

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI

2.1 Kajian Pustaka

Berdasarkan kajian pustaka yang telah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya tema konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat di Kabupaten Jayapura Papua belum dibahas dengan kajian yang mendalam. Meskipun demikian terdapat beberapa tulisan secara sebagian atau parsial dengan pendekatan dan kajian yang berbeda-beda tentang masalah tanah adat di Indonesia dan di beberapa Negara. Peneliti melakukan pendekatan secara spesifik analisis secara mendalam terhadap konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat dan alternatif penyelesaiannya.

G. Kerta Sapoetra menyatakan bahwa Hak Ulayat adalah hak tertinggi atas Tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Masyarakat memiliki hak untuk menguasai tanah dimana pelaksanaannya diatur oleh kepala suku atau kepala desa (Kertasapoetra, 1985: 88). Sedangkan Imam Sudiyat mengatakan bahwa Hak Ulayat adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada Masyarakat Hukum Adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur Tanah seisinya dengan daya laku ke dalam maupun keluar (Sudiyat, 1981:1). Hak Ulayat memiliki wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (untuk pemukiman, bercocok tanam), persediaan

- (pembuatan pemukiman/persawahan baru), dan pemeliharaan tanah.
2. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah.
 3. Menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah jual beli warisan (Sudiyat, 1981: 56).

Belum banyak laporan dan publikasi yang mencoba memahami istilah subjek hukum yang dimaksud dalam putusan MK 35. Ulasan-ulasan terhadap putusan tersebut lebih dipusatkan pada pemikiran yang meletakkan putusan MK 35 sebagai energi baru dalam advokasi pengukuhan keberadaan dan pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat. Sejauh ini usaha memahami istilah subjek hukum baru didekati dari pendekatan filsafat politik dan politik agraria. Tulisan Noer Fauzi Rachman et al. yang berjudul “A recent development of forest tenure reform in Indonesia, adalah salah satu diantaranya menurut Noer Fauzi Rachman. Tulisan ini memandang Putusan MK 35 bersejarah dan merupakan suatu terobosan (landmark) karena memperlakukan masyarakat hukum adat sebagai penyandang hak (*rights-bearer subjects*). Putusan tersebut juga dianggap mengubah politik hukum agraria nasional yaitu strategi teritorialisasi yang sudah berlaku sejak periode kolonial karena mengakui masyarakat hukum adat sebagai penyandang hak. Dengan meminjam pemikiran Hanna Arendt; mengenai kewarganegaraan (*citizenship*) seperti yang dikutip oleh Margaret R. Somers,

tulisan Noer Fauzi Rachman et al. memahami penggunaan konsep subjek hukum sebagai pernyataan bahwa masyarakat hukum adat merupakan warga negara. Warga Negara sendiri diartikan sebagai pribadi yang memiliki hak untuk menyanggah hak (*the right to have rights*) (Simarmata dan Steni, 2017: 5-6).

Penelitian terdahulu banyak membahas masalah ekonomi yang berkaitan dengan perkembangan ekonomi global dunia, mengakibatkan eksploitasi tanah adat. Akibat ekonomi global tersebut merugikan kepemilikan tanah adat yang dimiliki bersama (komunal) masyarakat hukum adat dalam mempertahankan eksistensi keberadaan, kelangsungan hidup masyarakat hukum adat.

Kecenderungan penelitian terdahulu mengangkat tema tentang antropologis membahas masalah asal usul, budaya, tatanan dalam masyarakat hukum adat. Budaya dan adat istiadat yang unik sebagai peraturan yang tidak tertulis akan tetapi ditaati oleh anggota masyarakat hukum adat karena keturunan (geneologis) dan wilayah (teritorial). Penelitian terdahulu yang telah ditulis oleh para peneliti dapat dikelompokkan kedalam (3) tiga pendekatan yaitu, politik hukum, ekonomi, dan antropologi.

Pendekatan politik hukum dalam pembentukan Undang-undang pertanahan dianggap gagal dalam kebijakan politik pertanahan Nasional di Kenya. Kegagalan politik pertanahan tersebut karena tidak melibatkan peran masyarakat tradisional (adat), sehingga ketidakadilan mengakibatkan kekecewaan masyarakat hukum adat dalam proses pendaftaran tanah

(Ambrena Manji 2014). Meskipun kebijakan politik dianggap gagal karena telah mendapat persetujuan dari legislatif sebagai perundang-undangan sehingga sebagai kebijakan politik pertanahan di Kenya.

Konflik penggunaan lahan pertanian dari masa kemasa disebabkan karena kegiatan proses pengalihan tanah adat. Penyelesaiannya dengan melihat riwayat konflik yang melibatkan peran masyarakat adat dengan mengelompokkan faktor-faktor konflik serta melihat kembali terjadinya tumpang tindih pengakuan hak tanah adat (Abdile, Alawode 2013). Pengakuan yang tumpang tindih terhadap tanah adat disebabkan batas-batas kepemilikan tanah adat masih dibatasi dengan alam seperti pohon besar, batu besar, kali, sehingga apabila terjadi pergeseran alam akan menjadi sumber konflik.

Proses jual beli Tanah Hak Ulayat pengalihan prosedur menurut hukum adat dengan surat pernyataan pelepasan adat sebagai syarat pendaftaran tanah pertama kali (sporadik) pada suku tobatji enj'ros di Kota Jayapura. Konflik terjadi apabila tidak melalui prosedur menurut hukum adat, penyelesaiannya melalui sidang peradilan adat dalam sidang adat akan menerbitkan putusan penolakan terhadap surat pelepasan adat atau mengukuhkan surat pelepasan adat tersebut (Mulyadi, 2010).

Implementasi kebijakan bidang pertanahan dari rezim terdahulu perlu dilakukan pembaruan untuk keadilan dan kemakmuran rakyat. Prinsip desentralisasi tata kelola pertanahan

yang baik dalam pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang adil dan makmur bagi bangsa Indonesia (Supriyanto, 2014). Penguasa rezim Pemerintahan yang berkuasa dari Orde Lama, Orde Baru kemudian Reformasi meninggalkan masalah-masalah konflik pertanahan, sehingga akan menghambat dan menjadi pekerjaan bagi rezim Pemerintahan selanjutnya. Konflik Tanah Hak Ulayat sangat kompleks.

Kontrak tanah berdasarkan akuisisi dari Pemerintah daerah sebagai inovasi kelembagaan yang bertujuan untuk mengatasi masalah pertanahan nasional. Ternyata dengan akuisisi menimbulkan konflik ketidaksetaraan fundamental masyarakat adat turut mempengaruhi dimensi sosial ekonomi kepentingan masyarakat adat di Afrika (Bottazzi, Goguen & Rist, 2016). Pengakuan Tanah Hak Ulayat harus dengan undang-undang sehingga dilindungi dan diakui oleh Negara berdasarkan struktur kelembagaan budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat. Kebijakan Pemerintah harus melihat manfaat sosial ekonomi dan budaya untuk kesejahteraan masyarakat hukum adat.

Kepemilikan atas tanah dapat dilakukan pendaftaran untuk dilakukan pencatatan pendataan pengalihan tanah adat dengan jual beli untuk kepemilikan perseorangan selalu menimbulkan konflik kelompok dan masyarakat adat terhadap pembeli sehingga merugikan pembeli (Chand. 2016). Tanah adat merupakan tanah milik bersama masyarakat hukum adat jual beli

yang dilakukan sering tidak didaftarkan sehingga menimbulkan konflik dan penyangkalan dari para generasi muda adat dilakukan tidak sesuai prosedur hukum adat yang berlaku.

Lembaga swadaya masyarakat (LSM) melakukan advokasi untuk tanah adat dari hasil pemetaan partisipatif. Pemetaan dilakukan Pemerintah untuk dapat dukungan, pengakuan melalui formalisasi sertifikat tanah. Pemetaan tersebut merupakan perampasan Tanah Hak Ulayat melalui proyek *Merauke Integrate Food and Energy Estate* (MIFEE) yang telah membawa dampak negatif di Merauke, Indonesia (Dewi. 2016). Proyek tersebut menimbulkan konflik hak ulayat karena tidak melibatkan otoritas hukum adat. Kepentingan berbagai pihak dan Pemerintah terhadap pemetaan Tanah Hak Ulayat sehingga pelaksanaannya mendapat hambatan dan dibatalkan karena akan menjadi konflik yang lebih besar.

Tiga bentuk sistem penyelesaian sengketa melalui negosiasi, mediasi dan arbitrase prosedur penyelesaian berfokus pada arbitrase dan yang paling umum dalam mekanisme penyelesaian konflik di Somalia (Abdile.2012). Penyelesaian pada kasus Tanah Hak Ulayat pendekatan secara persuasif kepada para pihak yang berkonflik. Disamping menggunakan metode mediasi, negosiasi dan arbitrase dalam suatu musyawarah dewan adat.

Masyarakat adat bergantung kehidupannya pada tanah adat. Keberadaan Tanah Hak Ulayat dijunjung tinggi oleh hukum adat dan dilestarikan secara bersama-sama oleh masyarakat adat karena untuk rutinitas kehidupan sehari-hari bercocok tanam dan mengembangkan kebiasaan tradisional nenek moyang (Napoh. 2014). Keberadaan Tanah Hak Ulayat diakui oleh Negara berdasarkan pasal 3 UUPA Tahun 1960, tetapi peraturan khusus secara Nasional hukum diatur sedemikian rupa kalaupun ada dalam Peraturan Daerah Khusus (PERDASUS) di Papua.

