukan kebijakan daerah yang tepat dan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat, guna mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi dalam berbagai sektor guna pencapaian kehidupan yang sejahteraan. Kehidupan yang adil dan sejahtera merupakan output yang harus dicapai dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Papua. Oleh sebab itu, hakikat Otonomi Daerah adalah masyarakat Papua mampu melakukan penataan berbagai potensi yang tersedia yang kelak memberi dampak kemanfaatan bagi kehidupan masyarakat. Salah satu bentuk melakukan penataan dan perlindungan atas pengelolaan berbagai potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh masyarakat adat di Papua adalah dengan menetapkan legislasi daerah dalam bentuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Khusus sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Otsus Papua. Respons Pemerintah Daerah terhadap perintah UU Otsus untuk membentuk sejumlah legislasi daerah dalam bentuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Khusus telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Salah satu

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada kegiatan Seminar dan Lokakarya tentang Peninjauan Kembali Kebijakan RTRWP Papua Barat dan Tatakelola Kehutanan yang Menghormati dan Melindungi Pengetahuan dan Hak Masyarakat Adat Papua, yang diselenggarakan oleh Yayasan Pusaka dan Paradisea melalui dukungan dari FPP-CLUA dan RFN, Hotel Manise Sorong, 8 – 9 Mei 2015.

<sup>2</sup> Dosen Bidang Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UNCEN, dan plt. Direktur Institute for Civil Strengthening-Lembaga Penguatan Masyarakat Sipil (ICS Papua).

wujudnya adalah pembentukan dan penetapan Peraturan Daerah Khusus untuk melindungi, menghormati dan memberi kesempatan kepada masyarakat adat untuk mengaktualisasikan hak – hak tradisionalnya. Peraturan Daerah Khusus dimaksud yaitu :

1. Peraturan Daerah Khusus Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pelestarian Lingkungan Hidup;
2. Peraturan Daerah Khusus Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua;
3. Peraturan Daerah Khusus Nomor 22 Tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat di Papua;
4. Peraturan Daerah Khusus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah; dan Peraturan Daerah Provinsi lainnya.

Namun pertanyaan penting yang hendak dikemukakan adalah sejak berlakunya UU Otsus Papua pada November 2001 hingga saat ini serta penetapan sejumlah Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi, apakah Perdasus yang telah ditetapkan memberi kemanfaatan bagi masyarakat adat? Pertanyaan ini merupakan bagian yang hendak dibahas dalam uraian berikut ini.

## II. PERATURAN DAERAH YANG EFEKTIF, DAPAT DILAKSANAKAN DAN MEMBERI KEMANFAATAN

Peraturan Daerah Provinsi adalah salah satu Peraturan Perundang – undangan yang berlaku pada wilayah Provinsi yang dibentuk dan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD. Peraturan Daerah dibuat dalam rangka melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang telah ditetapkan oleh Peraturan Perundang - undangan yang tingkatannya lebih tinggi. Selain itu Peraturan Daerah (Perda) dibuat untuk mengatur berbagai permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan, penyelenggaraan pembangunan serta kehidupan kemasyarakatan.

Bagi Provinsi Papua, sejak berlakunya UU Otsus Papua, telah dibentuk dan ditetapkan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Khusus yang berkaitan dengan eksistensi masyarakat dan perlindungan atas hak – hak tradisionalnya. Peraturan Daerah dimaksud yaitu :

1. Peraturan Daerah Khusus Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pelestarian Lingkungan Hidup;
2. Peraturan Daerah Khusus Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua;
3. Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat di Papua;
4. Peraturan Daerah Khusus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah; dan Peraturan Daerah Provinsi lainnya.

Peraturan Daerah tersebut telah ditetapkan dan diundangkan dalam Lembaran Daerah. Pengundangan Perda dalam lembaran daerah menunjukkan bahwa Perda mulai berlaku dan memiliki daya mengikat keluar yakni mengikat seluruh masyarakat termasuk Lembaga Pelaksana (*implementing Agency*) yang diatur dalam Perda tersebut. Dari aspek proses pembentukannya,

penyusunan Perda yang dilakukan oleh institusi pemrakarsa, telah melalui mekanisme dan tahapan yang ditetapkan dalam Undang – Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan. Walau demikian, Perda yang telah ditetapkan dan diundangkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi, sulit untuk dinilai efektivitas pemberlakuannya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan sosial kemasyarakatan terutama mengukur kemanfaatan Perdasus bagi kehidupan masyarakat adat Papua . Selain itu, dalam hal kemanfaatan, menjadi tidak jelas untuk diketahui pencapaian/hasil/dampak kemanfaatan yang ditimbulkan dari pemberlakuan Perdasus yang telah ditetapkan untuk melindungi hak – hak masyarakat adat. Sehubungan dengan efektivitas pelaksanaan dan kemanfaatan Perda, harus memenuhi kriteria pembentukan hukum yang baik dan dapat dilaksanakan. Berikut ini dikemukakan analisis terhadap penetapan dan pemberlakuan atas Perdasus tersebut diatas dengan berpijak pada berbagai teori dan asas- asas pembentukan hukum efektif.

