

BAB V
DINAMIKA PENYEBAB KONFLIK DAN ALTERNATIF
RESOLUSI KONFLIK PENGALIHAN TANAH HAK
ULAYAT DI KABUPATEN JAYAPURA PAPUA

Dalam bab ini membahas, menjelaskan secara mendalam tentang dinamika, aktor dan faktor penyebab konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat masyarakat hukum adat. BPN yang berwenang melakukan proses penerbitan sertifikat berdasarkan surat pernyataan pelepasan Tanah Hak Ulayat. Konflik disebabkan Percepatan Pembangunan infrastruktur Pemerintah dan percepatan Pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Jayapura Papua, Strategi Alternatif Resolusi, Resolusi Konflik hubungannya dengan Pemikiran Politik Islam dalam penyelesaian Konflik Pengalihan Tanah Hak Ulayat di Kabupaten Jayapura Papua.

Konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat terjadi sejak awal Papua berintegrasi masuk kedalam bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tanah, rumah pegawai, gedung perkantoran yang dahulu dikuasai oleh Pemerintah Belanda dilakukan penyerahan (*levering*) pada Pemerintah Indonesia. Tanah Hak Ulayat dari masyarakat hukum adat Papua yang pada waktu diadakan perjanjian bersama (*overenkomst*) pada tahun 1956 dan tahun 1962 antara pemilik Tanah Hak Ulayat dengan Pemerintah Belanda. Tanah dan bangunan masih digunakan oleh Pemerintah Propinsi Papua, Pemerintah kotamadya dan Kabupaten Jayapura

diakui sebagai tanah milik negara dan bukan Tanah Hak Ulayat, karena dalam perjanjian bersama Pemerintahan Belanda sudah memberikan ganti rugi sebesar f.100.000 (seratus ribu gulden) diakui masyarakat Hukum Adat sebagai kompensasi hak pakai.

Sikap perilaku Masyarakat hukum adat tidak mengakui adanya ganti rugi sebesar f.100.000 (seratus ribu gulden) tetapi sebagai kompensasi pembayaran hak pakai penggunaan Tanah Hak Ulayat dari Pemerintah Belanda. Selama kedaulatan Pemerintah Netherland New Guinea berkuasa bukan merupakan pembayaran ganti rugi pelepasan Tanah Hak Ulayat. Penyerahan kedaulatan Pemerintah Netherland New Guinea kepada Pemerintahan Republik Indonesia pada tanggal 1 Mei 1963 dengan terlebih dahulu dilakukan melalui persetujuan perdamaian di New York Amerika Serikat pada tanggal 15 agustus 1962 yang dikenal dengan perjanjian New York antara Pemerintahan Indonesia dan kerajaan Belanda.

Perundingan tersebut menghasilkan suatu persetujuan “persetujuan antara Republik Indonesia dan kerajaan Nedherland mengenai Irian Barat”. Persetujuan ini ditandatangani pada tanggal 15 angustus 1962 di New York dan dicatat (*taken note*) oleh majelis umum PBB berdasarkan resolusi tanggal 21 September 1962 No. 1752 (XVII). Inilah yang bisa kita kenal dengan nama “Persetujuan New York” atau “*New York Agreement*” (Pemda 1972). Tindakan penolakan Ondoafi dan para tokoh adat tetap pada prinsip pemikiran bahwa Pemerintah Belanda menggunakan Tanah Hak Ulayat sebagai hak pakai.

Masyarakat hukum adat tidak pernah menerbitkan surat pelepasan Tanah Hak Ulayat hanya menerima kompensasi dari Pemerintah Belanda sebagai sewa untuk hak pakai.

Pertentangan kelompok tokoh adat yang pro dan kontra atas narasi yang belum jelas akibat pengalihan bekas tanah dan bangunan gedung-gedung dari Pemerintah Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia menjadi penyebab konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat. Para Ondoafi, kepala suku melakukan pemalangan, propaganda dan intimidasi ancaman dengan paksaan untuk mengembalikan Tanah Hak Ulayat kepada masyarakat hukum adat. Perjanjian penyerahan dari Pemerintah Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia dianggap oleh masyarakat hukum adat sebagai pelanggaran hak asasi manusia.

Penolakan para tokoh adat bersama masyarakat hukum adat terhadap Kebijakan politik pertanahan Nasional untuk Program transmigrasi. Pemerintah melakukan kebijakan politik pertanahan Nasional dengan membebaskan Tanah Hak Ulayat atas dasar peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan tata cara pembebasan tanah. Pembebasan tanah untuk program transmigrasi di Papua menjadi konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat karena tidak melalui proses menurut hukum adat. Pembebasan dilakukan dengan pendekatan militerisasi, intimidasi kepada tokoh-tokoh adat agar dapat melepaskan Tanah Hak Ulayat-nya. Tokoh adat dan masyarakat adat tidak berani melakukan perlawanan, sehingga masyarakat adat merasa dirugikan.

Pembangunan infrastruktur untuk pembangunan gedung-gedung Pemerintah sangat membutuhkan tanah, sehingga perlunya pelepasan Tanah Hak Ulayat. Pemerintah memberlakukan Keppres No.55 Tahun 1993 tentang penggunaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Di Era Pemerintahan Orde Baru, masalah pengadaan tanah untuk transmigrasi, tidak mendapatkan perlawanan berarti dari masyarakat pemilik tanah sekalipun ganti ruginya sangat kecil, masyarakat tidak berani menolak karena takut dituduh sebagai anggota/simpatikan Partai Komunis Indonesia yang telah dibubarkan saat itu (Fitriyah, 2016: 100).

Pada Pemerintahan Orde Baru di Papua para Ondoafi/Ondofolo tidak berani melawan karena jika menolak tanah dituduh sebagai OPM (Organisasi Papua Merdeka). Pada masa Reformasi Pemerintah pusat dan daerah menaruh perhatian terhadap Tanah Hak Ulayat dan keberadaan masyarakat hukum adat. Perubahan pola berfikir generasi muda adat karena ada juga kesadaran dari para politisi, lembaga swadaya masyarakat peduli HAM Tanah Hak Ulayat dan masyarakat hukum adat. Selama ini masyarakat hukum adat termarginalkan atas tekanan rezim politik Orde Baru.

Pemerintah daerah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Daerah Khusus bagi Provinsi Papua. Secara konstitusional Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (perubahan kedua) menyatakan bahwa “Pemerintah daerah

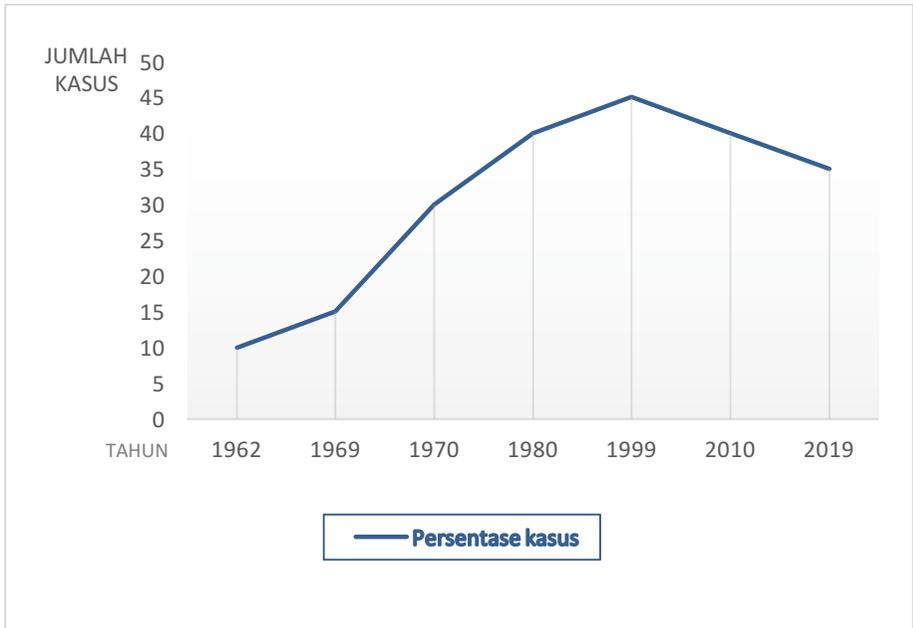
berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan pembangunan”. Kemudian dalam Pasal 136 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur bahwa perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD dibentuk dalam rangka penyelesaian otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan (Syukri, 2008).

Kontradiksi pemikiran berlakunya hukum adat dan kebijakan politik pertanahan Nasional menimbulkan pertentangan hukum yang berlaku pada masyarakat hukum adat. Meskipun sudah terbit perdusus berdasarkan kewenangan Pemerintah daerah Provinsi Papua menyelenggarakan sidang dengan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) membahas Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua (PERDASUS) nomor 23 tahun 2008 tentang hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah. Pelaksanaan Perdasus tersebut Pemerintah pusat dan daerah belum melaksanakan sebagaimana mestinya, sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan dan menimbulkan polemik dalam masyarakat hukum adat.

