

Perlindungan Dan Pengakuan Hak Ulayat Masyarakat Adat Biak Papua

Dicky Eko Prasetyo¹

¹ Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Kota Surabaya, Negara Indonesia,
email: dicky.23004@mhs.unesa.ac.id

Abstract

The Biak Customary Law Community in Papua has unique customary rights, particularly with regard to water aspects. The recognition and protection of the Biak Customary Law Community encounters problems when it is compared to the spaceport in Papua which is in the territory of the Biak Customary Law Community. Apart from that, from a juridical perspective, there is also a legal vacuum regarding regulations related to the Biak Customary Law Community, especially in Biak Numfor Regency. The legal issues analyzed in this study are related to the legal vacuum regarding the recognition and protection of the customary rights of the Biak Customary Law Community. This research is a normative legal research that focuses on the analysis of legal issues in the form of a legal void in the recognition and protection of the Biak Customary Law Community by using a concept and statutory approach. The results of the study confirm that the legal implication of the existence of a regulatory legal vacuum regarding the recognition and protection of the Biak Indigenous People, Papua, namely customary rights, traditions and local wisdom has the potential to no longer be enforceable due to the existence of a spaceport project in Biak. Future arrangements related to efforts to recognize and protect the Biak Customary Law Community, especially in terms of their customary rights, namely through the establishment of a Regional Regulation of the Biak Numfor Regency related to the Biak Customary Law Community, Papua and at the national level need to ratify the Indigenous Law Community Bill.

Keywords: *Ulayat Rights, Biak Customary Law Society, Recognition and Protection of Customary Law Communities.*

Abstrak

Masyarakat Hukum Adat Biak di Papua memiliki hak ulayat yang khas, khususnya berkaitan dengan aspek perairan. Pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat Biak menemui permasalahan ketika di Papua akan dibanding Bandar antariksa yang berada di wilayah Masyarakat Hukum Adat Biak. Selain itu, secara yuridis, juga terdapat kekosongan hukum mengenai pengaturan terkait Masyarakat Hukum Adat Biak, khususnya di Kabupaten Biak Numfor. Isu hukum yang dianalisis dalam penelitian ini yaitu terkait kekosongan hukum pengaturan terkait pengakuan dan perlindungan hak ulayat Masyarakat Hukum Adat Biak. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis atas isu hukum berupa

kekosongan hukum pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat Biak dengan menggunakan pendekatan konsep dan perundang-undangan. Hasil penelitian menegaskan bahwa implikasi hukum adanya kekosongan hukum pengaturan terkait pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat Biak, Papua yaitu hak ulayat, tradisi, serta kearifan lokal berpotensi tidak dapat dijalankan lagi karena adanya proyek bandar antariksa yang berada di Biak. Pengaturan ke depan terkait upaya pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat Biak, khususnya pada hak ulayatnya yaitu melalui pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor terkait dengan Masyarakat Hukum Adat Biak, Papua serta di tingkat nasional perlu pengesahan RUU Masyarakat Hukum Adat.

Kata Kunci: Hak Ulayat, Masyarakat Hukum Adat Biak, Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

A. PENDAHULUAN

Masyarakat Hukum Adat sejatinya memiliki hak ulayat sebagai hak yang bersifat “khas” yang dimiliki yang salah satunya untuk mengelola sumber daya alam. Sumber daya alam oleh Masyarakat Hukum Adat dilestarikan melalui cara dan mekanisme tertentu (iranda Nissa, 2021). Secara konstitusional, Masyarakat Hukum Adat dijamin eksistensinya berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 yang mana negara berhak melindungi dan menjaga eksistensi dari Masyarakat Hukum Adat. Berdasarkan data dari WALHI dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), hingga Oktober 2020 sejatinya terdapat beberapa upaya dari Masyarakat Hukum Adat untuk memelihara sumber daya alam, yang meliputi (AMAN, 2022): (i) upaya menjaga hutan dari Masyarakat Hukum Adat Dayak Iban dan Wehea yang mampu melindungi 9,45 ribu hektar hutan adat beserta 38 hektar hutan Kalimantan dari penebangan liar, (ii) upaya melindungi biota laut seperti kerang, teripang, dan terumbu karang oleh Masyarakat Hukum Adat Moi Kelim di Papua Barat yang berdampak pada penghasilan panen masyarakat yang mencapai Rp. 200 Juta atas hasil biota laut secara proporsional dengan memerhatikan pula keseimbangan lingkungan, dan (iii) Masyarakat Adat Haruku di Maluku yang memiliki kearifan berbasis menjaga sumber daya ikan dengan melakukan periodisasi pengambilan ikan dengan jangka waktu enam bulan yang berdampak pada panen melimpah mencapai 40 Ton ikan dalam waktu tertentu karena pengambilan ikan dilakukan secara tradisional serta dengan berorientasi pada kelestarian lingkungan. Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan

bahwa Masyarakat Hukum Adat memiliki peran penting dalam upaya untuk menjaga kelestarian alam.

Masyarakat Hukum Adat dalam menjaga kelestarian alam sejatinya diperkuat oleh survei dari AMAN yang hingga tahun 2019 menegaskan bahwa Masyarakat Hukum Adat merupakan penjaga efektif kelestarian sumber daya alam baik sumber daya hutan maupun hak ulayat yang dalam konteks ini kelestarian hutan khususnya hutan adat menjadi salah satu fokus Masyarakat Hukum Adat, yang meliputi: (i) 3 Juta hektar hutan di Jawa, (ii) 36,5 Juta hektar hutan di Kalimantan, (iii) 11 Juta hektar hutan di Sulawesi, (iv) 22,8 Juta hektar hutan di Sumatera, serta (v) 38,2 Juta hektar hutan di Papua (Andriarsi, 2020). Data tersebut sekaligus menunjukkan bahwa peran Masyarakat Hukum Adat penting dalam menjaga kelestarian sumber daya alam. Meski begitu, pengelolaan dan pelestarian sumber daya alam oleh Masyarakat Hukum Adat juga memerlukan peran negara, dalam hal ini pemerintah pusat maupun daerah. Peran tersebut salah satunya berupa pengakuan akan Masyarakat Hukum Adat di daerah. Menurut data dari Tempo.co, hingga pertengahan tahun 2022 terdapat 53% daerah yang belum mengatur secara khusus mengenai Masyarakat Hukum Adat (Nurita, 2022). Padahal, peran daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah maupun produk hukum lainnya menjadi penting supaya dapat menjamin eksistensi sekaligus upaya Masyarakat Hukum Adat dalam menjaga dan melestarikan sumber daya alam (Prasetio, 2021). Tercatat, hingga awal tahun 2022, terdapat 158 produk hukum mengenai Masyarakat Hukum Adat di tingkat daerah (Provinsi dan Kabupaten) (Herlius, 2022). Dari 158 produk hukum mengenai Masyarakat Hukum Adat tersebut, hanya sekitar 23 Provinsi dan 58 Kabupaten yang telah mengaturnya sedangkan sisanya belum terdapat aturan khusus mengenai Masyarakat Hukum Adat di tingkat daerah (Nurita, 2022).

Pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat yang belum terdapat pengaturannya khususnya di tingkat daerah salah satunya berdampak pada upaya Masyarakat Hukum Adat dalam menjaga maupun memanfaatkan kelestarian alam. Padahal, Pasal 29 ayat (5) UU Pemerintah Daerah sejatinya menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya alam yang melibatkan Masyarakat Hukum Adat harus mendapatkan pengaturan oleh Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah. Hal ini juga diamini dalam Pasal 38 ayat (2) UU Otsus Papua yang menegaskan bahwa

pengelolaan sumber daya alam wajib memerhatikan hak-hak Masyarakat Hukum Adat setempat. Lebih lanjut, Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 8/PERMEN-KP/2018 juga menekankan peran Bupati/Walikota sebagai pihak yang memiliki kewenangan dalam memberikan pengakuan dan perlindungan bagi Masyarakat Hukum Adat. Hal ini kemudian berimplikasi adanya konflik antara Masyarakat Hukum Adat dengan korporasi yang berkaitan dengan tumpang tindih pengelolaan wilayah adat atau bukan, sehingga menimbulkan konflik antara Masyarakat Hukum Adat dengan perusahaan. Masyarakat Hukum Adat berdalih bahwa wilayah tersebut adalah wilayah adat yang seyogyanya perlu dilestarikan sekaligus hanya dapat dimanfaatkan oleh Masyarakat Hukum Adat. Sedangkan perusahaan berdalih karena telah mendapatkan izin sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan maka perusahaan dapat langsung menyelenggarakan upaya produksinya karena sudah memenuhi syarat formil suatu industri (AMAN, 2018). Hal ini dibuktikan dengan tabel adanya konflik antara Masyarakat Hukum Adat dengan perusahaan di tahun 2021 sebagaimana ditegaskan di tabel di bawah ini.