- a. Pembentukan Perda harus memenuhi asas Transparan  
Maksudnya bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan atau terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses Pembuatan Peraturan Perundang-undangan. Seringkali subyek yang menjadi sasaran atau yang terkena aturan yang dibuat seperti Peraturan Daerah (Perda), tidak diikutkan membicarakan mengenai substansi dari Perda. Kalaupun diikutkan, hanya perwakilan dan kurang mencerminkan representasi masyarakat. Proses pembentukan Perda mulai dari perencanaan, mengidentifikasi substansi, menyusun rancangan norma, dan pembahasan terhadap materi muatan/substansi dalam wujud norma, harus mengikutsertakan subyek yang terkena aturan. Oleh sebab itu penggagas konsep Raperda, harus mendesain proses yang jelas dan transparan agar Raperda yang disusun diketahui oleh kalangan masyarakat serta adanya dukungan atas konsep yang disiapkan untuk menjadi Perda. Hal inilah yang yang seringkali sulit untuk dilakukan, apalagi berdiskusi dengan masyarakat adat mengenai hak – haknya yang perlu dilakukan penataan melalui legislasi daerah.
- b. Dari Sisi implementasi :
  1. Lemahnya Komitmen *Implementing Agency* untuk melaksanakan Perda  
Sejak berlakunya Perda melalui pengundangan dalam Lembaran Daerah, hingga saat ini tidak diperoleh suatu dokumen yang menunjukkan pelaksanaan Perda dan hasil berupa kemanfaatan yang telah di dapat dari pemberlakuan Perda. Hingga saat ini tidak ada laporan mengenai kemanfaatan Perda yang dibuat instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab atas pelaksanaan Perda sesuai dengan tugas dan fungsinya. Perda hanya dibuat hingga diundangkan, sedangkan efektivitas pelaksanaan dan sosialisasi termasuk pengalokasian anggaran untuk pelaksanaannya tidak dilakukan *oleh Implementing Agency* ( lembaga pelaksana).
  2. Pengawasan Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Hak Masyarakat Adat Tidak dilakukan oleh DPRP

Salah satu fungsi DPRP menurut Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD pada ketentuan Pasal 292 mengatur mengenai fungsi DPR. Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi Pengawasan. Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 293 ayat (1) huruf c diatur bahwa DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi. Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf j angka 1 UU Otsus menyatakan bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRP adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perdasus, Perdasi dan Kebijakan Pemerintah Daerah lainnya. Pengaturan ini sangat jelas dan wajib dilakukan oleh DPRP agar Perdasus sebagai salah satu wujud hukum, dapat memberi kedayagunaan dan kehasilgunaan. Sulit untuk dibuktikan kedayagunaan dan kehasilgunaan dari Perdasus yang telah diundangkan dalam lembaran daerah, karena di dalam pertanggungjawaban Gubernur kepada DPRP melalui sidang Dewan, tidak adanya laporan yang memperlihatkan pelaksanaan Perdasus atau Perdasis dan dampak kemanfaatannya. Oleh sebab itu, jika pengawasan DPRP terhadap pelaksanaan Perda yakni Perdasus yang mengatur mengenai hak – hak masyarakat adat tidak dilakukan secara optimal maka anggaran negara yang telah dikeluarkan untuk membiaya pembentukan, pembahasan dan penetapan Perdasus hanya suatu kesia-siaan dan merugikan negara. Selain merugikan negara, akan berdampak pada menguatnya ketidakpercayaan terhadap eksistensi negara hukum Indonesia. Rakyat di Papua terutama masyarakat adat akan ragu dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku secara nasional maupun yang berlaku ditingkat Daerah. Pengawasan Perdasus yang tidak optimal dari DPRP juga akan berdampak pada penilaian rakyat atas kinerja DPRP dibidang Pengawasan legislasi Daerah yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah. Jika tidak terjadi pengawasan, maka Peraturan Daerah yang telah diundangkan tidak memberi kemanfaatan dan kepastian hukum bagi masyarakat adat atas hak – hak adatnya yang harus dilindungi dan dapat dikelola oleh masyarakat adat bagi eksistensinya. Tidak adanya pengawasan DPRP terhadap pelaksanaan Perdasus memunculkan tidak adanya tanggungjawab dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) permrakarsa Perdasus untuk menyusun program dan kebijakan lanjutan sebagai wujud dukungan atas implementasi Perdasus.