Dinamika konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat yang menjadi konflik dan pertentangan berlakunya hukum adat dan politik pertanahan Nasional, berakibat terjadi gejolak politik. Masyarakat hukum adat tidak percaya kepada Pemerintah Republik Indonesia dengan melakukan pemalangan, gugatan dapat di gambarkan dalam diagram dengan persentase konflik.

Gambar 8

Dinamika Konflik Pengalihan Tanah Hak Ulayat



Keterangan :

Tahun 1962-1969 penyerahan Pemerintahan Belanda kepada Pemerintah Indonesia dengan Penentuan Pendapat Rakyat (Perpera).

Tahun 1970-1980 kebijakan politik pertanahan Nasional dalam program transmigrasi pada masa Pemerintahan Orde Baru. Untuk penyebaran penduduk Indonesia

Tahun 1980-1999 Pelaksanaan Replita I sampai Replita VI Pemerintahan Orde Baru. Dalam rangka tinggal landas.

Tahun 1999-2019 Pemerintahan pada masa Reformasi memberi kebebasan berpendapat dalam berdemokrasi tidak otoriter di banding pada masa pemerintahan

Orde Baru, konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat di Kabupaten Jayapura Papua meningkat tinggi karena banyaknya gugatan dari masyarakat hukum adat yang merasa dirugikan, secara politik masyarakat adat tidak takut lagi di tuduh sebagai OPM (Organisasi Papua Merdeka). Perkembangan ekonomi yang pesat konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat tidak dapat dihindarkan harus mendapat penyelesaian menurut hukum adat.

Hakekatnya tanah hak ulayat awal mula milik masyarakat adat sehingga masyarakat adat mempertahankan tanah adat. Manusia berasal dari tanah dan akan kembali ke tanah, maka secara logis dikatakan oleh orang (suku) Ngadhu-bhaga bahwa ketika manusia lahir, ia berasal dari Rahim ibu, laa mula ula muku, wado tuka ine. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa antara manusia dengan tanah atau bumi mempunyai hubungan bersifat abadi. Bersifat abadi artinya hubungan antara manusia dengan tanah atau bumi ini tidak dapat dipisahkan oleh apapun juga, termasuk oleh kematian (Rato, 2016:57).

5.1 Aktor-Aktor Konflik Pengalihan Tanah Hak Ulayat dari Luar Masyarakat Hukum Adat

Pengalihan Tanah Hak Ulayat dilakukan pihak masyarakat hukum adat dengan menerima kompensasi pembayaran dari pihak pembeli. Tanda peralihan Tanah Hak Ulayat dengan diterbitkannya surat pelepasan Tanah Hak Ulayat, ditanda tangani para pemilik Tanah Hak Ulayat, para tokoh adat,

kepala suku, mengetahui Ondoafi dan kepala distrik sebagai wakil dari pihak Pemerintah. Para tergugat mempertahankan kepemilikannya hak atas tanahnya yang dikuasai sebagai akibat konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat, sehingga berperan sebagai aktor konflik sebagai tergugat berikut:

5.1.1 Subjek Hak Perseorangan

Kepemilikan hak perseorangan atas kepemilikan tanah bekas Tanah Hak Ulayat dengan bukti surat pernyataan pelepasan adat sebagai pemegang hak yang dikuatkan bukti sertifikat. Penerbitan sertifikat atas dasar permohonan kepada kantor kementerian agraria/ BPN kota/kabupaten. Pengajuan permohonan pendaftaran pertama kali (sporadik) dengan syarat surat pernyataan pelepasan Tanah Hak Ulayat.

Tanah Hak Ulayat yang sangat luas terjadi tumpang tindih pengakuan adat karena belum ada peta kepemilikan Tanah Hak Ulayat yang dibuat oleh BPN dalam bentuk peta hak ulayat. Masing-masing suku mengakui kepemilikan Tanah Hak Ulayat, sehingga batas pengakuan suku-suku lain terhadap kepemilikan tanah tersebut menjadi konflik. Dalam kehidupan masyarakat hukum adat, Ondoafi memiliki tanah adat milik perseorangan/pribadi lebih luas dibandingkan masyarakat hukum adat lainnya.

Konflik yang sering terjadi disebabkan proses pengalihan yang tidak sesuai prosedur menurut hukum adat, sehingga masyarakat Hukum Adat merasa dirugikan. Pembayaran dan

pembagian uang kompensasi juga menjadi alasan konflik. Anggota masyarakat Hukum Adat tidak mendapat pembagian sesuai dengan hasil keputusan dalam sidang musyawarah Adat.

Pemahaman yang keliru para pemohon pengalihan Tanah Hak Ulayat, semua proses diserahkan oleh para Tua-Tua Adat (Abuafa) Ahona dan Kepala suku, karena pemohon berpendapat Tanah Hak Ulayat milik para Tua-Tua Adat (Abuafa), Kepala Suku dan Ondoafi. Pemahaman demikian salah karena para tokoh adat Ondoafi/Ondofolo bukan pemilik Tanah Hak Ulayat tetapi penyelenggara Pemerintahan Adat. Tanah Hak Ulayat adalah tanah milik bersama (komunal) masyarakat hukum adat.

5.1.2 Badan Usaha Milik Swasta

Para investor dalam penanaman modal untuk pengembangan perusahaan khususnya perkebunan kelapa sawit membutuhkan tanah yang sangat luas kurang lebih \pm 100.000 hektar. Kebutuhan akan tanah harus dilakukan dengan pelepasan Tanah Hak Ulayat. Proses untuk mendapatkan tanah sangat sulit bahkan tidak sedikit yang menempuh proses yang tidak sesuai prosedur Hukum Adat. Sehingga akan mendapat penolakan pemalangan dan tantangan masyarakat Hukum Adat. Proses pengalihan yang syarat kepentingan baik dari perusahaan dan masyarakat Hukum Adat dengan kepentingan pribadi atau kelompok masyarakat adat saling berbenturan, sehingga konflik tidak bisa dihindarkan. Tanah Hak Ulayat bukan milik pribadi

suku akan tetapi sebagai milik bersama (komunal), sebagai hak ulayat.

Badan usaha milik swasta, yang sudah mengeluarkan modal besar akan mempertahankan penguasaan atas Tanah Hak Ulayat. Segala upaya agar Tanah Hak Ulayat yang telah dibuat surat pernyataan pelepasan adat, diterbitkan oleh masyarakat adat seluas \pm 10.000 hektar pengadaan tanah untuk perkebunan kelapa sawit. Selanjutnya dimohonkan HGU dan diajukan proses pendaftaran pada kantor BPN pusat, BPN wilayah Provinsi, BPN Kota/Kabupaten sesuai kewenangannya berdasarkan luas tanah yang dimohon guna penerbitan HGU. Persyaratan mendasar yang harus dipenuhi sebagai alas hak dari masyarakat hukum adat yaitu surat pernyataan pelepasan tanah adat, sehingga kepemilikan Tanah Hak Ulayat tinggal sejarah. Masyarakat hukum adat akan kehilangan tanah sebagai sumber kehidupan dan kelangsungan kehidupan generasi selanjutnya.

5.1.3 Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat

Pembangunan infrastruktur Pemerintah dalam pelaksanaan sangat membutuhkan pembebasan dengan pelepasan Tanah Hak Ulayat. Program transmigrasi pada masa Pemerintahan Orde Baru dalam proses pelepasan Tanah Hak Ulayat dengan melakukan pendekatan militerisasi, sehingga masyarakat Hukum Adat mendapat tekanan intimidasi untuk melepaskan Tanah Hak Ulayat-nya dengan tidak sesuai prosedur Hukum Adat. Proses pelepasan dimanfaatkan oleh pelaksana

oknum Pemerintah dengan berbagai kepentingan. Kondisi seperti ini masyarakat Hukum Adat tidak mendapat ganti rugi dan kompensasi selayaknya sesuai hasil keputusan Dewan Adat dalam musyawarah pelepasan Tanah Hak Ulayat. Konflik pelepasan Tanah Hak Ulayat untuk program transmigrasi pada masa Pemerintahan Orde Baru tidak diselesaikan sehingga meninggalkan konflik. Konflik terhadap tanah transmigrasi berdampak tidak hanya pada Pemerintah tetapi juga pada warga transmigrasi sebagai penduduk pendatang.

Konflik disebabkan karena pembebasan lahan untuk warga transmigrasi tidak dilakukan proses pengalihan menurut hukum adat dengan musyawarah mufakat bersama para kepala suku, ondoafi sebagai tokoh-tokoh adat, pemerintah tidak dapat menunjukkan bukti surat pernyataan pelepasan tanah adat yang sah sesuai kekuasaan wilayah adat.