Konflik antara Masyarakat Hukum Adat dengan perusahaan seyogyanya tidak terjadi atau dapat diminimalisasi seandainya terdapat pengaturan khusus mengenai Masyarakat Hukum Adat tertentu di masing-masing daerah. Belum diaturnya pengaturan khusus mengenai Masyarakat Hukum Adat tertentu di masing-masing daerah juga terjadi di masyarakat Adat Biak di Kasus yang berkaitan dengan hak ulayat serta hak pengelolaan hak ulayat bagi Masyarakat Adat Biak adalah adanya keberadaan proyek bandar antariksa pertama di Indonesia yang akan dibangun oleh Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN)(LAPAN, 2021). Pembangunan bandar antariksa pertama di Indonesia tersebut akan dilakukan di lahan seluas 25 hektar di pesisir utara Kabupaten Biak Numfor yang dihuni Masyarakat Adat Biak(Kepno, 2022). Salah satu akibat dari dibangunnya bandar antariksa tersebut adalah berpotensi tidak dapat dijalankannya beberapa hak ulayat Masyarakat Adat Biak beserta tradisi adatnya yang berkaitan dengan perairan termasuk juga mendapatkan penolakan dari beberapa tokoh adat seperti Ketua Dewan Adat Biak, Apolos Sroyer(A H Rachman, 2021).

Pengaturan khusus mengenai Peraturan Daerah di Kabupaten Biak Numfor untuk Masyarakat Adat Biak sejatinya belum ada sehingga berpotensi berdampak pada pengelolaan dan pelestarian hak ulayat oleh Masyarakat Adat Biak yang secara adat memiliki tradisi berkaitan dengan perairan. Padahal, Pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No. 22 Tahun 2008 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat Papua (Perdasus Papua Tentang Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat Papua) sejatinya telah menegaskan bahwa pengakuan mengenai Masyarakat Hukum Adat Papua harus secara efektif diberikan melalui Peraturan di tingkat Kabupaten/Kota. Lebih lanjut, Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Revisi Otonomi Khusus Papua) sejatinya juga menegaskan bahwa orientasi pelestarian lingkungan serta jaminan perlindungan hukum bagi Masyarakat Hukum Adat harus diatur melalui Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah (Perda) di tingkat kabupaten/kota.

Perda Masyarakat Hukum Adat bagi Masyarakat Adat Biak di Kabupaten Biak Numfor, Provinsi Papua, yang belum terbentuk sejatinya menimbulkan kekosongan hukum pengaturan Masyarakat Hukum Adat bagi Masyarakat Adat Biak di Kabupaten Kabupaten Biak Numfor, Provinsi Papua. Terkait dengan pengakuan hak ulayat Masyarakat Hukum Adat, Provinsi Bali misalnya dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Subak telah memfasilitasi Masyarakat Adat di Bali terkait dengan pengelolaan hak ulayat dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah di masing-masing kabupaten/kota di Provinsi Bali yang menjamin eksistensi hak ulayat yang berkaitan dengan pengelolaan hak ulayat yang berbasiskan pada kearifan lokal. Selain itu, di Provinsi Kalimantan Tengah, melalui Perda Kabupaten Seruyan No. 4 Tahun 2019 Tentang Kelembagaan Adat Dayak berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Perda tersebut sejatinya telah mengakomodasi hak-hak adat Masyarakat Adat Seruyan termasuk pengelolaan sumber daya alam.

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, isu hukum yang dianalisis dalam penelitian ini yaitu terkait kekosongan hukum pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat Biak terkait dengan hak ulayat.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis atas isu hukum kekosongan hukum pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat Biak terkait pengelolaan hak ulayat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 8/PERMEN-KP/2018 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat Dalam Pemanfaatan Ruang di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua (Perdasus Papua) Nomor 22 tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pemeliharaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat Papua. Bahan hukum sekunder meliputi kajian dan penelitian mengenai Masyarakat Hukum Adat, khususnya Masyarakat Hukum Adat Biak. Bahan non-hukum meliputi kamus bahasa. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan konsep dan perundang-undangan.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Implikasi Hukum Adanya Kekosongan Hukum Pengaturan Hak Ulayat Terkait Pengelolaan Hak ulayat Masyarakat Adat Biak, Papua

Masyarakat Hukum Adat merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari bangsa Indonesia, keberadaannya tidak dapat dipungkiri sejak dahulu hingga saat ini. Ada beragam istilah yang digunakan, bahkan di dalam peraturan perundang-undangan pun digunakan berbagai istilah untuk merujuk sesuatu yang sama atau yang hampir sama itu. Mulai dari istilah masyarakat adat, masyarakat hukum adat, kesatuan Masyarakat Hukum Adat, masyarakat tradisional, komunitas adat terpencil, masyarakat adat yang terpencil, sampai pada istilah desa atau nama lainnya.

Pengakuan dan jaminan hak bagi Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dalam Pasal 18B UUD NRI 1945 sejatinya menegaskan bahwa pengakuan dan

jaminan bagi Masyarakat Hukum Adat melekat beserta hak-hak tradisionalnya. Hal ini lebih lanjut dipertegas bahwa penjaminan dan pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat dilaksanakan melalui Undang-Undang. Istilah Masyarakat Hukum Adat adalah istilah resmi yang tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA bahkan menegaskan mengenai hak ulayat yang sejatinya melekat dengan eksistensi Masyarakat Hukum Adat.

Pengertian terhadap istilah hak ulayat ditegaskan oleh G. Kertasapoetra bahwa hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah atau sumber daya alam lainnya yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang sebagai telah diuraikan di atas merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa (Heryanti, 2019). Kewenangan dan kewajiban tersebut masuk dalam bidang hukum perdata dan ada yang masuk dalam bidang hukum publik. Kewenangan dan kewajiban dalam bidang hukum perdata berhubungan dengan hak bersama kepunyaan atas sumber daya alam tersebut. Sedangkan dalam hukum publik, berupa tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya ada pada Kepala Adat/Tetua Adat (Arliman, 2018). Konsepsi hak ulayat menurut hukum adat terdapat nilai-nilai komunalistik-religius magis yang memberi peluang penguasaan tanah secara individual, serta hak-hak yang bersifat pribadi, namun demikian hak ulayat bukan hak orang-seorang (Jeremia, Matthew, Michael & Selly, 2023). Sehingga dapat dikatakan hak ulayat bersifat komunalistik karena hak itu merupakan hak bersama anggota masyarakat hukum adat atas tanah yang bersangkutan.

Sifat magis-religius menunjuk kepada hak ulayat tersebut merupakan tanah milik bersama, yang diyakini sebagai sesuatu yang memiliki sifat gaib dan merupakan peninggalan nenek moyang dan para leluhur pada kelompok masyarakat adat itu sebagai unsur terpenting bagi kehidupan dan penghidupan mereka sepanjang masa dan sepanjang kehidupan itu berlangsung. Jika dilihat dari sistem hukum adat tersebut, maka hak ulayat dapat mempunyai kekuatan

berlaku kedalam dan keluar. Kedalam berhubungan dengan para warganya, sedang kekuatan berlaku keluar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut “orang asing atau orang luar”. Kewajiban utama penguasa adat yang bersumber pada hak ulayat ialah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah dan kalau terjadi sengketa ia wajib menyelesaikan. Sedangkan untuk hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke luar hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing, artinya orang-orang yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat tanpa izin penguasa adatnya.

