

TIDAK DIPERJUALBELIKAN



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
LEMBAGA PENGAJIAN**

PROSIDING

FOCUS GROUP DISCUSSION
(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)

Kerjasama dengan

**Universitas Cendrawasih, Kota Jayapura,
Provinsi Papua
10 Agustus 2018**

**PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN
NASIONAL UNTUK SEBESAR-
BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT**

**SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI
2019**

Tim Prosiding

Pengarah

**Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;
Ahmad Farhan Hamid; Arif Budimanta.**

Ketua Tim

Mohammad Jafar Hafsah

Anggota

**A.B Kusuma; Alirman Sori; K.H. Bukhori Yusuf; Djamal Aziz;
Harun Kamil; Ishak Latuconsina; Freddy Latumahina;
Pataniari Siahaan; KP Permadi Satrio Wiwoho; Sulastomo;
Zain Badjeber; Satya Arinanto; Valina Singka Subekti;
Adji Samekto; Benny Pasaribu; Otong Abdurrahman;
Memed Sosiawan; Yussyus Kuswandana; Nuzran Joher.**

Tenaga Ahli/Pendukung

**Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;
Endang Sapari; Rindra Budi Priyatmo; Dina Nurul Fitria;
Akhmad Danial; Fitri Naluriyanty; Irham Isteen; Lita Amelia;
Ramos Diaz; Wasinton Saragih; Rahmi Utami Handayani;
Wafistrietman Corris; Rani Purwanti Kemalasari; Indra Arianto.**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK
INDONESIA
LEMBAGA PENGKAJIAN**

SAMBUTAN

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan buku Prosiding Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion-FGD*) dengan Topik **“Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat”** hasil kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Universitas Cendrawasih, Provinsi Papua dapat kita selesaikan tepat waktu.

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itu, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan serangkaian rapat pengkajian tentang beragam isu kebangsaan yang terjadi di tengah masyarakat, dikaitkan dengan norma atau pasal yang ada dalam konstitusi. Hasil akhir dari

kajian-kajian itu adalah sebuah rekomendasi pandangan Lembaga Pengkajian atas topik terkait yang diserahkan pada Pimpinan MPR RI sebagai masukan untuk pengambilan keputusan.

Guna mendapatkan rekomendasi yang berkualitas dan obyektif, selain menghimpun pemikiran dari seluruh anggota Lembaga Pengkajian MPR secara internal, Lembaga Pengkajian MPR juga menyerap pemikiran dari pihak eksternal. Dalam rangka itulah, untuk setiap topik kajian yang dibahas, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan acara Diskusi Kelompok Terfokus bekerjasama dengan lembaga-lembaga pendidikan tinggi dengan melibatkan para pakar dan narasumber terpilih di daerah.

Buku ini merupakan Prosiding hasil Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Cendrawasih, Provinsi Papua yang dilaksanakan pada 10 Agustus 2018. Buku ini memuat bermacam pendapat dalam Diskusi Kelompok Terfokus di provinsi tersebut, baik berupa makalah ataupun pendapat lisan dalam bentuk risalah rapat yang kemudian dirumuskan sebuah tim perumus.

Penyelenggaraan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Papua diikuti oleh para Pimpinan dan Anggota Lemkaji sebagai berikut: M. Jafar Hafsa, Maruarar Siahaan, Herman Kadir, Freddy Latumahuna, dan Otong Abdurrahman.

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Papua ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tiga provinsi lain yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Riau, dan Kalimantan Timur. Hasil Diskusi Kelompok Terfokus dengan topik yang sama di provinsi-provinsi lainnya itu diterbitkan dalam buku prosiding terpisah.

Kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu terwujudnya Buku Prosiding ini. Harapan kami, buku ini dapat menjadi bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi semua pihak, khususnya Pimpinan MPR RI, dalam menjalankan tugas-tugas dan kewenangan konstitusionalnya.

Semoga kerja keras dan semua usaha kita bersama ini dapat memberikan hasil yang positif bagi bangsa dan Negara, serta diridhai oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Lembaga Pengkajian MPR RI

Ketua,



Ir. Rully Chairul Azwar, M. Si., I.Pu

Wakil Ketua,



Dr. Ir. Arif Budimanta, M.Sc

Wakil Ketua,



Prof. Dr. Syamsul Bahri, M.Sc

Wakil Ketua,



Dr. Ir. M. Jafar Hafsah, IPM

Wakil Ketua,



Dr. Ahmad Farhan Hamid, M.S

DAFTAR ISI

SAMBUTAN.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
PENGANTAR.....	1
RANGKUMAN	4
NOTULENSI	8

LAMPIRAN 1- MAKALAH

1. PLURALISME HUKUM DAN KEBIJAKAN PERTANAHAN DI PAPUA Oleh: <i>Dr. Frans Reumi, S.H., M.A., M.H</i>	14
2. POLITIK HUKUM INDONESIA ATAS WILAYAH ADAT Oleh: <i>Zadrak Wamebu, Sh, Mm</i>	44
3. PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL UNTUK SEBESAR-BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT Oleh: <i>Agust Wenehen</i>	50
4. PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL UNTUK SEBESAR-BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT Oleh : <i>Hiskia C.M. Sapioper</i>	58
5. KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL UNTUK KESEJAHTERAAN MASYARAKAT Oleh: <i>Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua.</i>	64

PENGANTAR

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itulah, Lemkaji mengadakan kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus dengan topik “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat” di Provinsi Papua.

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tiga provinsi lain yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Riau dan Kalimantan Timur. Di provinsi Papua ini, kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus dilaksanakan pada hari Jumat, 10 Agustus 2018 bekerjasama dengan Universitas Cendrawasih.

Pasal 33 (Ayat 3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,” adalah rujukan konstitusional utama tentang tanah. Dalam penjelasan atas Pasal itu, disebutkan bahwa (i) tanah adalah *public-good* yang harus dikuasai negara; bahwa (ii) tanah harus digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan bahwa (iii) tanah mempunyai fungsi sosial.

Dewasa ini pengertian normatif mengenai kegunaan tanah sebagaimana dimaksudkan para perancang konstitusi tidak sesuai dengan yang berlaku dalam realitas empirisnya. Dewasa ini yang terjadi adalah bahwa (i) tanah dikuasai oleh para pemilik modal; (ii) tanah menjadi *economic-good* yang sebagian besar dimanfaatkan oleh kekuatan-kekuatan swasta bisnis sebagai alat untuk pengejaran keuntungan; (iii) negara tidak mampu melakukan kontrol atas penguasaan monopolistik atas tanah; dan bahwa (iv) tanah – beserta semua kekayaan alam yang melekat di dalamnya – gagal digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dari kajian-kajian yang dilakukan selama ini, ada banyak problem lain yang menyebabkan mengapa amanat konstitusional Pasal 33 (Ayat 3) itu gagal dijalankan. *Pertama*, mengapa selama ini tidak

ada kebijakan yang tegas menyangkut gagasan tentang penguasaan mutlak negara atas tanah yang ada di wilayah yurisdiksi Indonesia? *Kedua*, mengapa seolah-olah terjadi pendelegasian kepemilikan tanah kepada pihak non-negara justru untuk komodifikasi, komersialisasi, dan bahkan privatisasi? Inilah dua sumber masalah yang akhirnya menyebabkan munculnya kesemrawutan-kesemrawutan berikutnya.

Antara lain, *ketiga*, tidak adanya ketentuan legal tentang pembatasan kepemilikan tanah baik oleh pribadi maupun korporasi. *Keempat*, tidak adanya proteksi/perlindungan hak kepemilikan asli/hak ulayat atas tanah yang selama ini dikenal dengan istilah tanah adat. *Kelima*, alih-fungsi secara liar izin penguasaan hutan, misalnya menjadi kawasan monokultur perkebunan sawit dengan ekses-ekses destruktifnya seperti karhutla dan deforestasi. *Keenam*, berkembangnya aturan-aturan hukum organik yang mengesahkan izin pemilikan tanah (dhi. hutan) tak terbatas misalnya dalam bentuk “pinjam-pakai” selama 95 tahun untuk kawasan pertambangan yang merusak ekologi. *Ketujuh*, deagrarianisasi yang terjadi secara meluas karena kebijakan zonasi atas tanah yang semakin liar tanpa kendali – misalnya dari kawasan pertanian menjadi kawasan permukiman dan industri.

Semua gejala yang digambarkan di atas merupakan bukti nyata terjadinya ketimpangan struktur penguasaan tanah yang menyebabkan pemilikan tanah berubah menjadi sumber monopoli kekayaan segelintir orang di satu pihak, dan di mana negara tidak lagi memiliki kontrol terhadap situasi sebaliknya di pihak lain, yakni: tuna-kisma yang meluas di kalangan rakyat kebanyakan.

Ada beberapa topik khusus dan fokus yang ditekankan dalam rangkaian FGD. Topik-topik dan fokus-fokus itu berkaitan dengan isu-isu kunci yang selama ini tidak pernah tuntas dibahas, masih menimbulkan kontroversi, dan belum diklatifikasi secara resmi. Diharapkan dengan menekankan topik-topik khusus dan fokus diskusi, hal-hal itu bisa mendapatkan perhatian.

Pertama, apa yang persisnya dimaksudkan dengan gagasan para perancang UUD NRI Tahun 1945 mengenai fungsi sosial tanah? Apakah ini berkaitan dengan ide bahwa pada objek yang disebut “tanah” tidak bisa dikenakan definisi sebagai *economic-good* tapi harus didefinisikan sebagai *public-good*? Bagaimana penerjemahan legal atas pengertian-pengertian “fungsi sosial tanah” dan “tanah sebagai *public-good*”?

Kedua, jika konstitusi mensyaratkan bahwa “bumi dan air dan kekayaan yang terdapat di dalamnya” – dalam hal ini termasuk tanah – harus “dikuasai negara,” apa yang dimaksudkan dengan gagasan mengenai “penguasaan negara”? Apakah itu berarti penguasaan langsung, pengaturan pada tingkat kebijakan, atau pendelegasian?

Ketiga, dengan merujuk pada Pasal 33 (Ayat 3) bahwa penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,” bagaimana pengertian atasnya harus dijabarkan secara legal?

Keempat, masih berkaitan dengan kebijakan negara menyangkut tugas memanfaatkan tanah untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat,” bagaimana penjabarannya menyangkut zonasi tanah? Ini juga berkaitan dengan peran protektif negara terhadap gejala privatisasi dan komersialisasi atas tanah-tanah ulayat oleh kekuatan bisnis.

Secara umum, maksud dan tujuan diselenggarakannya Diskusi Terarah ini adalah:

1. Menyediakan wadah tukar pikiran antar anggota Lembaga Pengkajian MPR dan para akademisi, tokoh adat, tokoh agama, tokoh organisasi-organisasi masyarakat sipil, dan rakyat Indonesia pada umumnya, agar dapat merumuskan gagasan-gagasan tentang permasalahan tanah yang selama ini menjadi sumber ketegangan sosial yang perlu dicari solusi-solusinya.
2. Menemukan dan menganalisis problem-problem menyangkut tanah, konflik agraria, sengketa air dan tambang, dan masalah-masalah lain yang berkaitan dengan isu tanah yang dapat direkomendasikan kepada pembentuk kebijakan publik untuk mengatasi masalah-masalah tanah yang selama ini tak tertangani di Indonesia.
3. Merumuskan suatu visi yang koheren mengenai arti strategis tanah dan mengembalikan tafsir konstitusionalnya agar fungsi sosial dimaksimalkan untuk dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
4. Menyusun ulang kerangka legislasi baru mengenai tanah dan isu-isu yang berkaitan agar sesuai dengan tafsir konstitusionalnya yang otentik.

RANGKUMAN

Dalam kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) dengan topik “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat” hasil kerja Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Cendrawasih, Provinsi Papua, Jumat, 10 Agustus 2018 diperoleh sejumlah pokok pikiran sebagai berikut:

1. Tanah dalam konteks sosial bukanlah benda mati yang tidak bermakna apa-apa. Akan tetapi sangat kental dengan konstruksi dan fungsi sosialnya, sehingga selalu berkorelasi dengan diferensiasi kepentingan atas nilai dan identitas kultural, struktur sosial, ekonomi dan politik.
2. Pada tataran konseptual, model pendekatan masalah pertanahan di Indonesia saat ini tengah bergerak pada dua jalur ekstremitas, yakni;
 - a. Jalur *manajemen pertanahan* yang berkiblat pada aturan formal yuridis dan kebijakan-kebijakan negara yang berlaku. Akibatnya, setiap persoalan tanah secara simplifikasi selalu dilihat sebagai fenomena hukum belaka.
 - b. Jalur *sosio-kultural pertanahan* yang berkiblat pada pranata sosial budaya masyarakat yang mengatur tentang *land tenure and use system* mereka. Pada jalur ini masyarakat diposisikan sebagai pusat. Sebab masyarakat, tanah dan pranata yang mengaturnya ada terlebih dulu sebelum aturan-aturan formal yuridis masuk.
3. Studi-studi sisio-kultural pertanahan dengan fokus sistem pranata kebudayaan, sejarah lokal, pemetaan tanah adat dan perubahan masih *sangat terbatas* di Papua. Padahal berbagai data dan informasi ini sangat penting untuk perencanaan pembangunan. Karena itu ada baiknya jika sebelum suatu proyek pembangunan digelar dengan mengkonversi tanah ataupun hutan adat milik masyarakat, “setidaknya” para perencana pembangunan harus mempertimbangkan perlunya pendekatan “**Sosio-Kultural Pertanahan**” tersebut.
4. Pada beberapa studi, ditemukan, dulu sebenarnya masyarakat Papua telah memiliki institusi lokal (adat) yang berfungsi menata berbagai arena kehidupan mereka. Ada baiknya jika institusi lokal pada setiap suku bangsa di Papua direkonstruksi dan direvitalisasi sebagai lembaga *arbitrer* dan *leverage* di tingkat lokal, sehingga menjadi basis kekuatan, partisipasi,

- perdamaian dan membangun kapasitas lokal dalam proses pembangunan.
5. Kebijakan pertanahan belum optimal memberi pengakuan dan pengaturan hak-hak tradisional bagi kesatuan masyarakat hukum adat khususnya masyarakat hukum adat Papua, di level UU sektoral maupun Perda-Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota.
 6. Terdapat situasi pluralisme hukum yang mempengaruhi kepastian hukum terhadap kebijakan pertanahan melalui UU sektoral belum memberikan pemahaman konsep hak menguasai negara dan hak-hak tradisional kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup..., serta kepastian hukum bagi masyarakat termasuk masyarakat Papua, Hal itu terlihat misalnya dalam kebijakan Permen Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 dan Permen Agraria dan Tata Ruang/BPN No. 9 Tahun 2015 terkait hak ulayat dan hak komunal dari sisi subjek hukum dan objek hukum serta ciri-cirinya.
 7. Ada sembilan dimensi pokok kebijakan pertanahan atas tanah yang perlu menjadi catatan bagi pemerintah/pemerintah daerah dan DPR/DPRD yaitu;
 - a. Tanah sebagai identitas budaya (makna simbolik);
 - b. Tanah sebagai bagian dari struktur sosial;
 - c. Tanah sebagai sumber ekonomis;
 - d. Tanah sebagai fenomena politik;
 - e. Tanah sebagai sumber sengketa (konflik);
 - f. Tanah sebagai fungsi sosial;
 - g. Tanah sebagai modal pembangunan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
 - h. Persepsi perbedaan dan persamaan kedudukan hak ulayat dan hak komunal secara teknis yuridis maupun non yuridis (sosiologis) dari sisi subjek dan objek hukum;
 - i. Penamaan Perda-Perda Hak Ulayat di level Provinsi, Kabupaten/Kota Indonesia termasuk Papua
 8. Ada perbedaan pandangan di awal berdirinya Indonesia sebagai suatu negara. Kelompok yang daerahnya sudah dieksploitasi habis oleh Belanda mempertahankan sitem Negara kesatuan dengan pusat kekuasaan tetap di bawa kendali Kelompok Mayoritas. Kekuasaan di daerah dalam kaitannya dengan pengolahan sumberdaya alam di kendalikan dari pusat.

9. Pertarungan kelompok Minoritas dengan Mayoritas suku di dalam negara ini kemudian dimenangkan oleh mayoritas. Disepakati Kebijakan Pengelolaan Tanah dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya diatur dalam UU No.5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang diadopsi dari Undang-Undang Jajahan Belanda yang bernama *AgrarischWet*. Dalam *Agrarisch wet*, Negara memiliki semua sumber daya alam. Dalam UUPA.No.5 Tahun 1960 konsepnya diganti dengan Negara menguasai bumi ,air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Dalam prakteknya, Negara **memiliki** semua kekayaan alam yang terkandung didalamnya.
10. Daerah-daerah di luar Jawa dan Sumatera memiliki kekayaan sumber daya alam melimpah. Sumber daya alam itu mayoritasnya dipunyai Masyarakat Adat. Karena itu di dalam Pasal 3 UU Pokok Agraria di rumuskan suatu pernyataan :” Negara mengakui keberadaan Persekutuan Masyarakat Adat sepanjang masih ada , kalau tidak ada jangan di hidupkan lagi”. Frasa kebijakan ini mengandung pengertian bahwa persekutuan-persekutuan masyarakat adat itu harus di hapuskan hak-haknya atas tanah dan sumber daya alamnya.
11. Sudah 58 tahun lamanya negara menghilangkan hak-hak masyarakat adat dengan cara “membuat surat pelepasan hak adat” yang dilakukan semua aparat negara untuk berbagai kepentingan. Ketika masyarakat adat mempersoalkan hak-hak adatnya maka surat pelepasan hak adat itu menjadi PISAU IRIS TAJAM yang memotong hubungan hukum antara Masyarakat Adat dengan TANAHNYA. Seharusnya dalam surat Pelepasan hak itu rumusannya harus jelas dan tegas tentang hak yang dilepaskan. Kalau itu hak pengelolaan yang di berikan , harus dirumuskan ” Memberikan Izin Pengelolaan “ bukan “ Melepaskan hak Adat”.
12. Dengan menerapkan kebijakan negara sebagai mana diatur dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan turunannya UU No.5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria dan UU sektoral lainnya yang menganggap bumi,air dan kekayaan alam di KUASAI oleh negara telah meniadakan hak orang Papua diatas pulau ini. Sebagai contoh, perundingan kesepakatan untuk penggalian tambangan emas oleh PT.Freeport dilakukan tanpa melibatkan orang Papua sebagai pemilik tambang gunung emas itu. Perundingan dilakukan oleh kelompok siluman atas nama negara melakukan kolusi untuk merampok hak suatu masyarakat adat.