Berdasarkan surat Rekomendasi Majelis Rakyat Papua, nomor : 593/475/MRP/2009 memaparkan beberapa bukti :

1. Bahwa berdasarkan kebutuhan pemerintah, maka pada tanggal 18 Juli 1975 masyarakat adat Nimbokrang Kabupaten Jayapura melepaskan atau menyerahkan tanah seluas 3.000 ha kepada Pemerintah untuk lokasi pemukiman Transmigrasi.
2. Dalam surat Pernyataan pelepasan hak atas tanah 18 Juni 1975 tidak disebutkan batas-batas tanah. Namun batas-batas tanah yang dimaksud telah jelas dalam Surat Keputusan Gubernur KDH.Tk.I Irian Jaya

Nomor : 50/GIJ/1977, tanggal 7 Juni 1977. Luas tanah : 2.600 Ha, yang sekarang disebut Lokasi Transmigrasi Nimbokrang.

3. Tanah Transmigrasi Benyom Jaya I dan Benyom Jaya II Distrik Nimbokrang Kabupaten Jayapura berada di luar tanah Negara seluas 2.600 Ha.
4. Tanah Transmigrasi Benyom Jaya I dan Benyom Jaya II Distrik Nimbokrang Kabupaten Jayapura adalah milik masyarakat adat Benyom yang tidak pernah dilepaskan atau diserahkan kepada pemerintah untuk lokasi pemukiman Transmigrasi. Tanah tersebut seluas 1.800 Ha.

Konflik pelepasan Tanah Hak Ulayat terhadap tanah transmigrasi berakibat tidak adanya pengakuan kepemilikan tanah yang sudah diterbitkan sertifikat oleh BPN. Kepemilikan sertifikat bagi warga transmigrasi dikeluarkan oleh Negara atau Pemerintah tidak mendapat pengakuan dari masyarakat Hukum Adat. Mereka tidak mengakui dan menolak adanya pengakuan kepemilikan sebagai hak milik atas dasar sertifikat. Masyarakat Hukum Adat melakukan tindakan pemalangan, pelarangan menggunakan lahan tanah bagi warga transmigrasi. Gugatan terhadap tanah milik lahan warga transmigrasi ditunjukkan kepada Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat untuk dapat menyelesaikan konflik. Penghentian konflik Tanah Hak Ulayat akan berakhir jika ada pembayaran kompensasi dan penyelesaian dari pihak Pemerintah. Mediasi melalui musyawarah Dewan

Adat dalam peradilan adat harus ditempuh agar keberadaan masyarakat transmigrasi bisa hidup rukun berdampingan bersosialisasi dengan suku budaya adat istiadat masyarakat Hukum Adat.

Warga masyarakat transmigrasi oleh masyarakat Hukum Adat hanya diakui hak atas kepemilikan sertifikat tanah yang diakuinya sebatas dengan hak pakai. Meskipun sertifikat dengan hak milik tidak diperbolehkan melakukan jual beli, jika itu dilakukan akan mendapatkan tantangan oleh masyarakat Hukum Adat. Konflik horizontal antara masyarakat hukum adat dan warga transmigrasi harus segera diselesaikan oleh Pemerintah. Berdasarkan kenyataan konflik yang terjadi pada masa Pemerintahan Orde Baru yang tidak terselesaikan hingga saat ini, masyarakat adat menolak program transmigrasi.

5.1.4 Kementerian Agraria Badan Pertanahan Nasional

BPN diberi wewenang untuk menyelenggarakan peruntukan permohonan dan pemberian hak atas tanah sesuai ketentuan Undang-Undang pokok agraria No.5 Tahun 1960 dan peraturan lain yang terkait. Proses permohonan dan pemberian hak kepada pemohon dalam penerbitan sertifikat sering mendapat gugatan dari pihak masyarakat Hukum Adat yang mempersoalkan surat pelepasan Tanah Hak Ulayat sebagai alas hak dari masyarakat Hukum Adat. Proses tahapan dan pelepasan yang dilakukan dianggap masyarakat adat tidak sesuai proses menurut Hukum Adat sehingga menimbulkan konflik pelepasan

Tanah Hak Ulayat di kabupaten Jayapura Papua. Proses dan tahapan dalam penerbitan sertifikat oleh Badan Pertanahan Nasional sudah sesuai prosedur, akan tetapi masyarakat hukum adat tidak memanfaatkan waktu pengumuman 2 (dua) bulan berturut-turut sebagai masa sanggah.

Persyaratan proses pendaftaran permohonan sertifikat sebagai berikut:

- a. Pengakuan Hak dari masyarakat Hukum Adat. Sebagai bukti pemilikan Tanah Hak Ulayat berisi sejarah pemilikan Tanah Hak Ulayat dari suku yang disahkan Ondoafi.
- b. Surat pernyataan pelepasan Tanah Hak Ulayat dengan legitimasi oleh Ondoafi/Ondofolo, kepala suku, para tokoh adat dan kepala Distrik wakil dari Pemerintah.
- c. Identitas Kartu Tanda Penduduk (IKTP) pemohon.
- d. Denah lokasi peta Tanah Hak Ulayat.

Berdasarkan syarat tersebut di atas BPN kota/kabupaten akan memproses permohonan sertifikat dengan tahapan sebagai berikut:

- a. Pendaftaran dengan mengidentifikasi berkas, jika berkas lengkap akan terbit surat perintah setor (SPS) dalam isian 301 pada aplikasi. Pemohon membayar kepada bank sebagai PNBPN (Penerimaan Negara Bukan Pajak).
- b. Pembayaran ditujukan kepada bank akan keluar kode billing bukti pembayaran dan di serahkan kepada bendahara penerima dalam isian 305 pembayaran dan isian 306 sebagai tanda pembayaran dasar PP. 128 Tahun 2012.

- c. Dengan bukti pembayaran PNPB akan diajukan pada bagian pengukuran untuk proses pengukuran.
- d. Proses pengukuran juru ukur akan datang meninjau dan melakukan pengukuran Tanah Hak Ulayat yang dimohon sertifikat dengan disaksikan para pemilik tetangga batas-batas tanah.
- e. Hasil pengukuran pada data isian 307-308 pelaporan hasil pengukuran sesuai kondisi peta lapangan.
- f. Dari hasil pengukuran akan keluar surat ukuran sebagai peta bidang tanah yang dimohon sertifikat.
- g. Berkas akan diserahkan kepada seksi-seksi Hubungan Hukum (H2K).
- h. Rapat dijadwalkan oleh panitia A terhadap kepemilikan tanah pemohon sertifikat.
- i. Berkas dapat diproses atau tidak atas dasar risalah panitia A Risalah Pengukuran Data (RPD).
- j. Pengumuman yang dilakukan BPN kota/kabupaten 2 (dua) bulan berturut-turut untuk mendapat tanggapan dan keberatan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan.
- k. Penerbitan sertifikat sebagai bukti hak kepemilikan oleh BPN atas nama pemohon.
- l. Surat keputusan/berita acara penyerahan hak atas tanah.

Data yang tersedia harus dipelihara menunjukkan keadaan mutakhir. Asas yang mutakhir ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data tersimpan di kantor pertanahan selalu sesuai

dengan keadaan di lapangan. Asas terbuka, bahwa masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat (Radhite, 2018:98).

Konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat sering terjadi sertifikat sudah terbit dan pemohon sudah mendapatkan pengakuan hak oleh Negara atas tanah tersebut dengan memiliki sertifikat hak sesuai peruntukannya. BPN dalam penerbitan sertifikat atas dasar surat pelepasan Tanah Hak Ulayat selalu sebagai tergugat atas penerbitan sertifikat. Pemohon pendaftaran sepanjang proses yang dilaksanakannya dengan benar tidak ada penyimpangan, BPN tidak terbukti melakukan pelanggaran dalam proses penerbitan sertifikat. Konflik pelepasan Tanah Hak Ulayat yang melibatkan BPN melalui sengketa akan melakukan mediasi dan negosiasi dengan pihak Adat. BPN mengundang para pihak yang berkonflik Ondoafi, Kepala Suku, Abuafa, Ahona dan untuk mendapat keterangan dari masing-masing pihak. Mediasi untuk mengecek kebenaran syarat-syarat pemohon sertifikat apakah ada pemalsuan dokumen persyaratan permohonan sertifikat.

Proses mediasi dan negosiasi oleh seksi sengketa BPN kemudian akan ditindaklanjuti secara mendalam terhadap hasil temuan dari keterangan pemohon yang berkonflik, jika konflik tidak dapat diselesaikan akan digelar sidang oleh Dewan Adat pada Para-Para Adat untuk mendapat putusan yang tidak merugikan salah satu pihak (Yosep Simon Done, Wawancara, 20 Juli 2018).

5.2 Konservatisme Para Aktor Konflik Pengalihan Tanah Hak Ulayat dalam Masyarakat Hukum Adat

Aktor konflik dalam masyarakat hukum adat berdasarkan peranan otoritas Pemerintahan adat sebagai berikut:

5.2.1 Ondoafi/Ondofolo

Sikap dan perilaku Ondoafi yang karismatik sebagai pemimpin dalam Pemerintahan adat yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam masyarakat hukum adat. Memimpin dan sebagai panutan beberapa kepala-kepala suku, Tokoh-tokoh masyarakat Hukum Adat. Kedudukan dan kekuasaan yang besar mempunyai wewenang menentukan arah kebijakan dalam Pemerintahan adat. Ondoafi dalam Pemerintahan adat dalam tugasnya dibantu oleh para tokoh adat kepala suku, Abuafa, Ahona sehingga dalam pengambilan keputusan adat menimbang, meminta pendapat dari para Tua-Tua Adat dan kepala suku. Penegakan hukum adat dengan dilaksanakan sidang dewan adat suku.