Boedi Harsono berpendapat bahwa subyek hak ulayat adalah Masyarakat Hukum Adat yang mendiami suatu wilayah tertentu (Harsono, 2003). Masyarakat hukum adat terbagi menjadi 2 (dua) yaitu: (i) masyarakat hukum adat teritorial disebabkan para warganya bertempat tinggal di tempat yang sama dan (ii) masyarakat hukum adat genealogik, disebabkan para warganya terikat oleh pertalian darah. Terkait dengan hak ulayat, meliputi (Wulansari, 2016):

- a. Tanah (daratan).
- b. Air (perairan seperti: kali, danau, pantai, serta perairannya).
- c. Tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar (pohon buah-buahan, pohon untuk kayu pertukangan atau kayu bakar dan sebagainya).
- d. Binatang liar yang hidup bebas didalam hutan.

Hak ulayat tidak hanya berkaitan dengan tanah tetapi secara luas juga termasuk air (perairan) maka hal ini juga relevan dengan hak ulayat dari Masyarakat Hukum Adat Biak, Papua. Masyarakat Adat Biak adalah salah satu Masyarakat Hukum Adat yang terdapat di Kabupaten Biak Numfor. Secara historis, Masyarakat Hukum Adat Biak adalah masyarakat yang telah lama mendiami daerah Biak. Mengenai catatan resminya memang tidak terdapat catatan khusus. Akan tetapi, sejak abad ke-15 ketika daerah di Papua Barat menjalin relasi perdagangan dengan Maluku Utara serta Sulawesi, identifikasi

Masyarakat Hukum Adat Biak sejatinya sudah ada dengan mengacu pada pandangan bahwa Masyarakat Hukum Adat Biak adalah masyarakat “lokal” yang memiliki karakteristik tertentu (Salim, 2021). Salah satu karakter unik dari Masyarakat Hukum Adat Biak adalah kemampuannya sebagai penjelajah lautan yang tangguh. Hal ini dapat dilihat dari orientasi Masyarakat Hukum Adat Biak untuk menjelajah lautan dari Maluku, Sulawesi, Jawa hingga ke Semenanjung Malaka (Winarno, n.d.).

Masyarakat Hukum Adat Biak memiliki karakter perairan atau kelautan. Karakter yang bersifat turun-temurun tersebut sejatinya merupakan warisan dari nenek moyang mereka yang disertai dengan hak ulayat atas laut atau perairan. Hak ulayat tersebut dapat dilihat dari berbagai ritual serta tradisi khas Masyarakat Hukum Adat Biak yang pada orientasinya menekankan pada kelestarian lingkungan laut. Pasal 29 ayat (5) UU Pemda dan Pasal 38 ayat (2) UU Revisi Otsus Papua juga menegaskan mengenai pentingnya peran pemerintah daerah dalam mengakui dan mengakomodasi hak ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Masyarakat Hukum Adat Biak dalam praktiknya memiliki beberapa khasanah lokal serta budaya masyarakat yang memiliki orientasi hak ulayat laut, seperti (Endang Sumiarni, Sundari, Anny Retnowati, 2010):

- a. *Snap Mor* adalah budaya menyebar jaring atau menangkap ikan di Biak, Papua yang orientasi utamanya adalah menjaga perairan di sekitar pantai atau perairan di sekitar kampung yang terdapat ikannya untuk dijaga dari berbagai hal yang dapat mengotori maupun merusak kadar air hingga ekosistem di dalamnya. Kegiatan *Snap Mor* bisa dilakukan pada waktu terbaik, biasanya pada musim *meti* (bulan mati) saat bulan tidak purnama, atau masa air surut lebih panjang, siang hingga malam hari, atau biasa disebut air tidak pasang, biasanya antara bulan Maret hingga Agustus. Namun di bulan lain juga dapat dilakukan tetapi biasanya air baru akan surut pada waktu malam, sehingga *snap mor* hanya bisa dilakukan pada malam hari yang ditandai oleh angin timur dan curah hujan yang dominan, serta dilakukan di daerah yang dangkal. *Snap mor* berasal dari bahasa Biak, yaitu *Snap* dan *Mor*.

- b. Tradisi *Wor* yang meskipun tidak secara langsung berkaitan dengan hak ulayat, namun memiliki orientasi untuk menjaga kelestarian hak ulayat sebagai tempat bersemayamnya roh yang bernama *Faknik*, yaitu roh halus yang mendiami perairan maupun lautan di sekitar Masyarakat Adat Biak. Secara umum, tradisi *Wor* menekankan penghormatan Masyarakat Adat Biak atas roh leluhur. Dalam kaitannya dengan upaya menjaga hak ulayat, roh halus yang mendiami perairan maupun lautan di sekitar Masyarakat Adat Biak yaitu *Faknik* diberi penghormatan melalui upacara dan nyanyian adat beserta upaya menjaga kelestarian lingkungan perairan supaya roh halus yang mendiami perairan maupun lautan di sekitar Masyarakat Adat Biak yaitu *Faknik* tidak marah atau murka.
- c. *Aker*, yaitu tradisi orang Biak menangkap ikan dengan cara membuat tumpukan batu sebagai kurungan, *aker* ini adalah cara yang dilakukan oleh masyarakat kampung Sarwa di Biak Barat Distrik Swandiwe. *Aker* merupakan cara menangkap ikan secara tradisional yang berlangsung dari generasi ke generasi yang merupakan warisan nenek moyang mereka. Meski secara khusus berkaitan dengan tradisi menangkap ikan, namun terdapat pesan pengelolaan hak ulayat berupa penangkapan ikan harus menggunakan alat-alat tradisional dan dalam waktu tertentu. Apabila melanggar maka akan mendapatkan sanksi adat. Secara tidak langsung, tradisi *Aker* mengajarkan pentingnya menjaga perairan di sekitar Biak supaya anak cucu dapat menikmati keindahan sekaligus hasil perairan di sekitar Biak.

Tiga budaya Masyarakat Hukum Adat Biak tersebut sejatinya secara teoretik merupakan bagian dari hak ulayat laut Masyarakat Hukum Adat Biak dengan argumentasi bahwa: pertama, mengacu pada pandangan Boedi Harsono bahwa hak ulayat tidak terbatas pada tanah tetapi lebih luas daripada itu yang termasuk juga perairan yang di dalamnya terkait dengan pengelolaan sumber daya alam. Jika mengacu pada ketiga tradisi Masyarakat Hukum Adat Biak di atas, maka hal tersebut merupakan upaya pengelolaan atas sumber daya alam seperti tradisi *Snap Mor* dan *Aker* yang

orientasinya adalah pengambilan ikan sekaligus upaya pelestarian air dan ikan yang ada di lingkungan. Bagi Masyarakat Hukum Adat Biak, ikan dan juga perairannya merupakan warisan dan titipan dari leluhur yang harus dijaga keberlangsungannya hingga akan cucu.

Tradisi *Wor* yang orientasinya lebih pada kelestarian air termasuk hak ulayat dengan memelihara kelestarian lingkungan seperti menjaga ekosistem, menanam pohon, hingga mencegah berbagai tindakan yang merusak kelestarian alam lainnya. Tentunya, upaya pelestarian lingkungan tersebut disertai dengan upacara adat serta ritual-ritual tertentu. Bagi Masyarakat Hukum Adat Biak, alam memiliki semacam “roh penunggu” yang harus dihormati dan dijaga kelestariannya. Pihak yang melanggar atau mencoba merusak kelestarian alam, akan mendapatkan sanksi adat dari pemuka Masyarakat Hukum Adat Biak seperti denda, menyembelih binatang tertentu, hingga sanksi pengusiran dari Masyarakat Hukum Adat Biak setempat.