13. Regulasi yang menyangkut Perubahan Jenis Hak Atas Tanah: hendaknya dapat ditata kembali dengan mengkomodir berbagai kepentingan stakeholder termasuk didalamnya kepentingan masyarakat adat. Hal itu bisa dilakukan dengan dua hal yaitu;
- a. Formalisasi pengakuan masyarakat (hukum) adat dan penguasaannya atas tanah ulayat.
 - b. Sebagai pelaksana hak menguasai tanah Negara, Pemerintah dapat menetapkan berdasarkan syarat tertentu keberadaan masyarakat (hukum) adat tertentu, di wilayah tertentu dan Bidang tanah tertentu.
 - c. Ditatanya Struktur Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, atau pemanfaatan tanah yang berkeadilan

NOTULENSI

Berikut, adalah rangkuman pendapat sejumlah narasumber dan pembahas dalam kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) dengan topik “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat” hasil kerja Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Cendrawasih, Provinsi Papua, Jumat, 10 Agustus 2018.

Moderator

1. Apakah pasal 33 ayat 3 UUD 1945 masih kuat untuk mensejahterakan masyarakat ? Masih normanya seperti itu atau nantinya pasal ini akan berubah.
2. Bagi Papua, masyarakat belum menemukan formula untuk mengatasi masalah tanah. Di kota jayapura sendiri, tanah sudah dikuasai oleh pengusaha pemilik modal usaha.

Narasumber I; Prof. Dr. Frans Reumi, SH., MA., MH

1. Kebijakan pertanahan di tanah Papua harus multi disipliner, permasalahan pertanahan di tanah Papua pemecahannya harus menggunakan pendekatan Pluralisme Hukum.
2. Pluralisme hukum adalah sebuah situasi dimana ada kemajemukan hukum. Beberapa sistem hukum yang berbeda diakui oleh sistem hukum Negara (*state law*).
3. UU Otsus sampai sekarang masih dalam kondisi pluralisme hukum tersebut sehingga kebijakan pertanahannya pun tidak bisa serta merta dipahami dan diatur dengan memakai hukum Negara.

Narasumber II; Zadrak Wamebu, S.H., M.M

1. Dari tema FGD berdasarkan pasal 33 ayat 3, maka ada dua kata “Menguasai dan Memiliki”. Ada permasalahan yang dialami oleh masyarakat adat di Papua, yaitu bahwa negara harus memperhatikan juga hak ulayat masyarakat adat.
2. Masyarakat menilai bahwa pemerintah Indonesia sama saja dengan pemerintah zaman Belanda.

3. Negara menguasai menjadi kegelisahan masyarakat adat, perkebunan kelapa sawit untuk negara. Perkebunan kelapa sawit selalu menjadi masalah bagi masyarakat adat. Perkebunan di Papua, tapi minyak dibeli merupakan produk dari Kalimantan atau dari daerah lain di negara ini. Tidak ada produk minyak dari salah satu wilayah di Papua.

Narasumber III; Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua

1. Kegiatan Reforma Agraria kini gencar dilakukan, utamanya sertifikasi. Sertifikat yang diberikan kepada masyarakat itu sangat bernilai.
2. Sengketa tanah di Jayapura kepemilikan hak ulayat di Jayapura sudah habis. Semua sudah terjual kepada pemilik usaha. Sehingga orang asli mulai tergusur dari tanahnya sendiri.
3. Pemetaan tanah ulayat yang diatur dalam Perdasus 23 tidak dilaksanakan oleh pemerintah daerah. BPN tidak mengatur pemetaan, selama ini pemerintah daerah tidak melakukan pemetaan batas tanah ulayat atas kepemilikan.

Pemikiran dari para narasumber itu kemudian dibahas dan diperkaya oleh sejumlah pembahas. Dari para pembahas, diperoleh sejumlah pokok pikiran dan pandangan sebagai berikut;

Dr. Onesimus Sahuleka,SH.,M.Hum

1. Kita bicara tentang hak ulayat, masyarakat Indonesia mempunyai aturan hukum adat yang berbeda pada setiap daerah. Di Papua sendiri ada lebih 250 suku. Pluralisme Hukum memang terjadi di Papua. Sehingga Kebijakan Nasional jangan samakan di seluruh Indonesia. Kalau dipakasakan maka akan ada korban.
2. Kalau kita bicara hak ulayat, hak ulayat berlaku kedalam dan keluar (dapat dimiliki oleh orang lain kalau ada ijin atau persetujuan dari masyarakat adat).
3. Tanah adat di Papua adalah milik masyarakat adat. Tokoh adat bukan pemilik tanah. Tapi mereka akan menjadi tokoh untuk membantu masyarakat adat untuk bertemu

dengan Coorporate yang akan melakukan kegiatan di atas tanah adat.\

4. Dalam konteks seperti ini, peran tokoh adat sangat menentukan atas hak ulayat tanah adat.

Dr. Enos Rumansara

1. Di Papua ada 4 kabupaten dan 1 kota (Kab. Keerom, Kab. Pegunungan Bintang, Kab. Merauke, Kab. Boven Digoel, dan Kota Jayapura) yang ada di perbatasan negara RI dan PNG. Sistem kepemilikan di papua ada Hak Milik dan Hak Pakai.
2. Kepemilikan tanah di Papua ada beragam macamnya; kepemilikan berdasarkan Mitologi; kepemilikan tanah berdasarkan Mencari Makan, kepemilikan tanah berdasarkan Claim (orang yang pertama membuka), berdasarkan Kepemilikan warisan Orang Tua, berdasarkan Pemberian Mas Kawin, berdasarkan Denda Pembunuhan, berdasarkan Hasil Barter.
3. Kepemilikan Tanah Ulayat memang harus diperkuat oleh Perda, namun Pemerintah sendiri belum melakukan Pemetaan.

Dr. Kadir Katjong

1. Sejak masyarakat adat itu ada, maka hak ulayat atas tanah juga sudah ada. Jadi memang Kebijakan Negara tentang Pertanahan Nasional harus sesuai dengan hak ulayat masyarakat adat.
2. Agar tidak ada permasalahan soal tanah maka harus dimulai dari filosofi dengan menghargai keberadaan masyarakat adat. Filosofi tanah sebagai ibu, maka menjual tanah maka menjual ibu, tanah sebagai dapur maka ketika salah memanfaatkan tanah maka akan mendatangkan kesengsaraan. Tanah juga merupakan *religious magic* yang tidak boleh sembarangan dalam hal mengolah tanah.
3. Saat ini ketika sengketa tanah terjadi, negara selalu memakai hukum formal sehingga masyarakat adat tetap akan kalah kalau disengketakan sampai ke pengadilan.

Maka masyarakat adat sebagai pemilik hak ulayat akan semakin termajinalkan.

Dr. Agustinus Wenehen

1. Kalau kita bicara soal Fungsi Sosial Tanah, maka di situ ada *Local Wisdom* yang akan memihak kepada masyarakat adat.
2. Tanah sebagai identitas *cultural*, sebagai struktur sosial, sebagai fenomena ekonomi.
3. Kalau kita lihat kondisi di Papua, saat ini banyak tanah ulayat yang kepemilikan sudah menjadi milik perusahaan dan pemilik modal usaha. Tanah dijual oleh masyarakat karena membutuhkan uang untuk memenuhi kebutuhan hidup (menyekolahkan anak, memenuhi biaya pengobatan yang mahal dan sebagainya).
4. Maka persoalan sengketa tanah jangan langsung dibawa ke pengadilan tetapi diselesaikan dulu di tingkat adat.

Abraham Yansen Kabey (masyarakat Adat Sentani)

1. Beliau adalah Generasi Kelima dari marga Kabey yang memegang masalah tanah di Bandara Sentani. Masalah Tanah Bandara sampai sekarang belum selesai.
2. Ondofolo atau tokoh adat telah bekerjasama dengan pemerintah daerah, dimana tanah ulayat masyarakat adat telah dijual kepada pemerintah daerah yang telah mengklaim tanah itu sudah menjadi tanah milik pemerintah daerah. Tokoh masyarakat adat tidak mengayomi warganya dan tidak memihak kepada warganya, namun berpihak kepada pemerintah daerah.
3. Tanah Bandara Sentani menjadi titipan khusus bagi pemerintah Pusat dalam hal ini Lembaga Pengkajian-MPR RI, untuk menjadi perhatian serius agar disikapi persoalan bandara sentani yang sampai hari ini masih bermasalah.

Fredrik Sokoy, S.Sos., M,Sos

1. Transaksi jual beli tanah yang mempengaruhi arah kebijakan pemerintah, ini merupakan bagian yang cukup serius dalam kebijakan pertanahan nasional.

2. Pola kepemilikan tanah di wilayah perbatasan, hal ini tentunya akan menjadi tugas dari pihak-pihak yang berwenang untuk mengkaji tentang pemetaan kepemilikan atas tanah.

Andre Liem (Aktivis di Bidang Pariwisata)

1. Kebijakan Pertanahan Nasional bisa mengakomodir tentang pengembangan suatu objek wisata. Karena dari sisi pariwisata pasti akan terjadi konflik soal kepemilikan lokasi tersebut.

Pikiran-pikiran para pembahas tersebut lantas ditanggapi balik oleh para narasumber sebagai berikut;

Dr. Frans Reumi, SH., MA., MH.

1. Apa yang disampaikan dari pembahas bahwa semua menguatkan tema FGD ini.
2. Jadi yang diharapkan bahwa aspek yuridis sudah dikodifikasikan, aspek non yuridis harus diperhatikan. Agar masyarakat adat merasa lebih diperhatikan kemakmurannya. Oleh karena itu dalam makalahnya dibuat catatan tentang masalah non yuridis dan pluralism hukum.

Zadrak Wamebu

1. MPR adalah Lembaga Negara yang tertinggi, di mata MPR apakah masyarakat adat masih dihargai dan negara masih menjamin masyarakat asli negara ini untuk bisa menjadi bagian negara.

Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua

1. Sebagai warga negara yang telah hidup selama 40 tahun di Papua, terlihat jelas bahwa banyak tanah ulayat yang telah dikuasai oleh *Corporate Investation*. Kementerian dengan mudah memberi ijin membuka lahan perkebunan, pemerintah kabupaten juga dengan mudah mengeluarkan ijin perkebunan kelapa sawit.

2. Di Biak menjadi catatan untuk Lembaga Pengkajian MPR untuk melihat lokasi di Bandara Biak, di sana ada masalah tanah yang harus disikapi serius oleh negara.
3. Sekarang lagi dibahas UU pertanahan yang bertahun-tahun tidak selesai. Ada 300 regulasi dalam penggunaan tanah. Maka harus diperhatikan kepentingan masyarakat adat.

www.mpr.go.id

PLURALISME HUKUM DAN KEBIJAKAN PERTANAHAN DI PAPUA

Oleh: Frans Reumi, S.H., M.H

Abstrak

Pluralisme hukum sebagai pisau analisis untuk memahami realitas hukum didalam lapangan hukum dewasa ini, sebagai tuntutan adanya situasi pluralisme hukum yang mempengaruhi kebijakan pertanahan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 sebagai Domain Negara dan Hak menguasai Negara. Namun implementasi Pasal tersebut secara substansi dalam UU sektoral belum memberi pemahaman masyarakat terhadap konsep hak menguasai negara, hak milik ,hak-hak tradisional kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup... . Sehingga menimbulkan ketidak pastian hukum bagi masyarakat, sebagaimana kebijakan Permen Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 dan Permen Agraria dan Tata Ruang/BPN No. 9 Tahun 2015 hak ulayat dan hak komunal dari sisi subjek hukum dan objek hukum serta ciri-cirinya.

A. Pendahuluan

Kajian secara normatif perkembangan kemajemukan hukum atau pluralisme hukum (*legal pluralism*) bukan saja dipahami sebagai beberapa sistem hukum yang berlaku diakui oleh sistem hukum negara (*state law*). Namun lebih jauh menggambarkan perhatian pada realitas sosial dalam kehidupan masyarakat Indonesia bahwa ada berbagai macam sistem hukum *exist* pada lingkungan masing-masing masyarakat yang dapat dipedomani dan dioperasikan berlaku bebas diluar sistem hukum Negara.

Masing-masing sistem hukum yang berlaku diluar ketentuan negara memiliki sumber dan perkembangan historis yang berbeda-beda dalam bentuk *aturan-aturan ideal* dan *aturan-aturan prosedural* yang memiliki cara khas dalam mempersepsikan

realitas sosial serta memberi makna pada realitas tersebut¹. Lebih luas dalam aspek tertentu pluralisme hukum (*legal pluralism*) berlawanan dan atau bertolak belakang dengan aturan-aturan *ideal* dan *prosedural* sentralisme hukum (*legal centralism*) yang mengabsolutkan bahwa negara memonopoli sistem hukum dan meniadakan bentuk-bentuk sistem hukum lain yang ada dalam kehidupan masyarakat. Adanya ulasan *state law* adalah bahwa hukum yang *uniform* untuk seluruh masyarakat hukum tertentu sehingga diatur oleh sistem *hukum tunggal* dari organisasi politik yaitu negara, dan bagi sistem hukum lainnya hanya bisa *exist* bila diakui oleh hukum negara.² Kemudian secara normatif penolakan terhadap dominasi *state law* terhadap berbagai aturan hukum (sistem hukum) lain yang secara *realitas* banyak terdapat diberbagai masyarakat khususnya masyarakat adat atau masyarakat hukum adat utamanya suku-suku bangsa tertentu.³ Dengan dominasi tersebut biasanya akan berdampak merubah tatanan *tenure system* masyarakat hukum adat dan bervariasi dari satu masyarakat ke masyarakat lain berdasarkan gaya hidup masyarakat yang bersangkutan.

Upaya pemahaman terhadap pluralisme hukum (*legal pluralism*) pada dasarnya adalah *proses interaksi di antara* sistem-sistem hukum yang berbeda dalam tatanan kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Proses interaksi itu terutama terjadi antara *state law* dan *folk law* dalam hal kebijakan pertanahan bagi kemakmuran masyarakat Indonesia, walaupun bisa saja terjadi hubungan atau bertolak belakang, sehingga kebijakan pertanahan menimbulkan konflik atau sengketa bagi masyarakat diantara penerapan kebijakan pertanahan warnai oleh sistem hukum terutama antara *state law* dan *folk law*. Penggabungan atau

¹ Slaats, Herman & Karen Portier, *Traditional Decision-Making and Law. Institutions and Processes in An Indonesian Context*. Terutama Bagian "Introduction". Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1992.

² Yando Zakaria dan Djaka Soehendra, *Pengaturan Hukum Adat Tanah Dalam Perundang-Undangan Nasional dan Rasa Keadilan*, (Makalah) pada Seminar Nasional Pluralisme Pertanahan di Indonesia, diselenggarakan oleh YLBHI. Jakarta, Tgl 7 September 1994.

³ Djaka Soehendra. *Mengalternatifkan Aturan Adat Dalam Mengatasi Masalah Pemanfaatan Sumber Daya Hutan. Contoh Kajian Dengan Menggunakan Pendekatan Pluralisme Hukum*. (Makalah) Penataran Pengajar Antropologi Hukum dan Sosiologi Hukum diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tgl 18-30 Juli 1994.

pengakuan terhadap suatu kebijakan pertanahan yang bisa dipengaruhi oleh adanya dominasi salah satu sistem hukum.

Hal tersebut menimbulkan adanya *situasi pluralisme hukum*, dimana ada kecenderungan bahwa diberbagai negara termasuk Indonesia kajian pluralisme hukum (*legal pluralism*) memang mendapat perhatian penting terhadap *kasus-kasus sengketa kebijakan pertanahan yang timbul dalam kehidupan masyarakat* antara *state law* dan *folk law*, yang lebih didominasi oleh *state law* dari pada *folk law* terutama pada negara-negara merdeka bekas jajahan kolonial. Misalnya pada pertengahan abad ke-14 keanekaragaman sistem hukum yang ada pada masyarakat-masyarakat di dunia direspon sebagai gejala perkembangan *evolusi hukum*, maka pada abad ke-20 keanekaragaman sistem hukum ditanggapi sebagai gejala pluralisme hukum (*legal pluralism*). Khusus pada tahun 1960-an terjadi pergeseran besar antropologi hukum sebagai kecenderungan yang digandrungi para ahli dimana tema-tema penyelesaian sengketa yang pada awalnya difokuskan pada pengkajian *prosedur tradisional*, saat itu mulai dikaji dengan melihat hubungan-hubungan *pranata-pranata tradisional, neotradisional dan pranata hukum negara*, karena pada saat itu masuknya sistem hukum-hukum Eropa di negara-negara jajahan atau bekas jajahan.⁴

Penggunaan pendekatan pluralisme hukum, sebagai pendekatan untuk mengkaji kebijakan pertanahan yang bermuara pada sengketa pertanahan baik dalam bentuk sengketa administrasi pertanahan, sengketa batas hak ulayat atas tanah pada masyarakat hukum adat yang diwarnai oleh situasi pluaralisme hukum, sehingga menimbulkan ketidak pastian hukum terhadap batas-batas yang berinteraksi dihadapkan pada suatu obyek objek sengketa pertanahan tertentu. Misalnya sengketa pertanahan antara masyarakat dan pemerintah, swasta, perusahaan-penimbulkanrusahaan untuk kepentingan pembangunan usaha/pribadi, maka pihak-pihak yang bersengketa harus memilih sistem hukum mana yang tepat untuk menyelesaikan sengketa yang

⁴ Sulistyowati Irianto, *Kesejahteraan Sosial Dalam Sudut Pandang Pluralisme Hukum*, dalam T.O. Ihromi Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1993, h. 241-242

dihadapi. Hal ini sudah tentu suatu kebijakan pertanahan yang benar-benar memberi rasa kepastian hukum bagi masyarakat khususnya masyarakat hukum adat di Papua, yang diakomodir melalui UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan peraturan pelaksanaan Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 tentang hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah, serta Perda-Perda Hak Ulayat atas Tanah Kabupaten/Kota se Provinsi Papua.