Ondoafi dengan putusan dewan adat memanggil aktor-aktor konflik terhadap para pihak yang berkonflik. Pertentangan nilai, tujuan dan kepentingan para pihak di musyawarahkan dalam para-para adat. Sikap Ondoafi dalam melihat perbedaan peranan, kedudukan para pihak sebagai aktor konflik. Pengalihan Tanah Hak Ulayat mencari solusi yang terbaik untuk tidak merugikan para pihak.

Tindakan Ondoafi apabila pengalihan Tanah Hak Ulayat merugikan otoritas kewenangan Pemerintahan adat,

memerintahkan untuk melakukan pemalangan, tuntutan ataupun gugatan kepada pihak pemilik bekas Tanah Hak Ulayat yang telah diterbitkan sertifikat oleh BPN. Pihak pembeli yang terkena dampak konflik mempertahankan hak dan kepentingan dengan menggunakan bukti-bukti kepemilikannya. Para aktor konflik Tanah Hak Ulayat dapat dikelompokkan kedalam peran, kepentingan dan tujuan masing-masing pihak yang berkonflik.

Konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat Ondoafi dalam kekuasaannya memanggil Abuafa, Ahona dan Kepala Suku dalam sidang peradilan Adat. Keputusan dalam sidang dewan tersebut harus ditaati oleh semua pihak. Keputusan yang telah disepakati, jika ada pihak-pihak yang tidak mentaati akan dilanjutkan pada sidang dewan adat suku Sentani (DASS) dan Ondoafi/Ondofolo memanggil semua pihak yang berkonflik dalam persidangan DASS. Para pihak yang berkonflik wajib hadir atas undangan Ondoafi dalam sidang DASS untuk mendengarkan dan memberi tanggapan kesaksian para pihak yang berkonflik.

Kekuasaan dan wewenang Ondoafi/Ondoafolo dapat memaksa hadir dalam persidangan Adat, jika para pihak tidak hadir dan tidak mencukupi korum jumlah yang hadir, maka sidang akan ditunda dan akan ditentukan sesuai hasil musyawarah Adat dalam persidangan. Ondoafi/Ondofolo akan memanggil Ahona dan para kepala suku atas legitimasi pengesahan terhadap persyaratan pelepasan Tanah Hak Ulayat.

Proses dalam tahapan sidang musyawarah Adat sebagai berikut:

- a. Pemohon harus menjelaskan peruntukan Tanah Hak Ulayat yang akan dilepaskan dengan syarat tidak merugikan masyarakat hukum adat.
- b. Obyek tanah yang akan dilepaskan milik masyarakat hukum adat Suku yang berhak harus melampirkan peta kepemilikan tanah dan sejarah asal usul tanah.
- c. Dihadiri oleh para tokoh adat Ondoafi/Ondofolo, Kepala Suku, Abufa, Ahona dan masyarakat hukum adat yang berkonflik.
- d. Legitimasi pengesahan surat pernyataan pelepasan Adat oleh Ondoafi/Ondoafolo, Kepala Suku, para tokoh adat atas dasar musyawarah adat mengetahui kepala Distrik wakil dari pihak Pemerintah.
- e. Masyarakat hukum adat menerima kompensasi pembayaran dari pembeli diserahkan kepada masyarakat hukum adat melalui berita acara penyerahan sebagai kwitansi pembayaran serta pembagiannya oleh pihak adat. Masing-masing pihak membubuhkan tanda tangan sebagai tanda persetujuan dalam pelepasan Tanah Hak Ulayat.

Proses penegakan hukum dapat terjadi melalui 2 (dua) cara yaitu proses litigasi dan non litigasi. Dari kedua cara itu lembaga (seperti negosiasi, mediasi, arbitrase, dll) dapat dijadikan sarana tercapainya tujuan penegakan hukum yaitu: damai di luar proses litigasi (outside the court).

Negosiasi sebagai salah satu lembaga Alternative Penyelesaian Sengketa (APS) terkait langsung dengan proses penegakan hukum di Indonesia.

Proses penegakan hukum selalu dilandasi sistem hukum dan sistem peradilan di Indonesia. Bahasan untuk penerapan negosiasi perlu memuat 3 (tiga) unsur landasan yaitu:

- 1) Landasan konseptual, yang memuat bahasan karakter kepribadian pelaku negosiasi.
- 2) Landasan konstitusional, yang membuat berbagai ketentuan hukum termasuk UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan.
- 3) Landasan operasional yang memuat landasan penegakan hukum dalam bagian-bagian:
 - a) Sistem hukum.
 - b) Sistem peradilan.
 - c) Bagan status kekuasaan kehakiman.
 - d) Bagan landasan hukum acara. (Panggabean, 2017:19)

5.2.2 Kepala Suku

Masyarakat hukum adat dipimpin oleh kepala suku (karet). Kepala suku sangat berperan dalam masyarakat hukum adat, sehingga kehormatan, karismatik seorang kepala suku dijunjung tinggi. Konflik Tanah Hak Ulayat yang terjadi sejauhmana, peran kepala suku kerana yang paling mengetahui tentang asal-usul, batas-batas, luas dan pemilik hak masyarakat

hukum adat yang mendiami, mengelola, memanfaatkan Tanah Hak Ulayat tersebut.

Kekuasaan kepala suku bertugas membagi peruntukan penyelenggaraan Tanah Hak Ulayat kepada masyarakat hukum adat. Kewenangan kepala suku atas dasar musyawarah para-para adat dalam mengalihkan Tanah Hak Ulayat kepada masyarakat adat dan kepada pihak lain yang bukan anggota masyarakat hukum adat.

Proses pengalihan Tanah Hak Ulayat harus melalui hasil musyawarah dan dihadiri serta disetujui oleh tua-tua adat (abuafa). Fungsi dan peran Abuafa mengayomi dan penasehat dalam masyarakat hukum adat dengan tugas sebagai berikut:

1. Sebagai eksekutor terhadap semua keputusan kepala suku atas dasar musyawarah adat bersama dalam sidang para-para adat (peradilan adat).
2. Memimpin masyarakat hukum adat dibawah kekuasaan ahona (mata rumah dalam suku) dan kepala suku.

Ahona (mata rumah dalam suku) tugas dan wewenang Ahona atas dasar kekuasaan kepala suku, Ahona akan mendapatkan semua informasi dari Abuafa sebelum disampaikan kepada kepala suku. Kedudukan Ahona lebih tinggi dibandingkan dengan Abuafa bertugas meminta pertanggungjawaban abuafa terhadap masalah-masalah yang terjadi dalam masyarakat hukum adat kemudian disampaikan kepada kepala suku dalam sidang-sidang dewan adat. Masyarakat hukum adat atau orang di luar hukum adat tidak bisa

berhubungan langsung dengan kepala suku, dalam menyampaikan masalah harus melalui Abuafa dan Ahona yang akan menyampaikan kepada kepala suku dalam sidang dewan adat. Hukum Islam, adat disebut juga dengan istilah ‘urf yang secara harfiah adalah suatu keadaan, ucapan, perbuatan, atau ketentuan yang telah dikenal manusia dan telah menjadi tradisi untuk melaksanakannya atau meninggalkannya. Setiap adat atau ‘urf akan mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan zamannya sehingga ‘urf tidak berlaku universal, bukan hanya lokal, bahkan ‘urf sifatnya parsial (Syafei, 006:185).

Berdasarkan perspektif sosiologis, adat merupakan gejala sosial yang berbentuk atas dasar interaksi. Hubungan sosial tidak dapat terlepas dari tujuan yang hendak dicapai oleh masing-masing yang berinteraksi. Apabila dalam interaksinya menghadapi berbagai gejala disosialisasi dan sebagai penyebab lahirnya konflik, disitulah peraturan sosial dibutuhkan.

Pelembagaan adat yang merupakan hukum sosial bergantung pula kepada kharismatik ketua adat atau kokolot (sunda). Biasanya ketua adat bersifat genetis yang pergantiannya dilakukan secara turun temurun dengan menggunakan prinsip kerajaan. Masyarakat yang berprinsip kepada adat senantiasa berpegang teguh pada prinsip-prinsip di bawah ini:

- a. Prinsip kebutuhan akan pemimpin.
- b. Prinsip bertanggung jawab kepemimpinan.
- c. Prinsip hubungan pemimpin dengan yang dipimpin berdasarkan persaudaraan.