G. Kertasapoetra dan Maria S.W. Sumardjono berpendapat hak ulayat memiliki kekuatan berlaku ke dalam dan ke luar (Sukirno, 2018). Ke dalam berhubungan dengan para warganya, sedang kekuatan berlaku ke luar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut “orang asing atau orang luar”. Kewajiban utama penguasa adat yang bersumber pada hak ulayat ialah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah dan kalau terjadi sengketa ia wajib menyelesaikan. Sedangkan untuk hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke luar hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Orang-orang asing, artinya orang-orang yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat tanpa izin penguasa adatnya. Mengacu pada konsep tersebut bahwa setiap upaya pelanggaran terhadap nilai-nilai dari

tradisi *Snap Mor*, *Wor*, serta *Aker* maka akan mendapatkan sanksi tertentu sesuai dengan kebijaksanaan pemuka atau tetua adat Masyarakat Hukum Adat Biak. Hal ini mengindikasikan bahwa sejatinya ketiga tradisi dari Masyarakat Hukum Adat Biak merupakan hak ulayat laut Masyarakat Hukum Adat Biak yang masih terlaksana dari generasi ke generasi.

Pasal 4 ayat (3) Permen Kelautan dan Perikanan yang kemudian dipertegas dalam Pasal 2 ayat (2) Perdasus Prov.Papua tentang SDA Masyarakat Adat Papua yang mempertegas bahwa ketentuan khusus mengenai perlindungan Masyarakat Hukum Adat serta hak tradisional yang melekat ditetapkan oleh Bupati atau Walikota melalui Peraturan Daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa pengakuan mengenai hak ulayat laut Masyarakat Hukum Adat Biak harus didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Akan tetapi, hingga tahun 2022, belum terdapat Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor yang mengatur secara khusus mengenai Masyarakat Hukum Adat Biak beserta hak-hak yang melekat pada Masyarakat Hukum Adat. Hal ini sejatinya telah menimbulkan suatu kekosongan hukum. Kekosongan hukum dalam berbagai literatur hukum sering dipersamakan dengan kekosongan Undang-Undang (*wet vaccum*)(Nasir, 2017). Kekosongan hukum sejatinya memiliki 2 (dua) macam pengertian, yaitu: pertama, kekosongan hukum sebagai keadaan atau peristiwa karena ada hal yang belum diatur undang-undang sehingga undang-undang tidak dapat dijalankan dalam situasi dan keadaan tertentu(Taqiuddin, 2017).

Kedua, kekosongan hukum sebagai keadaan karena ketentuan undang-undang yang bersifat umum-abstrak masih perlu dijabarkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, bersifat konkrit dan teknis(Fachrizza Sidi Pratama, 2019). Jika mengacu pada kedua jenis kekosongan hukum di atas, maka kekosongan hukum terkait pengaturan mengenai Masyarakat Hukum Adat Biak adalah terkait dengan yang kedua yaitu kekosongan hukum sebagai keadaan karena ketentuan undang-undang yang bersifat umum-abstrak masih perlu dijabarkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Hal ini sebagaimana

yang dipertegas dalam dalam Pasal 2 ayat (2) Perdasus Prov.Papua SDA Masyarakat Adat Papua yang mempertegas bahwa ketentuan khusus mengenai perlindungan Masyarakat Hukum Adat serta hak tradisional yang melekat ditetapkan oleh Bupati atau Walikota melalui Peraturan Daerah. Pada faktanya, hingga tahun 2022, belum terdapat Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor sebagaimana amanat Pasal 2 ayat (2) Perdasus Prov.Papua tentang SDA Masyarakat Adat Papua. Terkait dengan adanya kekosongan hukum tersebut, secara teoretik, kekosongan hukum perlu mendapatkan konstruksi hukum sebagai upaya penyelesaiannya. Konstruksi hukum pada dasarnya dilakukan apabila terjadi beberapa hal, yaitu (Pitlo, 2013):

- a. tidak ditemukan ketentuan undang-undang yang dapat diterapkan terhadap kasus yang terjadi;
- b. dalam peraturannya tidak ada;
- c. terjadi kekosongan hukum atau kekosongan Undang-Undang (*wet vacuum*);

Kekosongan undang-undang lazimnya hakim menggunakan penalaran logisnya untuk mengembangkan lebih lanjut suatu teks undang-undang. Artinya, hakim tidak lagi berpegang pada bunyi teks undang-undang, namun hakim juga tidak mengabaikan prinsip hukum sebagai suatu sistem. Sesuai dengan salah satu prinsip hukum, hakim terikat dengan asas bahwa hakim dilarang menolak perkara yang diajukan kepadanya, dengan alasan hukum tidak ada, aturan kurang lengkap, peristiwa tidak diatur, melainkan hakim wajib mengadili perkara yang ada sepanjang perkara memenuhi syarat materiil dan sesuai dengan kompetensi absolut dan kompetensi relatif. Dengan demikian, adanya kekosongan hukum bagi hakim dapat dilakukan upaya konstruksi hukum. Meski begitu, kekosongan hukum sejatinya juga memerlukan perhatian bagi lembaga legislatif dan eksekutif(Suhartono, 2019). Bagi lembaga legislatif, adanya kekosongan hukum menuntut adanya pembentukan aturan baru (khususnya Undang-Undang) yang mengakomodasi kepentingan hukum masyarakat. Selain itu, bagi lembaga eksekutif, kekosongan hukum menuntut adanya suatu diskresi

bagi lembaga eksekutif untuk menerbitkan aturan maupun tindakan hukum yang dapat mengisi kekosongan hukum.

Kekosongan hukum” dapat diartikan sebagai ”suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukum yang mengatur tata tertib (tertentu) dalam masyarakat,” sehingga kekosongan hukum dalam hukum positif lebih tepat dikatakan sebagai “kekosongan undang-undang atau peraturan perundang-undangan.”(KBBI, 2022). Penyebab terjadinya kekosongan hukum yaitu, dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baik dari legislatif maupun eksekutif pada kenyataan memerlukan waktu yang lama, sehingga pada saat peraturan perundang-undangan itu dinyatakan berlaku maka hal- hal atau keadaan yang hendak diatur oleh peraturan tersebut telah berubah. Selain itu, kekosongan hukum dapat terjadi karena hal-hal atau keadaan yang terjadi belum dapat diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, atau sekalipun telah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan namun tidak jelas atau bahkan tidak lengkap (Hario Mahar 2018).

Pembentukan peraturan yang tertinggal dengan kenyataan sejatinya selaras dengan pameo yang menyatakan bahwa terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan senantiasa tertinggal atau terbelakang dibandingkan dengan kejadian-kejadian dalam perkembangan masyarakat. Adapun akibat yang ditimbulkan dengan adanya kekosongan hukum, terhadap hal-hal atau keadaan yang tidak atau belum diatur itu dapat terjadi ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) atau ketidakpastian peraturan perundang-undangan di masyarakat yang lebih jauh lagi akan berakibat kepada kekacauan hukum (*rechtsverwarring*)(Mario Julyano, Sulistyawan, 2019). Hal ini juga menyebabkan kebingungan (kekacauan) dalam masyarakat mengenai aturan apa yang harus dipakai dan diterapkan. Dalam masyarakat, menjadi tidak ada kepastian aturan yang diterapkan untuk mengatur hal-hal keadaan yang terjadi. Peraturan perundang-undangan sebenarnya dibuat sebagai panduan bersikap bagi masyarakat yang dapat menentukan mana yang boleh dan mana yang tidak boleh. Hukum yang

stabil dapat menjadi ukuran yang pasti di masyarakat, namun hukum yang jalan di tempat pada kenyataannya akan menjadi hukum yang usang dan tertinggal jauh oleh perkembangan masyarakat.