B. Kebijakan Pertanahan Dan Wilayah Adat Papua

Kebijakan pertanahan dalam ruang pembangunan daerah provinsi, kabupaten/kota, distrik dan kampung di Papua yang berbasis kearifan lokal sangat dibutuhkan adanya pemahaman secara holistik dan komperhensif mengenai salah satu masalah yang timbul dan mengakibatkan ketegangan sosial, politik, ekonomi, hukum pada beberapa daerah di Indonesia adalah isu “*ruang wilayah adat yang identik dengan hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat*”. Oleh karena tanah adalah sumber pokok bagi kemakmuran masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Segala sesuatu bersumber pada penggunaan atau pemanfaatan tanah, dimana disatu pihak negara memerlukan tanah untuk kepentingan pembangunan secara berkelanjutan. Sedangkan dipihak lain masyarakat memerlukan tanah untuk peribadatan (keperluan suci), usaha sosial, kebudayaan, ekonomi (pengembangan produksi pertanian, perternakan, perikanan dan sebagainya), sehingga tanah dikatakan sebagai sumber kehidupan masyarakat secara turun-temurun.

Untuk itu, tanah-tanah didalam kehidupan masyarakat Indonesia sebagian besar dikuasai dan dimiliki oleh masyarakat hukum adat yang terdiri dari berbagai suku bangsa dan/atau klen-klen/marga-marga masyarakat hukum adat tertentu. Penguasaan tanah-tanah adat ini diliputi suasana keragaman (kemajemukan/pluralisme) budaya dan hukum. Keragaman budaya dan hukum ini sering menimbulkan **hambatan** dan **tantangan** dalam usaha pemerintah, swasta (dunia usaha/perusahaan/pengusaha) untuk membebaskan tanah-tanah bagi

pembangunan fisik misalnya : untuk keperluan pembangunan fisik dalam dunia usaha dibidang kegiatan investasi. Sehingga dimana-mana pelanggaran hak atas tanah (*land rights*) sebagai akibat adanya kompetisi kebutuhan antara pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha (perusahaan/pengusaha) dan masyarakat. Hak atas tanah oleh masyarakat adat dikenal sebagai "*hak ulayat*", yaitu suatu hak yang dipunyai atau melekat pada masyarakat adat karena hukum dan budayanya, yang memberi wewenang kepadanya untuk menguasai seluruh tanah atau yang disebut *tanah ulayat* yang berada dalam kekuasaannya untuk dimanfaatkan sesuai fungsinya bagi kelangsungan hidup masyarakat adat.⁵

Menurut **Rusdi Lubis** mendefinisikan *hak ulayat* sebagai berikut : "... hak penguasaan tertinggi atas tanah dalam hukum adat meliputi semua tanah yang termasuk dalam lingkungan wilayah suatu masyarakat hukum adat tertentu yang merupakan tanah kepunyaan bersama para warganya". Sedangkan yang dimaksud dengan "tanah ulayat" adalah "bidang tanah yang di atasnya "hak ulayat" dari suatu masyarakat hukum adat tertentu". Disamping itu, menurut kenyataannya terdapat tiga macam tanah ulayat berdasarkan penguasaannya, yaitu : 1) tanah ulayat nagari, 2) tanah ulayat suku, dan 3) tanah ulayat kaum.⁶ Lebih lanjut, *tanah ulayat* menurut Hermayulis merupakan terminologi yang dikenal oleh budaya Minangkabau karena pengaruh Islam-sebelumnya-manah bagi masyarakat hukum adat merupakan tempat hidup dan berkehidupan serta mempertahankan keberadaan kelompok untuk tetap eksis di antara kelompok-kelompok lain yang mengikuti. Di bagian lain *tanah ulayat* merupakan unsur pengikat bagi masyarakat untuk tinggal di suatu wilayah, dan merupakan faktor penentu asli atau tidaknya seseorang berasal dari suatu daerah, serta pendaayagunaannya adalah untuk kepentingan pemeliharaan

⁵ Antara **hak ulayat dan tanah ulayat** ditemukan *ada perbedaan konsep* seperti disebutkan **Rusdi Lubis** (2001, hlm. 1-2) yang mengutip **Herman Soesangobeng**, bahwa **ulayat bukan hak melainkan " hubungan abadi yang dipunyai manusia-tanah-masyarakat**. Atas dasar hubungan ulayat itulah lahir **hak atas tanah** yang dipunyai, **bukan lahir atas ulayat**, tetapi diikat dan dibatasi oleh **kekuasaan ulayat**. *Jadi*, menurut **Rusdi** yang dimaksud *tanah ulayat* adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat **hak ulayat** dari suatu masyarakat hukum adat tertentu; (dalam **A. Suriyaman Mustari Pide**, *Dilema Hak Kolektif : Eksistensi & Realitas Sosialnya pasca-UUPA*, Buku Pelita Pustaka, Makassar, 2007, hlm. 101).

⁶ *Ibid.*

hubungan dengan masyarakat yang berasal dari luar masyarakat hukum adat yang ada.⁷

Rujukan yuridis dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) mengamanatkan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk dapat mengelola bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dengan sebaik-baiknya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Yang dimaksud dengan rakyat adalah seluruh penduduk Indonesia termasuk di dalamnya masyarakat adat. Untuk itu, kajian mengenai masyarakat adat atau masyarakat hukum adat, tidak bisa dilepaskan dengan adanya hak ulayat. Hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang atau kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku *ke dalam* maupun *keluar*. Oleh karena itu, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hak-haknya dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (2) (Amandemen kedua) menyebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.” Dan juga pada Pasal 28i ayat (3) (amandemen kedua) menyebutkan bahwa “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.”

Sedangkan “kedudukan hak ulayat dalam peraturan perundang-undang di negara kita telah disebutkan, bahwa pengakuan tentang eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayat atas tanah tertuang dalam Pasal 18B ayat (2) dan dalam Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Namun dalam kenyataannya pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional, yang biasa disebut hak ulayat atas tanah, seringkali tidak konsisten dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Titik berat hak ulayat atas tanah adalah penguasaan atas

⁷ Hermayulis, *Status Tanah Ulayat menurut Hukum Adat Minangkabau*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2000, hlm. 1-3, (dalam A. Suriyaman Mustari Pide, 2007, hlm. 102).

tanah adat beserta seluruh isinya oleh masyarakat hukum adat. Pengakuan, penguasaan, dan pemanfaatan hak ulayat atas tanah pada masyarakat hukum adat di sini bukanlah dalam arti memiliki tetapi hanya sebatas mengelola dalam ruang penguasaan saja. Sehingga hal ini dapat dilihat dalam peraturan-peraturan perundangan yang diterbitkan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas, Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Tenaga Listrik, Undang-Undang Nomor 21 tentang Otonomi Khusus Papua, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Undang-Undang Nomor 31 Tahun Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945⁸ bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Undang-Undang Pokok Agraria nomor 5 tahun 1960 (UUPA No.5/1960). Pasal 5 UUPA, hak ulayat dari kelompok-kelompok masyarakat adat itu didudukkan pada tempat yang sewajarnya di dalam alam berbangsa dan bernegara. Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa “pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyatannya masih ada harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarka atas persatuan bangsa serta tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi”. Sedangkan dalam Pasal 16 ayat 2 UUPA, menyatakan bahwa “hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai dimaksud dalam Pasal 4 ayat 3 meliputi: hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan dan hak guna ruang angkasa.” Sedangkan secara khusus Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (selanjutnya disingkat UU No. 21 Tahun 2001) Bab I Ketentuan Umum dalam Pasal 1 huruf s menyebutkan : “Hak Ulayat adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai

⁸ Perubahan keempat UUD 1945 yang disahkan 10 Agustus 2002

dengan peraturan perundang-undangan”; kemudian Bab XI dalam Pasal 43 ayat (1) sampai dengan ayat (5) memberi “Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat” Papua, sebagai berikut :

Ayat (1) Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku.

Ayat (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.

Ayat (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 penguasaan tambah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tatacara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Ayat (4) Penyediaan tanah ulayat 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.

Ayat (5) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa tanah ulayat dan bekas hak perorangan secara adil dan bijaksana, sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan para pihak yang bersangkutan.

Kemudian ketentuan yuridis berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA N0. 5 Tahun 1960) tersebut di atas, telah memberi pengakuan hak ulayat atas tanah ulayat hanya terbatas pada asas-asas dan ketentuan dasar secara universal tanpa memberikan pengaturan secara khusus bagi masyarakat hukum adat, walaupun telah dikeluarkan kebijakan

Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyesuaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dimaksudkan sebagai pedoman bagi daerah, yakni daerah Otonom menurut UU No. 22 Tahun 1999 untuk melakukan urusan pertanahan dalam kaitannya dengan hak ulayat yang masih ada di daerah kemudian setelah berlaku UU No. 32 Tahun 2004 yang diubah dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat mengatasi konflik-konflik (sengketa) tanah selama ini. Sehingga dalam penerapannya, sikap dan batasan pengakuan pemerintah terhadap hak ulayat atas tanah dan masyarakat hukum adat menjadi tidak jelas.

Ketidakjelasan batasan pengakuan menjadi potensi konflik (sengketa) terhadap eksistensi kedudukan hak ulayat atas tanah dewasa ini di Provinsi Papua, memiliki kebhinnekaan masyarakat hukum adat (suku-suku/klen-klen/marga-marga) yang tersebar berdasarkan ekologi kebudayaan dataran tinggi (*high land*) : daerah pegunungan, pra pegunungan, dan dataran rendah (*low land*) : sungai/kali, danau, rawa, pesisir pantai, dan pulau/kepulauan dengan **7 (tujuh) wilayah adat di tanah Papua yaitu : 1) La Pago, 2) Me Pago, 3) Ha Anim, 4) Saireri, 5) Tabi/Mamta (berada di provinsi Papua), 6) Bomberay, 7) Domberai, (Provinsi Papua Barat)**, serta dengan kebhinnekaan struktur pemerintahan adat menurut J.R. Mansoben (1994) ada 4 tipe sistem politik tradisional yaitu : **1) sistem Big Man, 2) Klan/marga, 3) Raja, dan 4) Campuran**. Ke-empat tipe pemerintahan adat tersebut, memiliki peran penting dalam penguasaan dan pemilikan hak ulayat atas tanah ulayat masyarakat hukum adat dan tanah perorangan masyarakat hukum adat masing-masing berdasarkan sistem kekerabatan dan kelembagaan hukum adat. Misalnya : pada wilayah masyarakat hukum adat Kabupaten Jayapura dengan tipe pemerintahan adat klen/marga (Ondoafi atau dengan nama lain ...) berada dalam 12 (dua belas) wilayah adat Tabi/Mamta. Maka perlu dilakukan *identifikasi dan penataan batas-batas wilayah adat dan hak ulayat atas tanah ulayat* dan/atau pengkajian aturan-aturan *ideal dan prosedural* dalam sistem penguasaan, pemanfaatan, dan pemilikan hak ulayat atas tanah ulayat berdasarkan *indigenous knowledge, sistem hukum kekerabatan* dan kelembagaan hukum

adat sebagai acuan *kualitatif* untuk menopang identifikasi penyusunan tata ruang wilayah di 7 wilayah pembangunan kabupaten Jayapura, termasuk wilayah distrik, dan wilayah kampung *secara administrasi dan/atau kuantitatif*. Contoh lain misalnya sebagai langkah awal adanya sikap pemerintah dalam hal kebijakan pertanahan sebagaimana tertian dalam berbagai pembentukan Perda-Perda Hak Ulayat di kabupaten/kota di Provinsi Papua. Lebih lanjut misalnya terhadap **“Pengakuan Hak Ulayat atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Amungme Dalam Wilayah Pertambangan PT. Freeport Indonesia Di Kabupaten Mimika”**, oleh negara dalam bentuk kebijakan (regulasi) Pertanahan Peraturan Daerah (PERDA).

Isu keberadaan PT. Freeport Indonesia (selanjutnya di sebut PTFI) beroperasi di wilayah masyarakat hukum adat suku Amungme di daerah ekologi kebudayaan dataran tinggi (*haigh land*) dan suku Kamoro di daerah ekologi kebudayaan dataran rendah (*lowland*). Selama PTFI beroperasi terus berdampingan dengan masyarakat hukum adat di kedua wilayah tersebut. PTFI telah mendapatkan izin dari Pemerintah Republik Indonesia untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di wilayah tersebut serta izin sosial dari masyarakat adat kedua suku (Amungme dan Kamoro) untuk menggunakan wilayah masyarakat adat sebagai wilayah pertambangan. Sebagai komitmennya PTFI melakukan berbagai kegiatan pengembangan infrastruktur sosial bagi masyarakat adat kedua suku dimaksud yang wilayahnya digunakan sebagai wilayah pertambangan atau wilayah terkena dampak operasi PTFI. Namun dalam perkembangannya, masyarakat hukum adat kedua suku (Amungme dan Kamoro) pada kelompok lebih kecil mengatas namakan kampung dan/atau klen/marga) terutama pada generasi yang lebih muda, kerap tidak sepaham dengan izin sosial yang sudah dimiliki tersebut dan menekan PTFI untuk memberikan kompensasi terhadap wilayah “tanah adat/tanah ulayat” masyarakat hukum adat yang dijadikan sebagai wilayah petambangan PTFI atau yang terkena dampak dari kegiatan operasi PTFI. Tetapi, batas-batas wilayah tradisional (adat) yang diklaim oleh kelompok marga tersebut masih didasarkan pada pengakuan sepihak dan tidak memiliki legitimasi tradisional dari

semua kelompok masyarakat dengan dasar kesepakatan-kesepakatan antar klen/marga dari kedua suku tersebut dengan musyawarah mufakat. Kerap ditemui, satu obyek wilayah diklaim oleh beberapa klen/marga / kelompok yang berbeda. Kondisi tersebut menyebabkan PTFI berada pada posisi dilematis, karena PTFI tidak memiliki data dasar tentang batas-batas hak ulayat atas tanah adat/ulayat dari setiap klen/marga, sehingga tidak tahu bagaimana harus merespon tuntutan tersebut, terutama masyarakat hukum adat Amungme dari 3 (tiga) lembah yaitu : **1) lembah masyarakat hukum adat Tsinga, 2) lembah masyarakat hukum adat Waa Banti, dan 3) lembah masyarakat hukum adat Arwanop**, dihadapkan dengan 6 (enam) suku tetangga lainnya didaerah *haighland* seperti : suku Damal, suku Moni, suku Nduga, suku Mee, dan suku Dani Barat, dan suku Kamoro di daerah dataran rendah (*low land*).

Di sisi lain jika hal ini dibiarkan, maka sangat berpotensi meningkatkan “resiko sosial” bagi PTFI dan bisa menimbulkan konflik horizontal yang berkepanjangan di antara kelompok masyarakat adat (suku/marga) yang mengakui pemilik “hak ulayat dan hak perorangan” atas nama marga atau suku. Ketidakjelasan batas-batas wilayah tanah adat/ulayat antar marga dan kelompok masyarakat dan masyarakat adat juga menimbulkan hambatan dalam proses pembangunan berkelanjutan di wilayah kabupaten Mimika, khususnya jika rencana pembangunan tersebut berkaitan dengan penggunaan lahan (tanah). Agar memperjelas batas-batas hak tanah adat/ulayat pada kelompok masyarakat adat baik itu di tingkat marga ataupun kampung. Peta hak tanah adat/ulayat margamarga tersebut tentunya harus mendapat pengakuan dan legitimasi datang dari semua kelompok masyarakat adat suku Kamoro dan pemerintah daerah Mimika, sehingga bisa menjadi rujukan yang sah dan diterima oleh semua pihak.

Secara budaya dan hukum pada masyarakat hukum adat Amungme di Kabupaten Mimika, di mana hak ulayat atas tanah di 3 (tiga) lembah yaitu : 1) lembah masyarakat hukum adat Tsinga, 2) lembah masyarakat hukum adat Waa Banti, dan 3) lembah masyarakat hukum adat Arwanop dalam wilayah pertambangan PT. Freeport Indonesia, dengan batas-batas penguasaan, pemilikan

dan pemanfaatan hak ulayat atas tanah dalam tatanan budaya dan hukum yang berlaku dalam pengaturan tentang penataan tata ruang wilayah adat (hak ulayat atas tanah ulayat) merupakan aturan yang diturunkan masyarakat adat hukum kabupaten Mimika dari generasi ke generasi secara lisan, sehingga kejelasannya sangat relatif. Kedua hal tersebut mengakibatkan banyak terjadi *konflik internal* maupun *external* dalam penanganan permasalahan yang berhubungan dengan hak ulayat atas tanah ulayat masyarakat adat kabupaten Jayapura dengan pihak pemerintah, swasta atau dunia usaha (pengusaha/perusahaan).

Konflik atau permasalahan yang sering terjadi mengakibatkan timbulnya sikap atau pandangan yang berbeda persepsi antara pemerintah (birokrat), masyarakat, dan UU khususnya (UUPA). Konflik hak ulayat atas tanah ulayat yang terjadi dari *sisi pemerintahan* sering dipandang sebagai penghambat pembangunan di pihak masyarakat sedangkan UU hanya memberi pengakuan bukan pengaturan. Sehingga menimbulkan sikap atau pandangan masyarakat hukum adat Amungme di 3 (tiga) tersebut, sebagai bentuk perampasan atas penguasaan hak ulayat atas tanah yang telah dimiliki secara turun-temurun. Sebagai langkah strategis, perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Mimika untuk mendukung penyempurnaan penyusunan tata ruang wilayah adat atas tanah ulayat kabupaten Mimika sebagaimana disebutkan di atas. Maka sangat diperlukan kajian mendasar dari sisi budaya dan hukum mengenai penataan atau pemetaan batas-batas hak ulayat atas tanah ulayat (tata ruang wilayah adat atau ruang hak ulayat atas tanah), sehingga tercermin “Pengakuan Hak Ulayat Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Amungme Dalam Wilayah Pertambangan PT. Freeport Indonesia Di Kabupaten Mimika”, dalam masyarakat hukum adat ada 11 wilayah adat di tanah Amungsa, namun yang menjadi fokus kajian adalah 3 (tiga) wilayah adat yaitu : 1) lembah wilayah masyarakat hukum adat Tsinga, 2) lembah wilayah masyarakat hukum adat Waa Banti, dan 3) lembah wilayah masyarakat hukum adat Arwanop dalam wilayah pertambangan PT. Freeport Indonesia.