Luas wilayah Negara Ghana \pm 238.535 km² dikuasai 80 % (delapan puluh persen) oleh otoritas masyarakat tradisional perselisihan terjadi karena urbanisasi dan komersialisasi lahan sehingga menjadi pengahalang utama bagi penggunaan lahan di Negara Ghana (Paaga, 2013). Tanah di kabupaten Jayapura sebagian besar merupakan Tanah Hak Ulayat dengan adanya pendatang baru perantau tanah menjadi komersil. Masyarakat hukum adat sangat mempertahankan budaya adat istiadat agar tetap asli dan orisinil, Tanah Hak Ulayat tidak boleh terjadi proses pengalihan kepada pihak lain yang bukan para anggota persekutuan masyarakat hukum adat.

Kebutuhan tanah dan Sumber Daya Alam (SDA) semakin meningkat sehingga menimbulkan konflik dalam transformasi kedalam pasar global pada lahan kelapa sawit PT. Asiatic Persada di Jambi Sumatera (Adiwibowo, Dittrich. 2014). Faktor ekonomi mikro mempunyai dampak terhadap perambahan Tanah

Hak Ulayat, jika tidak dikendalikan akan menjadi konflik yang sangat merugikan masyarakat hukum adat.

Konflik bisa dipahami dalam konteks sejarah, konflik tanah merupakan fenomena umum sumber daya alam di Tanzania penyebab konflik karena proses komodifikasi sumber daya alam (SDA) sebagai penyebab konflik. Kebijakan pertanahan yang buruk dalam perencanaan penggunaan administrasi pertanahan juga merupakan pemicu konflik (Thambikeni, 2015). Kebijakan politik pertanahan yang salah dari suatu rezim ke rezim Pemerintah di Indonesia terhadap sumber daya alam (SDA) tanah akan menjadi konflik.

Konflik terjadi karena pembebasan lahan berskala besar di Afrika. Sehingga menjadi sengketa terhadap perebutan lahan oleh peran pemimpin masyarakat adat dalam proses pengalihan tanah adat. Penyelesaian dilakukan melalui lembaga arbitator (wasit) dalam banyak kasus terhadap investasi biofuel tanaman jarak yang disebabkan akuisisi lahan berskala besar di Ghana (Dewi, 2014). Tokoh-tokoh adat sebagai pemimpin tradisional mempunyai peran yang penting dalam menghadapi pengaruh ekonomi global. Penyelesaian masalah Tanah Hak Ulayat dilakukan dengan arbitrase (wasit) mediasi, negosiasi dalam suatu sidang dewan adat.

Populasi kelompok pribumi bersengketa dengan orang yang berasal dari luar sebagai pendatang. Kebijakan Pemerintah untuk mengambil tanah adat dari nenek moyang di kota-kota kosmopolitan younande sangat merugikan orang pribumi, yang di

peruntukkan para kaum urban perkotaan pada zaman kolonialisasi di Kamerun. Sengketa tanah ini menjadi pemicu konflik antara kelompok pribumi dan pendatang (Socpa, 2010). Konflik Tanah Hak Ulayat timbul dalam hal ini antara kelompok penduduk asli Papua sebagai masyarakat hukum adat dengan masyarakat pendatang (perantau), atas penguasaan tanah warga pendatang berdasarkan surat pelepasan Tanah Hak Ulayat yang telah didaftarkan pada kantor BPN dengan mendapatkan sertifikat.

Konflik antara etnis di atas tanah pengembalaan yang sebelumnya diakses sebagai harta bersama. Menyajikan hasil penelitian yang dilakukan di kabupaten Mieso, Ethiopia Timur dimana dua kelompok etnis mempertahankan sistem produksi yang berbeda konflik antara etnis di atas tanah pengambilan sebagai harta bersama terhadap etnis yang melanggar norma adat (Beyene, 2009). Perebutan tanah selalu terjadi antara etnis suku suku yang paling berkonflik mempertahankan haknya masing-masing, sehingga konflik tidak dapat dihindari dan konflik harus diselesaikan dengan norma hukum adat papua.

Hubungan kontrak tanah dengan mengakuisisi yang dilakukan oleh Pemerintah daerah Afrika sebagai inovasi kelembagaan, yang bertujuan untuk mengatasi masalah nasional. Inovasi kelembagaan tersebut memperburuk ketidaksetaraan sosial pada pihak masyarakat adat. Akuisisi berpotensi sebagai pemicu konflik ketidaksetaraan struktur fundamental masyarakat adat yang mempengaruhi sosial ekonomi lingkungan

kelembagaan masyarakat di Afrika. (Rist dan Gougen, Botazzi, 2016). Hasil penelitian tersebut diatas dapat dibuat dalam bentuk tabel taxonomy hasil penelitian tanah adat.

Tabel 1
Taxonomy Hasil Penelitian Tanah Adat

No.	Judul, Peneliti, tahun	Uraian Hasil penelitian terdahulu	Tinjauan Peneliti
Politik Hukum			
1.	The politics of land reform in Kenya Manji Ambrena. (2014)	Proses reformasi undang-undang telah menghasilkan persetujuan pembentukan oleh legislatif. Undang-Undang Pertanahan tersebut, mengatur syarat dan dasar permohonan pendaftaran tanah. Kebijakan politik Pertanahan tersebut tidak banyak melibatkan peran masyarakat tradisional (adat), menimbulkan konflik dan kekecewaan warga Negara Kenya.	Kegagalan suatu produk perundang-undangan di akibatkan oleh kebijakan politik Nasional yang tidak melibatkan peran masyarakat tradisional atau adat. Meskipun pembuatan suatu undang-undang pertanahan tersebut disetujui dan mendapatkan persetujuan dari legislatif (DPR), masyarakat kecewa dan merasa dirugikan.
2.	Determinants of land use conflicts among farmers in southwestern	Melihat frekuensi dan tingkat konflik sengketa penggunaan lahan yang dialami oleh masyarakat adat dengan melihat faktor-faktor pemicu tingkat	Konflik dapat dilakukan klasifikasi dengan baik jika faktor-faktor pemicu konflik dapat dilihat riwayat dan sejarah kepemilikan Tanah Hak

	Nigeria Alawode Mahdi Abdile (2013)	konflik. Penggunaan lahan di Southwestern di Nigeria. Konflik penggunaan lahan pertanian yang telah terjadi.	Ulayat , dengan melihat batas-batas kepemilikan tanah adat suku-suku yang berkonflik.
3.	Implementasi Kebijakan Pertanahan Nasional Supriyanto (2014)	Implementasi kebijakan publik di bidang pertanahan dari rezim terdahulu perlu dilakukan pembaharuan untuk keadilan dan kemakmuran rakyat. Prinsip desentralisasi, tata kelola pertanahan yang baik dalam pengelolaan Sumber Daya Alam. Kebijakan pertanahan di Indonesia terhadap tata pengelolaan sumber daya alam seharusnya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang adil dan makmur.	Setiap penguasa rezim Pemerintahan sejak yang berkuasa dari Orde Lama, Orde Baru kemudian Reformasi meninggalkan masalah-masalah konflik pertanahan, sehingga akan menghambat dan menjadi pekerjaan bagi rezim Pemerintahan selanjutnya. Konflik Tanah Hak Ulayat sangat kompleks.
Ekonomi			
4.	Jual beli Tanah Hak Ulayat dengan pelepasan adat sebagai syarat pendaftaran tanah pada suku Tobatji enj`ros di Kota Jayapura Papua Tri Mulyadi	Jual beli Tanah Hak Ulayat dengan surat pernyataan pelepasan Tanah adat. Pengalihan Tanah Hak Ulayat karena percepatan investasi dan kebijakan program pembangunan infrastruktur Pemerintah, dengan cara pembayaran ganti rugi. Proses dan prosedur pengalihan Tanah Hak Ulayat menurut hukum adat harus ditaati oleh Pemerintah dan otoritas Pemerintahan adat,	Jual beli Tanah Hak Ulayat harus sesuai prosedur menurut hukum adat. Penyelesaian konflik tanah ulayat dapat diselesaikan melalui sidang peradilan adat, dengan mengulang kembali proses prosedur yang benar menurut hukum adat. Otoritas pemimpin adat akan melakukan pengukuhan melalui sidang peradilan adat atau menolak

	(2010)	mengetahui para tokoh adat, kepala suku, Ondoafi dan masyarakat adat dengan musyawarah adat.	gugatan, tuntutan karena yang melepaskan tidak berhak.
5.	Customary Land Tenure and Implications for Land Disputes Dominic Toubesaane Paaga (2013)	Perselisihan Tanah menjadi penghalang utama bagi penggunaan lahan dan penguasaan lahan di sebagian besar wilayah Negara Ghana. Otoritas masyarakat tradisional menguasai lebih dari 80% dari seluruh Tanah.	Tanah di kabupaten Jayapura sebagaian besar merupakan Tanah Hak Ulayat dengan adanya pendatang atau perantau tanah menjadi komersil. Masyarakat adat sangat mempertahankan Tanah Hak Ulayat .
6.	Contested Land: Analysis of Multi-Layered Conflicts in Jambi Province, Sumatra, Indonesia Barbara Beckert, Christoph Dittrich, Soeryo Adiwibowo (2014)	Konflik lahan dan Sumber Daya Alam (SDA) semakin meningkat saat proses transformasi. Penggunaan lahan terjadi pada kawasan tanah adat berangsur-angsur diintegrasikan ke dalam pasar global. Konflik masyarakat adat dalam proses transformasi penggunaan lahan kelapa sawit PT. Asiatic Persada di Jambi Sumatra.	Pengaruh faktor ekonomi global dunia juga berakibat terhadap konflik Hak Ulayat. Pengaruh ekonomi makro dalam penggunaan lahan akan merambah terhadap Tanah Hak Ulayat. Jika Penanaman Modal Asing (PMA) tersebut tidak di kendalikan, Tanah Hak Ulayat hanya tinggal sejarah belaka.
7.	Analysis of ICT Application In Mitigating Land Conflicts Case Study	Konflik Tanah merupakan fenomena umum di Tanzania. Konflik bisa dipahami dalam konteks sejarah hubungan sosial. Penyalahgunaan proses komodifikasi Sumber Daya	Komodifikasi Sumber Daya Alam (SDA) tanah akan merupakan faktor penyebab konflik. Konflik Tanah Hak Ulayat, khususnya di Kabupaten Jayapura