Kekosongan hukum dalam konteks Masyarakat Hukum Adat Biak, sejatinya berdampak pada tiga aspek, yaitu: pertama, secara yuridis pengaturan mengenai Masyarakat Hukum Adat Biak melalui Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor merupakan perintah dari berbagai peraturan perundang-undangan di atasnya seperti UU Pemda, UU SDA, UU Revisi Otsus Papua, hingga Perdasus Prov.Papua tentang SDA Masyarakat Adat Papua yang perlu mendapatkan tindak lanjut berupa Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor. Secara konkret, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua (Perdasus Papua) Nomor 22 tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pemeliharaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat Papua yang menegaskan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota di Papua wajib memberikan pengakuan kepada masyarakat hukum adat. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua (Perdasus Papua) Nomor 22 tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pemeliharaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat Papua juga menegaskan bahwa pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat di Papua diperlukan adanya tindak lanjut berupa pembentukan Peraturan Daerah. Hal ini juga diperkuat dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua (Perdasus Papua) Nomor 22 tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pemeliharaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat Papua yang menegaskan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota di Papua tentang pengakuan dalam bentuk Peraturan Daerah bagi Masyarakat Hukum Adat wajib merinci terkait jumlah Masyarakat Hukum Adat, nama, batas wilayah, Norma Hukum, bahasa, struktur kelembagaan, serta struktur kepemimpinan. Urgensi pengaturan dan penegasan Masyarakat Hukum Adat diatur tersendiri dalam Peraturan Daerah dimaksudkan selain menjamin kepastian hukum juga negara melalui Pemerintah Daerah dapat turut serta memberdayakan

Masyarakat Hukum Adat di daerah sesuai dengan ciri khas dan aspek tradisionalnya. Implikasi belum diaturnya Masyarakat Hukum Adat Biak dalam Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor yaitu Peraturan Daerah tidak dapat menjamin kepastian hukum sekaligus tidak dapat memberdayakan Masyarakat Hukum Adat di daerah sesuai dengan ciri khas dan aspek tradisionalnya.

Belum dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor sejatinya merupakan upaya pembangkangan terhadap perintah dari peraturan di atasnya. Kedua, secara sosiologis, hal ini berdampak pada Masyarakat Hukum Adat Biak, khususnya mengenai hak ulayat laut melalui tradisi dan kearifan lokalnya yang berpotensi tidak dapat dijalankan lagi karena adanya kegiatan atau proyek tertentu dari negara.

Kasus yang berkaitan dengan pengakuan serta hak ulayat bagi Masyarakat Adat Biak adalah adanya keberadaan proyek bandar antariksa pertama di Indonesia yang akan dibangun oleh Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional. Pembangunan bandar antariksa pertama di Indonesia tersebut akan dilakukan di lahan seluas 25 hektar di pesisir utara Kabupaten Biak Numfor yang dihuni Masyarakat Adat Biak. Salah satu akibat dari dibangunnya bandar antariksa tersebut adalah berpotensi tidak dapat dijalankannya beberapa aspek pengelolaan hak ulayat Masyarakat Adat Biak beserta tradisi adatnya yang berkaitan dengan perairan termasuk juga mendapatkan penolakan dari beberapa tokoh adat seperti Ketua Dewan Adat Biak, Apolos Sroyer (Adelia Hanny Rachman 2021). Pembangunan bandar antariksa pertama di Indonesia juga berpotensi merusak lingkungan sehingga berdampak pada hilangnya beberapa spesies ikan yang dijaga kelestariannya oleh Masyarakat Hukum Adat Biak melalui berbagai tradisi dan kearifan lokalnya. Ketiga, jika mengacu pada UU SDA dan Perdasus Prov.Papua tentang SDA Masyarakat Adat Papua yang menegaskan bahwa pengaturan hak ulayat laut perlu mendapatkan jaminan melalui Peraturan Daerah, maka tidak dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor tentang Masyarakat Hukum Adat Biak beserta hak-hak tradisional

dan hak ulayatnya maka berpotensi mengganggu keberlangsungan dan eksistensi Masyarakat Hukum Adat Biak. Aspek penting terkait potensi laut dan/atau sungai tradisional bagi Masyarakat Hukum Adat Biak yang memiliki berbagai potensi hasil laut baik berupa ikan ataupun potensi lainnya selain memiliki orientasi ekonomis dan pendapatan bagi Masyarakat Hukum Adat Biak juga memiliki pengaturan dalam Hukum Adat Biak yang melarang adanya perusakan lingkungan dan eksploitasi berlebihan terhadap hasil laut baik berupa ikan ataupun potensi lainnya. Hal ini menegaskan, perusakan aspek ekonomis terhadap Masyarakat Hukum Adat Biak juga secara langsung berimplikasi pada kelestarian alam Masyarakat Hukum Adat Biak karena Masyarakat Hukum Adat Biak mengandalkan hasil ekonominya pada sumber daya alam berupa hasil laut baik berupa ikan ataupun potensi lainnya.

Berdasarkan tiga argumentasi tersebut, maka pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor tentang Masyarakat Hukum Adat Biak beserta hak-hak tradisional dan hak ulayatnya merupakan hal yang urgen untuk menjaga eksistensi hak ulayat serta hak-hak tradisional dari Masyarakat Hukum Adat Biak.

2. Upaya Mengatasi Kekosongan Hukum Pengaturan Hak Ulayat Terkait Pengelolaan Hak ulayat Masyarakat Adat Biak, Papua

Kekosongan hukum yaitu keadaan dimana kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukum yang mengatur tata tertib) dalam masyarakat (Nasir, 2017). Pengisian kekosongan hukum ada karena adanya hal-hal yang dihadapi oleh hakim ternyata belum ada undang-undang nya, walaupun telah di atur dalam suatu peraturan perundang-undangan namun tidak jelas atau bahkan tidak lengkap. Hal ini dikarenakan penyusunan suatu undang-undang kenyataannya memerlukan waktu yang sangat lama sekali, sehingga waktu undang-undang itu dinyatakan berlaku keadaan yang hendak diatur oleh undang-undang itu sudah berubah. Terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan senantiasa terbelakang dibanding dengan kejadian-kejadian dalam perkembangan masyarakat. Pada abad ke-19 para sarjana hukum berpendapat

bahwa hukum itu merupakan suatu kesatuan lengkap yang tertutup di luar undang-undang tidak ada hukum dan hakim tidak boleh menjalankan keadaan hukum yang tidak disebutkan dalam peraturan perundangan(Suswoto, 2018).

Penyusunan peraturan perundang-undangan baik oleh Legislatif maupun Eksekutif pada kenyataannya memerlukan waktu yang lama, sehingga pada saat peraturan perundang-undangan itu dinyatakan berlaku maka hal-hal atau keadaan yang hendak diatur oleh peraturan tersebut sudah berubah. Selain itu kekosongan hukum dapat terjadi karena hal-hal atau keadaan yang terjadi belum diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, atau sekalipun telah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan namun tidak jelas atau bahkan tidak lengkap. Hal ini sebenarnya selaras dengan pameo yang menyatakan bahwa “terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan senantiasa tertinggal atau terbelakang dibandingkan dengan kejadian-kejadian dalam perkembangan masyarakat”(Rahardjo, 2012). Dapatlah dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan (hukum positif) yang berlaku pada suatu negara dalam suatu waktu tertentu merupakan suatu sistem yang formal, yang tentunya agak sulit untuk mengubah atau mencabutnya walaupun sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat yang harus diatur oleh peraturan perundang-undangan tersebut.

Akibat yang ditimbulkan dengan adanya kekosongan hukum, terhadap hal-hal atau keadaan yang tidak atau belum diatur itu dapat terjadi ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) atau ketidakpastian peraturan perundang-undangan di masyarakat yang lebih jauh lagi akan berakibat pada kekacauan hukum (*rechtsverwarring*), dalam arti bahwa selama tidak diatur berarti boleh, selama belum ada tata cara yang jelas dan diatur berarti bukan tidak boleh(Adelia Hanny Rachman, 2021). Hal inilah yang menyebabkan kebingungan (kekacauan) dalam masyarakat mengenai aturan apa yang harus dipakai atau diterapkan. Dalam masyarakat menjadi tidak ada kepastian aturan yang diterapkan untuk mengatur hal-hal atau keadaan yang terjadi.