Potret isu (kasus) yang diperoleh melalui studi awal melalui pengamatan dan wawancara secara kualitatif di lapangan oleh **Tim**

teknis peneliti Universitas Cenderawasih Jayapura bersama Lembaga Masyarakat Hukum Adat Amungme (LEMASA) yang mengidentifikasi 3 (tiga) wilayah masyarakat hukum adat dari 11 wilayah adat yaitu : **1) lembah masyarakat hukum adat Tsinga, 2) lembah masyarakat hukum adat Waa Banti, dan 3) lembah masyarakat hukum adat Arwanop dalam wilayah pertambangan PT. Freeport Indonesia, Kabupaten Mimika.** Studi dimaksud menunjukkan bahwa salah satu sebab dari masalah yang dihadapi oleh masyarakat hukum adat Amungme di 3 lembah wilayah adat tersebut di kabupaten Mimika adalah dengan adanya “perubahan status tanah dari nilai sosial menjadi nilai ekonomi dalam dekade pembangunan dewasa ini”. Sehingga mempengaruhi struktur sosial, budaya, politik, ekonomi, dan hukum dalam kehidupan komunal (solidaritas sosial) bergeser nilai menjadi kehidupan individual (individualisme).⁹

Bersamaan dengan itu, keadaan atau belum lengkapnya aturan hukum yang menampung dan mengatur aspek-aspek penguasaan dan pemilikan hak-hak atas tanah ulayat yang diwariskan secara kolektif oleh suku, klen/marga/keret/faam dan keluarga inti dalam bentuk-bentuk tanah ulayat. Dibagian lain pelaksanaan hukum atas tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat Amungme di 3 (tiga) lembah masyarakat hukum adat : **1) lembah masyarakat hukum adat Tsinga, 2) lembah masyarakat hukum adat Waa Banti, dan 3) lembah masyarakat hukum adat Arwanop dalam wilayah pertambangan PT. Freeport Indonesia** yang dibangun atas dasar **kolektivitas, cenderung berorientasi pada individualisme** saja juga belum memberikan tempat bagi pengaturan hak-hak atas tanah ulayat yang dilatarbelakangi oleh konsepsi-konsepsi budaya, hukum, dan hukum adat yang membangun atas dasar *kolektivitas* tersebut. Kesulitan ini lagi diperburuk keadaannya oleh pluralisme budaya dan hukum (kemajemukan hukum/budaya) dan/atau keragaman sistem hukum (hukum negara, hukum adat, hukum agama dan kebiasaan-kebiasaan lain), pluralisme budaya meliputi : struktur

⁹ Tim Teknis Peneliti UNCEN & LEMASA, “Identifikasi Hak Kepemilikan Tanah Adat Suku Amungme Dalam Wilayah Pertambangan Amungme Dalam Wilayah Pertambangan PT. Freeport Indonesia” Di Kabupaten Mimika Provinsi Papua, 2014.

dan organisasi sosial serta struktur dasar ekonomi tradisional yang mendasari penguasaan dan pemilikan serta pemanfaatan tanah ulayat di 3 (tiga) lembah wilayah masyarakat hukum adat di kabupaten Mimika dewasa ini.

Dicermati adanya kesulitan pengakuan dan pengaturan tanah ulayat sebagaimana disebutkan di atas, yang ditimbulkan oleh orientasi hukum dan budaya yang berada antara hukum adat, hukum agama dan hukum negara disatu pihak dan keanekaragaman kebudayaan dengan kelompok suku, klen, marga, keret, dan faam di 3 (tiga) wilayah masyarakat hukum adat kabupaten Mimika di lain pihak, maka masalah yang dihadapi secara konseptual adalah timbulnya perbedaan persepsi antara masyarakat hukum adat Amungme, Pemerintah Daerah, dan PT. FI mengenai pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat atas tanah, sehingga timbul “pernyataan mengenai dari manakah harus dimulai upaya-upaya untuk memberikan tempat bagi pengakuan dan pengaturan hak ulayat atas tanah oleh dan dalam hukum Negara?” dan/atau dalam bentuk PERDA (Peraturan Daerah) tentang “Pengakuan Hak Ulayat Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Amungme Dalam Wilayah Pertambangan PT. Freeport Indonesia Di Kabupaten Mimika” guna pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan bagi kesejahteraan dan keadilan masyarakat umum khususnya di 3 (tiga) lembah wilayah masyarakat hukum adat Amungme yaitu : 1) lembah masyarakat hukum adat Tsinga, 2) lembah masyarakat hukum adat Waa Banti, dan 3) lembah masyarakat hukum adat Arwanop dalam wilayah pertambangan PT.FI.

C. Pemahaman Pertanahan Dalam Dimensi Budaya

Studi tentang masalah hak ulayat atas tanah di Indonesia, secara normatif maupun empiris menggambarkan bahwa tanah hak ulayat cenderung berada dalam dimensi *budaya* dan *hukum* pada masyarakat *hukum adat*. Studi dalam dimensi budaya terhadap tanah umumnya memperlihatkan eksistensi tanah dalam berbagai dimensi kehidupan masyarakat dalam suatu negara merdeka, baik dari sisi kolonialisme, perubahan cultural, perubahan struktur masyarakat dengan domain politik praktik penguasaan dan pemanfaatan tanah. Hal ini dapat memahami pada budaya Taro Goh

(1998) yang memperlihatkan bahwa perubahan pola penguasaan tanah dari *sistem komunal* ke individu. Jawa abad 19 merupakan akibat penetrasi budaya Eropa sehingga praktis perubahan tak dapat dihindari. Studi **Ruwastuti** memperlihatkan bahwa ketika Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dibuat tahun 1960 konsep *recusnite adat* (pengakuan secara adat) dari pemerintah kolonial Belanda ikut teradopsi. Hal demikian dapat dipahami dengan sejumlah tanda *recognitie* adat versi nasional, seperti penyerahan surat pelepasan hak ulayat tokoh masyarakat adat, maka status tanah mengalami perubahan, hak ulayat menjadi tanah negara.

Di bagian **Sudjatmiko**,¹⁰ membandingkan sejarah feodalisme dalam penerapan *landreform* dengan Eropa. Di Eropa tanah dikuasi tuan-tuan tanah dan tersentralisir. Sedangkan di Indonesia khususnya di Jawa struktur kepemilikan tanah adalah milik dewa atau Tuhan. Tanah secara penuh dikuasai oleh raja sebagai wakil Tuhan di muka bumi. Pandangan ini telah diakomodir oleh **Laksono** (1985) bahwa (1) akibat keterbatasan informasi tentang kehidupan sosial masyarakat pada kuas prokolonial; (2) akibat umumnya informasi yang tersedia hanya hubungan dengan administrasi kerajaan, sehingga lebih menggambarkan hirarki wewenang dan distribusi kekuasaan dalam kerajaan; (3) adanya penelitian selalu mengkonstruksi dan mereduksi masyarakat ke dalam hubungan yang terjalin karena pengelolaan sumber yang terkait dengan pengarahan dan pengaturan tenaga manusia. Sehingga masyarakat petani desa dan produksinya selalu dikontrol oleh kerajaan. Lebih lanjut **Laksono** menyebutkan bahwa pandangan seperti ini muda sekali membawa seorang peneliti pada anggapan sempit yang hanya melihat masyarakat desa Jawa sebagai masyarakat kelas berstratifikasi.¹¹

Ada kemungkinan analisis **sudjatmiko** hanya terfokus hanya terfokus pada petani jawa dalam lingkup kerajaan. Hal ini sangat kontras dengan elaborasi **Onghokam** (1975 dan 1979) yang membagi dua kelas sosial penguasaan tanah petani jawa, yaitu *priyai* (kelompok *elit aristocrat*) dan sikap (pemilik tanah), petani,

¹⁰ Sudjatmo, Op Cit, 2000.

¹¹ Laksono, P.M., *Tradisi Dalam Struktur Masyarakat Jawa Kerajaan dan Pedesaan; Alih-ubah Model Berpikir Jawa*, Yogyakarta, UGM-Press. 1985.

serta istilah numpang (petani tidak bertanah yang tergantung pada sikap). Tesis **Ongkokan** itu berusaha untuk menolak pandangan teoritis politik pemerintah Belanda yang beranggapan bahwa tanah dimiliki secara komunal melalui penguasaan raja, tetapi sebenarnya penguasaan tanah tersebut hanya sebagai sebuah fenomena komunikasi kepemilikan individu yang disebut *sawah pusaka*. Bagi **Laksono**¹² (1985), ia menunjukkan bahwa walaupun di *Begelen*. *Berstradisi* kerajawian dan terdapat pada lingkup kerajaan jelas sekali menggambarkan masyarakat desa Jawa tersusun secara berlapis menurut penguasaannya atas tanah, seperti lapisan kuli baku, *hidung*, *pondok* atau *numpang* dan *rakyat*.

Jadi studi-studi Etnografi yang ditampilkan di atas umumnya memperlihatkan bahwa sistem penguasaan dan pemanfaatan tanah sangat didominasi oleh beberapa aspek yakni aspek historis, metologi, struktural sosial, geneologi dan ritual, oleh karena tanah disimbolkan sebagai *fenomena bernilai sacral* dan bukan *ekonomi belaka*.

Studi **Erari**,¹³ tentang perspektif orang Melanesia bahwa tanah bukanlah sekedar benda tanpa roh. Namun tanah adalah komponen yang dimiliki dimensi *spiritual* sehingga seluruh dimensi hidup manusia berpusat pada tanah. Atas dasar demikian timbul masalah bagaimana keterkaitan domain kekuasaan negara yang sifatnya *universalistic* dan *fragmentasi* aturan (*prulisme* hukum) antara *aturan adat* dan *aturan negara* yang sering bertolak belakang dalam upaya penataan dan pengelolaan tanah bagi kepentingan pembangunan dewasa ini. Untuk itu pertentangan beberapa hasil studi dalam konteks budaya dan hukum terhadap tanah ulayat merupakan bagian penting melengkapi kekurangan studi-studi di atas, terutama terhadap masyarakat adat Papua yang telah mengalami berbagai perubahan struktur sosial dan status nilai tanah. Sehingga pemahaman yang utuh terhadap *keberadaan hak ulayat/tanah ulayat* dan *hak perorangan* mensyaratkan pemahaman terhadap struktur masyarakat adat Papua yang pluralistik berdasarkan karakteristik ekologi kebudayaan. Oleh karena

¹² Laksono, P.M., Ibid 1985.

¹³ Erari Phil Karel, *Tanah Kita, Hidup Kita; Pendekatan Budaya Melanesia Dalam Rangka Krisis Ekologi Global*. Prisma, 6 Juni-Juli. Jakarta. 1997.

pemahaman terhadap struktur sosial sangat terkait dengan struktur hak kepemilikan dan penguasaan serta pemanfaatan tanah (tanah Ulayat). Menurut **Geertz**¹⁴ (1983) berpendapat bahwa struktur kepemilikan tanah merupakan bentuk spesifik dari pola sosial dan hanya merupakan diri dalam simbol-simbol kelembagaan yang rumit. Contoh **J.R Mansoben** membebagi empat tipologi tipe kepemimpinan tradisional di Tanah Papua, yaitu 1) Tipe Big-man pada orang Dani, Damal, Nduga, Mee, dan Amungme ... di daerah Pegunungan Tengah dan Tengah bagian Barat ... ; 2) Tipe Kepala Suku/klen (Ondoafi) pada orang Sentani, Kemtuk, Genyem, Namblong, Tepera, dan Ormu... (kabupaten Jayapura); 3) Tipe Pertuanan (Raja) pada orang Fak-Fak dan Kepulauan Raja Ampat (Sorong)... ; 4) Tipe Campuran pada orang Wandamen, Waropen dan Biak Numfor....¹⁵ Dan juga **tujuh wilayah adat yaitu : 1) Tabi/Mamta, 2) Saireri, 3) Mee Pago, 4) Lapago, 5) Ha Anim, 6) Bomberai, dan 7) Domberai (6 dan 7 masuk Provinsi Papua Barat).**

Keempat tipe kepemimpinan ini sangat terkait dengan kedudukan (status dan peran) mereka dalam sistem penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah-tanah ulayat serta memberi keputusan adat terhadap perubahan *status quo* atas tanah ulayat.

Studi **Suparlan**,¹⁶ (1991) menggambarkan hak penataan tanah komunal biasanya diserahkan kepada kepala klen (keret/marga). Jika suatu ketika tanah alih fungsikan (dijual) maka kepala klen-lah yang bertanggung jawab. Namun tidak memiliki Otoritas sendiri untuk menjual tetapi dirundingkan bersama dengan klen (keret/marganya). Sedangkan studi **Hetharia**,¹⁷ pada orang Skouw (Jayapura) memperlihatkan juga bahwa kewenangan *Harsory* (kepala adat) sangat sentral dalam penataan, pembagian, pelepasan dan penyelesaian konflik (sengketa) tanah di wilayah adatnya. Hal serupa digambarkan pada studi **Reumi**,¹⁸ pada

¹⁴ Geertz M, *Agricultural Involunt; The Processes of Ecological Change in Indonesia*. Barkeley University of California Press. 1983.

¹⁵ J.R. Mansoben, Op Cit 1995

¹⁶ Suparlan, Op Cit. 1991

¹⁷ Hetharia M, *Pembebasan Tanah Adat Untuk Pelaksanaan Pembangunan Fisik di Kec. Abepura, Khususnya di Wilayah Tanah Adat Masyarakat Nafri*. Laporan Penelitian F.H-UNCEN. 1991.

¹⁸ Peranan Pranata Adat Dalam Penyelesaian Pembebasan Tanah Adat Pada Masyarakat Adat Nimboran di Jayapura, Laporan Penelitian. 2000

masyarakat adat Nimboran dimana kewenangan *Iram* tercermin adanya lembaga *eksekutif, legislatif dan yudikatif* secara tradisional ada dalam struktur kepemimpinan adat (*Iram*) yang sangat sentral dalam mengendalikan dimensi kehidupan masyarakat dibidang sosial budaya, ekonomi, politik, hukum bagi warganya termasuk pola penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah ulayat, termasuk yang diperuntukkan bagi kepentingan dan kebutuhan pembangunan secara berkelanjutan. Sehingga secara universal hubungan antara manusia dan tanah selalu berkaitan dengan bagaimana manusia memperlakukan tanah sebagai bagian yang tak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat adat. Kemudian dalam studi lain **Reumi**¹⁹, pada suku Amungme secara sentral pada kepemimpinan adat yang disebut *Menagawan* berdasarkan struktur kekerabatan fokus kepada *moety* yaitu *mom* dan *magai* bahwa penguasaan, pemilikan, pemanfaatan tanah ulayat dipegang oleh suku, klen/marga/keret/faam dan keluarga Inti/batih dalam satu wilayah persekutuan hukum adat. Sedangkan studi berikut **Reumi** bagi suku Kamoro, kepemimpinan adat disebut *Weyaiiku*, dimana tanah ulayat di kuasai berdasarkan *prinsip taparu-taparu* dari klen-klen/marga-marga/keret-keret dengan mengacu kepada struktur sistem kekerabatan.²⁰

Dengan demikian ada lima dimensi pokok tanah yang diambil dari penjelasan di atas yaitu 1) tanah sebagai identitas budaya, 2) tanah sebagai bagian dari struktur sosial, 3) tanah sebagai sumber ekonomis, 4) tanah sebagai fenomena politik dan 5) tanah sebagai sumber sengketa (konflik), melekat dalam kehidupan masyarakat hukum adat suku Amungme maupun suku Kamoro.

D. Pemahaman Pertanahan Dalam Dimensi Hukum

1) Pengertian Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak penguasaan atas tanah dalam pemahaman juridis adalah permukaan bumi. Sedangkan hak-hak atas tanah adalah

¹⁹ Reumi Frans, *Situasi Pluralisme Hukum dan Penyelesaian Sengketa (Suatu Kajian Antropologi Hukum)*. Jurnal Antropologi Papua. Vol II 6 April 2004. No. ISSN. 1693-2099 Amungme. 2004.

²⁰ Reumi, Frans, dkk, *Hukum Adat Suku Amungme dan Kamoro di Timika Irian Jaya*, Tembagapura, PT. Freeport Indonesia. 1999.

hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang *berdimensi* dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Tanah yang diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak yang disediakan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya, dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Dengan demikian, maka yang dipunyai dengan hak atas tanah yang diberikan itu adalah tanahnya dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Oleh karena pemegang hak hanya boleh menggunakannya dalam batas-batas yang wajar.²¹

2) Hak Menguasai Negara

Pelimpahan tugas kewenangan bangsa Indonesia dilakukan pada waktu penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945 (amandemen keempat), menunjukkan bahwa hak menguasai negara adalah hubungan hukum yang kongkrit antara negara dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia, meliputi tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dikuasai dengan hak-hak perorangan. Sedangkan yang tidak boleh UUPA tanah-tanah itu dikuasai langsung oleh negara (Pasal 37, 41, 43 dan 49), untuk kesatuan perekonomian nasional (lihat Pasal 2 UUPA).

3) Hak Ulayat masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.

Wewenang dan kewajiban ini ada yang termasuk bidang hukum Perdata yaitu adanya unsur kepunyaan bersama atas tanah tersebut dan ada yang termasuk hukum publik, yaitu tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur dan Hak ulayat

²¹ Irene Eka Sihombing, *Segi-segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Universitas Trisaksi, Jakarta. 2005.

dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing yang termasuk menggunakan tanah harus mendapatkan ijin dari penguasa adatnya.

Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 UUPA pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus demikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan UU dan peraturan lain yang lebih tinggi. Dari dalam Pasal 3 UUPA dapat dilihat, bahwa hak ulayat ini keberadaannya diakui sepanjang menurut kenyataannya hak tersebut masih ada. UUPA dan hukum tanah nasional kita tidak menghapus hak ulayat, tetapi juga tidak akan mengaturnya. Mengatur hak ulayat dapat berakibat melemahkan eksistensinya. Padahal perkembangan masyarakat menunjukkan kecenderungan akan hapusnya hak ulayat melalui proses alamiah yaitu dengan menjadi kuatnya hak-hak perorangan dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan.²²

4) Hak Ulayat Atas Tanah

Hak Ulayat adalah hak utama dalam persekutuan hukum adat bangsa Indonesia atau masyarakat hukum atas tanah (van vollenhoven, seorang ahli berkebangsaan Belanda yang banyak menulis tentang kebudayaan Suku Bangsa Indonesia menyatakan bahwa hak ulayat atau dalam bahasa Belanda disebut "*Beschikings Recht*". Menurut **Eddy Ruchijat**²³, yang dimaksud dengan Hak Ulayat adalah : "Hak desa menurut hukum adat dan kewenangannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat kepentingan anggota-anggotanya atau untuk kepentingan orang luar (orang asing) dengan membayar kerugian kepada desa dalam hal ini desa turut campur dengan pembukaan tanah atau turut campur dalam perkara-perkara yang terjadi di suatu yang belum dapat diselesaikan". Kedudukan masyarakat

²² Irene E. Sihombing, *Ibid*, 2005

²³ Eddy Ruchijat, 1986, *Op Cit*. hlm. 31

persekutuan hukum adat dengan tanah terdapat hubungan yang erat sekali, bersifat komunalistik religius, hal ini menyebabkan persekutuan masyarakat hukum adat memperoleh hak untuk memanfaatkan tanah tersebut dengan memungut hasilnya dan berburu binatang, membuka kebun, hal demikianlah yang disebut Hak Ulayat.

Menurut PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999, yang dimaksud dengan Hak Ulayat adalah : “Kewenangan yang menurut hukum adat yang dipunyai oleh masyarakat Hukum Adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah dan wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya yang timbul dari hubungan secara alamiah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan”. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Agrarian dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang “Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam kawasan”, menjadi isu hukum terhadap implikasi hukum terhadap subjek dan objek hukum apakah sama dengan hak ulayat atau tidak ?

E. Kebijakan Pertanahan Dalam Hak Komunal dan Hak Ulayat

Ada beberapa catatan mendasar berupa pertanyaan yang dapat diajukan Maria S.W Sumardjono,²⁴ sebagai komentar atas Peraturan Menteri Agrarian dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang “Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu” dibawah ini.

- 1) Apakah Hak Komunal ini sama atau dipersamakan dengan hak ulayat Masyarakat Hukum Adat sebagaimana

²⁴ Maria S.W Sumardjono, *Ihwal Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat*. Com-Kompas Properti. <https://property.kompas.com>. 2015

- pengertian teknis yuridis yang dikenal dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku?
- 2) Dimana tempat Hak Komunal dalam sistem hukum pertanahan nasional sesuai Penjelasan Umum II (2) UU Pokok Agraria (UUPA)?
 - 3) Karena pengertian Hak Komunal dalam Pasal 1 angka 1 permen terdiri atas dua kelompok subyek, yakni Masyarakat Hukum Adat dan non-Masyarakat Hukum Adat, bagaimana cara terjadinya Hak Komunal masing-masing?
 - 4) Karena dengan berlakunya permen ini Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Adat telah dicabut, bagaimana dengan eksistensi hak ulayat sebagaimana diatur dalam UUPA dan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku?

Memaknai empat pertanyaan tersebut, sudah barang tentu menjadi perhatian Pemerintah dan DPR terhadap implikasi hukum yang timbul didalam kehidupan masyarakat hukum adat, UUPA, dan Perda-Perda daerah yang penamaannya adalah Perda Hak Ulayat bukan Perda Hak Komunal, serta dari segi subjek dan Objek hukum, ciri-cirinya apakah sama dengan hak ulayat. Sehingga menjadi isu hukum dan sosial yang menjadi perhatian bagi kepastian hukum bagi kesejahteraan masyarakat hukum adat Indonesia. Khususnya masyarakat hukum adat Papua.

Adapun beberapa isu mendasar atas ke empat pertanyaan di atas oleh Maria S.W Sumardjono²⁵ sebagai berikut :

Isu pertama, tampak Permen ini menyamakan Hak Komunal dengan Hak Ulayat dengan menggunakan istilah “Hak Komunal”, “tanah milik bersama”, “hak ulayat” barangkali lebih bebas karena tak ada implikasi hukumnya. Namun, ketika istilah itu dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan harus jelas konsepsinya karena ada implikasi hukumnya. Penyamaan itu antara lain tampak

²⁵ Maria S.W Sumardjono, Ibid

dalam konsiderans huruf b “bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak komunal dan yang serupa itu dari Masyarakat Hukum Adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.” Sebagaimana diketahui Pasal 3 UUPA tak menyebutkan tentang Hak Komunal, tetapi merumuskan tentang hak ulayat. Demikian juga dari rumusan Pasal 17 permen yang berbunyi sebagai berikut: “Masyarakat Hukum Adat dan hak atas tanahnya yang sudah ada dan telah ditetapkan sebelum permen ini berlaku tetap dan sah dan dapat diberikan hak komunal atas tanahnya”, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksudkan hak Masyarakat Hukum Adat yang sudah ada itu sejatinya adalah hak ulayat sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan daerah, yang oleh permen disamakan atau bahkan diganti dengan Hak Komunal.

Merencanakan Hak Komunal dan hak ulayat dalam permen itu hakikatnya adalah membangun fiksi hukum, karena **hak ulayat dan Hak Komunal itu punya karakteristik berbeda tetapi oleh permen dianggap sama.** Hak Ulayat itu berdimensi **publik sekaligus perdata.** Dimensinya publiknya tampak dalam kewenangan Masyarakat Hukum Adat untuk mengatur (1) tanah/wilayah sebagai ruang hidupnya terkait pemanfaatannya termasuk pemeliharannya; (2) hubungan hukum antara Masyarakat Hukum Adat dan tanahnya; (3) perbuatan hukum terkait dengan tanah Masyarakat Hukum Adat. dimensi perdata hak ulayat tampak dalam manifestasi hak ulayat sebagai kepnuayaan bersama. Hal ulayat itu bukan hak atas tanah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 4 *jo* Pasal 16 UUPA. **Sebaliknya, Hak Komunal atas tanah itu dimaknai sebagai hak atas tanah (Pasal 1 angka 10 Permen).** Lebih lanjut, karena Hak Komunal itu dikategorikan sebagai hak atas tanah, maka terhadap Hak Komunal dapat diterbitkan sertifikatnya (Pasal 13 Ayat 3 Permen). Sebaliknya, karena hak ulayat itu bukan hak atas

tanah, maka keberadaan hak ulayat itu dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dan apabila batas-batasnya dapat ditentukan menurut tata cara pendaftaran tanah, batas tersebut digambarkan pada peta dasar pendaftaran tanah dan dicatat dalam daftar tanah; di atas tanah ulayat itu tidak diterbitkan sertifikat. Dengan dicabutnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 perihal pendaftaran hak ulayat ini menjadi tidak jelas nasibnya.

Isu kedua, kedudukan hak komunal Masyarakat Hukum Adat dalam sistem hukum tanah nasional. Mengacu Penjelasan Umum II (2) UUPA dalam hubungan antara negara dan tanah terdapat tiga entitas tanah: (1) tanah negara yang kewenangannya beraspek publik; (2) tanah hak yang dimiliki orang perorangan atau badan hukum yang kewenangannya beraspek perdata; (3) tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat kewenangannya beraspek publik dan perdata.

Bagaimana Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat atas tanah yang dimaksud oleh permen? Terhadap Hak Komunal yang subyek hukumnya adalah Masyarakat Hukum Adat, jelas tak dapat dimaksudkan dalam kategori hak ulayat karena Hak Komunal hanya berdimensi perdata. Apakah hak komunal Masyarakat Hukum Adat sebagai hak atas tanah menurut UUPA dengan segala isi kewenangannya: mengalihkan, mewariskan, menjadikan hak atas tanah sebagai jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan? Tampaknya hal ini juga bukan karakteristik Hak Komunal karena Pasal 14 Permen menyebutkan bahwa hak komunal Masyarakat Hukum Adat telah bersertifikat dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

Barangkali jika hak komunal Masyarakat Hukum Adat disandingkan dengan hak ulayat Masyarakat Hukum Adat dapat dicermati konsepsi tentang ulayat nagari dan ulayat kaum di Minangkabau. Ulayat nagari adalah hak ulayat yang secara teknis yuridis dimaksudkan dalam Pasal 3 UUPA Nagari terdiri dari kelompok masyarakat yang

mempunyai wilayah dengan batas-batas tertentu, mempunyai pemerinatahan sendiri dan harta kekayaan sendiri, lengkap dengan pengaturannya. Adapun ulayat kaum tak termasuk kategori tanah ulayat secara teknis yuridis, tetapi merupakan tanah milik adat yang bersifat komunal atau tanah milik kaum. Kaum adalah suatu kelompok (persekutuan) yang memiliki satu bidang atau beberapa bidang secara komunal dan turun-menurun di bawah pimpinan mamak kepala waris. Barangkali yang dimaksudkan hak komunal Masyarakat Hukum Adat atas tanah dalam permen ini adalah yang sesuai dengan karakteristik tanah kaum itu.

Isu ketiga, Hak Komunal itu didefinisikan sebagai “hak milik bersama atas tanah suatu Masyarakat Hukum Adat atau hak milik bersama atas tanah suatu Masyarakat Hukum Adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikannya kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan” (Pasal 1 Angka 1 Permen). Suatu definisi dimaksudkan untuk memberikan pengertian tentang suatu hal yang akan digunakan secara berulang dalam rumusan pasal peraturan perundang-undangan itu. Definisi haruslah tegas sehingga tidak menimbulkan multitafsir. Dengan demikian, definisi tentang Hak Komunal itu tidak lazim karena menyatukan dua kelompok yang berbeda karakteristiknya dalam satu dimensi. Sesuai dengan permen, Hak Komunal itu terdiri atas dua kelompok subyek, yakni hak milik bersama atas tanah yang subyeknya Masyarakat Hukum Adat dan hak milik bersama atas tanah yang subyeknya masyarakat non-Masyarakat Hukum Adat. Bahwa dua kelompok itu berbeda dapat dicermati pada Pasal 3 Ayat (1) dan (2) Permen, masing-masing terkait persyaratan Masyarakat Hukum Adat dan persyaratan masyarakat non-Masyarakat Hukum Adat. Walaupun keberadaan dua subyek hak itu ditetapkan oleh bupati/walikota atau gubernur, perlu ditegaskan bahwa terhadap Masyarakat Hukum Adat, penetapan itu harus dimaknai sebagai pengukuhan

terhadap keberadaan Masyarakat Hukum Adat yang bersifat deklaratif sebagaimana ditegaskan dalam Putusan MK No 85/PUU-XI/2013 terhadap UU No 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air; dan bahwa Hak Komunal itu sejatinya berada di atas tanah bersama milik (adat)nya sendiri (lihat Putusan MK No 35/PUU-X/2012 terhadap UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan). Sebaliknya, terhadap keberadaan masyarakat non-Masyarakat Hukum Adat, penetapan pejabat itu bersifat konstitutif dan pemberian Hak Komunalnya dilakukan di atas tanah negara yang telah dilepaskan dari kawasan hutan atau perkebunan.

Isu ke empat, masalah pencabutan Peraturan Menteri Negara Agraris/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999. Oleh karena terdapat kerancuan antara hak ulayat dan Hak Komunal, patut dipersoalkan dampak pencabutan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999. Pasal 17 Permen dapat dimaknai sebagai pemberian kesempatan kepada Masyarakat Hukum Adat dan hak ulayatnya yang diakui dan dikukuhkan keberadaannya (umumnya melalui perda) untuk diberikan Hak Komunal atas tanahnya. Bagaimana hak ulayat yang secara teknis yuridis diatur dalam berbagai perda itu yang sama sekali berbeda karakteristiknya dengan Hak Komunal dapat diberikan Hak Komunal? Dengan dicabutnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999, lalu bagaimana dengan penjabaran pengaturan tentang hak ulayat dalam Pasal 3 UUPA di bidang pertanahan? Apakah dengan terbitnya permen hak ulayat sudah tak perlu diatur karena telah digantikan Hak Komunal? Patut dicatat bahwa dalam rangka pelaksanaan Perber Nomor 79 Tahun 2014 Kementrian Dalam Negri telah menerbitkan Peraturan Mentri Dalam Negri (Permendagri) Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Ketika mengatur

tentang substansi yang sama, bagaimana harmonisasi antara permen dan permendagri sebagai upaya kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat.²⁶

Jadi, oleh Maria S.W Sumardjono²⁷ memberi catatan bahwa pengertian secara teknis yuridis antara Hak Komunal dan Hak Ulayat perlu ada sikap tegas pemerintah. Hak komunal menurut Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 menetapkan hak komunal atas tanah adalah hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan. Sedangkan Hak Komunal menurut Permen Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 5 Tahun 1999 adalah hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Dan juga Tanah Ulayat adalah bidang tanah yang diatasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Hak Ulayat menurut UU Nomor 21 Tahun 2001 adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atas subjek dan objek hukum hak ulayat atas tanah.

²⁶ Maria Sumardjono, 2015, Ibid.

²⁷ Maria Sumardjono, 2015, Ibid.

F. Penutup

Dengan demikian, beberapa catatan mengenai isu pluralisme hukum dan kebijakan pertanahan belum optimal memberi pengakuan dan pengaturan hak-hak tradisional bagi kesatuan masyarakat hukum adat khususnya masyarakat hukum adat Papua, di level UU sektoral maupun Perda-Perda Provinsi, Kabupaten/Kota. Menimbulkan adanya situasi pluralisme hukum mempengaruhi kepastian hukum terhadap kebijakan pertanahan melalui UU sektoral belum memberikan pemahaman konsep hak menguasai negara dan hak-hak tradisional kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup..., serta kepastian hukum bagi masyarakat termasuk masyarakat Papua, sebagaimana kebijakan Permen Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 dan Permen Agraria dan Tata Ruang/BPN No. 9 Tahun 2015 hak ulayat dan hak komunal dari sisi subjek hukum dan objek hukum serta ciri-cirinya.

Ada sembilan dimensi pokok kebijakan pertanahan atas tanah yang diambil dari penjelasan di atas perlu menjadi catatan bagi pemerintah/pemerintah daerah dan DPR/DPRD yaitu 1) tanah sebagai identitas budaya (makna simbolik), 2) tanah sebagai bagian dari struktur sosial, 3) tanah sebagai sumber ekonomis, 4) tanah sebagai fenomena politik dan 5) tanah sebagai sumber sengketa (konflik), 6) Tanah sebagai fungsi sosial, 7) Tanah sebagai modal pembangunan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, 8) Persepsi perbedaan dan persamaan kedudukan hak ulayat dan hak komunal secara teknis yuridis maupun non yuridis (sosiologis) dari sisi subjek dan objek hukum, 9) Penamaan Perda-Perda Hak Ulayat di level Provinsi, Kabupaten/Kota Indonesia termasuk Papua

DAFTAR PUSTAKA

- Adamson Hoebel. E. 1961. *The Law of Primitive Man a Study in Comparative Legal Dynamic*, Harvard University, Press.
- Allot, Anthony & Gordon R. Woodman. 1985. "Introduction", dalam *People's Law and State Law*, Anthony & Gordon R. Woodman (eds). Dordrecht-Holland : Foris Publications.
- Djaka Soehendra. 1994. *Mengalternatifkan Aturan Adat Dalam Mengatasi Masalah Pemanfaatan Sumber Daya Hutan*. Contoh Kajian Dengan Menggunakan Pendekatan Pluralisme Hukum . (Makalah) Penataran Pengajar Antropologi Hukum dan Sosiologi Hukum diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tgl 18-30 Juli 1994
- Donald L. Horowitz. *Ethnic Groups in Conflict*, University of California, Press
- Fonz von Benda-Beckmann. 1979. *Property In Social Continuity In Minangkabau West Sumatera* The Hague Marthinus Nijhoff.
- Fonz von Benda-Beckmann. 2001. *Properti dan Kesenambungan Sosial*, Jakarta, PT. Gramedia (Grasindo).
- Griffiths. 1986 "What is Legal Pluralism", *Journal of Legal Pluralism*, h. 24
- Hilman Hadikusuma. 1992. *Pengantar Antropologi Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.
- Karl N. Leewellyn and Adamson Hoebel E, *The Cheyenne Way*
- Keebet von Benda-Beckmann. 2000. *Goyahnya Tangga, Menuju Mufakat, Peradilan Nagari dan Pengadilan Negeri di Minangkabau*. Jakarta, Grafindo. 2000.
- Laura Nader and Harry F. Tood JR, (Ed). 1978. *The Disputing Process Law in Ten Societies*, New York, Columbia University Press
- Leopold Posipisil. 1971. *Anthropology of Law a Comparative Theory*, Yale University, Harper and Row, Publishers.

- Masinambow. E.K.M. (Ed). 2000. *Hukum dan Kemajemukan Budaya (Sumbangan Karangan Untuk Ulang Tahun ke-70 Prof. DR. T.O. Ihromi)*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Nader, Laura dana H.F. Todd, Jr (eds). 1978. *The Dispute Process : Law in Ten Societies*. New York : Columbia University Press.
- Sally Falk Moore. 1978. *Law as Process An Anthropology Approach*, University of California, Los Angles Roudhedge and Kegan Paul.
- Sihombing B.F. 2005. *Evaluasi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Jakarta, Toko Gunung Agung.
- Slaats, Herman & Karen Portier. 1992. *Traditional Decision-Making and Law. Institutions and Processes in An Indonesian Context*. Terutama Bagian “Introduction. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Sumardjono Maria S.W. 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Yogyakarta. LAPERA.
- Sumardjono Maria S.W. 2005. *Kebijakan Pertanahan (Antara Regulasi dan Implementasi)*, Jakarta, Kompas. (Edisi Revisi)
- Sulistiyowati Irianto. 1993. *Kesejahteraan Sosial Dalam Sudut Pandang Pluralisme Hukum*, dalam T.O. Ihromi Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, h. 241-242
- T.O. Ihromi (Penyunting). 2000. *Antropologi dan Hukum*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- , 2000. *Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Yando Zakaria dan Djaka Soehendra. 1994. *Pengaturan Hukum Adat Tanah Dalam Perundang-Undangan Nasional dan Rasa Keadilan*, (Makalah) pada Seminar Nasional Pluralism Pertanahan di Indonesia, diselenggarakan oleh YLBHI. Jakarta, Tgl 7 September 1994.

