

TESIS

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI PAPUA TERHADAP PERLINDUNGAN HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT BERDASARKAN OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA



SALOMI BORAMI

No.Mhs: 09. 1372/ PS/MIH

**PROGRAM STUDY MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ATMAJAYA YOGYAKARTA**

2011



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PERSETUJUAN TESIS

Nama : Salomi Baromi
Nomor Mahasiswa : 09/1372/PS/MIH
Konsentrasi : Hukum Tata Negara
Judul tesis : Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua Terhadap
Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
Berdasarkan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Nama Pembimbing :

Tanggal Tanda tangan

1. Prof. Dr. Dra. MG. Endang Suminarni, S.H., M. Hum

18/3-2011
.....

2. Y. Hartono, SH., M. Hum

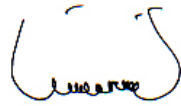
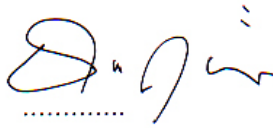
18/3-2011
.....



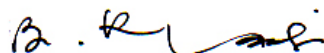
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PENGESAHAN TESIS

Nama : Salomi Baromi
Nomor Mahasiswa : 09/1372/PS/MIH
Konsentrasi : Hukum Tata Negara
Judul tesis : Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua Terhadap
Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
Berdasarkan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Nama Penguji	Tanggal	Tanda tangan
(Ketua) Prof. Dr. Dra. MG. Endang Suminarni, S.H., M. Hum	28/3-2011	
(Sekertaris) Y. Hartono, SH., M. Hum	28/3-2011	
(Anggota) Sumyar, SH., M. Hum	28/3-2011	

Ketua Program Studi


(B. Bambang Riyanto, SH. M.Hum)

PERNYATAAN

Dengan ini penulis menyatakan bahwa tesis ini, dengan judul : “Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua Terhadap Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Berdasarkan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua” adalah benar-benar hasil karya penulis sendiri, dan bukan merupakan kutipan atau duplikasi dari karya tulis orang lain yang telah ada sebelumnya. Kecuali kutipan dari buku-buku, penulis telah memberitahukan sumbernya.

Yogyakarta, Maret 2011



(Salomi Borami)

INTISARI

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengevaluasi kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam upaya perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat Papua serta problematika yang mempengaruhi kebijakan Pemerintah daerah Provinsi Papua terhadap perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat

Penelitian ini dilakukan dengan pendekan Perundang-undangan, sejarah hukum dan politik hukum. Penulis mencermati bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan wawancara terhadap narasumber sesuai keahliannya. Selanjutnya melakukan analisis hukum yaitu deskripsi hukum positif, sistematika hukum positif, analisis hukum positif, interpretasi hukum positif dan menilai hukum positif.

Melalui analisis ditemui bahwa secara normatif kebijakan hukum Pemerintah Daerah Provinsi Papua tentang upaya perlindungan hak ulayat bagi masyarakat hukum adat Papua sudah ada. Problematika yang mempengaruhi upaya perlindungan bagi hak ulayat masyarakat hukum adat adalah: Adanya peraturan hukum yang kurang memberi perlindungan; ketidaksiapan, kelambanan, ketidakseriusan, upaya yang tidak masimal, kekurangkonsistenan Pemerintah Daerah dalam implementasi; masyarakat hukum adatnya sendiri, yang kadang tidak dapat memastikan keberadaan, batas-batas dan kepemilikan hak ulayatnya.

Kata kunci: Kebijakan, perlindungan, hak ulayat, masyarakat hukum adat Papua

ABSTRACT

This study aims to find out and evaluate the government policy of Papua Province Area on its protection effort of *ulayat* rights of Papua's common law people and its problems that influence the government policy of Papua Province Area toward protection of *ulayat* rights of common law people.

This study is conducted by using legislation approach, law history and law politic. The writer carefully observes primary law material, secondary law material, and conducts interview toward informants based on their expert in certain field. Furthermore, the writer conducts law analysis; those are positive law description, positive law systematic, positive law interpretation and assessing positive law.

Through the analysis, it is found that normatively government policy of Papua Province Area on protection effort of *ulayat* rights for common law people of Papua had been existed. Problems that influence protection effort for *ulayat* rights for common law people are: there are law regulations that are less to give protection, unpreparedness, indolence, no seriousness, no maximum efforts, inconsistency local government on the implementations; common law people themselves, which sometimes do not make sure of their existence, limits and their *ulayat* rights possession.