Interpretasi atau penafsiran peraturan perundang-undangan bisa diberlakukan secara positif, khususnya dalam menghadapi kekosongan hukum. Usaha penafsiran terhadap hukum positif yang ada bisa diterapkan pada setiap

kasus yang terjadi, karena ada kalanya UU tidak jelas, tidak lengkap, atau mungkin sudah tidak relevan dengan zaman (*out of date*). Pasal 14 UU No. 14 Tahun 1970 (pokok-pokok kekuasaan Kehakiman) menegaskan bahwa seorang hakim tidak boleh menangguk atau menolak memeriksa perkara dengan dalih UU tidak sempurna atau tidak adanya aturan hukum. Dalam kondisi UU tidak lengkap atau tidak jelas maka seorang hakim harus melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Penemuan hukum diartikan sebagai sebuah proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas hukum lainnya terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang konkrit. Atau dengan bahasa lain penemuan hukum adalah upaya konkretisasi peraturan hukum yang bersifat umum dan abstrak berdasarkan peristiwa yang real terjadi. Dengan perkataan lain, hakim harus menyesuaikan UU dengan hal-hal yang konkrit, oleh karena peraturanperaturan yang ada tidak dapat mencakup segala peristiwa yang timbul dalam masyarakat.

Bagir Manan terkait dengan kekosongan hukum menegaskan bahwa hakim dapat melakukan penemuan hukum dengan interpretasi atau penafsiran (Ramadhan, 2018). Salah satu bentuk penafsiran hukum adalah dengan cara membandingkan dengan kaedah hukum di tempat lain. Dengan kata lain, kekosongan hukum di Indonesia dapat diisi dengan hukum negara lain sepanjang penafsiran hukum yang dilakukan oleh hakim bersifat definitif dan menentramkan keresahan masyarakat. Selain itu, hakim juga dapat melakukan penafsiran dengan cara gramatikal (penafsiran menurut bahasa sehari-hari), historis (penafsiran berdasarkan sejarah), sistematis (penafsiran berdasarkan keseluruhan sistem perundang-undangan), teologis (penafsiran berdasarkan tujuan masyarakat), dan futuristis (berpedoman pada undang-undang yang belum memiliki kekuatan hukum (Marzuki, 2017)). Dalam suatu perkara, seseorang tidak dapat dituntut atau suatu perkara tidak dapat diputus apabila tidak ada hukum yang mengaturnya. Tentu saja asas ini bertolak belakang dengan ketentuan bahwa hakim tidak boleh menolak perkara.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor merupakan salah satu hal yang penting untuk diimplementasikan. Di daerah lain misalnya, pengelolaan hak ulayat berdasarkan orientasi adat dan kearifan lokal sejatinya

telah difasilitasi dalam Peraturan Daerah seperti: Terkait dengan pengelolaan hak ulayat yang berbasiskan pada kearifan lokal maupun adat di masyarakat, Provinsi Bali misalnya dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Subak telah memfasilitasi Masyarakat Hukum Adat di Bali terkait dengan pengelolaan hak ulayat dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah di masing-masing kabupaten/kota di Provinsi Bali yang menjamin eksistensi hak ulayat yang berkaitan dengan pengelolaan hak ulayat yang berbasiskan pada kearifan lokal. Pengaturan di Provinsi Bali tersebut secara umum mengatur mengenai Masyarakat Hukum Adat di Bali yang memiliki definisi bahwa Masyarakat Hukum Adat di Bali adalah masyarakat tradisional yang masih memegang teguh nilai dan norma adat, memiliki kekhasan tertentu, serta memiliki aparatur hukum yang menegakkan nilai dan norma adat. Hal ini relevan dengan Masyarakat Hukum Adat Biak yang memegang teguh nilai dan norma adat, khususnya terkait nilai kelestarian alam, memiliki kekhasan tertentu yang dalam Masyarakat Hukum Adat Biak adalah berkaitan dengan hak ulayatnya yang lebih bercorak hak ulayat laut, serta memiliki aparatur hukum yang menegakkan nilai dan norma adat yang bersifat khas dan masih eksis di Masyarakat Hukum Adat Biak.

Ketentuan di Provinsi Bali tersebut menarik karena sebelum amanat UU SDA yang menegaskan pentingnya peran daerah dalam memfasilitasi hak ulayat dan kearifan lokal terkait dengan pengelolaan hak ulayat, di Bali sejak tahun 2012 sudah terdapat mengenai aturan yang berkaitan dengan pengelolaan hak ulayat. Lebih lanjut, di Provinsi Kalimantan Tengah, melalui Perda Kabupaten Seruyan No. 4 Tahun 2019 Tentang Kelembagaan Adat Dayak berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Perda tersebut sejatinya telah mengakomodasi hak-hak adat Masyarakat Adat Seruyan termasuk pengelolaan sumber daya alam. Jika mengacu pada Perda Kabupaten Seruyan No. 4 Tahun 2019 Tentang Kelembagaan Adat Dayak tersebut, salah satu orientasinya adalah memenuhi ketentuan dalam UU SDA. Adanya pengaturan melalui Peraturan Daerah terkait dengan Masyarakat Hukum Adat tersebut sejatinya merupakan aspek penting untuk menjamin hak ulayat Masyarakat Hukum Adat, khususnya terkait hak atas pengelolaan dan pelestarian atas hak ulayat.

Pengaturan mengenai Peraturan Daerah terkait Masyarakat Hukum Adat Biak penting dilakukan mengingat terkait dengan hak ulayat laut melalui tradisi dan kearifan lokalnya yang berpotensi tidak dapat dijalankan lagi karena adanya kegiatan atau proyek tertentu dari negara(Dicky Eko Prasetyo, 2022). Dalam konteks Masyarakat Hukum Adat Biak, salah satu kasus yang berkaitan dengan hak ulayat serta hak pengelolaan hak ulayat bagi Masyarakat Adat Biak adalah adanya keberadaan proyek bandar antariksa pertama di Indonesia yang akan dibangun oleh Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN)(Amindoni, 2021). Pembangunan bandar antariksa pertama di Indonesia tersebut akan dilakukan di lahan seluas 25 hektar di pesisir utara Kabupaten Biak Numfor yang dihuni Masyarakat Adat Biak(Kepno, 2022). Salah satu akibat dari dibangunnya bandar antariksa tersebut adalah berpotensi tidak dapat dijalkannya beberapa aspek pengelolaan hak ulayat Masyarakat Adat Biak beserta tradisi adatnya yang berkaitan dengan perairan termasuk juga mendapatkan penolakan dari beberapa tokoh adat seperti Ketua Dewan Adat Biak, Apolos Sroyer (A H Rachman, 2021).

Pembangunan bandar antariksa pertama di Indonesia juga berpotensi merusak lingkungan sehingga berdampak pada hilangnya beberapa spesies ikan yang dijaga kelestariannya oleh Masyarakat Hukum Adat Biak melalui berbagai tradisi dan kearifan lokalnya. Lebih lanjut, terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah mengenai Masyarakat Hukum Adat Biak, DPRD Biak Numfor hingga November 2022 baru berorientasi merumuskan Peraturan Daerah mengenai Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Hal ini tentu memerlukan proses yang panjang karena Peraturan Daerah harus disetujui bersama antara Bupati dengan DPRD(Kemenkumham Kanwil Papua, 2022).

Otonomi khusus berbeda dengan daerah khusus karena di dalam otonomi khusus perbedaan dengan daerah lain bukan hanya dari sisi struktur pemerintah daerah, melainkan juga meliputi perbedaan ruang lingkup hak, wewenang, dan kewajiban yang dimiliki daerah, serta pola dan proporsi hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah khusus. Latar belakang pemberian otonomi khusus kepada Papua juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 21

Tahun 2001 menggambarkan bahwa pemberian otonomi khusus kepada Papua dilatarbelakangi oleh pengakuan negara terhadap dua hal penting. Pertama, pemerintah mengakui bahwa hingga saat terbentuknya undang-undang tersebut terdapat permasalahan di Papua yang belum diselesaikan. Permasalahan itu meliputi berbagai bidang, baik dalam bidang politik, pemerintahan, ekonomi, maupun sosial dan budaya. Kedua, pemerintah mengakui bahwa telah terjadi kesalahan kebijakan yang diambil dan dijalankan untuk menyelesaikan berbagai persoalan di Papua (Leonita, 2022). Diakui secara tegas bahwa apa yang dijalankan di Papua belum memenuhi rasa keadilan, belum memungkinkan tercapainya kesejahteraan, penegakan hukum, dan penghormatan terhadap HAM, khususnya bagi masyarakat Papua. Di sisi lain, juga diakui bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam tidak digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli sehingga mengakibatkan munculnya kesenjangan baik di antara masyarakat Papua maupun antara Papua dengan wilayah lain di Indonesia. Hal itu terjadi karena kebijakan masa lalu yang bersifat sentralistik dengan mengabaikan kondisi khusus yang ada di Papua. Kebijakan yang pernah diterapkan di Papua tidak hanya mengabaikan aspek kesejahteraan masyarakat Papua, tetapi juga mengingkari hak-hak dasar penduduk asli serta mengingkari realitas perbedaan pendapat mengenai sejarah penyatuan Papua dengan berbagai masalah ikutan yang dihadapi (Musrafiyan et al., 2021). Upaya-upaya yang pernah dilakukan dinilai kurang menyentuh akar masalah dan aspirasi masyarakat Papua sehingga memicu kekecewaan dan ketidakpuasan.