	of Tanzania Micky Thambikeni (2015)	Alam (SDA), sebagai faktor penyebab konflik.	Papua karena pembebasan perambahan penggunaan lahan tidak sesuai dengan prosedur hukum adat Papua.
8.	The Chieftaincy Institution in Ghana: Causers and Arbitrators of Conflicts in Industrial Jatropha Investments Benjamin Betey Campion Rosita Dewi (2014)	Pembebasan lahan berskala besar di Afrika telah menjadi konflik dan sengketa terhadap perebutan lahan. Para pemimpin adat dalam pembebasan tanah memainkan peran tradisonal. Investasi biofuel tanaman jarak yang disebabkan akuisisi lahan berskala besar di Gana.	Peran seorang pemimpin tradisional kepala suku, Tokoh-tokoh adat, Ondoafi/Ondoafolo dalam menghadapi pengaruh ekonomi global dalam perambahan tanah adat sangat penting menjadi arbitrase (wasit). Penyelesaiain konflik dengan cara mediasi, negosiasi penyelesaian dalam konflik tanah dalam sidang peradilan adat.
Antropologi			
9.	New Type of Land Conflict in the City: The'Landless in 'Indigenous Peoples Case in Yaounde Antonie socpa (2010)	Sengketa Tanah di Kamerun yang paling dikenal adalah antara populasi kelompok pribumi dan orang-orang yang berasal dari tempat lain sebagai pendatang. Situasi ini cukup umum terjadi di kota-kota kosmopolitan Yaounde.	Sengketa dan konflik Tanah Hak Ulayat timbul antara kelompok penduduk asli masyarakat hukum adat dengan masyarakat pendatang (perantau), atas penguasaan tanah warga pendatang.
10.	Property Rights Conflict Customary	Konflik antara etnis suku di atas tanah penggembalaan yang sebelumnya sebagai harta bersama, di kabupaten	Perebutan tanah selalu terjadi antara etnis suku yang saling berkonflik mempertahankan haknya

	Institutions and The State: The Case of Agro Pastoralists in Mieso District, Eastern Ethiopia. Fekadu Beyene (2009)	Mieso, Ethiopia Timur. Dua kelompok etnis mempertahankan adat yang berbeda konflik antara etnis di atas tanah penggembalaan sebagai harta bersama terhadap etnis yang melanggar norma adat.	masing masing, sehingga konflik tidak dapat dihindari dan konflik harus diselesaikan dengan norma hukum adat Papua, diselesaikan dengan musyawarah adat pada sidang peradilan adat.
11.	Conflicts of Customary Land Tenure in Rural Africa: is Large-Scale Land Acquisition a Driver of 'Institutional Innovation'. Patrick Bottazzi, Adam Goguen & Stephan Rist(2016)	Akuisisi tanah di Afrika oleh Pemerintah daerah dapat dilakukan dilihat sebagai 'inovasi kelembagaan' yang bertujuan untuk menafsirkan dan mengatasi pertanahan Nasional. Inovasi semacam itu memperburuk ketidaksetaraan sosial pihak adat. Akuisisi berpotensi terjadi konflik ketidaksetaraan struktur fundamental masyarakat adat yang mempengaruhi dimensi sosial ekonomi lingkungan kelembagaan masyarakat di Afrika.	Pengakuan Tanah Hak Ulayat sesuai dengan Undang-Undang harus di lindungi oleh Negara berdasarkan struktur kebudayaan, kelembagaan yang hidup dalam masyarakat hukum adat. Kepala suku, Tua-tua adat, Ondoafi/Ondofolo selaku pimpinan adat.
12.	Registration and Release of Customary-Land for private Enterprise:	Pendaftaran kepemilikan atas Tanah adat sangat sulit untuk dilakukan pencataan. Pendataan Pengalihan kepemilikan Tanah adat dengan jual beli untuk kepemilikan perseorangan	Kenyataan pencatatan dalam pengalihan tanah adat tidak dilakukan oleh masyarakat adat di Papua New Geunia. Kemudian atas pengalihan oleh para generasi muda adat di

	Lessons From Papua New Guinea Satish chand (2016)	selalu mendapatkan tantangan. Kepemilikan Tanah atas adat tidak dicatat sehingga tuntutan atas perseorangan dan kelompok, sering dihadapi oleh perseorangan dapat menimbulkan kerugian kepada pembeli.	anggap tidak sesuai prosedur hukum adat yang berlaku.
13.	Gaining Recognition Through Participatory Mapping The Role of Adat Land in the Implementati on of the Merauke Integrate Food and Energy Estate in Papua, Indonesia Rosita Dewi 2016	Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) melakukan advokasi pemetaan tanah adat di Merauke Indonesia. Peta tersebut sebagai hasil pemetaan partisipatif yang diharapkan oleh Pemerintah untuk dapat mendukung pengakuan hukum melalui formalisasi atau sertifikat tanah. LSM menghentikan perampasan tanah melalui proyek Integrated Food and Energy Estate (MIFEE). Konflik antara Masyarakat Hukum Adat terhadap perampasan tanah proyek Food and Energi Eastate Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE) telah membawa dampak negatif di Marauke Papua.	Perampasan hak ulayat dengan alasan pemetaan partisipatif yang di lakukan oleh Pemerintah pusat dengan program (MIFEE) menimbulkan konflik hak ulayat karena tidak melibatkan otoritas hukum adat, penuh dengan kepentingan berbagai pihak termasuk Pemerintah. Masyarakat adat Merauke sangat di rugikan, sehingga dalam pelaksanaannya banyak mendapat hambatan dan program (MIFEE) di batalkan karena akan menimbulkan konflik lebih besar.
14.	Customary dispute resolution in Somalia Mahdi Abdile	Mengidentifikasi tiga bentuk sistem penyelesaian sengketa Somalia yaitu melalui Negoisasi, Mediasi, Arbitrase, prosedur penyelesaian berfokus pada	Penyelesaian konflik Tanah Hak Ulayat di lakukan dengan pendekatan persuasif kepada para pihak yang berkonflik. Metode

	(2012)	arbitrase karena, dari tiga cara mekanisme penyelesaian perselisihan adat di Somalia, arbitrase adalah yang paling umum digunakan dalam suatu penyelesaian konflik.	penyelesaiain menggunakan 3 cara Mediasi, Arbitrase, Negosiasi dalam musyawarah dewan adat.
15.	Recognition of The Customary Land Law in The Constitution of Indonesia and Malaysia Datu Bua Napoh (2014)	Tanah adat sangat penting bagi masyarakat adat dalam kehidupan sehari-hari untuk melindungi keberadaan pelestarian masyarakat hukum adat itu sendiri. Tanah adat digunakan oleh masyarakat adat karena mereka melaksanakan rutinitas dalam kehidupan sehari-hari, bercocok tanam, mempertahankan hidup dan mengembangkan kebiasaan tradisional nenek moyang..	Tanah Hak Ulayat di Indonesia diakui oleh Negara berdasarkan pasal 3 UUPA tahun 1960 akan tetapi peraturan khusus secara Nasional belum diatur sedemikian rupa, walaupun ada berbentuk peraturan daerah khusus. Untuk provinsi Papua nomor 23 tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Papua.

Para peneliti terdahulu melakukan pendekatan di bidang politik hukum, ekonomi dan antropologi tetapi tidak mengkaji dan mendalami klasifikasi kepemilikan tanah adat dan hukum adat yang berlaku pada masyarakat adat khususnya Papua. Tanah Hak Ulayat merupakan tanah milik bersama masyarakat hukum adat (komunal) tidak boleh diperjual belikan, sedang tanah milik perseorangan adat (private) dapat dialihkan kepada pewaris adat atau pihak luar yang bukan anggota masyarakat hukum adat. Kepemilikan tanah adat di kabupaten Jayapura Papua jika

dilakukan penelitian dipelajari dan dikaji secara mendalam dapat dibedakan hak atas tanah adat terdapat dua obyek hak yaitu :

1. Tanah Hak Ulayat milik publik bersama seluruh anggota masyarakat hukum adat sebagai tanah hak komunal yang tidak bisa dilakukan proses pengalihan.
2. Tanah adat milik pribadi orang perseorangan anggota masyarakat hukum adat keperuntukannya dapat dialihkan kepada sesama anggota masyarakat hukum adat dan orang lain di luar masyarakat hukum adat dengan musyawarah pada para-para adat melalui sidang otoritas Pemerintahan adat.

Pengalihan yang menimbulkan konflik karena para aktor-aktor konflik di luar masyarakat hukum adat tidak dapat membedakan kepemilikan tanah antara Tanah Hak Ulayat publik dengan tanah adat private yang sesungguhnya dalam masyarakat hukum adat. Kedudukan dan peranan Ondoafi sering salah diartikan oleh sebagian besar orang di luar masyarakat hukum adat sebagai pemilik Tanah Hak Ulayat, kepemilikan tanah adat Ondoafi terbatas pada hak milik tanah pribadi bukan seluruh tanah wilayah kekuasaan otoritas Pemerintahan adat. Ondoafi merupakan penyelenggara otoritas Pemerintahan adat. Fungsi Ondoafi sebagai pimpinan masyarakat hukum adat untuk mengayomi, melindungi, mengembangkan, membangun, mempertahankan kelangsungan hidup dan melestarikan budaya, adat istiadat masyarakat hukum adat.