3. Sosialisasi Peraturan Daerah yang telah diundangkan, jarang bahkan tidak dilakukan Perda/Perdasus yang telah ditetapkan dan diundangkan dalam lembaran daerah, seringkali tidak diikuti dengan sosialisasi Raperda. Asas fiksi hukum yakni semua orang dianggap mengetahui hukum pada saat diundangkan, tidak dapat dimaknai bahwa semua orang mengetahui hukum melainkan aturan hukum yang telah diundangkan itu telah mempunyai daya mengikat walaupun belum diketahui oleh masyarakat. Oleh sebab itu, agar semua orang mengetahui substansi/materi muatan dari Perda, penting untuk dilakukan sosialisasi agar setiap orang maupun kelompok orang juga mengerti tentang aturan hukum yang berlaku dan mengikat dirinya. Sosialisasi Perda yang telah ditetapkan merupakan hal penting yang perlu dilakukan agar masyarakat yang telah mengetahui aturan hukum yang berlaku, dapat berperan untuk mentaati dan melaksanakannya secara konsisten karena berkeyakinan bahwa aturan hukum dimaksud sangat penting bagi kehidupannya.

4. Penganggaran Pelaksanaan Perda tidak tercantum dalam Dokumen APBD Provinsi  
Perda yang telah ditetapkan dan diundangkan, tidak serta merta dapat terlaksana jika *Implementing Agency* (Lembaga pelaksana aturan) tidak menyediakan anggaran dalam APBD untuk pelaksanaan Perda. Alasan pentingnya pengalokasian anggaran dalam APBD Provinsi guna pelaksanaan Perda yakni terdapat materi muatan/Substansi dalam Perda yang memberi konsekuensi pada perlunya dukungan anggaran bagi *Rule Occupant*/pihak yang terkena aturan) maupun *implementing agency* (lembaga pelaksana). Sebab apabila tidak tersedia anggaran, maka subyek yang terkena aturan maupun yang melaksanakan aturan, tidak dapat melakukan tindakan bagi pelaksanaan norma – norma yang tercantum dalam Perda. Oleh sebab itu, didalam Perda perlu mencantumkan tentang kewajiban lembaga pelaksana untuk menyediakan anggaran dalam APBD yang diperuntukan bagi pelaksanaan Perda. Biasa dalam penyusunan Perda, pembentuk peraturan mencantumkan Bab yang memuat mengenai kewajiban Pemerintah daerah untuk menyediakan anggaran bagi pelaksanaan Perda. Namun pengaturan itu tidak diikuti lebih lanjut dalam penyusunan anggaran dalam APBD Provinsi. Kalaupun ada kegiatan untuk pelaksanaan Perda, kegiatannya sangat terbatas.
5. Evaluasi Perda kurang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi

Evaluasi adalah suatu proses yang penting untuk dilakukan guna menilai kekurangan Perda secara normatif dan implementasi Selain itu, evaluasi diperlukan untuk menentukan dan menetapkan langkah- langkah perbaikan serta dilakukan perubahan terhadap materi muatan Perda guna terus meningkatkan efektivitas Perda, sehingga memberi kemanfaatan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Banyak Perda telah ditetapkan, namun sulit diketahui Perda mana yang efektif pembelakuannya serta memberi kedayagunaan dan kehasilgunaan dan mana yang tidak efektif dan tidak bermanfaat. Memang sulit untuk memberi penilaian dan koreksi terhadap Perda khususnya yang menyangkut kepentingan masyarakat adat, karena hamper jarang ada evaluasi yang dilakukan terhadap berbagai Perda Provinsi yang telah ditetapkan.

### III. PENUTUP

Peraturan Daerah yang mengatur mengenai masyarakat adat beserta hak – hak adatnya, tidak dapat berlaku efektif, jika hal – hal yang menjadi syarat berlakunya hukum secara efektif tidak diperhatikan dalam proses pembentukan hukum hingga evelusi dan tindaklanjut perbaikan. Hal – hal sebagaimana diuraikan diatas merupakan rambu – rambu yang harus diperhatikan dalam pembentukan dan penerapan hukum. Apabila dikesampingkan, maka akan berdamapk pada tidak efektif dan tidak berdayaguna dan berhasilguna Perda yang telah ditetapkan dan diundangkan dalam lembaran daerah.

=====Sekian dan terima Kasih, Mari kita diskusi=====