Berdasarkan latar belakang pembentukan UU Otonomi Khusus Papua dapat diketahui bahwa tujuan pemberian Otonomi khusus adalah untuk menyelesaikan akar masalah Papua sesuai dengan aspirasi masyarakat Papua. Namun demikian, substansi UU Otonomi Khusus Papua itu sendiri tidak mencakup upaya penyelesaian seluruh akar persoalan di Papua. UU Otonomi Khusus Papua hanya dapat digunakan sebagai instrumen normatif untuk menyelesaikan akar persoalan berupa “kesenjangan, persamaan kesempatan, serta perlindungan hak dasar dan Hak Asasi Manusia.” Secara spesifik UU

Otonomi Khusus Papua menyatakan bahwa tujuan Otonomi Khusus Papua adalah untuk mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua (Dahrif, 2019). Nilai-nilai dasar yang digunakan sebagai pijakan pemberlakuan Otonomi Khusus adalah perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara. Untuk persoalan yang berakar pada konflik dan perbedaan pendapat mengenai proses dan legalitas penyatuan Papua sebagai bagian dari Indonesia sama sekali tidak disinggung walaupun realitas masih menunjukkan kuatnya pengaruh akar persoalan ini dalam konflik di Papua. Konsekuensinya, tujuan pemberian Otonomi Khusus juga bukan untuk menyelesaikan perbedaan pendapat tersebut.

Otonomi yang diberikan kepada Papua bersifat khusus dan berbeda dengan otonomi yang diberlakukan di daerah-daerah lain. Oleh karena itu sudah seharusnya ketentuan otonomi daerah dan pemerintahan daerah yang diberlakukan di Papua juga berbeda dengan daerah lain di Indonesia. Hal ini sesungguhnya merupakan pengakuan bahwa masyarakat Papua adalah satu kesatuan sosial, sedangkan kabupaten atau kota seharusnya hanya dilihat sebagai pembagian administratif atau kewilayahan saja. Selain itu, kekhususan otonomi di Papua sesuai dengan UU Nomor 21 Tahun 2001 dapat dilihat dari tiga hal, yaitu (Mustikawati & Maulana, 2020): Pertama, adanya institusi representasi kultural orang asli Papua, yaitu Majelis Rakyat Papua (MRP), yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. Melalui MRP sesungguhnya diharapkan hukum-hukum adat yang hidup dalam masyarakat diakui keabsahannya sebagai hukum formal. Kedudukan lembaga MRP tidak dijumpai di daerah lain, di mana dari sisi wewenang yang dimiliki dapat dikatakan sebagai representasi masyarakat Papua.

UU No. 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus

Papua) yang disahkan tahun 2021 sejatinya merupakan perubahan terhadap UU Otonomi Khusus Papua (Rizqo, 2020). Beberapa perubahan pasal adalah pertama, UU ini mengakomodasi perlunya pengaturan kekhususan bagi Orang Asli Papua dalam bidang politik, pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan dan perekonomian serta memberikan dukungan bagi pembinaan masyarakat adat (Rizqo, 2020). Dalam bidang politik, perubahan itu dapat dilihat dengan diberikannya perluasan peran politik bagi Orang Asli Papua dalam keanggotaan di Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK).

DPRK merupakan sebuah nomenklatur baru pengganti DPRD yang diinisiasi dalam UU ini. RUU ini menegaskan pula bahwa kursi dari unsur pengangkatan anggota DPRK ini tidak boleh diisi dari partai politik, dan memberikan afirmasi 30 persen dari unsur perempuan. Penegasan ini juga berlaku bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) (Mustikawati & Maulana, 2020). Sementara itu, dalam bidang pendidikan dan kesehatan, UU ini telah mengatur mengenai kewajiban pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota untuk mengalokasikan anggaran pendidikan dan kesehatan untuk Orang Asli Papua. Sehingga, dengan demikian Orang Asli Papua diklaimnya dapat menikmati pendidikan sampai jenjang pendidikan tinggi, dan tingkat kesehatan Orang Asli Papua juga akan semakin meningkat. Hal ini sejatinya relevan bahwa ketentuan Orang Asli Papua juga termasuk juga Masyarakat Hukum Adat yang harus dilindungi serta diberdayakan.

Pengaturan ke depan mengenai upaya untuk menjamin perlindungan dan pengakuan hak ulayat Masyarakat Adat Biak, Papua adalah dengan membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor terkait dengan Masyarakat Hukum Adat Biak, Papua. Tentunya, dalam hal ini, partisipasi serta keaktifan Masyarakat Adat Biak, Papua juga penting untuk mengawal sekaligus memastikan proses penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor terkait dengan Masyarakat Hukum Adat Biak. Secara substantif, Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor terkait dengan Masyarakat Hukum Adat Biak yang akan dibuat sejatinya juga harus menegaskan terkait dengan eksistensi berbagai hak ulayat Masyarakat Hukum Adat Biak. Selain itu, eksistensi hak ulayat Masyarakat Hukum Adat Biak juga harus dijamin bahwa ketika terdapat

suatu proyek atau program tertentu dari negara maupun badan hukum lainnya Masyarakat Hukum Adat Biak harus dilibatkan sekaligus dimintai pertimbangan terkait dengan potensi terganggunya eksistensi hukum adat beserta hak ulayat Masyarakat Hukum Adat Biak. Pengesahan RUU Masyarakat Hukum Adat di tingkat nasional oleh Presiden dan DPR juga harus dioptimalkan sebagai orientasi hukum ke depan supaya dapat memfasilitasi pengakuan Masyarakat Hukum Adat secara nasional.

D. PENUTUP

Implikasi hukum adanya kekosongan hukum pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat Biak, Papua, khususnya terkait dengan hak ulayatnya yaitu pengaturan mengenai Masyarakat Hukum Adat Biak melalui Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor merupakan perintah dari berbagai peraturan perundang-undangan di atasnya seperti UU Pemda, UU SDA, UU Revisi Otsus Papua, hingga Perdasus Prov.Papua tentang SDA Masyarakat Adat Papua yang perlu mendapatkan tindak lanjut berupa Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor. Pengaturan ke depan mengenai upaya untuk menjamin perlindungan dan pengakuan hak ulayat Masyarakat Adat Biak, Papua adalah dengan membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor terkait dengan Masyarakat Hukum Adat Biak, Papua termasuk juga perlu pengesahan RUU Masyarakat Hukum Adat di tingkat nasional oleh Presiden dan DPR juga harus emnajdi orientasi hukum ke depan supaya dapat memfasilitasi pengakuan Masyarakat Hukum Adat secara nasional.