POLITIK HUKUM INDONESIA ATAS WILAYAH ADAT

Oleh: Zadrak Wamebu, S.H., M.M

I. PENDAHULUAN

Suku dan Bangsa yang sebelum negara Indonesia di bentuk di beri nama Nusantara, artinya ada jajaran pulau-pulau yang diatur dari barat sampai ke timur. Pulau-pulau yang besar dan kecil itu didiami oleh suku dan bangsa. Suku yang terbesar adalah suku Jawa.

Pulau besar dan kecil serta laut yang luas itu mengandung sumberdaya alam yang luar biasa. Sebelum bangsa-bangsa lain datang menyerbu pulau-pulau ini, di dalam suku bangsa ini sendiri sudah ada perang-perang suku yang memperebutkan sumber daya alam untuk mempertahankan hidupnya.

Bangsa-bangsa dari Timur Jauh (Arab,India dan Tionghoa) datang melalui misi dagang dan agamanya. Sedangkan Bangsa-bangsa dari Eropah datang setelah berkembangnya ilmu pengetahuan yang mengarah ke industrialisasi dimana bahan baku dari alam diolah menjadi Bahan olahan (produksi) yang bernilai tinggi. Untuk kepentingan pengolahan bahan olahan itu di bangun lagi suatu organisasi yang lebih besar yang lebih tertata dengan semua kekuatannya untuk mencari dan merebut sumber daya alam yang di punyai oleh bangsa-bangsa lain. Diantara bangsa-bangsa di Eropah sendiri juga saling memperebut sumberdaya untuk kepentingan industrinya.

Bertolak dari kepentingan pengembagan Industrialisasi di Eropah, negara-negara di Eropah berlomba-lomba mencari daerah-daerah baru di luar eropah untuk mencari sumber daya alam yang akan mendukung industrialisasi. Belanda mendirikan VOC (Organisasi Serikat Dagang) untuk mencari bahan baku industri di Jawa dan sekitarnya. Sebenarnya dia sudah mempelajari jaringan dagang yang dilakukan oleh bangsa-bangsa timur jauh. Dia masuk memoles jaringan dagang tersebut dengan membangun Sistem Pemerintahan Jajahan di mana daerah jajahan di jadikan sebagai bagian dari negaranya. Belanda berkuasa di Nusantara, terutama di Jawa selama kurang lebih 350 tahun.

Waktu yang panjang yang telah merubah watak dan perilaku manusia Jawa untuk mengadopsi cara kerja dan cara pikir bangsa Belanda yang telah kehilangan sumberdaya alamnya semasa Belanda berkuasa di Indonesia dan telah membuat orang Jawa miskin diatas pualunya sendiri.

Kondisi yang sama sedang terjadi di pulau-pulau lain di nusantara tapi belum separah seperti yang terjadi di Jawa. Maka mereka sepakat untuk membangun sebuah negara tersendiri seperti Belanda. Perjuangan ke arah terbentuknya negara sudah di mulai awal tahun 1900 an. Kurang lebih 50 tahun Indonesia memperjuangkan kemerdekaannya, pada 17 Agustus 1945 mengumumkan kepada dunia berdirinya negara Indonesia dengan memanfaatkan situasi Perang Dunia ke dua Sekutu melawan Jepang yang sedang mengembangkan industri jua berniat mencari bahan baku industrinya lagi ketika itu.

Mengamati dan mempelajari latarbelakang berdirinya negara-negara di eropah dan Asia serta berdirinya negara yang bernama Indonesia bertujuan untuk memperebut sumber daya yang dimiliki dan dikuasai oleh suku dan bangsa tertentu dengan cara menggabungkannya dalam sebuah negara. Namun kebijakan yang di terapkan adalah kebijakan yang pernah di terapkan oleh Bangsa jajahan kepada suku dan bangsa itu sebelumnya.

II. KEBIJAKAN INDONESIA SETELAH BEBAS (MERDEKA) DARI JAJAHAN BELANDA.

Kebijakan Negara jajahan yang mana semua sumberdaya alam yang ada di dalam negara jajahan dimiliki oleh negara, dan di olah atas izin pemerintahan negara.

Sejak Indonesia Merdeka tahun 1945, selama 15 tahun kebijakan yang pertama di bahas oleh para ahli hukum dan ekonomi Indonesia adalah kebijakan mengenai sumber daya alam. Banyak sekali perbedaan pendapat yang terjadi dalam membahas kebijakan ini. Ketika itu mereka tau benar bahwa di dalam negara ini ada banyak suku dan bangsa yang sesungguhnya memiliki sumber daya alam yang berlimpah. Tetapi Jawa sumber daya alamnya sudah terkuras habis, dan orang Jawa sangat miskin. Padahal negara ini kita dirikan untuk

mensejahterakan rakyat terutama orang Jawa. Bagaimana kita harus atur supaya sumberdaya yang ada di suku bangsa lainnya di luar Jawa harus di manfaatkan untuk membangun pulau Jawa seperti Belanda. Praktek Belanda seluruhnya di adopsi dalam menjalankan pemerintahan negara ini.

Karena itu kita dalam dekade 1945-1960, perdebatan tentang sistem negara juga di perdebatkan diantaranya Indonesia pernah menganut sistem negara Federasi dan negara Serikat.

Terdongnya negara Federasi ketika itu bertujuan agar suku-suku dan bangsa yang ada di dalam Negara Indonesia dapat mengelola potensinya sendiri, tetapi di tolak oleh suku dan bangsa yang daerahnya sudah di eksploitasi habis-habisan oleh Belanda. Jadi ada perbedaan pandangan di awal berdirinya Indonesia sebagai suatu negara. Kelompok yang daerahnya sudah di eksploitasi habis oleh Belanda mempertahankan sitem Negara kesatuan dengan pusat kekuasaan tetap di bawa kendali Kelompok Mayoritas. Kekuasaan di daerah dalam kaitannya dengan pengolahan sumberdaya alam di kendalikan dari pusat. Atas dasar kesatuan dan sekarang generasi muda kita juga ikut membeo dengan NKRI rumah kita bersama, NKRI harga Mati alias tidak bisa berobah dan slogan-slogan lainnya.

Pertarungan kelompok Minoritas dengan Mayoritas suku di dalam negara ini yang kemudian dimenangkan oleh mayoritas di sepakati Kebijakan Pengelolaan Tanah dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya diatur dalam UU No.5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Undang-undang Pokok Agraria itu di adopsi dari Undang-Undang Jajahan Belanda yang bernama *AgrarischWet*. Didalam *Agrarisch wet negara memiliki semua sumber daya alam* . Tetapi dalam UUPA.No.5 Tahun 1960 mereka gantikannya dengan *Negara menguasai bumi ,air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya*. Dalam prakteknya negara **memiliki** semua kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Dan para mayoritas dalam negara tahu benar bahwa daerah-daerah di luar Jawa dan Sumatera itu kekayaan sumber daya alamnya melimpah. Karena itu sumber daya alam di daerah luar Jawa seperti

Kalimantan dan Papua harus di garap untuk membangun Jawa dengan menerapkan sistem negara kesatuan.

Mereka tau bahwa sumber daya alam itu di punyai Masyarakat Adat karena itu di dalam pasal 3 UU Pokok Agraria di rumuskan suatu pernyataan :” **Negara mengakui keberadaan Persekutuan Masyarakat Adat sepanjang masih ada , kalau tidak ada jangan di hidupkan lagi**”. Frasa kebijakan ini mengandung pengertian bahwa persekutuan-persekutuan masyarakat adat itu harus di hapuskan hak-haknya atas tanah dan sumber daya alamnya. Bagaimana cara menghapuskannya ? sudah 58 tahun lamanya negara menghilangkan hak-hak masyarakat adat dengan cara “ **MEMBUAT SURAT PELEPASAN HAK ADAT** “ yang dilakukan oleh semua aparat negara untuk berbagai kepentingan. Ketika masyarakat adat mempersoalkan hak-hak adatnya maka surat pelepasan hak adat itu yang menjadi **PISAU IRIS TAJAM** yang memotong hubungan hukum antara Masyarakat Adat dengan **TANAHNYA**. Seharusnya dalam surat Pelepasan hak itu rumusannya harus jelas dan tegas tentang hak yang dilepaskan. Kalau itu hak pengelolaan yang di berikan , harus dirumuskan ” Memberikan Izin Pengelolaan “ bukan “ Melepaskan hak Adat” inilah jebakan-jebakan hukum yang di bangun untuk menghapuskan Masyarakat adat diatas tanah adatnya.

Dalam kebijakan turunannya juga semakin menggigit melalui UU tentang Kehutanan,Pertambangan, Perikanan, Minyak dan Gas Bumi hak Masyarakat adat semakin tidak jelas pengaturannya. Negara mengijinkan Perusahaan-perusahaan baik asing maupun dalam negeri ber KKN (kolusi, nepotisme dan korupsi) mengeruk semua sumber daya alam yang dimilikinya secara turun-temurun. Bangunan fondasi negara atas dasar KKN inilah yang kita hadapi sampai sekarang yang berdiri diatas wilayah masyarakat Adat di nusantara ini.

Jadi kalau kita mau bicara perubahan dalam tatanan negara ini, tidak mungkin kita bicara hanya pada kebijakan secara sektoral, tetapi kita juga sudah harus mulai berteriak untuk merobah sistem negara ini, dengan mengkritik Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) harga mati.

Harus menata kembali Sistem negara ini secara adil yang di jamin oleh sistem negara yang mengwujudkan **Keadilan Sosial Bagi**

seluruh rakyat di Indonesia dan bukan keadilan ekonomi bagi seluruh rakyat Indonesia. Karena sila kelima dari Pancasila sebagai ideologi Bangsa bukan “Keadilan ekonomi bagi seluruh Rakyat Indonesia”.

III. PENERAPAN KEBIJAKAN NEGARA DI PAPUA DAN PERLAWANAN ORANG PAPUA

Dengan menerapkan kebijakan negara sebagai mana diatur dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan turunannya UU No.5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria dan UU sektoral lainnya yang menganggap bumi,air dan kekayaan alam di KUASAI oleh negara telah meniadakan hak orang Papua diatas pulau ini.

Sebagai contoh di hadapan mata kita telah menjadi jelas bahwa: Perundingan kesepakatan untuk penggalian tambangan emas oleh PT.Freeport tanpa melibatkan orang Papua sebagai pemilik tambang gunung emas itu. Perundingan dilakukan oleh kelompok siluman atas nama negara melakukan kolusi untuk merampok hak suatu masyarakat adat.

Pengelola negara sampai saat ini menganggap bahwa orang Papua tidak berhak atas tambang emas itu, sehingga tidak perlu dilibatkan dalam perundingan untuk menambang dengan Freeport sebagai Perusahaan yang dimiliki seorang Warga Amerika Yahudi.

Perlawanan orang Papua kepada negara dan Freeport sampai kapanpun tetap akan berlangsung dengan berbagai bentuk, diantaranya perlawanan bersenjata.

Di berbagai tempat lain di Papua perlawanan terhadap penguasaan bumi,air dan kekayaan alam oleh negara dengan meniadakan hak-hak milik adat juga mendapat perlawanan rakyat. Karena itu di Papua orang masih menganggap Indonesia adalah negara penjajah. Karena mengadopsi semua kebijakan Belanda yang pernah menjajah nusantara.

Istilah *Economic good* dan *Public-good* yang menjadi topik diskusi kita hari ini berkaitan dengan Tanah, serta fungsi sosial tanah menjadi perhatian kita dengan memperhatikan penerapan kebijakan tersebut dalam kenyataannya di masyarakat kita dan bukan di rakyat

kita di Papua. Masyarakat menunjukkan ikatan Sosial sedangkan Rakyat menunjukan Individualistis orang yang mengasingkan dari ikatan sosial karena kekayaan pribadinya.

www.mpr.go.id

PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL UNTUK SEBESAR-BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT

Oleh : Agust Wenehen¹

PENGANTAR

Tanah dalam konteks sosial bukanlah benda mati yang tidak bermakna apa-apa. Akan tetapi sangat kental dengan konstruksi dan fungsi sosialnya, sehingga selalu berkorelasi dengan diferensiasi kepentingan atas nilai dan identitas kultural, struktur sosial, ekonomi dan politik. Narasi ini, menjadi referensi penting dalam upaya bagaimana memahami akar-akar persoalan tanah yang muncul di berbagai pelosok Indonesia saat ini. Karenanya saya menilai bahwa lewat diskusi ini memiliki bobot dan nilai strategis guna memperkaya substansi berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan tentang penataan pertanahan yang punya manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dengan demikian, melalui tulisan ini saya mencoba mendiskusikan pokok-pokok pikiran dan solusi/pemecahan guna menjawab beberapa pertanyaan kunci sesuai topik dan fokus diskusi ini. Apa yang saya diskusikan ini, berdasarkan berbagai pengalaman riset lapangan di beberapa suku dan wilayah di tanah Papua.

POKOK-POKOK PIKIRAN: Pendekatan dan Permasalahan Tanah

Amanat UUD NRI 1945 Pasal 33 yang menjadi tema sentral diskusi ini dan berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi turunannya, merupakan bentuk kemauan baik pemerintah/negara dalam upaya penataan kebijakan pertanahan agar menjadi rujukan hukum bagi segenap warga negara guna mengatur tentang tata cara dan mekanisme pengelolaan, pemanfaatan, penguasaan/pemilikan atas tanah di seluruh wilayah NKRI. Diharapkan dengan pengaturan tersebut semua pihak memiliki perspektif dan pemahaman yang sama, sehingga dalam implementasinya dapat memberikan manfaat sebesar-besar bagi

¹ Staff Pengajar pada Jurusan Antropologi FISIP-UNCEN Jayapura;

kemakmuran rakyat. Namun kenyataan di lapangan sangat jauh berbeda, karena hampir setiap hari kita selalu disuguhi berita tentang konflik penguasaan tanah diberbagai pelosok Indonesia. Ada perang antar suku atau kampung akibat berebut batas tanah adat, ada tuntutan ganti rugi yang dilakukan “berulang-ulang dan pemalangan” dari masyarakat adat, ada jual beli tanah dan sertifikat yang saling tumpang-tindih, ada penggusuran paksa dan bahkan lebih ironisnya ada sengketa tapal batas administrasi antara kabupaten maupun distrik. Fenomena ini menunjukkan bahwa keberadaan “tanah” semakin penting dan krusial diberbagai arena kehidupan, sehingga perlu mendapatkan perhatian. Lalu muncul sejumlah pertanyaan, dimanakah kelemahan dan masalahnya? Apakah terkait dengan muatan substansi aturan formal yuridisnya ataukah implementasinya, karena tidak sesuai dengan diversitas dan karakteristik lokal? Bagaimana proses dan tahapan penyelesaian bila ada sengketa?.

Pada tataran konseptual, model pendekatan masalah pertanahan di Indonesia saat ini tengah bergerak pada dua jalur ekstremitas, yakni; *Pertama*, jalur *manajemen pertanahan* yang berkiblat pada aturan formal yuridis dan kebijakan-kebijakan negara yang berlaku. Akibatnya, setiap persoalan tanah secara simplifikasi selalu dilihat sebagai fenomena hukum belaka. Bahkan ada sejumlah ahli secara frontal berusaha melakukan rekonstruksi dan dekonstruksi berbagai aturan tersebut dengan menggunakan masyarakat dan kasus-kasus yang terjadi sebagai instrumen pemacu. Upaya-upaya inipun kenyataannya belum banyak memberikan manfaat berarti. *Kedua*, jalur *sosio-kultural pertanahan* yang berkiblat pada pranata sosial budaya masyarakat yang mengatur tentang *land tenure and use system* mereka. Pada jalur ini masyarakat diposisikan sebagai pusat. Sebab masyarakat, tanah dan pranata yang mengaturnya ada terlebih dulu sebelum aturan-aturan formal yuridis masuk. Dengan begitu, upaya mengintip dan memahami akar-akar persoalan tanah di masyarakat, akan menggiring kita sampai pada pemahaman yang holistik dalam rangka penyadaran (*consciousness*), penataan hak-hak tanah adat dan penguatan kapasitas lokal secara dini sebelum ada intervensi luar yang lebih dasyat melalui kegiatan pembangunan yang umumnya berhubungan langsung dengan tanah. Pada konteks ini saya tidak membuat *oposisi binary* atas kedua jalur tersebut. Akan tetapi “mungkin” penting dipikirkan bagaimana

keduanya digunakan bersamaan dalam melihat persoalan tanah. Karena ada kenyataan bahwa jalur sosio-kultural pertanahan hingga kini, belum banyak dimanfaatkan bagi proses dan pentahapan perencanaan pembangunan. Padahal kompleksitas permasalahan tanah saat ini, lebih bernuansa sosial budaya.

Terkait dengan pemahaman di atas, maka saya mencoba memberikan beberapa pokok pikiran sesuai topik dan fokus diskusi ini.