Keywords: policy, protection, *ulayat* rights, Papua's common law people

KATA HANTAR

Segala Puji dan Syukur patut dipersembahkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, yang telah melimpahkan Rahmat dan AnugerahNya kepada saya sehingga penulisan tesis ini dapat saya selesaikan.

Tesis dengan judul : “Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua Terhadap Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Berdasarkan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua” mencari problematika yang mempengaruhi Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam upaya memberi perlindungan terhadap Hak Ulayat Masyarakat hukum adat berdasarkan otonomi khusus Papua. Pengakuan, penghormatan, perlindungan, pemberdayaan dan pengembangan hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah merupakan suatu keniscayaan, dilihat dari sudut pandang internasional, nasional maupun regional. Pasal 43 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus Papua mengamanatkan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat. Pemerintah telah menetapkan beberapa Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) yang didalamnya mengatur berbagai kebijakan tentang hak-hak masyarakat hukum adat, namun belum sampai pada tahap implementasi padahal masyarakat hukum adat sangat mendambakan perlindungan hak ulayat agar dapat meningkatkan kesejahteraannya. Hal inilah yang menarik penulis untuk mencari problematika yang mempengaruhi Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam upaya memberi Perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat yang masih terabaikan. Pengalaman perjalanan sejarah

otonomi Papua sejak masa pemerintahan orde lama dan orde baru tidak membawa rasa keadilan bagi masyarakat Papua, maka untuk mengembalikan rasa percaya masyarakat Papua terhadap pemerintah baik pusat maupun daerah, penyelenggaraan otonomi khusus harus dilaksanakan dengan kesungguhan hati dan kebesaran jiwa.

Analisis permasalahan dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif, dengan mempergunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual yang terkait dengan perlindungan hak-hak masyarakat adat. Sumber bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan, sedang sumber bahan hukum sekunder adalah buku-buku dari para ahli hukum, sedang bahan hukum tersier yaitu kamus-kamus.

Keberhasilan saya dalam menyelesaikan pendidikan Magister Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta ini tidak terlepas dari bantuan motivasi, bimbingan, yang didapat dari berbagai pihak. Untuk itu perkenankan saya menyampaikan rasa terima kasih saya yang tulus dari hati yang paling dalam kepada Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, SH., M.Hum dan Bapak Y.Hartono,SH, M.Hum selaku pembimbing saya yang dalam kesibukannya masih dapat memberikan perhatian dan dengan penuh kesabaran serta kecermatan membimbing dan memberikan petunjuk sejak pengajuan proposal penelitian sampai akhir penulisan tesis ini.

Kemudian pada kesempatan ini juga saya mau menyampaikan rasa terima kasih saya yang dalam dan tulus kepada :

1. Bapak Ir. Koesmargono, M.CM., Ph.D Rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah memberi kesempatan penulis belajar dan menimba ilmu;
2. Bapak Barnabas Suebu, SH, Gubernur Provinsi Papua yang telah memberikan rekomendasi dan kesempatan untuk memperdalam ilmu hukum;
3. Bapak JKH. Roembiak, SH., M.Hum, Kepala Biro Hukum SETDA Provinsi Papua yang telah memberikan kesempatan dan perhatian kepada penulis untuk memperdalam ilmu hukum;
4. Bapak Dr.W. Riawan Tjandra,SH., M.Hum, Direktur Pascasarjana dan Bapak B.Bambang Riyanto,SH., M.Hum, Ketua Program Study Magister Ilmu Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, yang telah memperhatikan dan memberikan pelayanan kemahasiswaan kepada penulis selama proses pendidikan;
5. Ibu.Dr. Y. Sari Murty, SH., M.Hum, Dekan Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis belajar dan menimba ilmu;
6. Ibu Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, SH., M.Hum, Ketua Tim Penguji Tesis, Bapak Y. Hartono,SH., M.Hum, Bapak Sumyaar,SH. M.Hum masing-masing sebagai sekretaris dan anggota Tim Penguji Tesis yang telah memberikan saran dan petunjuk dalam perbaikan dan penyempurnaan tesis ini;
7. Bapak, Ibu para Dosen pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah membagi ilmunya dan memberikan dorongan

selama penulis mengikuti perkuliahan, dan seluruh staf Administrasi Program Pasca Sarjana yang telah dan sangat banyak membantu penulis dalam menyelesaikan studi;