Penelitian dalam konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat ini merupakan kajian kebijakan politik pertanahan Nasional Indonesia yang didukung dengan literatur kajian pustaka berdasarkan dan berimplikasi pada metodologi penelitian. Hasil penelitian dapat dibahas secara mendalam dengan analisis berdasarkan temuan penelitian, sehingga dapat ditemukan akar konflik dan resolusi konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat. Penyelesaian dengan alternatif resolusi konflik dengan memperdayakan orang asli Papua sebagai pelaksanaan undang-undang otonomi khusus Daerah Papua nomor 21 tahun 2001 jo. Undang-Undang nomor 35 Tahun 2008. Otonomi khusus merupakan kompromi politik antara masyarakat Papua dengan Pemerintah pusat untuk menyelesaikan konflik multidimensi termasuk konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat masyarakat hukum adat.

Temuan dari hasil para peneliti terdahulu dapat dikelompokkan kedalam tiga kategori pendekatan penelitian tanah yaitu :

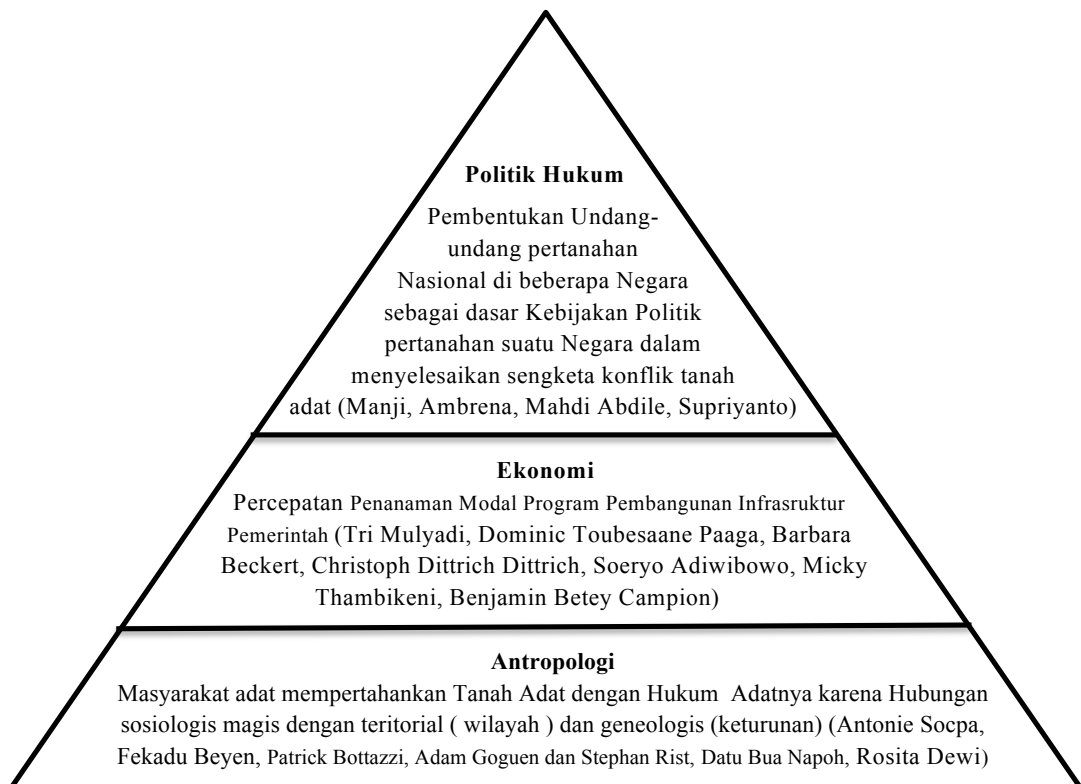
1. Politik Hukum dalam Pembentukan Undang-Undang pertanahan Nasional di beberapa Negara sebagai dasar Kebijakan Politik pertanahan suatu Negara dalam menyelesaikan sengketa konflik tanah adat (Manji, Ambrena, Mahdi Abdile, Supriyanto).
2. Ekonomi Percepatan Penanaman Modal Program Pembangunan Infrastruktur Pemerintah (Tri Mulyadi, Dominic Toubesaane Paaga, Barbara

Beckert, Christoph Dittrich, Soeryo Adiwibowo, Micky Thambikeni, Benjamin Bety Champion).

3. Antropologi Masyarakat adat mempertahankan tanah adat dengan hukum adatnya karena hubungan sosiologis magis dengan wilayah (teritorial) dan keturunan atau geneologis (Antonie Socpa, Fekadu Beyen, Patrick Bottazzi, Adam Goguen dan Stephan Rist, Datu Bua Napoh, Rosita Dewi) yang dapat dibuat dalam bentuk gambar piramida.

Gambar 1

Piramida Taxonomy Hasil Penelitian Tanah Adat



Politik hukum adalah garis tentang hukum yang akan dibuat oleh Negara untuk mencapai tujuan Negara dalam waktu tertentu. Tujuan Negara adalah: 1. Integrasi, 2. Mencerdaskan kehidupan bangsa, 3. Memajukan kesejahteraan manusia, 4. ketertiban dunia. Untuk menciptakan ini perlu politik hukum (Legal Policy) yang berangkat dari cita-cita Negara (masyarakat adil dan makmur).

Politik hukum sebagai objek studi, sekurang-kurangnya memiliki 3 (tiga) level kajian:

1. Garis resmi tentang hukum yang dibuat (ada dalam prolegnas). Misal, RUU Otonomi, RUU Keistimewaan.
2. Latar belakang lahirnya setiap garis resmi, peristiwa politik apa yang menarik terkait dengan problem yang akan dibingkai dalam hukum.
3. Implementasi hukum yang sudah ditetapkan.

Dasar dan corak politik hukum Indonesia bersumber pada Pembukaan UUD 1945, yang mengandung cita-cita Negara, cita-cita hukum dan dasar-dasar politik hukum Negara. Hukum ditujukan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, kemakmuran rakyat, memenuhi prinsip kemanusiaan, serta dilandasi oleh demokrasi dan musyawarah yang menghormati ajaran agama. Dengan landasan itulah, maka politik hukum dibangun dan dikembangkan, baik pada tataran tujuan maupun proses pembentukan hukum dalam berbagai perundang-undangan. Karena pemahaman terhadap hukum di Indonesia

dipengaruhi oleh paham positivistik, maka pada kenyataannya hukum khususnya peraturan perundang-undangan adalah merupakan produk politik.

Politik pertanahan merupakan dasar hukum pertanahan berdasarkan Undang-Undang Dasar sebagai tujuan, falsafah berdirinya suatu Negara sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat yang adil dan makmur. Unifikasi hukum pertanahan untuk menyatukan pemahaman persepsi setiap warga Negara, sehingga kebijakan politik pertanahan dalam pelaksanaannya dalam rangka tujuan Negara dapat tercapai.

Sebagai Negara yang menganut sistem demokrasi walaupun masih pada tahap demokrasi yang belum mapan proses pembentukan hukum di Indonesia sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada. Hukum yang lahir dari Negara demokratis juga sangat dipengaruhi oleh kekuatan dan pendapat rakyat melalui prosedur demokrasi itu sendiri. Hal ini berbeda dengan Negara otoriter yang sangat dipengaruhi oleh pihak penguasa. Pada kenyataannya, pembentukan hukum sangat didominasi oleh elit-elit politik yang memiliki otoritas yang dianggap representasi rakyat dan di lain pihak keterlibatan rakyat secara langsung masih minim (Moh Mahfud MD. 2009: 15-32).

Di kalangan ahli hukum minimal ada dua pendapat mengenai hubungan kausalitas antara politik dan hukum. Kaum idealis yang lebih berdiri pada sudut *das sollen* mengatakan bahwa hukum harus mampu mengendalikan dan merekayasa

perkembangan masyarakat, termasuk kehidupan politiknya. Penulis seperti Roscoe Pound telah lama berbicara tentang "*law as a tool of social engineering*". Sebagai keinginan tentu saja wajar jika ada untuk meletakkan hukum sebagai penentu arah perjalanan masyarakat karena dengan itu fungsi hukum untuk menjamin ketertiban dan melindungi kepentingan masyarakatnya akan menjadi lebih relevan. Tetapi kaum realis seperti Savigny mengatakan bahwa "hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya". Ini berarti bahwa hukum, mau tidak mau, menjadi independent variable atas keadaan di luarnya, terutama keadaan politiknya.

Memang di dalam kenyataan hukum itu lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Dengan kata lain, kalimat-kalimat yang ada di dalam aturan hukum itu tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing.

Satjipto Rahardjo (1985:71) mengemukakan bahwa kalau kita melihat hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum, tampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah. Itulah sebabnya, seorang pakar seperti Sri Sumantri (1990) sering mengeluh bahwa perjalanan politik dan hukum di Indonesia ini ibarat perjalanan kereta api di luar relnya. Artinya, banyak sekali politik yang secara substantive bertentangan dengan aturan-aturan hukum.

Hal-hal di atas dimaksudkan untuk menegaskan bahwa di dalam kenyataan empirik politik sangat menentukan bekerjanya hukum. Pengaruh politik terhadap hukum dapat berlaku terhadap penegakan hukumnya dan karakteristik produk-produk serta proses pembuatannya. Philippe Nonet dan Philip Selznick (1978), Masyarakat yang baru dilahirkan harus menunjukkan dan membuktikan dirinya bisa menguasai keadaan, menguasai anggota-anggotanya, dan menciptakan ketertiban sebagai komitmen politiknya yang utama. Negara baru tersebut, kata Nonet dan Selznick, biasanya lebih mengutamakan tujuan dan isi dibandingkan dengan prosedur dan aturan-aturan resmi untuk meraih substansi itu sehingga masalah prosedur atau cara (atau hukum) tidak dipentingkan; dan yang penting adalah tujuan politisnya. Dengan demikian, menjadi jelas bahwa pengakuan hukum di sini sangat tergantung pada keadaan politiknya (Moh Mahfud MD, 1999: 70-72).

Konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat terhadap pemerintah, badan usaha milik swasta, para pendatang dari luar Papua karena Masyarakat Hukum Adat memiliki perbedaan persepsi pemahaman yang berbeda, sehingga menimbulkan pertentangan diantara para pihak dengan kepentingan masing-masing pihak dan Negara. Negara menguasai tanah berdasarkan pasal 33 ayat 3 UUD 1945, bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran seluruh rakyat sebagai hak bangsa.

2.2 Kerangka teori

2.2.1 Konflik pertanahan

Konflik adalah sebuah keniscayaan dalam interaksi dan dinamika kehidupan masyarakat dimanapun. Konflik pertanahan akan terus berlangsung, bahkan cenderung meningkat, karena tanah memiliki nilai ekonomis tinggi dan menjadi simbol status sosial. Konflik pertanahan di Indonesia bersifat kompleks karena tidak hanya terkait aspek hukum tanah, melainkan juga terkait variabel-variabel non-hukum. Aspek hukum meliputi antara lain kelemahan regulasi, sertifikasi tanah yang baru mencapai 30 % (tiga puluh persen). Pengaturan tata ruang yang belum tuntas, serta penegakan hukum dan HAM. Variabel-variabel non-hukum, antara lain politik hukum (pertanahan), ledakan jumlah penduduk, kemiskinan (ekonomi), perkembangan kesadaran Hukum dan HAM masyarakat, budaya, adat istiadat, kemajuan iptek, khususnya teknologi informasi (Limbong, 2012: 1).

Konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat pertama timbul di kalangan internal didalam Otoritas Pemerintahan Adat para Pemimpin adat Ondoafi/Ondofolo, para kepala suku dan tokoh-tokoh adat. Perbedaan pendapat dengan pemahaman dan pertentangan persepsi yang berbeda menjadi pemicu konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat. Perdebatan dalam musyawarah dewan adat terjadi dua kelompok yang setuju (pro) dan yang tidak setuju (kontra). Perbedaan pendapat dalam musyawarah adat berakibat para pimpinan adat Ondoafi/Ondofolo dan tokoh-

tokoh masyarakat adat saling tidak percaya saling mencurigai satu sama lain berpengaruh pada kekuasaan kewenangan Otoritas Pemerintahan Adat.

Tanah Hak Ulayat sebagai obyek konflik atas perbuatan hukum pengalihan yang dilakukan oleh anggota masyarakat hukum adat dengan mendapat pengakuan Otoritas Pemerintahan Adat. Surat pernyataan Pelepasan Adat dilegalisasi dengan mengetahui pimpinan adat Ondoafi/Ondofolo, para kepala suku dan tokoh-tokoh adat. Proses pengalihan menimbulkan kegoncangan dalam masyarakat hukum adat karena Tanah Hak Ulayat yang dahulunya tidak dapat dialihkan kepada pihak lain yang bukan anggota masyarakat hukum adat, pada saat ini dapat dialihkan dengan jual beli, pembebasan, dengan membayar kompensasi sebagai ganti rugi kepada Otoritas Pemerintahan Adat, yang kemudian akan diserahkan kepada kepala suku untuk dibagikan kepada para pemilik tanah sampai kepada keluarga inti masyarakat hukum adat.

Keberadaan Tanah Hak Ulayat dipertahankan sedemikian rupa oleh masyarakat hukum adat. Wilayah kekuasaan Otoritas Pemerintahan adat yang sangat luas seluruhnya merupakan Tanah Hak Ulayat tanah komunal milik bersama anggota warga masyarakat hukum adat. Setiap anggota warga masyarakat hukum adat tidak berhak untuk melakukan pengalihan Tanah Hak Ulayat tanpa melakukan musyawarah adat. Pengalihan yang dilakukan tidak berdasarkan proses menurut hukum adat akan berakibat batalnya surat pernyataan pelepasan adat, dinyatakan

tidak sah dan tidak dapat menjadi dasar alasan hak menurut hukum adat.

Pengalihan Tanah Hak Ulayat kepada anggota masyarakat hukum adat dan pihak lain perseorangan pendatang bukan masyarakat hukum adat, pengadaan tanah untuk pelaksanaan program pembangunan infrastruktur Pemerintah, penanaman investasi modal untuk perusahaan swasta dilakukan dengan tahapan proses dalam musyawarah adat. Tujuan diadakannya musyawarah adat untuk mendapat pengesahan dan pengakuan dari para tokoh-tokoh adat, sehingga dikemudian hari tidak terjadi konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat.

Proses pengalihan Tanah Hak Ulayat dari pimpinan adat Ondoafi/Ondofolo, kepala suku dan para tokoh adat lainnya berjenjang dari atas ke bawah sampai kepada keluarga inti yang berhak atas Tanah Hak Ulayat. Informasi yang jelas yang tahu akan sejarah asal-usul Tanah Hak Ulayat Pimpinan adat Ondoafi/Ondofolo, Kepala suku dan para tokoh adat. Pimpinan adat Ondoafi, kepala suku dan para tokoh adat bukanlah pemilik Tanah Hak Ulayat, akan tetapi sebagai yang memiliki penguasaan penyelenggara kekuasaan Otoritas Pemerintahan Adat. Tanah Hak Ulayat merupakan hak komunal bersama masyarakat hukum adat, sehingga setiap individu atau kelompok anggota warga masyarakat hukum adat menjunjung tinggi patuh terhadap hasil musyawarah adat dan tidak berani melakukan pengalihan tanpa prosedur menurut hukum adat. Jika ketentuan peraturan adat dilanggar akan mendapat sanksi denda dan

hukuman yang mempunyai kekuatan magis menderit sakit-sakitan bahkan berujung pada kematian apabila berani melakukan sumpah adat yang tidak benar dengan ritual makan tanah adat yang disaksikan oleh para tokoh adat.

Pengelolaan penggunaan pemanfaatan dan penguasaan Tanah Hak Ulayat diatur menurut hukum adat. Kekuasaan dan kewenangan berada pada Otoritas Pemerintahan Adat Ondoafi / Ondofolo sebagai Pimpinan adat dan kepala suku, dibantu oleh struktur otoritas Pemerintahan adat berdasarkan fungsi dan kewenangan masing masing yang telah terbagi dalam bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif. Masyarakat hukum adat sadar dan tahu akan hak dan kewajibannya terhadap penggunaan, pemanfaatan Tanah Hak Ulayat sebagai tanah komunal milik bersama masyarakat hukum adat.

Kekuasaan dan kewenangan Otoritas Pemerintahan Adat dalam pengelolaan sumber daya alam pada lingkungan masyarakat hukum adat. Tanah Hak Ulayat sebagai tanah komunal milik bersama dalam penegakan peraturan hukum adat. Berdasarkan pada hasil keputusan musyawarah dewan adat. Keputusan musyawarah Dewan Adat menjadi landasan bertindak dalam pelaksanaan kebijakan Otoritas Pemerintahan Adat. Kewenangan pengelolaan Tanah Hak Ulayat dijalankan bertujuan sebagai berikut:

1. Mempertahankan kekuasaan wilayah teritorial batas-batas keberadaan Tanah Hak Ulayat dengan suku lain yang saling berbatasan.

2. Menjaga kelestarian sumber daya alam Tanah Hak Ulayat untuk kelangsungan kehidupan keberadaan bagi anggota warga masyarakat hukum adat.
3. Menjamin perlindungan hak atas penguasaan tanah oleh setiap anggota warga masyarakat hukum adat.
4. Membuat perencanaan kebijakan dan keputusan berdasarkan musyawarah dewan adat.
5. Melegalisasi menandatangani pengalihan Tanah Hak Ulayat berdasarkan musyawarah adat.
6. Menyelesaikan sengketa dan konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat berdasarkan sidang peradilan adat.

Penggunaan dan pemanfaatan Tanah Hak Ulayat diatur oleh Otoritas Pemerintahan Adat untuk kelangsungan dan kegiatan sehari hari masyarakat hukum adat agar tidak melampaui batas penguasaan, sehingga akan menimbulkan konflik dalam masyarakat hukum adat itu sendiri. Penggunaan dan pemanfaatan Tanah berkaitan dengan bumi dan seisinya, baik yang dipermukaan tanah atau yang terdapat dalam kandungan bumi. Pengaturan penggunaan pemanfaatan Tanah Hak Ulayat dalam kandungan bumi dalam kegiatan pertambangan pemanfaatannya harus dengan melihat dampak lingkungan masyarakat hukum adat dan Sumber Daya Alam. Kegiatan eksplorasi pada wilayah penambangan telah diatur sedemikian rupa berdasarkan musyawarah adat dengan maksud dan tujuan sebagai berikut:

1. Menjaga Tanah Hak Ulayat dari dampak akibat kegiatan eksplorasi penambangan dan untuk menghindari eksploitasi rusaknya lingkungan Sumber Daya Alam.
2. Menentukan kompensasi bagi hasil dari kegiatan pertambangan berdasarkan musyawarah adat.
3. Melestarikan kembali akibat kerusakan dari penggunaan dan pemanfaatan Tanah Hak Ulayat.