- d. Prinsip gotong-royong dan kekeluargaan.
- e. Prinsip perkawinan satu suku (isogomi).
- f. Prinsip ketaatan pada norma sosial dan adat sebagai sendi utama bermasyarakat.
- g. Prinsip musyawarah mufakat.
- h. Prinsip tolong-menolong dengan landasan solidaritas mekanik.

Juhaya S. Pradja mengatakan bahwa hukum adat yang terlembagakan merupakan sistem sosial yang terdiri dari berbagai subsistem kemasyarakatan yang saling terkait. Subsistem yang dimaksud adalah: 1) subsistem fisik; 2) subsistem biologis; 3) subsistem politik; 4) subsistem fisik; 5) subsistem sosial; 6) subsistem budaya; 7) subsistem kesehatan; 8) subsistem pertahanan keamanan; 9) subsistem hukum (Nasution, 2014:135).

Hukum adat pada prinsipnya tidak memperbolehkan melakukan jual beli pengalihan tanah hak ulayat. Larangan jual beli tanah adat juga disampaikan oleh Majelis Rakyat Papua (MRP), bertujuan agar menjaga Sumber Daya Alam (SDA) tanah hak ulayat untuk kelangsungan kehidupan masa depan anak cucu bagi anggota masyarakat hukum adat. Himbuan dari majelis rakyat papua dilaksanakan dan dijalankan oleh para Ondoafi/Ondofolo, kepala-kepala suku, abuafa, akhona sebagai tokoh adat. Ondoafi sebagai pemimpin otoritas pemerintahan adat dengan kekuasaannya menjalankan berdasarkan masyarakat adat.

Sikap ondoafi kepada suku dan tanah adat akan menolak terhadap jual beli tanah hak ulayat maupun tanah adat yang dimiliki perseorangan anggota masyarakat adat berdasarkan kepemilikan kesukuan. Masyarakat tidak memiliki hak milik tetapi menggunakan hak pakai dari kesukuan yang kemudian bisa dialihkan kepada anggota suku lainnya berdasarkan keturunan dan perkawinan. Berlakunya hukum adat ini secara turun temurun ditaati oleh seluruh anggota masyarakat adat. Pengalihan dengan jual beli akan mendapat tantangan keras karena pelanggaran terhadap hukum adat yang berlaku, yang berakibat rasa saling curiga antara suku dan anggota masyarakat adat. Kegoncangan hukum adat menimbulkan tindakan-tindakan intimidasi, pemalangan-pemalangan untuk berusaha menghalangi terjadinya pengalihan tanah hak ulayat.

Tanah hak ulayat (*khani*) dikelola berdasarkan otoritas pemerintahan adat diatur oleh ondoafi, kepala-kepala suku, abuafa, akhona sebagai tua-tua adat. Setiap pengalihan tanah hak ulayat maupun tanah adat berdasarkan kepemilikan kesukuan harus dengan musyawarah adat pada rumah adat (*Obee / Yo Riya*). Pelaksanaan musyawarah adat dalam sidang adat (*para-para adat*) untuk mendapat sanggahan, pemikiran, jawaban dari para pihak yang berkonflik dan arahan-arahan dari ondoafi, kepala suku, abuafa, akhona sebagai tokoh adat. Sanggahan, penolakan, persetujuan dari para hadirin yang hadir dalam sidang para-para adat akan diperhatikan oleh sekretaris sidang dan hakim sidang yang kemudian akan dibuat suatu notulen rapat

untuk kemudian sebagai dasar keputusan sidang musyawarah adat. Keputusan sidang para-para adat akan disampaikan dengan mempertimbangkan semua masukan dari fakta persidangan dan akan dilanjutkan pada sidang berikutnya dengan agenda masalah yang belum mendapat penyelesaian dan rasa keadilan para pihak. Sidang para-para adat akan menyampaikan putusan terakhir dan apabila masih ada pihak yang merasa belum mendapat keadilan akan diajukan surat keberatan kepada Dewan Adat Suku Sentani (DASS) untuk diselenggarakan sidang peninjauan kembali dengan menghadirkan semua para pihak dan saksi-saksi yang memperkuat pokok konflik dan pemicu konflik sehingga dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi sekretaris dan hakim Dewan Adat Suku Sentani (DASS) dalam mengambil keputusan.

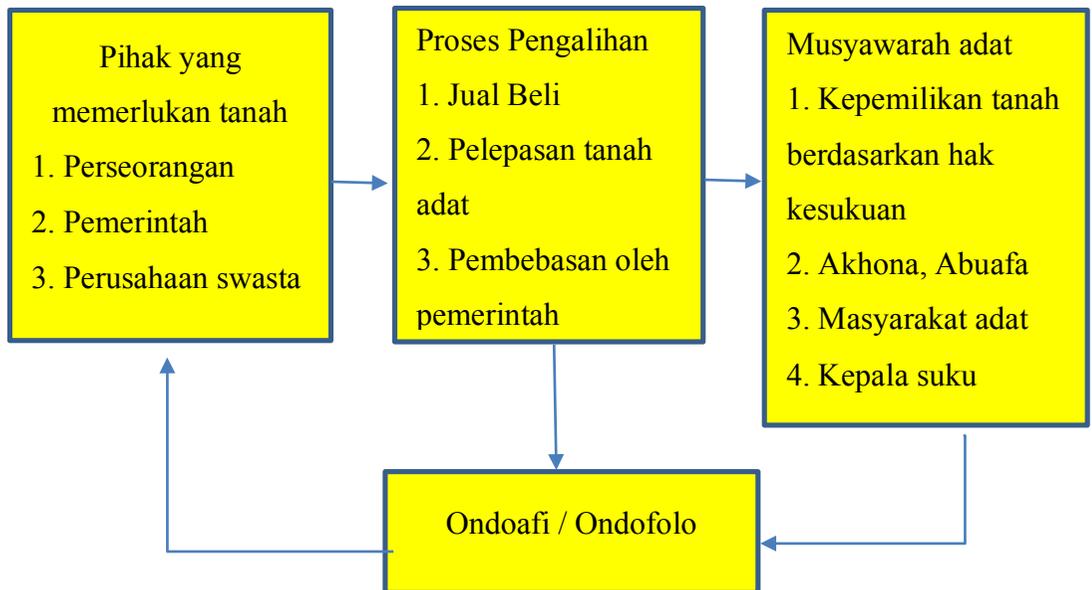
Konflik (*Isham Phela*) pengalihan tanah hak ulayat terjadi adanya pemikiran masyarakat adat yang tetap mempertahankan tanah hak ulayat dan masyarakat adat yang sudah maju pola pemikirannya untuk kemajuan masyarakat adat, untuk menerima pelaksanaan program-program pemerintah. Pemerintah Indonesia sangat membutuhkan tanah hak ulayat dengan proses pengalihan, pembebasan menurut hukum adat sehingga dikemudian hari tidak menimbulkan konflik yang berakibat menghambat proses pembangunan infrastruktur pemerintah yang juga merupakan kepentingan kemajuan masyarakat hukum adat. Kontradiksi pemikiran di dalam masyarakat hukum adat menimbulkan kegoncangan dan saling kecurigaan di antara masyarakat hukum adat yang tetap mempertahankan tanah hak ulayat berdasarkan

hukum adat dan masyarakat yang mempunyai pola pemikiran maju demi kemajuan masyarakat adat itu sendiri yang menerima pelaksanaan program pemerintah.

Masyarakat hukum adat yang mempertahankan tanah hak ulayat tidak sepenuhnya menerima berlakunya hukum pertanahan nasional yang berlaku di Indonesia yaitu Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA tahun 1960). Undang-undang tersebut dipandang dan dipahami oleh masyarakat adat tersebut sebagai hukum yang berlawanan dengan hukum adat yang berlaku di Papua karena seluruh tanah di Papua semua merupakan tanah hak ulayat. Konflik berlakunya dualisme hukum yaitu hukum adat yang berlaku di Papua dengan hukum nasional yang berlaku di Indonesia akan meluas. Akar konflik yang sesungguhnya terjadi karena dalam pengalihan tidak melibatkan otoritas pemerintahan adat dengan musyawarah adat. Ondoafi tidak memberikan persetujuan bahwa masyarakat hukum adat merasa dirugikan hak tanah ulayatnya akan melakukan perlawanan dengan tidak memberikan legitimasi surat pernyataan pelepasan tanah hak ulayat.

Gambar 9

Konflik Pengalihan Tanah Hak Ulayat



5.2.3 Generasi Muda Adat Selaku Pewaris sebagai Aktor penggugat Tanah Hak Ulayat.

Generasi muda masyarakat hukum adat tidak mengakui Tanah Hak Ulayat yang telah dilakukan pengalihan oleh para tokoh adat. Kebenaran proses pengalihan Tanah Hak Ulayat diragukan kebenarannya, bahkan melakukan penolakan dan penyangkalan tanda tangan para tokoh adat. Klarifikasi sangat sulit dilakukan karena para tokoh adat yang diragukan kebenaran tanda tangannya setelah tokoh adat yang bersangkutan meninggal dunia. Keraguan pemalsuan kebenaran proses pengalihan atas surat pernyataan pelepasan adat, yang dibuat dan ditanda tangani para tokoh. Surat pelepasan dianggap palsu oleh hukum adat,

tidak mendapat pengakuan dari generasi muda masyarakat hukum adat.