8. Seluruh Rekan Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Angkatan Januari 2010, khusus Timoti Kambu, Resi Pranacitra, Fatudin, Decky, Pasya, Sri Maryani, Ruth Rumbiak, Yulia Yenpormase, Dian, Agnes Rema, Ernawati, Fery Labatar, Agustinus. Dadi, Jerry Karaen yang selalu setia bersama bcrdiskusi membagi suka duka dan saling memberi motivasi;
9. Suami terkasih, Benny Rumbiak yang selalu setia dalam doa dan pengertian, memberikan motivasi untuk mendorong penulis meraih gelar Magister Humaniora, dan rasa sayang dan cinta penulis yang dalam kepada keempat anak terkasih, Ingrid Rumbiak, S. Hut, Emma Rumbiak, Amd, Izack Rumbiak, Jeremia. Rumbiak, yang terpisah kurang lebih satu tahun tiga bulan;
10. Kedua Orang tua terkasih, Bpk. Jozeph Borami (almarhum) dan Mama Emma Usupar (almarhum) yang telah membesarkan dan meninggalkan teladan berharga bagi penulis sehingga menjadi motivasi dan semangat, Kakak Ir. Hendrik Borami, Kakak Keis Borami, Adik John Borami, S. Per, Adik Herman Borami, semua sdr terkasih yang terus mensupor dengan doa dan motivasi ;
11. Ibu Rossina Upessy, Bpk. Max Fatary, SH., M. Hum, Bpk. Decky Hegemur, SH., MH, Bpk. M. Tuhuleruw, SH., M. Si yang dengan tulus dan sabar banyak membantu meluangkan waktu kerja untuk memberikan masukan bagi penulisan tesis penulis sehingga dapat selesai dengan baik;
12. Sahabat-Sahabatku yang baik, Ibu Sofi Bonsapia, SH., M. Hum, Ibu Lena

Maturbongs,SH,.M.Hum, Bpk Ari Angkow,S.Sos, Abner Kehek,SH, M.Hum, Bpk.Herman Suweni,SH, Bpk.Nelwan Sagrim,SH,M.Hum, Bu Ais Tanasale,SH, Bpk Sefnat Djitmau,SH,M.Hum,Mas Herman Koeswidarto,SH, Mas Subani ,SH.,M.Hum,Ibu Klara Sihotang, Elsius Aragae,SH dan seluruh pegawai Biro Hukum SETDA Provinsi Papua yang selalu memberikan semangat, motivasi dan doa selama penulis mengikuti pendidikan;

13. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, doa penulis biarlah Tuhan Yesus yang maha Mengetahui akan membalas semua kebaikan saudara-saudara.

Akhirnya penulis sampaikan bahwa penulisan tesis ini jauh dari kesempurnaan, maka penulis dengan lapang hati menerima kritik, saran guna penyempurnaan tulisan ini, dan semoga akan bermanfaat bagi semua pihak. Immanuel, Amin.

Yogyakarta, Maret 2011

Penulis



Salomi Borami

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN SAMPUL DEPAN.....	i
HALAMAN PESETUJUAN DOSEN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
INTISARI	v
ABSTRACT	vi
KATA HANTAR	vii
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
1. Rumusan Masalah	11
2. Batasan Masalah	12
3. Keaslian Penelitian	13
4. Manfaat Penelitian	18
B. Tujuan Penelitian	18
C. Sistematika Penulisan	19
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	21
A. Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua	21
1. Kebijakan	21
2. Pemerintah Daerah	24

3. Provinsi Papua	26
4. Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua	27
B. Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat	
Berdasarkan Otonomi Khusus Papua	32
1. Pengertian Hak Ulayat	32
2. Masyarakat Hukum Adat Papua dan Hak-Haknya	37
3. Otonomi Khusus Papua	41
4. Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat	
Berdasarkan Otonomi Khusus	42
C. Landasan Teori	50
1. Perlindungan Hak Asasi manusia oleh pemerintah	50
2. Asas Dekonsentrasi, Desentralisasi dan Tugas Pembantuan ..	56
3. Asas Otonomi Khusus	61
BAB III METODE PENELITIAN	62
A. Jenis Penelitian	62
B. Pendekatan Penelitian	62
C. Bahan Hukum	63
D. Analisis Hukum	66
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	76
A. Kebijakan Pemerintah Provinsi Papua dalam Upaya	
Melindungi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat	78

1. Kebutuhan Masyarakat Hukum Adat	78
2. Kebijakan Hukum Pemerintah Daerah Provinsi Papua dilihat dari Peraturan hukum yang lebih tinggi tingkatannya.....	82
3. Pendapat Narasumber tentang Perlindungan Hak Ulayat di Provinsi Papua	114
B. Problematika yang mempengaruhi Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam memberi Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Papua	127
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	140
A. Kesimpulan	140
B. Saran	143

DAFTAR PUSTAKA