2.2.2 Konflik Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Dalam Abdul Gaffar Karin, Smeru menjelaskan dalam implementasinya UU Nomor 22 tahun 1999, menimbulkan cukup banyak kekisruhan dan konflik di daerah. Salah satu contoh adalah masalah pertanahan. Urusan ini sudah diserahkan ke daerah melalui pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 tahun 1999. Pasal tersebut menggariskan bahwa urusan pertanahan termasuk ke dalam 11 kewenangan wajib kabupaten dan kota. Namun dengan diterbitkannya Keppres No.10 tahun 2001 pada bulan Januari 2001, urusan tersebut ditarik kembali ke pusat. Dalam Keppres ini antara lain disebutkan: pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan sepenuhnya masih mengacu pada Peraturan, Keputusan Instruksi dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang telah ada. Kemudian, Mei 2001 Pemerintah Pusat kembali mengeluarkan Keppres No.62 tahun 2001 tentang Perubahan atas Keppres Nomor 166 tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi,

Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Keppres Nomor 42 tahun 2001. Di dalam Keppres ini antara lain ditetapkan sebagian tugas Pemerintahan yang dilaksanakan Badan Pertanahan Nasional di daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sampai dengan ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, selambat-lambatnya dua tahun.

Akibat keadaan ini pelayanan publik menjadi terganggu. Karena ada dua instansi yang menangani pertanahan, yaitu Kantor Pertanahan (instansi vertikal) dan Dinas Pertanahan (instansi otonom), aparat pelaksana lapangan menjadi bingung. Secara administratif ini juga menyebabkan keanehan. Misalnya, jika akan mengirim surat ke pusat maka Kepala Dinas menggunakan Badan Pertanahan Nasional, dan menggunakan stempel dinas jika cukup berurusan dengan dinas lainnya. Tarik-menarik kewenangan ini mengancam iklim usaha. Di Sulawesi Utara dan Gorontalo, misalnya, penanganan lahan hak guna usaha (HGU) yang sudah berakhir masa kontraknya menjadi terkatung-katung dan menjadi ajang sengketa antara Pemerintah dan rakyat. Kekacauan yang sama juga terjadi pada kewenangan keluarga berencana, perpustakaan, pertambangan, dan perhubungan dengan munculnya Keppres dan Kepmen terkait (Gaffar, 2011: 82-83).

Begitu banyaknya kebijakan yang jelas-jelas irrasional dari sudut pandang ekonomi, eksplanasinya harus di cari pada

bidang politik. Mengapa kebijakan yang telah mengakibatkan munculnya banyak persoalan dan yang telah diterapkan begitu lama (ada yang sudah 30 tahun) itu terus saja dijalankan, mengapa para pemimpin itu enggan merubahnya, atau dalam kalimat bates: *why should resonable men adopt public policies that have harmful consequences for the societes they govern.*

Bates mencoba mencari ekplanasi persoalan itu pada tujuan sosial apa yang mendorong para pembuat kebijakan itu melakukan intervensi pasar. Tekanannya pada kalkulasi politik yang menyebabkan para pemimpin itu menerapkan kebijakan dengan cara yang merugikan kepentingan sebagian besar rakyatnya dalam politik, birokrasi dan pembangunan (Mas'od, hal.159).

Secara spesifik C.F Strong memberikan batasan – batasan tentang tujuan suatu konstitusi dalam Negara, yakni: *“Are to limit the arbitrary action of the government, to quarantee the rigts of the governed, and to define the operation of the sovereign power”* (15) pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan Pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Pendapat yang hampir senada disampaikan oleh Loewenstein di dalam bukunya *“political power and the governmental proces”*, bahwa konstitusi itu suatu sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Oleh karena itu setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan:

1. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik.
2. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Studi penting tentang konflik tanah, perebutan tanah, yang sangat kritis ini memaparkan konflik tanah selalu berdampingan dengan kekuasaan Negara dan modal. Pada masa orde baru, Negara menggunakan tanah dengan alasan kepentingan umum. Kepentingan umum ini adalah hanya sebuah pembenaran sepihak, yang sesungguhnya berlawanan dengan kebutuhan rakyat. Ketika formasi dan struktur sosial ditikam oleh kepentingan kapitalisme global, tanah menjadi sebuah komoditas, sehingga masyarakat dipaksa meletakkan tanah sebagai hukum pasar demi kepentingan kapitalis. Dalam hal inilah, buku tersebut menyoroti keterlibatan masyarakat dengan pengusaha yang didukung oleh aparat keamanan dan preman dalam konflik tanah (Zubir, Lounela dan Zakaria, 2002: 99-100).

2.2.3 Masyarakat Hukum Adat

Ter Haar mengemukakan ciri-ciri yang melekat pada Masyarakat Hukum Adat adalah sebagai berikut:

1. Anggota-anggota dari kelompok masyarakat tersebut bertindak sebagai satu kesatuan, dalam hal beberapa orang berbuat sesuatu, maka semuanya memperoleh keuntungan atau kerugian, dari perbuatan itu.

2. Didalamnya terdapat orang yang diberikan hak mendahului, hak lebih atau kekuasaan.
3. Memiliki kekayaan berupa tanah, air, tanaman, bangunan, kuil, dan bangunan yang dipelihara bersama, dan dijaga kebersihannya untuk kepentingan kekuasaan ghaib, dan hanya mereka sendiri (anggota kelompok masyarakat tersebut) yang dapat mengambil manfaatnya, dengan mengecualikan hal-hal tertentu.
4. Terjadinya masyarakat sebagai suatu takdir alam, dan sebagai suatu kenyataan hukum ghaib.
5. Tiada seorang pun (yang merupakan bagian dari kelompok masyarakat tersebut) yang mempunyai keinginan dan angan-angan untuk membubarkan kelompok masyarakat itu, yang mungkin dilakukan adalah keluar dari kelompok tersebut atau melepaskan diri dari kelompok itu, hanya mungkin terhadap persekutuan yang dibentuk berdasarkan daerahnya. (Haar, 1960: 6).

Berdasarkan ciri-ciri tersebut diatas bahwa anggota masyarakat hukum adat di kabupaten Jayapura Papua dipimpin oleh seorang yang diberi kekuasaan untuk mengatur yang disebut dengan gelar Ondoafi/Ondofolo. Seorang pimpinan adat Ondoafi/Ondofolo mempunyai kelebihan-kelebihan khusus, tertentu dibanding anggota masyarakat adat lainnya. Ondoafi sebagai figur yang penuh kharismatik, disegani, mempunyai ilmu ghaib (supranatural) dan dihormati oleh anggota persekutuan masyarakat hukum adat. Gelar Ondoafi/Ondofolo diwariskan

secara turun temurun berdasar sistem pewarisan patrilineal anak tertua laki-laki sebagai pemegang kekuasaan Otoritas Pemerintahan Adat.

Keputusan-keputusan dalam sidang dewan adat merupakan peraturan hukum adat yang mengikat bagi masyarakat hukum adat. Peraturan adat sangat fleksibel mengikuti perkembangan tatanan kehidupan dan kemajuan pola hidup dan kehidupan anggota masyarakat hukum adat. Meskipun demikian tidak boleh melanggar aturan-aturan pokok yang prinsip dasar falsafah yang hidup ditengah-tengah masyarakat hukum adat.

Kelenturan peraturan hukum adat yang menjadi adat istiadat dan budaya merupakan keragaman menjadi kekayaan budaya, yang selalu dipertahankan untuk dijalankan dalam mempertahankan dan menjaga keberadaan masyarakat hukum adat. Budaya adat istiadat dalam perkawinan dahulu maskawin dengan benda-benda adat seperti kapak batu, tombak dan panah dengan mata panah dari tulang burung kaswari, manik-manik, dan benda-benda lain sekarang bisa diganti dengan benda lain yang mempunyai nilai yang sama, bahkan sudah bisa diganti dengan uang tunai sebagai maskawinnya. Kebijakan diputuskan dalam sidang musyawarah adat dalam suatu perkawinan untuk mempermudah upacara perkawinan. Kearifan lokal masyarakat hukum adat merupakan budaya adat istiadat yang tumbuh dan berkembang menjadi karakter jati diri budi pekerti bagi orang suku asli Papua.

Pengelolaan keragaman interaksi sosial antara masyarakat hukum adat dengan masyarakat pendatang sebagai upaya untuk menjaga keragaman dan kerukunan antara suku-suku, agama yang hidup dan berkembang untuk saling menghormati, toleransi. Pencanangan dan penandatanganan pakta integritas oleh para tokoh adat, suku-suku, dan para tokoh-tokoh agama yang disaksikan oleh bapak Lukman Hakim Saifuddin Menteri Agama Republik Indonesia merupakan modal awal untuk menjadikan dan mewujudkan program Pemerintah dan warga masyarakat menuju Kabupaten Jayapura yang baru. Kabupaten baru yang bekerja sama dengan Otoritas Pemerintahan adat dengan menjunjung tinggi kearifan lokal, ramah anak, lingkungan rukun dan damai.

Hukum adat dalam bentuk yang tidak tertulis yang hidup di tengah-tengah masyarakat hukum adat merupakan pencerminan dari kepribadian anggota masyarakat hukum adat. Hukum adat sangat dijunjung tinggi, dipatuhi, ditaati menjadi adat istiadat dan budaya yang berurat dan berakar sangat kuat. Hukum adat merupakan tatanan peraturan kehidupan untuk menjaga eksistensi keberadaan dan kedamaian masyarakat hukum adat.

Hukum yang berlaku di Indonesia tidak hanya hukum tertulis saja, akan tetapi juga hukum yang tidak tertulis /hukum adat yang masih hidup dan tidak bertentangan dengan kepentingan hukum nasional dan negara, serta tidak bertentangan dengan unsur-unsur agama sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (4) dan pasal 5 Undang–Undang Pokok Agraria. Peruntukan yang didasarkan pada peraturan umum merupakan suatu hal yang

penting bagi konsep tata ruang (pasal 14 Undang-Undang Pokok Agraria). Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) juga mengatur mengenai pentingnya menjaga kesuburan tanah, dengan demikian Undang-Undang ini memperhatikan dan menganut konsep perlindungan, konsep peruntukan dalam pengaturannya (Nugroho, 2001: 44).