Sertifikat dan surat pernyataan pelepasan Tanah Hak Ulayat sebagai alas hak yang diragukan menjadi sumber konflik. Pemalangan dan pelarangan penggunaan tanah dilakukan oleh generasi muda. Konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat sebenarnya terjadi dalam interen masyarakat hukum adat itu sendiri karena pembagian kompensasi sebagai pembayaran tidak dibagi sesuai hasil keputusan musyawarah adat. Para anggota masyarakat adat melalui generasi muda menuntut pembayaran kembali kompensasi dengan berbagai intimidasi kepada pembeli atau pemilik tanah dengan bukti sertifikat.

Generasi muda adat dengan pemikiran yang kritis tidak hanya melakukan tuntutan, pemalangan terhadap hak milik perseorangan, akan tetapi pada fasilitas Pemerintah dan perusahaan milik swasta. Pengaruh informasi global dan tingginya tingkat pendidikan membuat inovasi perubahan berpikir untuk kemajuan masyarakat adat. Para tokoh adat bersama para generasi muda adat sebagai pewaris Tanah Hak Ulayat melakukan pendataan Tanah Hak Ulayat yang sudah dialihkan dan yang masih milik bersama (komunal) masyarakat adat. Hasil pendataan yang diragukan pengalihannya ini yang menjadi sumber dan akar konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat.

Kedudukan generasi muda selaku penerima waris dalam Hukum Adat Papua maksudnya dalam pengertian sangat luas sebagai pemangku jabatan adat, memegang kekuasaan otoritas

Pemerintahan adat menggantikan pemangku jabatan orang tuanya. Tugas pemangku jabatan dari generasi muda untuk mempertahankan Hak Ulayat dengan tidak menjual belikan karena milik bersama Masyarakat Hukum Adat. Jika ternyata dialihkan pengalihan dengan surat pelepasan tanah adat harus melalui sidang musyawarah adat.

Generasi muda adat merupakan pewaris adat di Papua umumnya yang berhak menjadi pewaris anak laki-laki menganut paham patrilineal (garis keturunan laki-laki). Laki-laki mempunyai tanggung jawab yang besar berkewajiban mempertahankan kedudukan dan keberadaan suku dan keturunan dari nenek moyang. Perempuan tidak mendapatkan warisan akan tetapi dapat menerima pemberian dan hadiah atas harta perkawinan (maskawin) dari pihak laki-laki.

Harta warisan menurut hukum adat tidak merupakan sesuatu yang dapat dinilai harganya tetapi kesatuan yang tidak terbagi atau dapat terbagi menurut jenis macamnya dan kepentingan para warisnya. Harta warisan tidak dapat dijual sebagai kesatuan dan uang penjualan itu lalu dibagikan kepada para waris menurut ketentuan yang berlaku sebagaimana di dalam hukum waris Islam atau hukum waris barat.

Harta warisan adat terdiri dari harta yang tidak dapat dibagi-bagikan penguasaan dan pemilikannya kepada para waris dan ada yang dapat dibagikan. Harta yang tidak terbagi adalah milik para waris, ia tidak boleh dimiliki secara perseorangan. Tapi ia dapat dipakai dan dinikmati. Hal ini bertentangan dengan

pasal 1066 KUHPerdara alinea pertama yang berbunyi “Tiada seorangpun yang mempunyai bagian dalam harta waris peninggalan diwajibkan menerima berlangsungnya harta waris peninggalan itu dalam keadaan tidak terbagi (Hilman, 2015:9).

Secara teoritis sistem keturunan itu dapat dibedakan tiga corak, yaitu:

- a. Sistem Patrilineal, yaitu sistem keturunan yang ditarik menurut garis bapak. Dimana kedudukan laki-laki lebih menonjol pengaruhnya dari kedudukan wanita di dalam pewarisan (Gayo, Alas, Batak, Nias, Lampung, Buru, Seram, Nusa Tenggara, Irian).
- b. Sistem Matrilineal, yaitu sistem keturunan yang ditarik menurut garis ibu, dimana kedudukan wanita lebih menonjol pengaruhnya dari kedudukan pria dalam pewarisan (Minang Kabau, Enggano, Timor).
- c. Sistem Parental atau Bilateral, yaitu sistem keturunan yang ditarik menurut garis orang tua, atau menurut garis dua sisi (bapak, ibu), dimana kedudukan pria tidak dibedakan di dalam pewaris (Sumatra, Jawa, Kalimantan, Sulawesi dan lain-lain).

Antara sistem keturunan yang satu dan yang lain dikarenakan hubungan perkawinan dapat berlaku bentuk campuran atau berganti-ganti diantara sistem patrilineal dan matrilineal bilateral. Dengan catatan bahwa di dalam perkembangannya di Indonesia sekarang nampak bertambah besarnya pengaruh kekuasaan bapak-ibu (parental) dan tambahan

surutnya pengaruh kekuasaan beradat dalam hal yang menyangkut keadaan dan pewarisan.

Namun demikian terutama di kalangan masyarakat di pedesaan masih banyak juga yang masih bertahan pada sistem keturunan dan kekerabatan adatnya yang lama, sehingga apa yang dikemukakan Hazairin masih Nampak keberadaanya ia menyatakan “Hukum waris adat mempunyai corak tersendiri dari alam fikiran masyarakat yang tradisional dengan bentuk kekerabatan yang sistem keturunannya patrilineal, matrilineal, parental atau bilateral” (Hilman, 2015:23-24).

Sistem pewarisan adat Papua tidak mengenal sistem hukum waris barat sebagaimana diatur dalam hukum perdata dengan sistem individual karena tidak sesuai dengan Hukum Adat dan kekerabatan. Pewarisan di kabupaten Jayapura menganut sistem kolektif atau mayorat, yaitu dimana pengalihan hak penguasaan atas harta yang tidak dibagi-bagi itu Tanah Hak Ulayat, kekuasaan jabatan ada diserahkan kepada anak laki-laki tertua mengganti kedudukan sebagai penerus tanggung jawab mempertahankan suku dan tradisi adat istiadat dalam kekerabatan keturunan dengan hak kebersamaan (komunal).

Sistem kolektif setiap anggota waris dari harta bersama mempunyai hak memakai dan hak menikmati harta bersama itu tanpa hak menguasai atau memiliki secara perseorangan. Sistem mayorat ini ada dua macam dikarenakan perbedaan sistem keturunan yang dianut, yaitu mayorat lelaki seperti berlaku di lingkungan masyarakat adat Lampung, terutama yang beradat

padan, atau juga berlaku sebagaimana di teluk Yos Soedarso kabupaten Jayapura Irian Barat 16 dan sistem mayorat perempuan seperti berlaku di lingkungan masyarakat adat Semendo Sumatra Selatan.

Komnas HAM RI perwakilan Papua pada tanggal 28 Juni 2016 telah menerima pengaduan dari Pimpinan adat (ondoafi) Kampung Benyom, Distrik Nimbokrang, Kabupaten Jayapura perihal pengabaian terhadap keberadaan hak ulayat masyarakat adat Benyom. Di dalam pengaduan diterangkan beberapa hal :

1. Bahwa yang menjadi objek sengketa adalah tanah milik masyarakat adat Benyom seluas 1.300 ha yang oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Transmigrasi dan Kependudukan RI dijadikan sebagai lokasi transmigrasi bagi penduduk Jawa yang didatangkan ke Papua sejak tahun 1975.
2. Tanah yang dilepas untuk lokasi transmigrasi oleh masyarakat adat Benyom kepada pemerintah melalui surat pernyataan pelepasan hak atas tanah tanggal 18 Juni 1975 seluas 1.200 ha.
3. Tanah adat tersebut kemudian digunakan sebagai lokasi transmigrasi Besum Kampung Karya Bui Distrik Namblong dan lokasi transmigrasi Benyom Jaya, Kampung Benyom Jaya I dan Benyom Jaya II, Distrik Nimbokrang.
4. Akibat penggunaan lokasi tanpa izin maupun kesepakatan dengan masyarakat adat Benyom mereka harus kehilangan hutan tempat berburu dan berkebun.

Dengan adanya INPRES RI No. 9 tahun 2017 tanggal 11 Desember 2017, masyarakat Benyom berharap bahwa INPRES No. 9 tahun 2017 akan menjadi jembatan emas (penghubung) antara masyarakat adat Benyom dengan mantan kepala UP4B Bapak Darmono dan kabinet kerja pemerintah Provinsi Papua dan Pemerintah Kabupaten Jayapura sebagaimana yang telah diperintahkan oleh Presiden RI ke-7 Bapak Joko Widodo melalui instruksi Presiden Republik No. 9 tahun 2017 untuk menyelesaikan masalah tanah transmigrasi Benyom Jaya I dan Benyom Jaya II, Distrik Nimbokrang, Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri RI nomor : SK2/HPL/DA/1978 tanggal 18 Juni 1978.