1. Saya berpendapat bahwa penggunaan kedua definisi baik *economic-good* maupun *public-good* akan bermakna ganda jika tidak dijelaskan/dikritisi dengan baik oleh seluruh level sosial masyarakat. Karena kedua definisi tersebut secara sempit akan menggiring kita ke sebuah pemahaman bahwa tanah merupakan barang ekonomi sehingga bisa diperjual-belikan seperti layaknya barang-barang yang menjadi kebutuhan sehari-hari, atau tanah merupakan barang publik yang menjadi hak semua orang, sehingga bebas dikuasai, dimanfaatkan dan dikelola oleh siapa saja tanpa batas. Saya berpikir jika definisi pemahaman semacam ini digunakan baik dari aspek substansi formal yuridis maupun aspek implementasinya, maka sangat celaka karena dari sanalah akan bermunculan potensi konflik dan sengketa. Dengan demikian saya sarankan pakailah definisi yang netral dan bisa mudah dimengerti, dilaksanakan dan sesuai dengan karakteristik lokal kita di seluruh pelosok Indonesia adalah “fungsi sosial tanah”. Pemaknaannya bahwa dalam konteks sosio-kultural, keberadaan tanah sangat lekat dengan persoalan persepsi dan filosofi. Diberbagai kelompok suku bangsa, mereka memiliki seperangkat pranata kebudayaan (hak, kewajiban, organisasi sosial dan kelembagaan) yang secara kognisi dan realitas diatur dalam suatu sistem makna dan nilai yang disebut kearifan lokal (*local wisdom*), serta bersifat tradisi lisan (turun-temurun). Hal ini mengimplikasikan bahwa keberadaan tanah (*land tenure*) dikonstruksi berdasarkan sejumlah pemaknaan spesifik yang saya sebut *Anatomi Sosio-Kultural Pertanahan* dengan beberapa perspektif, yakni; (1). *tanah sebagai identitas kultural*. Tanah dalam konteks ini merupakan simbol atau dipersonifikasikan sebagai benda yang berkorelasi dengan manusia. Pandangan ini disebut sebagai garis lokal atau

kontekstual dan bisa ditemui pada sejarah lokal masyarakat. Misalnya, pada Orang Amungme (Mimika) memaknai tanah sebagai *ibu kandung* dan pada Orang Walsa (Keerom) memaknai tanah sebagai *Petskha Vai* (Rahim Ibu). Antara “aku” dengan “tanah” ada relasi secara imanen. (2). *Tanah sebagai bagian dari struktur sosial*. Tanah dan struktur sosial merupakan dua komponen yang saling melekat dalam sistem kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan dan pewarisan. Semakin berlapis struktur sosial, akan berdampak juga pada struktur penguasaan dan pemanfaatan tanah, karena struktur-struktur tersebut longgar dan rentan terhadap perubahan. Misalnya, kedudukan kepala perang (*Big-Man*) pada suku-suku di kawasan pegunungan, kedudukan *Ondoafi* (Orang Sentani) serta kedudukan Raja (Orang Fakfak dan Kaimana) memperlihatkan adanya konfigurasi sistem penguasaan dan pemanfaatan tanah. Legitimasi kewenangan dan peran mereka, terbatas pada lingkup pengaturan, pengawasan dan menangani sengketa. Sebab *konfigurasi sistem penguasaan dan pemanfaatan tanah di kalangan masyarakat Papua terpecah ke dalam hak komunal tingkat unit sosial terkecil suku* seperti; *keret, marga, moeti/paroh*. Ini berarti bahwa seorang pemimpin tradisional tidak serta-merta memiliki “hak mutlak” atas tanah adat di dalam wilayah teritorial kekuasaannya, sehingga ia dengan seenaknya menjual atau melepaskan kepada pihak lain. Karena secara adat hak tersebut ada pada kelompok keret, marga dan moeti. Merekalah yang akan mengambil “keputusan” untuk pelepasan, meskipun tetap berkordinasi dan diketahui oleh pemimpin tradisional. Pada beberapa kasus di lapangan, ternyata pihak luar (pemerintah maupun swasta) yang membutuhkan tanah, tidak jarang terjebak dalam fragmentasi pola penguasaan tanah adat semacam ini. Mungkin saja demikian, karena memang belum ada data sosio-kultural pertanahan yang disajikan secara komprehensif. Akibatnya terjadi salah alamat dalam pemberian kompensasi maupun tuntutan ganti-rugi dilakukan berulang-ulang dari unit sosial lain yang juga merasa memiliki kawasan tanah tersebut. (3). *Tanah sebagai fenomena ekonomi*. Ketika tanah diinterpretasi pada tataran ekonomi, maka dengan sendirinya akan melemahkan fungsi dan nilai sosial yang melekat pada tanah.

Tanah dimaknai sebagai “barang produksi” yang bisa mendatangkan manfaat ekonomis. Hak penguasaan tanah berubah status dari komunal (keret, marga atau moeti) ke individu (perorangan), sehingga tanah dilegitimasi menjadi *private property*. Artinya, tanah menjadi *mercentile domain*, yakni tanah dianggap milik pribadi dan dapat diperjualbelikan dan digunakan untuk menghasilkan keuntungan bagi pemiliknya. Karena tanah diposisikan sebagai komoditi yang bisa diperjualbelikan, ia mempunyai harga seperti komoditi lainnya.

2. Komunalisasi tipologi sistem penguasaan tanah di kalangan masyarakat adat khususnya di Papua dipengaruhi tiga faktor; *Pertama*, terkait dengan struktur sosial (suku, keret dan marga) berdasarkan *patrilineal genealogis*. Ada kelompok keret/marga yang berasal dari keturunan tertua, tengah maupun terakhir yang kemudian ikut memfragmentasi struktur penguasaan tanah. *Kedua*, terkait dengan *historical background* seperti migrasi awal, perang suku, perkawinan, anak angkat dan hadiah. Ini menyebabkan suatu kawasan tanah adat bisa diklaim secara tumpang-tindih oleh beberapa suku, keret dan marga berdasarkan latarbelakang sejarah penguasaannya. *Ketiga*, terkait dengan kebijakan batas administrasi pemerintah (kabupaten, distrik dan kampung). Akibat batas-batas ini hanya bersifat artifisial, maka menimbulkan beragam interpretasi dari masyarakat. Tiga tipifikasi klaim penguasaan di atas, mengimplikasikan bahwa bagi masyarakat adat, tidak ada anggapan “tanah kosong atau tidak bertuan”. Karena meskipun belum ada aktivitas manusia, baik terbentang dari kawasan pulau, pantai, dataran rendah, rawa, gunung bahkan hingga Puncak Trikora yang bersalju, semuanya ada pemiliknya.

Ketika klaim penguasaan tanah seperti di atas harus berhadapan dengan gerbong arus kepentingan global yang biasanya dikonotasikan dengan “pembangunan”, maka muncullah interpretasi beragam dari setiap orang atau unit sosial dalam komunitas tersebut untuk memperkuat klaim penguasaannya. Semua pranata, sistem nilai dan ikatan sosial yang terkait dengan tanah, mulai renggang dan berubah,

digantikan dengan nilai baru. Disinilah, tanah mulai dijadikan sumber konflik kepentingan, karena masyarakat mengartikulasikan tanah sebagai sumber ekonomi (nilai uang) melalui proyek pembangunan. Antara masyarakat, tanah dan pembangunan ada relasi nilai. Dalam konteks ini, coba kita cermati frase yang mungkin tak jarang kita dengar selama ini adalah *ada pernyataan masyarakat adat setempat membebaskan tanah adatnya sekian hektar untuk pembangunan fasilitas pelayanan publik. Karena demi kepentingan umum dan percepatan kesejahteraan.* Saya sangat yakin bahwa syair semacam ini, juga dinyanyikan ketika pada awal-awal Orang Papua bersentuhan dengan pihak luar (pemerintah Hindia Belanda maupun RI) saat itu. Sehingga kini ada istilah Tanah Bekas Peninggalan Belanda atau Tanah Milik Pemerintah ataupun dengan istilah apa saja....! Karena memang ada anggapan masyarakat bahwa tanahnya masih kosong, tanah masih luas atau nilai sosial tanah masih sangat kental. Lalu...pertanyaan saya adalah kata *mem-bebas-kan* tersebut dalam konteks apa? Apakah diberikan cuma-cuma? Ataupun ada kompensasi karena masyarakat merasa kehilangan haknya? Jika ada kompensasi bagaimana caranya? Siapa yang tepat menerima kompensasi? Instrumen pembuktian pelepasannya apa? Apakah tanah tersebut ada sengketa internal atau tidak? Bagaimana jika suatu saat setelah dialihkan, kemudian muncul tuntutan ganti rugi lagi? Inilah sejumlah pertanyaan centil yang mungkin sangat dilematis. Akan tetapi, ada baik jika dalam setiap proses dan pentahapan perencanaan pembangunan saat ini, *jangan lagi nyanyikan syair* tersebut, karena akan berimplikasi luas dan menjadi konflik laten yang siap meledak kapan saja. Alasannya, karena setiap generasi pada jamannya, berubah sesuai dengan pilihan-pilihan *cultural differences*. Mungkin dulu...atau ada masyarakat adat saat ini, yang masih kental dengan nilai sosial tanah tidak terlalu bermasalah, sehingga pihak luar menganggap bahwa persoalannya selesai pada tingkat tersebut. Situasinya akan lain, ketika muncul generasi baru yang menginterpretasi tanah dalam ruang dan waktu berbeda sebagai barang ekonomi (uang). Disinilah gendang pusaran arus konflik kepentingan atas tanah mulai ditabuh dan sulit untuk dicari solusinya.

Dalam realitas saat ini, aktivitas jual-beli tanah semakin marak. Kenapa masyarakat bisa menjual? Padahal tanah tersebut bersengketa. Jawaban sederhananya adalah karena kami butuh uang untuk makan,

bangun rumah, pendidikan anak, bayar harta, beli kendaraan dsb. Dalam konteks ini, sebenarnya masyarakat adat Papua juga ingin hidup lebih baik (sejahtera). Akan tetapi untuk merengkuhnya secara cepat ada keterbatasan, sehingga salah satu alternatifnya adalah dengan menjual atau melepaskan tanahnya. Keputusan semacam ini sangat logis dan rasional, meskipun “mungkin” sebagian orang tidak setuju. Namun tidaklah semudah itu, lalu kita membatasi atau melarangnya. Saya berasumsi bahwa fenomena ini akan berjalan terus seiring dengan dinamika sosial ekonomi masyarakat, karena tanah kini dijadikan sebagai satu komoditas andalan siap panen tiap saat, tanpa sejenak kita berpikir tentang “nasib tragis” yang akan menimpa anak cucu kita nantinya ketika mereka termarginal (orang asing) di atas tanahnya sendiri. Semoga tidak terjadi...!!!

BAGAIMANA SOLUSINYA?

Berbagai diskusi di atas memperlihatkan “bagaimana” proses transformasi sistem nilai yang kini tengah menghentak Papua melalui berbagai program atau proyek pembangunan. Proses ini tidak runtut dengan loncatan dari suatu komunitas tradisional ke komunitas pasar yang membutuhkan spesialisasi (persaingan, ketrampilan, pengetahuan dsb) tidak segera dipenuhi. Antara Masyarakat Adat Papua, Tanah dan Pembangunan mulai dibangun relasi secara dialektikal. Keberadaan tanah yang dulunya dikemas dalam konsep pemilikan kolektif (suku, keret dan marga) dan diatur oleh sejumlah pranata, kini berubah dan harus berhadapan pemilikan individu karena tanah diposisikan sebagai barang komoditi atau urusan dagang yang bisa mendatangkan uang. Benturan ini lalu menimbulkan konflik (laten/terbuka) bersifat horizontal dan vertikal. Lalu, bagaimana solusinya? Ada beberapa pemikiran kritis yang bisa didiskusikan sebagai alternatif. **Pertama**, mengingat studi-studi sisio-kultural pertanian dengan fokus sistem pranata kebudayaan, sejarah lokal, pemetaan tanah adat dan perubahan masih *sangat terbatas* di Papua. Padahal berbagai data dan informasi ini sangat penting untuk perencanaan pembangunan. Karena itu ada baiknya jika sebelum suatu proyek pembangunan digelar dengan mengkonversi tanah ataupun hutan adat milik masyarakat, “setidaknya” para perencana pembangunan harus mempertimbangkan perlunya pendekatan “**Sosio-Kultural Pertanian**” tersebut. Ini berarti kita

akan melakukan tindakan *preventif* dengan mengeleminir konflik secara dini, memperkuat kapasitas dan ada manfaat jangka panjang baik untuk masyarakat setempat maupun pembangunan secara luas, ketika kawasan tanah yang dimanfaatkan beralih fungsi hak penguasaannya. **Kedua**, telah lama diperkenalkan konsep *arbitrase pertanahan* dan *landreform by leverage*. Kedua konsep ini lahir karena adanya proses penyelesaian sengketa tanah melalui ruang peradilan nasional terkesan panjang, mahal, belum adil dan akses masyarakat terbatas. Bagi saya keduanya bisa diaplikasikan, namun perlu disesuaikan dengan kondisi faktual masyarakat di Papua. Pada beberapa studi, saya menemukan bahwa dulu sebenarnya masyarakat Papua telah memiliki institusi lokal (adat) yang berfungsi menata berbagai arena kehidupan mereka. Celaknya, kini institusi tersebut telah terkubur dan tertelan waktu, sehingga untuk memfasilitasi berbagai persoalan tanah tidak bisa, karena rumah adat, tata aturan dan peradilan adat telah tergusur, sementara mau masuk ke jalur peradilan formal dengan berbagai instrumen “modern” mungkin sangat sulit. Kondisi ini lalu menyebabkan mereka sangat *ambigu*. Karena itu ada baiknya jika institusi lokal pada setiap suku bangsa di Papua perlu dilakukan rekonstruksi dan revitalisasi sebagai lembaga *arbitrer* dan *leverage* di tingkat lokal, sehingga akan menjadi pusat atau basis kekuatan, partisipasi, perdamaian dan membangun kapasitas lokal dalam proses pembangunan yang kini sedang gencar dilakukan, sebelum dilanjutkan ke tingkat yang lebih formal. Jika ini bisa terwujud, maka masyarakat adat merasa bahwa mereka juga adalah bagian dari negara, diperhatikan negara dan negara hadir. Dan dengan sendirinya semakin memperkuat nasionalisme serta daya resistensi terhadap berbagai bentuk tindakan provokasi. Akhirnya dalam upaya pemanfaatan tanah sebagai sumber-sumber kemakmuran rakyat bisa terwujud, baik secara fisik maupun sosial. Semoga...tulisan ini bermanfaat dan menjadi bahan refleksi bagi siapa saja yang peduli terhadap masalah tanah di Papua.

PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL UNTUK SEBESAR-BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT

By: Hiskia C.M. Sapioper

A. Pendahuluan

Tanah bagi masyarakat Indonesia memiliki makna yang multi dimensial. *Pertama*, dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. *Kedua*, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. *Ketiga*, sebagai budaya, dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. *Keempat*, tanah bermakna sakral karena berurusan dengan waris dan masalah-masalah transendental.(Nugroho,2005).

Bagian Advokasi Deputi II Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Monica Kristiani Ndoen mengatakan, isu hak atas tanah masih menjadi persoalan serius di Indonesia. Masyarakat adat, petani, dan masyarakat miskin kota masih menjadi korban klaim sepihak negara atas tanah-tanah yang dianggap terlantar. Dia mengatakan, di Indonesia masih menggunakan konsep domein verklaring yang diadopsi dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menjadi alas negara untuk mengambil tanah-tanah yang dimiliki masyarakat umum, tanpa menunjukkan dokumen resmi kepemilikan.

Monica mengatakan, meski ada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa tanah adat dikeluarkan dari kawasan hutan negara, dan masuk dalam status tanah hak. "Tapi kemudian tidak berhenti sampai di situ. Banyak kerumitan-kerumitan yang harus ditempuh masyarakat adat sampai saat ini," kata Monica, dalam jumpa pers di kantor KontraS, Jakarta, Selasa (6/2/2018). Monica mengatakan, kekosongan hukum untuk pengakuan dan perlindungan terutama untuk masyarakat adat berimplikasi pada kriminalisasi dan meningkatnya angka konflik agraria.

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) mencatat, hingga kini ada 261 masyarakat adat dikriminalisasi.

Sementara, data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat, tahun 2017 terjadi 659 konflik agraria.

Sebagai pembanding untuk salah satu kasus di Papua Seperti yang dikemukakan oleh salah seorang warga berinisial AF salah satu pelapor yg melaporkan masalahnya ke Ombusman Republik Indonesia (ORI) Provinsi Papua mengeluh soal sertifikat tanah miliknya. Saya sudah 3 tahun menunggu tetapi lama di pengukuran. (tabloid jubi.com). Bahkan ada warga yang menunggu selama 9 tahun mengurus sertifikat tapi belum juga selesai. (<http://tabloidjubi.com/2013/06/03/>)

Disamping keterlambatan tersebut ditemukan pula beberapa sertifikat palsu. Hal ini disampaikan Kepala Badan Pertahanan Nasional (BPN) Republik Indonesia Hendarman Supandji melalui Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua Niko Wanenda. Dijelaskannya lagi, sampai dengan September tahun 2013 telah diselesaikan sebanyak 2.383 kasus pertanahan. Namun terdapat sengketa pertanahan baru sebanyak 2.335 kasus, sehingga sampai dengan September tahun 2013 terdapat sisa 2.857 kasus.

Disamping masalah regulasi tersebut berimplikasi pula pada pelayanan sebagaimana penjelasan Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Papua, yang berkedudukan di Jayapura, diperoleh informasi mengenai masalah-masalah pertanahan yang dilaporkan atau diadakan masyarakat dalam kurun waktu 2013 sampai dengan Juli 2015, sebanyak 24 kasus. Kedua puluh empat kasus tersebut mempunyai beragam persoalan yang bisa diidentifikasi sebagai bentuk pelanggaran “mal administrasi”. Bentuk-bentuk pelanggaran tersebut sebagaimana dijelaskan diatas, dapat kami identifikasi yang pertama adalah:

- a. Penundaan berlarut-larut penerbitan sertifikat tanah sebanyak 15 (lima belas) kasus.
- b. Penyalahgunaan wewenang sebanyak 9 kasus.

Khusus untuk Kabupaten Jayapura maupun Kabupaten Keerom termasuk didalamnya ada kedua kategori tersebut.

Kondisi diatas adalah baru sebahagian kecil warga yang mengerti dan melaporkan kasus mereka ke Perwakilan Ombudsman, karena kebanyakan masyarakat kita merasa enggan untuk berurusan dengan pertimbangan menyita waktu, biaya, serta tenaga dan pikiran, sehingga mereka kadangkala hanya pasrah atau mengikuti prosedur yang ada.

B. Permasalahan Hak atas Tanah di Papua

DiPapua, khususnya Jayapura eksistensi UUPA belum maksimal dalam pelaksanaannya di lapangan. Hal ini dapat dilihat dengan di jadikan hukum adat sebagai rujukan (referensi), karena hal tersebut maka tanah di Papua umumnya diakui sebagai tanah adat (hak ulayat). Tanah adat (hak ulayat) ini dimiliki oleh setiap marga atau keret, dan merupakan warisan turun-temurun dari nenek moyangnya, (Solosaa 1995). Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 tentang hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perseorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah diundangkan maka sistem peralihan tanah pada masyarakat Papua, prosesnya cukup mudah. Proses/cara peralihan melalui hibah ataupun jual-beli bahkan barter.