Pada kenyataannya pelaksanaan Undang Undang Pokok Agraria banyak melakukan penyimpangan dengan prinsip-prinsip dasar hukum adat melalui Kebijakan Politik Pertanahan Nasional. Pada prinsipnya menurut hukum adat Tanah Hak Ulayat tidak dapat dialihkan kepada pihak lain untuk perseorangan, pembangunan Infrastruktur Pemerintah, dan penanaman modal untuk kepentingan perusahaan. Pengelolaan, penggunaan, pemanfaatan Tanah Hak Ulayat telah diatur sedemikian rupa oleh Otoritas Pemerintahan adat.

Kebijakan yang berdasarkan musyawarah adat untuk menundukan diri pada hukum pertanahan Nasional dengan terpaksa Otoritas Pemerintah hukum adat memberi persetujuan untuk pengalihan Tanah Hak Ulayat. Musyawarah dewan adat berkaitan dengan Kebijakan pemerintahan adat untuk dilakukan pengalihan Tanah Hak Ulayat mendapat pertentangan dan silang pendapat dikalangan tokoh-tokoh dan anggota masyarakat hukum adat. Perbedaan pendapat terjadi karena masyarakat hukum adat mempertahankan eksistensi keberadaan kelangsungan dan merasa terdesak yang kemudian akan kehilangan Tanah Hak Ulayat. Selama ini dalam kurun waktu yang lama secara turun-

temurun dijaga, dipertahankan hingga titik darah penghabisan hingga perang suku. Keputusan diambil oleh pimpinan adat Ondoafi/Ondofolo dengan pertimbangan arif dan bijaksana dengan surat pernyataan pelepasan Tanah Hak Ulayat karena harus tunduk pada peraturan yang lebih tinggi yaitu, hukum pertanahan Nasional Indonesia karena telah masuk menjadi bagian dari Negara Republik Indonesia (NKRI).

Tanah Hak Ulayat sebagai obyek konflik atas perbuatan hukum pengalihan yang dilakukan oleh anggota masyarakat hukum adat dengan mendapat pengakuan Otoritas Pemerintahan Adat. Surat pernyataan Pelepasan Adat dilegalisasi dengan mengetahui pimpinan adat Ondoafi/Ondofolo, para kepala suku dan tokoh-tokoh adat. Proses pengalihan menimbulkan kegoncangan dalam masyarakat hukum adat karena Tanah Hak Ulayat yang dahulunya tidak dapat dialihkan kepada pihak lain yang bukan anggota masyarakat hukum adat, pada saat ini dapat dialihkan dengan jual beli, pembebasan, dengan membayar kompensasi sebagai ganti rugi kepada Otoritas Pemerintahan Adat, yang kemudian akan diserahkan kepada kepala suku untuk dibagikan kepada para pemilik tanah sampai kepada keluarga inti masyarakat hukum adat.

Pimpinan adat Ondoafi/Ondofolo para kepala suku dan tokoh tokoh adat serta masyarakat hukum adat merupakan subyek Tanah Hak Ulayat. Peranannya tergantung dari posisi kedudukan, kekuasaan dan kewenangan dalam Otoritas Pemerintahan Adat. Peranan masing-masing yang tidak sama

menjadi pertentangan konflik pengalihan mengatasnamakan kepentingan dalam poses pengalihan Tanah Hak Ulayat.

Pendapat dan pemahaman masyarakat hukum adat melakukan Pengalihan terhadap Tanah Hak Ulayat merupakan perbuatan pelanggaran berat hukum adat yang hidup, berkembang dan dipertahankan oleh seluruh anggota warga persekutuan hukum adat secara turun-temurun. Kegoncangan yang terjadi dari pelaksanaan peraturan hukum adat yang dianggap masyarakat hukum sebagai perbuatan melawan hukum adat. Masyarakat hukum adat mengalami penurunan kepatuhan dalam pelaksanaan terhadap hukum adat yang berlaku.

Eksistensi keberadaan Otoritas Pemerintahan Adat mengalami krisis kepercayaan dari anggota masyarakat hukum adat, keadaan demikian dimanfaatkan oleh perseorang individu, dan kelompok masyarakat hukum adat untuk berbagai tujuan, keuntungan, kepentingan, melakukan pengalihan Tanah Hak Ulayat. Pengalihan Tanah Hak Ulayat dengan pihak lain warga pendatang perseorangan yang bukan anggota masyarakat hukum adat, Pemerintah untuk program transmigrasi dan pelaksanaan pembangunan infrastruktur, perusahaan swasta guna penanaman modal investasi pengembangan perusahaannya.

Konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat dilakukan dengan tidak sesuai proses dan prosedur menurut hukum adat. Tumpang tindih pengakuan Tanah Hak Ulayat oleh anggota masyarakat hukum adat terjadi. Pengawasan dan kontrol dari Otoritas Pemerintahan Adat lemah karena lemahnya kepercayaan

masyarakat hukum adat terhadap hukum adat. Kemunduran kepatuhan perilaku perbuatan hukum anggota masyarakat hukum didorong oleh ketidakpuasan masyarakat hukum adat terhadap kebijakan pengalihan Tanah Hak Ulayat oleh otoritas Pemerintahan adat.

Perbedaan pemahaman dalam menjalankan kewenangan Otoritas Pemerintahan adat menimbulkan pertikaian, baik kepentingan pihak masyarakat hukum adat dan pihak lain yang membutuhkan Tanah Hak Ulayat. Pengalihan Tanah Hak Ulayat dinyatakan tidak sah, apabila tidak mendapat legalisasi pengesahan dari para pemimpin adat Ondoafi/Ondofolo, kepala suku dan para tokoh adat. Otoritas Pemerintahan Adat dengan tegas berdasarkan kekuasaan dan kewenangannya untuk membatalkan pengalihan Tanah Hak Ulayat yang tidak sesuai proses dan prosedur menurut hukum ada.

2.2.4 Teori Konflik

Teori dalam melakukan penelitian menggunakan teori konstruksi menurut Johan Vincent Galtung. Selain itu dalam melihat realitas konflik dan resolusi penyelesaian terdapat aspek-aspek kunci dalam konflik, meliputi *Attitude* (sikap), *Behavior* (perilaku), dan *Contexts* (konteks).

Definisi realitas yang berlangsung dengan sangat lama dan telah diyakini kebenarannya sebagai bagian dari fakta sosial itu sendiri. Konteks riset ini membahas keberadaan Tanah Hak Ulayat yang sangat unik terstruktur dengan kelembagaan adat

Odoafi/Ondofolo/Kepala Suku/Keret yang terkonstruksi dalam sebuah lembaga yang berwatak sangat unik yang ditaati oleh Masyarakat Hukum Adat sebagai orientasi dan tindakan individu atau anggota Masyarakat Hukum Adat. *Symbolic reality*, merupakan ekspresi simbolik yang dihayati sebagai “*objective reality*”. *Subjective reality*, merupakan konstruksi definisi realitas yang diyakini oleh individu atau kelompok. Dalam konteks ini, aktualisasi orientasi sikap dan perilaku individu dan kelompok Masyarakat Hukum Adat akan mencerminkan tata nilai dari produk lembaga adat Odoafi/Ondofolo/Kepala Suku/Keret.

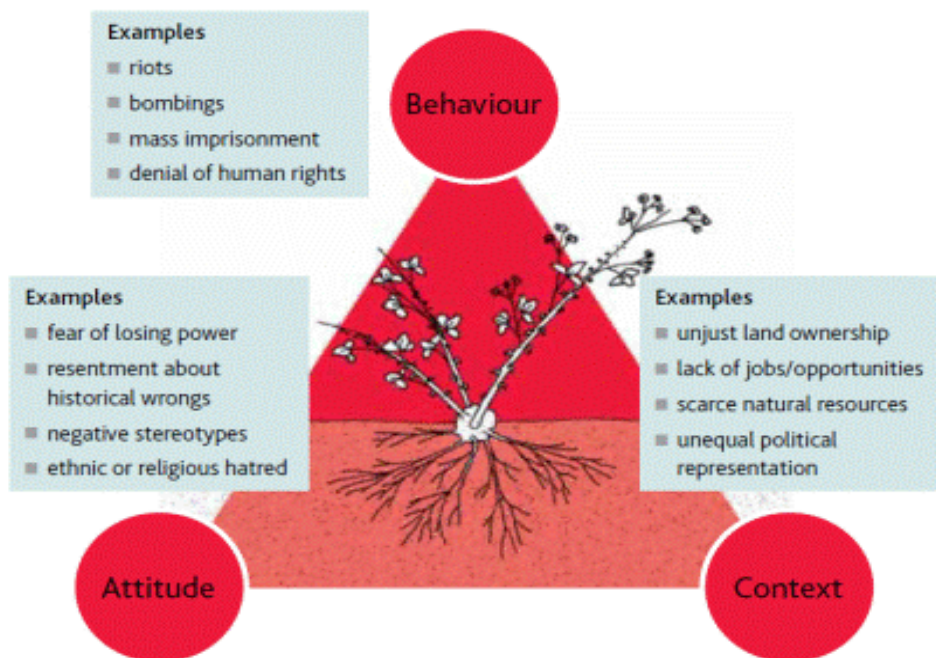
Istilah sengketa, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pertikaian atau perselisihan, sedangkan dalam kosa kata bahasa Inggris istilah tersebut diartikan menjadi 2 (dua) istilah, yaitu *conflict* dan *dispute* yang kedua-duanya mengandung pengertian tentang adanya perbedaan kepentingan di antara kedua pihak atau lebih, tetapi keduanya dapat dibedakan. Istilah *conflict* sudah diserap kedalam bahasa Indonesia menjadi “konflik”, sedangkan istilah *dispute* dapat diterjemahkan sebagai sengketa (Kurniati, 2016: 157).