Perluasan landasan pacu Bandara Sentani terdapat tumpang tindih pengakuan kepemilikan suku yang berdasarkan kepemilikan penguasaan fisik dengan pengakuan masing-masing anggota masyarakat adat dan kepemilikan tanah berdasarkan otoritas pemerintahan adat yang mendapat legitimasi dari ondoafi. Pemerintah melakukan pembayaran kepada anggota masyarakat adat atas kepemilikan pengakuan yang tidak mendapat legitimasi oleh otoritas pemerintahan adat. Masyarakat adat saling mengakui kepemilikan sehingga terjadi konflik perang suku diantara mereka yang berkepentingan. Ondoafi Fraus Yoku selaku ondoafi dan pemimpin otoritas adat menggugat pemerintah dan anggota pemerintahan adat yang mengaku atas kepemilikan suku pada Pengadilan Negeri Jayapura. Perang suku semakin meluas sehingga ondoafi Frans

Yoku menghentikan gugatan agar tidak banyak korban jiwa untuk terciptanya perdamaian (*Yan foi – yo foi*) dalam wilayah otoritas pemerintahan adat. Kedudukan *ondoafi* sebagai pengayom pelindung (*miyea me – mieangge me*) masyarakat adat dalam setiap konflik antara suku mengedepankan musyawarah dalam sidang adat (*Riyaa*) dengan cara pengajuan surat untuk penyelenggaraan sidang pada Dewan Adat Suku Sentani (DASS).

Generasi muda sebagai pewaris kepemilikan Tanah Hak Ulayat berdasarkan kesukuan tidak mempunyai hak untuk menjual, mengalihkan Tanah Hak Ulayat. Sumber Daya Alam (SDA) Tanah Hak Ulayat diatur oleh kepala-kepala suku, tokoh-tokoh adat, atas dasar legitimasi *ondoafi* sebagai pemimpin otoritas pemerintahan hukum adat, tidak semua generasi muda mempunyai hak pewarisan dalam pemerintahan adat karena yang mewarisi kedudukan berdasarkan anak sulung tertua laki-laki (*patrilineal*) karena kedudukan orang tuanya dalam pemerintahan adat. Anak sulung laki-laki dari kepala suku akan mewarisi kedudukan kepala suku dari orang tuanya, begitu juga berlaku untuk semua perangkat adat. *Ondoafi* akan mewariskan tahta kepemimpinan kepada anak sulung laki-laki dan apabila belum mendapat anak laki-laki menikah kembali untuk mendapat anak laki-laki guna melanjutkan kepemimpinan otoritas hukum adat. Generasi muda yang tidak mempunyai garis keturunan sebagai perangkat adat tidak berhak dan tidak mempunyai kewenangan bertindak berdasarkan hukum adat yang berlaku sebagai anggota masyarakat hukum adat biasa. Apabila generasi

muda tersebut mengalihkan tanah kepada orang perseorangan, pemerintah atau perusahaan swasta, dianggap melanggar hukum adat yang berlaku, sehingga perbuatan pengalihan dianggap tidak sah menurut hukum adat.

Konflik pengadaan Tanah untuk pembangunan infrastruktur Pekan Olah Raga Nasional ke-20 (dua puluh) Tahun 2020 yang akan di selenggarakan di Papua di kampung Harapan masih mendapat pemalangan gugatan ganti rugi oleh Masyarakat Hukum Adat suku Ohee-Ongge, meskipun Pemerintah telah membayar lunas kepada Masyarakat Hukum Adat akan tetapi disanggah oleh Masyarakat Hukum Adat pemilik sah menurut hukum adat yang sebenarnya. Pemerintah salah membayar tidak membayar langsung kepada kepala suku Ohee-Ongge (Bortolomeus Ongge) akan tetapi dibayarkan langsung kepada Kuasa Hukumnya yang tidak berhak dan telah meninggal dunia, pembayarannya diterima oleh anaknya Eliab Ongge.

Pembayaran sisa uang ganti rugi tanah kampung harapan sebesar Rp.10.600.000.000,- (Sepuluh milyar enam ratus juta rupiah) oleh Gubernur Papua (Lukas Enembe) dibayarkan kepada Agustinus P. Ohee sebesar Rp.3.000.000.000,- (tiga milyar rupiah) dan kepada Eliab Ongge sebesar Rp.7.600.000.000,- (tujuh milyar enam ratus juta rupiah). Tindakan ini merupakan perbuatan pidana yang sangat merugikan masyarakat suku Ongge. Perlu diketahui bahwa Agustinus P. Ohee merupakan anak kandung dari Alm. Hanoch Hebe Ohee dan Eliab Ongge adalah salah satu keponakan dari Alm. Max Ongge, keduanya

tidak berhak melanjutkan surat kuasa yang diberikan oleh keluarga besar Ongge kepada orang tua mereka yang merupakan PNS (Pegawai Negeri Sipil) di kantor gubernur pada masanya (Alm. Hanock Hebe Ohee & Alm. Max Ongge).

Konflik pengalihan tanah karena tidak diawali dengan proses adat yang benar. Pelepasan Tanah Hak Ulayat dilakukan dengan musyawarah mufakat dengan persetujuan para kepala suku, ahona, abuafa, keluarga pemilik tanah dengan mengetahui Ondoafi. Peran kepala suku, Ondoafi tokoh-tokoh adat untuk melindungi, mengayomi, memutuskan suatu konflik dalam masyarakat hukum adat. Konflik masalah tanah kampung harapan Sentani atas pembayaran Hak ulayat 62 hektar atas perkara nomor 381/PK/pdt/1989 untuk diproses pembayarannya. Hingga tanggal 29 juni 2013 sisa uang ganti rugi berjumlah Rp. 10.600.000.000,- (Sepuluh Milyar Enam Ratus Juta Rupiah) yang akan dibayar dalam dua tahap. Tahap pertama sebesar Rp.5.000.000.000 (Lima Milyar Rupiah) dan tahap kedua sebesar Rp.5.600.000.000 (Lima Milyar Enam Ratus Juta Rupiah) belum dibayar, akan tetapi pembayaran diserahkan kepada orang yang tidak berhak bukan kepada kepala suku dan masyarakat suku ongge. Suku dan masyarakat menyatakan salah bayar dan sampai saat ini masih memperkarakan Tanah Hak Ulayat masyarakat suku ongge.

Konflik pengadaan Tanah untuk pembangunan SMA Negeri 3 Sentani Timur Kampung Harapan atas Tanah Hak Ulayat Makhenuay seluas 10 hektare (Sepuluh Hektare). Bahwa

Tanah Hak Ulayat tersebut berada pada wilayah kekuasaan Ondofolo Suku Ongge yang di kuasai syah. Suku Ongge sebagai pewaris dan pemilik secara turun-temurun Tanah Hak Ulayat Daerah Makhenuay. Suku Ongge telah melakukan pengukuran (secara manual) terhadap seluruh lahan (areal) yang telah dimanfaatkan/digunakan/dimiliki oleh pihak SMA Negeri 3 dimana ternyata luas areal adalah 10 ha (100.000 m²) sedangkan nilai ganti rugi yang diminta adalah Rp.50.000.000.000,- (Lima puluh milyar rupiah). Nilai tersebut dianggap pantas dan wajar karena tanah bagi masyarakat Papua adalah harga diri / jati diri dan satu-satunya warisan yang paling berharga dan bernilai bagi turun-temurun (anak cucu). Pembayaran oleh Dinas P & K Provinsi Papua melakukan pembebasan lahan Tanah Hak Ulayat dengan transaksi jual beli kepada saudara Eliab Ongge, S.IP.,MM. dengan sertifikat hak milik nomor 158. Tanah Hak Ulayat tersebut merupakan tanah warisan Tanah Hak Ulayat Suku Ongge dan telah dilakukan pembatalan sertifikat oleh kantor BPN wilayah provinsi Papua nomor 73/KEP-91/XII/2011. Konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat terjadi karena pembayaran bukan kepada suku Ongge yang berhak.

Pernyataan sikap bersama keluarga besar Suku Ongge dan Suku Puhiri sebagai berikut :

1. Kami bersedia mengamankan sekolah dari setiap gangguan keamanan yang dilakukan dari dalam anggota keluarga kami, atas areal yang digunakan oleh sekolah nanti.

2. Sebagai pemilik lahan yang ditempati sekolah, kamipun bertanggung jawab terhadap gangguan keamanan oleh pihak lain atas areal yang kini dimiliki sekolah tersebut.
3. Mendasari butir 1 (satu) dan 2 (dua) diatas, kami kedua belah pihak Keluarga Besar Suku Ongge dan Keluarga Besar Suku Puhiri dengan ini pula menyatakan sikap tidak berkeberatan apabila pihak sekolah pun turut mengembangkan asetnya dengan memagari seluruh aset yang dimilikinya.