Mekanisme peralihan tanah dilakukan melalui pemberian ganti rugi untuk tanah yang dimaksud, kemudian dituangkan dalam bentuk surat yang ditanda-tangani para pihak yang terkait dengan tanah adat tersebut dan disahkan oleh pemangku adat atau Ondoafi. Berkaitan dengan masalah tanah di Papua penyelesaiannya sangatlah rumit.

Hal ini karena pola pikir (mind set) masyarakat adat berpendapat bahwa tanah-tanah yang ada di Papua merupakan tanah ulayat bukan tanah negara. Di Papua, hati-hati kalau mau melakukan transaksi jual-beli tanah. Sertifikat bukan acuan utama! Itu satu hal yang harus diingat. Mindset masyarakat

lokal belum sampai pada pengakuan sertifikat sebagai hak terkuat. Hukum adat (hak ulayat) masih sangat kental di sana. Tapi, harus diperhatikan juga bahwa hak ulayat di sana memiliki logika hukum yang berbeda dengan di tempat lainnya. Di Papua, hingga saat ini hukum adat masih sangat dominan. Hak ulayat menjadi permasalahan dalam penegakan hukum agraria nasional. Bahkan sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh BPN pun sering dianggap tidak sah. Di daerah lain di Indonesia mungkin suatu pihak akan diam apabila mendapati bahwa pihak lain memiliki sertifikat kepemilikan hak atas suatu tanah. Lain halnya di Papua, SHM atau SHGB yang notabene adalah bukti kepemilikan hak atas tanah terkuat di bumi Indonesia, masih kalah dengan aturan adat.

Yang menjadi masalah adalah, aturan adat yang mana? Apakah pihak yang mempermasalahkan adat itu adalah anggota masyarakat adat itu sendiri ataukah yang mengaku-ngaku saja? Ataukah apakah benar orang yang mengaku dari masyarakat adat tertentu memang berhak atas tanah tersebut? Permasalahan tanah di Papua hingga saat ini masih belum terpecahkan. Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) masih menggodok Perda yang akan menjadi grand design hukum tanah di Papua. Orang Jakarta dan non-Papua lainnya biasanya sulit memahami pola pikir hak atas tanah di Papua. Banyak hal yang mungkin dirasa tidak masuk akal bagi kita. Tapi itulah kenyataan yang ada di Papua. Mungkin ini menjadi PR (pekerjaan rumah) bagi para anggota legislatif untuk memikirkannya.

C. Faktor-Faktor Persengketaan

Faktor-Faktor penting yang menjadi sumber persengketaan di Papua antaralain :

1. Menyangkut tanah negara Eks tanah adat;
2. Terjadinya pergeseran tatanan dalam masyarakat adat;

3. Perubahan pemahaman tentang hak ulayat oleh masyarakat ulayat itu sendiri;
4. Nilai jual tanah maupun ganti rugi tanah yang makin naik;
5. Kurangnya ketegasan dari pemerintah tentang masalah tuntutan ganti rugi atas tanah;
6. Masyarakat menafsirkan undang-undang otsus secara berlebihan khususnya tentang perlindungan hak-hak masyarakat adat;
7. Belum ada pengakuan dari masyarakat terhadap tanah-tanah yang masuk dalam obyek tanah negara menurut *Overenkomst* tahun 1956 maupun tahun 1962 (tanah-tanah peninggalan kolonial);
8. Tidak jelasnya batas wilayah atau penguasaan dari suku-suku dalam masyarakat ulayat;
9. Pengelolaan Administrasi pertanahan khususnya data dan pemetaan yang kurang baik.

D. Kesimpulan

Berdasarkan latarbelakang permasalahan diatas maka kami saran kepada Pemerintah untuk dapat menata Antara lain:

1. Regulasi yang menyangkut Perubahan Jenis Hak Atas Tanah: untuk dapat ditata dan mengakomodir berbagai kepentingan stakeholder termasuk didalamnya kepentingan masyarakat adat
2. Penataan kembali:
 - Formalisasi pengakuan masyarakat (hukum) adat dan penguasaannya atas tanah ulayat.
 - Sebagai pelaksana hak menguasai tanah Negara:
 - Pemerintah dapat menetapkan berdasarkan syarat tertentu
 - Keberadaan masyarakat (hukum) adat tertentu,
 - Di wilayah tertentu dan Bidang tanah tertentu

- Struktur Penguasa.
- Pemilikan
- Penggunaan, atau pemanfaatan tanah yang berkeadilan

Daftar Pustaka:

Frans Reuni, 1998. Peranan Pranata Adat dalam upaya penyelesaian sengketa pada masyarakat Adat Genyem Kota Kecamatan Nimboran Kabupaten Jayapura

Heru Nugroho, 2005, Reformasi Politik Agraria , Makalah Seminar di BPN

<https://nasional.kompas.com/read/2018/02/06/18411151/hak-atas-tanah-dinilai-masih-jadi-persoalan-serius-di-indonesia>

(<http://tabloidjubi.com/2013/06/03/>)

Marthinus Solossa, Eksistensi Hak Ulayat di Irian Jaya Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria , PPs-UNHAS, Makassar, 1995. hal. 9

KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL UNTUK KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

By: Kantor Kepala Wilayah BPN Provinsi Papua



- I. Program Strategis Nasional dibidang Pertanahan
 - a. Legalisasi Aset (PTSL)
 - b. Reforma Agraria
 - c. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
 - d. Penanganan Sengketa Konflik Pertanahan
- II. Pemberdayaan Masyarakat Pasca Legalisasi Aset
- III. Pemetaan Tanah Hak Ulayat

PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL)

3

Defenisi

PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang sama dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

4

Dasar Hukum

1. Undang-Undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960);
2. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
3. PMNA/Ka.BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
4. Permen ATR/Ka.BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

5

Ruang Lingkup PTSL

1. Dilaksanakan desa demi desa di wilayah Kabupaten;
2. Kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan;
3. Meliputi seluruh bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Tujuan

1. Kepastian dan Perlindungan Hukum;
2. Meningkatkan Kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat;
3. Meningkatkan Perekonomian Negara;
4. Mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik Pertanahan.

6

Subjek PTSL

Seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak :

1. Tanah Aset Pemerintah/Pemerintah Daerah;
2. Tanah Badan Usaha Milik Negara / Badan Usaha Milik Daerah;
3. Tanah desa;
4. Tanah Negara;
5. Tanah masyarakat hukum adat;
6. Kawasan hutan;
7. Tanah obyek landreform;
8. Tanah transmigrasi;
9. Dan bidang tanah lainnya.

Obyek PTSL

- ▶ Perorangan
- ▶ Lembaga Keagamaan
- ▶ Pemerintah / Pemerintah Daerah
- ▶ BMN / BMD

7

REFORMA AGRARIA

8

A. Pengertian Reforma Agraria

Secara sederhana Reforma Agraria dimaknai sebagai penataan aset (asset reform) plus penataan akses (akses reform). Penataan aset dalam hal ini adalah pemberian tanda bukti kepemilikan atas tanah (sertipikasi hak atas tanah), sedangkan penataan akses adalah penyediaan dukungan atau sarana-prasarana dalam bentuk penyediaan infrastruktur, dukungan pasar, permodalan, teknologi, dan pendampingan lainnya sehingga subyek reforma agraria dapat mengembangkan kapasitasnya.



9

B. Tujuan

- 1) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan membangun sumber - sumber kemakmuran;
- 2) Menata kehidupan yang lebih berkeadilan;
- 3) Berkelanjutannya sistim kemasyarakatan
- 4) kebangsaan kenegaraan. (sustainable);
- 5) Menata kehidupan yang lebih harmoni.



10

C. Sasaran

- 1) Menata ulang ketimpangan penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber-sumber agraria;
- 2) Mengurangi kemiskinan;
- 3) Menciptakan lapangan kerja;
- 4) Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi;
- 5) Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup;
- 6) Meningkatkan ketahanan pangan;
- 7) Mengurangi dan atau menyelesaikan konflik pertanahan.

11

D. SKEMA REFORMA AGRARIA



12

TARGET NASIONAL

SK. NO.
180/MENLHK
/SETJEN/KUM
.1/4/2017

NO.	KELOMPOK/KRITERIA	LUAS (± HA)
1	Alkalosi 20% untuk kebun masyarakat dari Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan	437.937
2	Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPK) tidak produktif	2.169.960
3	Program pemerintah untuk pencadangan peretakan sawah baru	65.363
4	Pemukiman transmigrasi beserta fasilitas social dan fasilitas umum yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	514.909
5	Pemukiman, fasilitas social dan fasilitas umum	439.116
6	Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	379.227
7	Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	847.038
Luas Total		4.853.549

13

INDIKASI PENGUSAHAAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN DI PROVINSI PAPUA

(SK. NO.
3154/MENLHK/PKTL/KUH/PLA.2/5/2018)

NO.	KELOMPOK/KRITERIA	LUAS (± HA)
1	Alokasi 20% untuk kebun masyarakat dari Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan	126.460
2	Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPK) tidak produktif	371.273
3	Program pemerintah untuk pencadangan peretakan sawah baru	8.996
4	Pemukiman transmigrasi beserta fasilitas sosial dan fasilitas umum yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	96.877
5	Pemukiman, fasilitas sosial dan fasilitas umum	54.956
6	Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	1.666
7	Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	9.710
Luas Total		669.938

14

PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

15

Pengertian

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Kepentingan Umum adalah Kepentingan Bangsa, Negara dan Masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah atau lainnya yang dapat dinilai.

Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

16

Dasar Hukum

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012;
2. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012;
3. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014;
4. Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014;
5. Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015;
6. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015;
7. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 tahun 2012;
8. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 6 Tahun 2015;
9. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 22 Tahun 2015;
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2012;
11. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13/PMK.02/2013;
12. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 10/PMK.02/2016.

17

TAHAPAN PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH

1. Perencanaan Pengadaan Tanah
2. Persiapan Pengadaan Tanah (Penetapan Lokasi)
3. Pelaksanaan Pengadaan Tanah (pemutusan hubungan hukum dan pembayaran ganti rugi)
4. Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah (pemenuhan hak kepada instansi yang memerlukan tanah)

18

Penanganan Sengketa Konflik Pertanahan

19

A. Pengertian

- ▶ Kasus Pertanahan adalah Sengketa, Konflik, atau Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan dan/atau kebijakan pertanahan
- ▶ Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas.
- ▶ Konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.
- ▶ Perkara adalah perselisihan pertanahan antara yang penanganannya dan penyelesaian melalui lembaga peradilan.
- ▶ Pengaduan adalah laporan atau keberatan yang diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan, kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional atas kasus pertanahan.

20

B. Tujuan

- ▶ Penyelesaian Kasus Pertanahan, dimaksudkan untuk:
 - a. Mengetahui riwayat dan akar permasalahan Sengketa, Konflik atau Perkara;
 - b. Merumuskan kebijakan strategis penyelesaian Sengketa, Konflik atau Perkara; dan
 - c. Menyelesaikan Sengketa, Konflik atau Perkara, agar tanah dapat dikuasai, dimiliki, dipergunakan dan dimanfaatkan oleh pemiliknya.
- ▶ Penyelesaian Kasus Pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

21

C. Penyelesaian Sengketa dan Konflik dilakukan berdasarkan :

- ▶ Inisiatif dari Kementerian ATR/BPN
 - a. Kementerian melaksanakan pemantauan untuk mengetahui sengketa dan konflik yang terjadi dalam suatu wilayah tertentu;
 - b. Pemantauan dilakukan secara rutin oleh Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan atau Dirjen terhadap pengaduan atau pemberitahuan pada surat kabar terkait Sengketa dan Konflik;
 - c. Kepala Kantor Pertanahan melaporkan hasil pemantauan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN setiap 4 bulan sekali dan ditembuskan kepada Menteri;
 - d. Dalam hasil pemantauan perlu ditindaklanjuti, Menteri atau Kepala Kantor Wilayah BPN memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan untuk melakukan kegiatan penyelesaian Sengketa dan Konflik.
- ▶ Pengaduan masyarakat
 - a. Dalam melaksanakan penyelesaian Sengketa dan Konflik berdasarkan Pengaduan Masyarakat, Kementerian menerima Pengaduan terkait Sengketa dan Konflik Masyarakat;
 - b. Pengaduan disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan secara tertulis, melalui loket pengaduan, kotak suara atau website Kementerian.

22



PEMBERDAYAAN MASYARAKAT PASCA LEGALISASI ASET

23

KETENTUAN UMUM

1. PEMBERDAYAAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT BAGI PELAKU USAHA MIKRO DAN KECIL, PETANI, NELAYAN, DAN PEMBUDI DAYA IKAN

KEGIATAN LINTAS
SEKTOR,
TERINTEGRASI &
BERKESINAM-
BUNGAN

PENYEDIAAN SUBYEK DAN
OBYEK (PRA SERTIPIKASI),
SERTIPIKASI, DAN
PENGAKSESAN ASET KE
SUMBER – SUMBER EKONOMI,
PRODUKSI DAN PASAR (PASCA
SERTIPIKASI)

24

2. SERTIPIKASI HAK ATAS TANAH BAGI PELAKU USAHA MIKRO DAN KECIL, PETANI, NELAYAN, DAN PEMBUDI DAYA IKAN



PROSES ADMINISTRASI PERTANAHAN YANG MELIPUTI ADJUDIKASI, PENDAFTARAN TANAH, DAN PENERBITAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH YANG DIMILIKI/DIKUASAI OLEH PELAKU USAHA MIKRO DAN KECIL, PETANI, NELAYAN, DAN PEMBUDI DAYA IKAN

25

3. KELOMPOK KERJA PEMBERDAYAAN MASYARAKAT LINTAS SEKTOR

PRA SERTIPIKASI

SERTIPIKASI

PASCA SERTIPIKASI

FUNGSI

MENYEDIAKAN SUBYEK DAN OBYEK HAK ATAS TANAH

MEMBINA, MEMANTAU, DAN MENGEVALUASI PELAKSANAAN SERTIPIKASI HAK ATAS TANAH LINTAS SEKTOR

MEMFASILITASI KELOMPOK MASYARAKAT UNTUK MEMBUKA AKSES KE SUMBER – SUMBER EKONOMI, PRODUKSI, DAN PASAR

26



PEMETAAN TANAH HAK ULAYAT

29

Pengakuan Hak MHA

A.Hak MHA dalam UUPA

Pasal 3 UUPA:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

30

Pengakuan UUPA thd masyarakat hukum adat dlm 2 bentuk yaitu:

1. Pengakuan thd eksistensi masyarakat hukum adat yg menyatakan bahwa masyarakat hukum adat dpt menerima penyerahan pelaksanaan HMN dr Negara (Pasal 2 ayat (4)).
2. Pengakuan thd hak-hak atas tanah mereka, baik hak milik adat perseorangan atau kelompok anggota masyarakat hukum adat mau pun hak ulayat masyarakat hukum adat sebagai suatu persekutuan (Pasal 3 dan 5).

Pengakuan tsb ditindaklanjuti dg Ketentuan Konversi atas hak-hak Indonesia (konversi hak-hak adat) seperti yg terdapat pd Pasal II Ketentuan Konversi UUPA

Dengan disebutnya hak ulayat dlm UUPA, pd hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, sehingga pd dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan (Penjelasan Umum II Angka 3).

Catatan: Pengakuan hak ulayat dalam Pasal 3 dengan pembatasan, yaitu : “sepanjang menurut kenyataannya masih ada” dan “sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”

31

B. Keberadaan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor : 23 Tahun 2008

- ▶ Pemerintah Daerah mengakui keberadaan Hak Ulayat masyarakat hukum adat dan atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat yang didasarkan atas hasil penelitian.
- ▶ Penetapan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan atau Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat atas Tanah ditetapkan oleh Bupati/walikota dan atau Gubernur dengan Surat keputusan.
- ▶ Keputusan Bupati/Walikota dan atau Gubernur yang menetapkan ada dan tidak adanya hak ulayat masyarakat hukum adat dan atau perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah yang masih ada di lampiri peta hasil penelitian.

32

C. Pengelolaan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan atau Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah

- ▶ Berdasarkan penetapan Surat Keputusan Bupati/Walikota dan atau Gubernur masyarakat hukum adat dan atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah, berwenang untuk :
 1. Melaksanakan pengelolaan hak ulayat masyarakat hukum adat dan atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah sesuai dengan hukum adat yang berlaku dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
 2. melakukan musyawarah dengan pihak ketiga diluar warga masyarakat hukum adat yang memerlukan tanah untuk berbagai kepentingan;
 3. Menyerahkan sebagian atau seluruh hak ulayat kepada warga untuk dikuasai oleh masing-masing warga hak perorangan.
- ▶ Dalam Pengelolaan hak ulayat masyarakat hukum adat dan atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah, tidak boleh bertentangan dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan.

33

D. Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016

Permohonan dari Kepala Adat kepada Bupati/Walikota atau Gubernur

Pembentukan Tim IP4T oleh Bupati/Walikota atau Gubernur untuk menentukan keberadaan masyarakat hukum Adat

Identifikasi, Verifikasi, Pemeriksaan Lapangan. Analisis data fisik dan data yuridis oleh Tim IP4T

Penyampaian Laporan Hasil Kerja Tim IP4T kepada Bupati/Walikota atau Gubernur

Bupati/Walikota atau Gubernur menetapkan keberadaan Masyarakat Hukum Adat melalui Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur

Bupati/Walikota atau Gubernur merekomendasikan kepada Kantor Pertanahan untuk diberikan hak komunal atas tanah kepada masyarakat

34

E. REKOMENDASI

1. Untuk mengakui, menghormati, dan melindungi hak MHA secara nyata perlu segera diusahakan terbitnya UU tentang Pengakuan dan Perlindungan hak MHA.
2. Mendorong pemerintah daerah untuk di satu pihak proaktif melakukan penelitian partisipatif terkait MHA (meliputi sejarahnya, wilayahnya, hukum adatnya, sistem pemerintahannya) dan mengukuhkan keberadaannya dalam Perda. Di lain pihak, pemerintah daerah perlu mendukung upaya identifikasi keberadaan MHA oleh MHA yang bersangkutan (*identifikasi diri/self identification*) dan memfasilitasi pemetaan wilayah MHA serta menjadikan peta wilayah MHA sebagai rujukan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Identifikasi diri MHA merupakan proses awal pengukuhan keberadaan MHA dalam Perda.

35

SEKIAN
DAN
TERIMAKASIH