Pemerintah (Presiden RI) bersama dengan DPR diharapkan dapat mengesahkan RUU Masyarakat Hukum Adat khususnya terkait jaminan pengakuan dan perlindungan bagi Masyarakat Hukum Adat. Bagi Pemerintah Kabupaten Biak Numfor beserta DPRD Kabupaten Biak Numfor diharapkan untuk segera membahas, merancang, sekaligus mengesahkan Peraturan Daerah mengenai Masyarakat Hukum Adat Biak beserta jaminan akan hak ulayat dan hak-hak tradisionalnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- AMAN. 2018. *Catatan Akhir Tahun 2018*. 1st ed. Jakarta: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara.
- Dahrif, Hariman. 2019. *Menyingkap Akar Kemiskinan Dalam Masyarakat Adat Papua: Studi Kasus Masyarakat Adat Byak*. Sleman: Deepublish.
- Endang Sumiarni, Sundari, Anny Retnowati, Y. Hartono. 2010. *Hukum Adat Biak*. Jayapura: Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Papua.
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Pitlo, Sudikno Mertokusumo dan A. 2013. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Adhya Bakti.
- Rahardjo, Satjipto. 2012. *Ilmu Hukum*. 7th ed. Bandung.
- Sukirno. 2018. *Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Winarno, I. A. (n.d.). *Biak: Pulau Indah dengan Budaya Luhur*. Dinas Pariwisata Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua dan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Institut Teknologi Bandung.
- Wulansari, C. Dewi. 2016. *Hukum Adat Indonesia: Suatu Pengantar*. 4th ed. Bandung: Refika Aditama.

Artikel Jurnal

- Arliman, L. (2018). Hukum Adat Di Indonesia Dalam Pandangan Para Ahli Dan Konsep Pemberlakuannya di Indonesia. *Jurnal Selat*, 5(2), 177–190. <https://doi.org/10.31629/selat.v5i2.320>
- Dicky Eko Prasetyo, I. R. (2022). Bajo Tribal Marine Customary Rights Supervision: A Reform with Archipelagic Characteristics. *Jurnal Kajian Pembaruan Hukum*, 2(2), 235.
- Herlius, F. (2022). Kaidah Hukum Adat Dalam Penuntutan Demi Keadilan Berbasis Kearifan Lokal. *Perspektif*, 27(2), 94–103.
- Heryanti, H. (2019). Pengakuan Eksistensi Hak Ulayat Laut Masyarakat Hukum Adat Berdasar Nilai-Nilai Kearifan Lokal. *Halu Oleo Law Review*, 3(2), 196. <https://doi.org/10.33561/holrev.v3i2.8650>
- iranda Nissa, A. W. (2021). Hak Masyarakat Hukum Adat Dalam Pelaksanaan

- Pengadaan Tanah Ulayat Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Salam*, 8(1), 159–172.
- Jeremia, Matthew, Michael, M. I. M., & Selly, J. N. (2023). Analisa Hukum Waris Adat Bali Terhadap Pewarisan Wanita Hindu Bali. *Realism: Law Review*, 1(2), 77–78.
- Leonita, D. M. (2022). Politik Pembentukan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua Dan Penerapannya Pada Masyarakat Adat Kabupaten Teluk Bintuni. *Otentik's: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 4(2), 186–194.
- Mario Julyano, Sulistyawan, A. Y. (2019). Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum. *Jurnal Crepido*, 01(01), pp.13-22.
- Musrafiyan, M., Fahmi, M., & Karim, Z. P. (2021). Partai Politik Lokal di Daerah Otonomi Khusus: Perbandingan Yuridis Aceh dan Papua. *Jurnal Justisia : Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial*, 6(2), 179. <https://doi.org/10.22373/justisia.v6i2.11536>
- Mustikawati, R., & Maulana, A. (2020). Provinsi Papua Sebelum dan Setelah 18 Tahun Pemberian Dana Otonomi Khusus. *Jurnal Public Policy*, 6(2), 81. <https://doi.org/10.35308/jpp.v6i2.2401>
- Nasir, G. A. (2017). Kekosongan Hukum & Percepatan Perkembangan Masyarakat. *Jurnal Hukum Replik*, 5(2), 172–183.
- Prasetio, D. E. (2021). Inventarisasi Putusan Peradilan Adat Sendi sebagai Upaya Memperkuat Constitutional Culture dalam Negara Hukum Pancasila. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 2(3), 249–273.
- Rachman, Adelia Hanny. (2021). Ketidakpastian Status Lahan dan Potensi Deforestasi dalam Wacana Pembangunan Bandar Antariksa Biak. *Jentera: Jurnal Hukum*, 4(1), 395.
- Ramadhan, C. (2018). Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum. *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 30(2), 213. <https://doi.org/10.22146/jmh.31169>
- Salim, A. N. (2021). Budaya Maritim Suku Biak dalam Tinjauan Integrasi Nasional. *Maritim Indonesia*, 9(1), 119–130. <https://jurnalmaritim.tnial.mil.id/index.php/IMJ/article/view/71>
- Suhartono, S. (2019). Hukum Positif Problematik Penerapan Dan Solusi Teoritiknya. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 15(2), 201–211. <https://doi.org/10.30996/dih.v15i2.2549>
- Suswoto, S. (2018). Kajian Kritis Terhadap Teori Positivisme Hukum dalam Mencari Keadilan Substantif. *Qistie*, 11(1), 107–136.

Taqiuddin, H. U. (2017). Penalaran Hukum (Legal Reasoning) Dalam Putusan Hakim. *JISP*, 1(2), 1–14.

Website

AMAN. (2018). *Catatan Akhir Tahun 2018* (1st ed.). Aliansi Masyarakat Adat Nusantara.

AMAN. (2022). *Memahami Pentingnya Menjaga Keberadaan Masyarakat Adat*. www.aman.or.id. <https://www.aman.or.id/news/read/memahami-pentingnya-menjaga-keberadaan-masyarakat-adat> (Diakses Pada Tanggal 10 Oktober 2022).

Amindoni, A. (2021). *Masyarakat adat Biak yang terancam tersingkir proyek bandar antariksa pertama Indonesia - 'Kami sedang bicara harga diri kami, nasib masa depan kami di atas tanah kami.'* www.bbc.com. <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-56608192> (Diakses Pada Tanggal 31 Oktober 2022).

Andriarsi, M. K. (2020). *Pengelolaan Alam dan Adil Berkelanjutan*. katadata.co.id. <https://katadata.co.id/padjar/infografik/5f840b16e0a2b/pengelolaan-alam-dan-adil-berkelanjutan> (Diakses Pada Tanggal 11 Oktober 2022).

Fachrizza Sidi Pratama. (2019). *Fenomena Rechtsvacuum Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2020 Terkait Masa Perpanjangan Paspor Menjadi 10 Tahun*. 1(51), 1–8. <https://www.imigrasi.go.id/berita/detail/ditjen-imigrasi:-masa-berlaku-paspor-10-tahun-belum-berlaku>

KBBI. (2022). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Online*. KBBI. <https://kbbi.web.id/modern> (Diakses Pada Tanggal 20 Maret 2022).

Kemenkumham Kanwil Papua. (2022). *Kanwil Kemenkumham Papua Melayani Biak Numfor, Dorong Ranperda Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Dan Ranperda Kampung Adat Segera Terwujud*. papua.kemenkumham.go.id. <https://papua.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/4588-kanwil-kemenkumham-papua-melayani-biak-numfor-dorong-ranperda-perlindungan-masyarakat-hukum-adat-dan-ranperda-kampung-adat-segera-terwujud> (Diakses Pada Tanggal 7 November 2022).

Kepno, A. (2022). *Pro Kontra Pembangunan Bandar Antariksa di Biak*. suarapapua.com. <https://suarapapua.com/2022/01/31/pro-dan-kontra-pembangunan-bandar-antariksa-di-biak-1-3/> (Diakses Pada Tanggal 31 Oktober 2022).

LAPAN. (2021). *Mengenal Calon Bandar Antariksa Biak*. www.lapan.go.id. <https://www.lapan.go.id/post/7080/mengenal-calon-bandar-antariksa-biak> (Diakses Pada Tanggal 31 Oktober 2022).

- Nurita, D. (2022). *Terusir dari Kampung Sendiri: Perampasan Tanah Ulayat dan Satu Dekade RUU Masyarakat Adat Mangkrak*. interaktif.tempo.co. <https://interaktif.tempo.co/public/proyek/rencana-undang-undang-masyarakat-adat/> (Diakses Pada Tanggal 11 Oktober 2022).
- Rizqo, K. A. (2020). *Jokowi Resmi Teken UU Nomor 2/2021 tentang Otsus Papua*. news.detik.com. <https://news.detik.com/berita/d-5650789/jokowi-resmi-teken-uu-nomor-22021-tentang-otsus-papua> (Diakses Pada Tanggal 13 Oktober 2022).