Istilah *conflict* sudah diserap kedalam bahasa Indonesia menjadi konflik sedangkan istilah *dispute* dapat di terjemahkan sebagai sengketa. Menurut Rahmadi Usman, konflik sebagai pertentangan di antara para pihak untuk menyelesaikan masalah yang kalau tidak diselesaikan dengan baik dapat mengganggu hubungan di antara pihak yang bersangkutan, sepanjang para pihak dapat menyelesaikan konflik dengan baik, maka tidak akan

terjadi sengketa, namun apabila terjadi sebaliknya para pihak tidak dapat mencapai kesepakatan mengenai solusi pemecahan masalahnya maka akan timbul sengketa, dengan demikian di dalam setiap konflik terkandung potensi sengketa.

Konflik dapat menggunakan segitiga untuk menjelaskan suatu pertanyaan oleh pengaruh perilaku untuk mengidentifikasi apa saja yang mempengaruhi faktor dan mendorong terjadinya konflik. Sikap yang telah diidentifikasi pada setiap individu atau kelompok masyarakat. Sikap dan tingkah laku disebabkan oleh faktor-faktor penyebab konflik dapat digambarkan dalam bentuk segitiga ABC.

Gambar 2
Segitiga ABC



Attitude merupakan sikap dari faktor-faktor yang mendorong terjadinya konflik sebagai berikut :

- a. Takut kehilangan kekuasaan
- b. Kebencian tentang kesalahan sejarah
- c. Prasangka negatif
- d. Kebencian etnis atau agama
- e. Konservatif mempertahankan kepemilikan Tanah Hak Ulayat (Galtung, 1975).

Behaviour merupakan Tingkah laku untuk mengeksplorasi suatu tindakan terhadap dampak dan penyebab konflik dalam bentuk sebagai berikut :

- a. Pengalihan tanah untuk pembangunan infrastruktur
- b. Kerusuhan
- c. Penjarahan massal
- d. Peningkaran hak asasi manusia

Contexts (konteks) merupakan suatu kondisi dimana suatu keadaan terjadi bisa berbentuk perilaku kekerasan dalam suatu sikap seseorang atau kelompok masyarakat yang ditimbulkan dari suatu konflik sebagai berikut :

- a. Kepemilikan tanah yang tidak adil
- b. Kurangnya lapangan pekerjaan/pekerjaan
- c. Sumber daya alam yang langka
- d. Representasi politik yang tidak sama

Riset ini merupakan riset pengembangan (*developmental research*) dengan aktivitas utama pertama.

Pertama, *Attitude* (sikap) menurut pandangan masyarakat hukum adat tanah merupakan harta warisan turun temurun yang harus dijaga untuk menunjukkan keberadaan atau eksistensi dari suatu suku masyarakat hukum adat, tanah dari suatu masyarakat hukum adat dijadikan teritorial batas mereka untuk beraktifitas mulai bermukim hingga mencari makan ditentukan dari batas tanah.

Tanah Hak Ulayat tidak diperbolehkan dimiliki oleh orang diluar masyarakat hukum adat koloni suku kecuali melalui prosedural hukum adat untuk pengalihan tanah. Suku-suku saling mengklaim Tanah Hak Ulayat mengakui sebagai wilayah masing-masing terutama oleh suku-suku yang berbatasan langsung menimbulkan ketegangan sampai detik ini.

Pada saat kemerdekaan Indonesia wilayah Papua mengakui kemerdekaan dan ingin masuk menjadi bagian wilayah Republik Indonesia menjadikan aset dari pihak Belanda berpindah dan keberadaan hukum adat menjadi tidak begitu diperhitungkan karena bentuk dari hukum adat dalam bentuk abstrak sehingga parameter untuk mencari titik temu antara pihak Pemerintah dan masyarakat hukum adat mengalami kebuntuan mengakibatkan konflik seperti tidak memiliki solusi.

Era Orde Baru terdapat kebijakan kontroversial berupa program transmigrasi, hal demikian memperparah kondisi. Orang-orang dari berbagai wilayah Indonesia berbondong-bondong menempati berbagai wilayah di Papua. Tanah Hak

Ulayat dari masyarakat hukum adat semakin menyempit dan pengalihan tidak sesuai prosedural menurut hukum adat Papua.

Kedua, *Behaviour* (perilaku) menyegel tempat-tempat wilayah yang menurut masyarakat adat merupakan daerah dari teritorial Tanah Hak Ulayat, yang diambil atau dialihkan tanpa prosedural adat. Peperangan antara suku-suku yang saling berbatasan langsung dilakukan untuk mempertahankan Tanah Hak Ulayat masing-masing sering kali terjadi karena ketidakjelasan batas-batas wilayah antara suku.

Peperangan terjadi secara turun temurun dari generasi ke generasi. Batas wilayah hanya berupa dalam bentuk tanda-tanda alam yang mudah begeser bahkan hilang, menjadi pemicu utama perang tidak bisa dihindarkan yang memakan korban jiwa menambahkan polemik yang tak kunjung usai dan pengalihan yang menurut masyarakat tidak sesuai dengan prosedur hukum adat juga menjadi faktor terjadi konflik.

Ketiga, *Contexts* (konteks) Konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat terjadi disebabkan oleh pengalihan yang tidak sesuai dengan aturan hukum adat dan perebutan wilayah batas dari suku-suku perbatasan. Proses pengalihan yang tidak sesuai dengan hukum adat maka berakibat konflik. Proses pengalihan berbeda dengan proses pengalihan daerah lain, wilayah Papua masih menjadikan hukum adat sebagai pedoman utama yang digunakan termaksud dalam pengalihan Tanah Hak Ulayat.

Saling mengklaim satu sama lain antara pihak suku yang berbatasan langsung sering berujung peperangan dalam

mempertahankan wilayah mereka masing-masing mereka beranggapan tanah sebagai warisan serta tempat menggantungkan hidup mereka.

Semenjak Belanda menduduki wilayah Indonesia perjanjian antara masyarakat hukum adat dengan Pemerintahan Belanda penggunaan Tanah Hak Ulayat hanya penggunaan sementara dan pada saat kemerdekaan Indonesia aset Belanda dilimpahkan langsung pihak masyarakat tidak mengakui atas tanah perintah sehingga timbul pertentangan antara pihak pemerintah dan masyarakat hukum adat hingga sekarang.

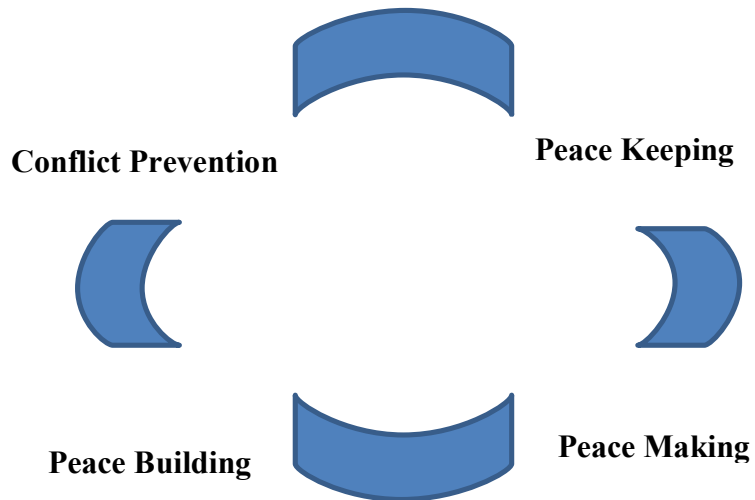
2.2.5 Resolusi Konflik

Kronologi konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat dan siklus resolusi konflik dari waktu konflik dan ruang konflik dapat gambarkan proses penyelesaian konflik.

Gambar 3



Gambar 4
Siklus Resolusi Konflik



Johan Vincent Galtung mendeskripsikan *peace making* sebagai proses yang tujuannya mempertemukan atau merekonsiliasi sikap politik dan strategi dari pihak yang bertikai melalui mediasi, negosiasi, arbitrase terutama pada level elit atau pimpinan. *Peacekeeping* adalah proses menghentikan atau mengurangi aksi kekerasan melalui intervensi (gerakan) militer yang menjalankan peran sebagai penjaga perdamaian yang netral. Sedangkan *peace building* merupakan proses implementasi perubahan atau rekonstruksi sosial, politik, dan ekonomi demi terciptanya perdamaian yang berkesinambungan. Ketiga tahapan resolusi konflik sebagaimana dikemukakan oleh Johan Vincent Galtung tersebut akan dikorelasikan dengan elemen-elemen

maupun pilar-pilar dalam prinsip *responsibility to protect* (Galtung, 1975: 187).

Dalam Resolusi konflik Pengalihan Tanah Hak Ulayat menggunakan *Peace Making* untuk mempertahankan eksistensi keberadaan Pemerintahan adat dalam menyelesaikan konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat. Proses dalam membangun perdamaian antara pihak yang terlibat konflik dengan melakukan:

- a. Penyuluhan Hukum secara Simultan
- b. Pengakuan Pemerintah terhadap Dewan Adat Suku Sentani (DASS)
- c. Pemberdayaan Generasi muda dari Provokator menjadi Fasilitator
- d. Resolusi Konflik Melalui Proses Peradilan Dewan Adat Suku Sentani (DASS)
- e. Pemikiran Politik Islam dalam Alternatif Resolusi Konflik Pengalihan Tanah Hak Ulayat di Kabupaten Jayapura Papua

Gambar 5
Kerangka Pemikiran Disertasi