Tabel 5

Indikator Konservatisme Masyarakat Hukum Adat

No.	Indikator	Konservatisme			
		Ondoafi	Kepala suku	Ahona dan abuafa (Tokoh adat)	Generasi muda
1	Makna Tanah	Tanah Hak Ulayat merupakan ibu pertiwi bagi orang papua yang harus dipertahankan oleh masyarakat hukum adat.	Pemegang kekuasaan terhadap Tanah Hak Ulayat yang berwenang untuk membagi Tahan Hak Ulayat kepada masyarakat Hukum Adat	Menjaga Tanah Hak Ulayat dengan memberikan nasihat kepada Ondoafi berdasarkan musyawarah adat dalam sidang Adat.	Tanah sebagai warisan nenek moyang

2	Pengalihan Tanah Adat	Tanah Hak Ulayat tidak dapat dialihkan kepada orang yang bukan anggota Masyarakat Hukum adat	Pengalihan tanah hanya diperuntukkan bagi para anggota Masyarakat Hukum Adat	Memberikan penjelasan kepada kepala suku terhadap semua konflik Tanah Hak Ulayat	Memanfaatkan kekuasaan otoritas hukum adat meskipun tidak memiliki kewenangan terhadap pengalihan tanah Hukum Adat
3	Penggunaan Tanah	Pengelolaan tanah hak ulayat diatur berdasarkan otoritas Pemerintahan adat	Tanah Hak Ulayat di gunakan untuk Masyarakat Hukum Adat guna kebutuhan penghidupan sehari-hari	Ahona mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk mengeksekusi hasil musyawarah adat	Melakukan pengalihan Tanah Hak Ulayat tidak melalui prosedur menurut Hukum Adat

5.3 Alternatif Resolusi Konflik

5.3.1 Transformasi Generasi Muda dari Provokator menjadi Fasilitator

Generasi muda sebagai aktor konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat dengan pemikiran yang kritis menuntut pembatalan pengalihan Tanah Hak Ulayat. Para generasi muda mempertahankan kedudukan Tanah Hak Ulayat sebagai tanah komunal (milik bersama) masyarakat hukum adat. Pengalihan Tanah Hak Ulayat merupakan pelanggaran hukum adat karena terjadinya pengalihan dengan tidak sesuai prosedur menurut

hukum adat dengan tindakan paksaan. Intimidasi kepada para tokoh adat dalam pengalihan Tanah Hak Ulayat untuk melaksanakan program Pemerintah pada masa rezim Pemerintahan Orde Baru dengan pendekatan militerisasi dan intimidasi.

Generasi muda selaku aktor dan provokator dalam konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat dipilih sebagai fasilitator dalam penyelesaian konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat. Generasi muda dipilih sebagai fasilitator dalam penyelesaian konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat dengan kebijakan yang mendalam disebabkan dengan beberapa pertimbangan sebagai berikut:

1. Berpikir kritis dan inovatif
2. Pewaris Tanah Hak Ulayat
3. Penerus kedudukan hukum adat
4. Penjaga otoritas Pemerintahan adat
5. Anggota masyarakat hukum adat

Kriteria di atas merupakan generasi muda selaku anak Ondoafi, kepala suku dan tokoh adat akan dijadikan fasilitator guna mencari penyelesaian konflik, dalam usaha kesepakatan perdamaian dengan melihat latar belakang (*background*) konflik. Proses selanjutnya fasilitator menjelaskan kepada para pihak yang berkonflik untuk mendapat jawaban dan kemungkinan adanya kesepakatan dengan tujuan dan kepentingan para pihak untuk penghentian konflik. Pengaruh karismatik dari para generasi muda sebagai pewaris adat dan tokoh gereja yang kuat,

aktifis LSM, jabatan pada Pemerintah sangat efektif dalam penyelesaian konflik.

5.3.2 Pemberdayaan Generasi Muda Masyarakat Hukum Adat

Konsensus diantara para generasi muda adat sebagai aktor konflik pengadilan Hak Atas Tanah Ulayat bahwa undang-undang pertanahan harus bersifat adil dan jelas. Terkait dengan tanah hak individu, Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Hak bangsa sebagai Hak menguasai dari Negara. Hukum dapat di manipulasi sebagai instrumen kekuasaan untuk melemahkan individu atau kelompok Masyarakat Hukum Adat. Perdebatan peran hukum dalam kebijakan pertanahan terhadap legitimasi efisien dan keadilan. Negara bertujuan merekayasa sosial dengan merampas Hak Ulayat, mencabut haknya dengan argumen untuk kepentingan umum Pasal 6 UUPA semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, dipertegas dengan Pasal 7 UUPA untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Negara harusnya melindungi kepentingan hak setiap warga negara untuk mencapai kesejahteraan, bukan sebaliknya merugikan hak warga negara khususnya masyarakat Hukum Adat.

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 Ayat (2) UUPA merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan

memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Jadi, hak menguasai negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Sebagai konsekuensinya, kewenangan menguasai tanah oleh negara hanya bersifat publik semata (Sitorus dan Nomadyawati, 1994:7).

Sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 Ayat (3) UUPA, tujuan hak menguasai negara atas tanah adalah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, pelaksanaan kewenangan negara atas tanah haruslah dijalankan untuk mencapai kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan seluruh masyarakat dalam Negara Hukum Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Menurut UUPA, Hak menguasai tanah oleh Negara dipegang oleh Pemerintah pusat. Pemerintah daerah mendapat wewenang itu apabila ada pelimpahan wewenang dari Pemerintah pusat kepada Pemerintah daerah (tugas pembantuan/*medebewind*). Akibatnya, hak menguasai tanah oleh Negara bersifat sentralistis.

Setelah amandemen UUD 1945. Terjadi peralihan paradigma kekuasaan negara yang semula bersifat sentralistis dan cenderung otoriter berubah menjadi bersifat desentralistis dan demokratis. Begitu pula dengan kekuasaan negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara, yang semula bersifat sentralistis bergeser ke desentralistis. Hal ini membawa konsekuensi perubahan penafsiran tentang hak menguasai tanah

oleh Negara yang harus dikaitkan dengan Pasal 33 ayat (3), Pasal 18 ayat (5), Pasal 18 ayat (2), dan Pasal 28 ayat (4) UUD 1945. Pasal 18 ayat (5) berbunyi: Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan Pemerintah yang oleh Undang-Undang di tentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Pasal 18 ayat (2) berbunyi: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur oleh Undang-Undang.

Pasal 28 ayat (4) berbunyi: setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Seiring dengan penetapan asas otonomi daerah. Sebagai pelaksanaan kewenangan menguasai tanah oleh Negara dapat dikuasakan/dilimpahkan kepada daerah swantatra, yaitu kepala Pemerintah Daerah dan masyarakat Hukum Adat yang ada di daerah tersebut. Pelimpahan sebagai kekuasaan menguasai Negara ini dilaksanakan sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional sebagaimana diatur dalam peraturan Pemerintah yang berlaku di wilayah tersebut (Pasal 2 ayat (4) UUPA) (Syarief. 2012: 139).

Pengalihan Tanah Hak Ulayat yang tidak sesuai proses dan prosedur menurut Hukum Adat merupakan pelanggaran Pasal 43 Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otsus Provinsi Papua dan peraturan daerah Provinsi Papua No.23

Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Papua. Atas dasar pelanggaran kebijakan politik pertanahan yang otoriter, maka untuk memenuhi rasa keadilan, Pemerintah melakukan pemberdayaan generasi muda Masyarakat Hukum Adat, akibat dampak langsung dari kebijakan pertanahan yang otoriter dengan prioritas kebijakan sebagai berikut:

1. Pimpinan Pemerintah daerah
2. Pimpinan pada perusahaan daerah
3. Pendidikan dan kesehatan
4. PNS dan tenaga kerja swasta
5. Anggota TNI / Polri

Kebijakan strategis Pemerintah pusat diatas dalam rangka semangat menjalankan Otonomi Khusus Papua No. 21 Tahun 2001 dari sentralisasi ke desentralisasi dan penyelesaian konflik daerah termasuk konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat.

Secara sekilas, otonomi seperti memberikan keuntungan bagi suatu daerah karena mendapat perlakuan istimewa minimal dalam bentuk pemberian alokasi keuangan dan penetapan nilai-nilai lokal. Namun dalam batas tertentu, keistimewaan ini dalam konteks elit justru merupakan bentuk jebakan dalam bentuk mobilitas vertikal seorang elit. Elit di daerah otonomi cenderung disakralkan oleh publik daerah otonomi, sehingga kedudukan dan kewenangannya harus dipelihara dan dilestarikan. Implikasi individual bagi elit daerah otonomi justru menghambat karier politiknya. Studi dari M. Brems (2001) menunjukkan otonomi justru akan menjebak elit politik di daerah otonomi, sebagai satu-

satunya akses dan teramat sulit untuk mendapat akses politik di tingkat nasional (Surwandono, 2015 :53).

Meskipun otonomi daerah memberi keuntungan, dan keistimewaan bagi Papua, akan tetapi belum semua rakyat Papua menikmati keadilan dan kemakmuran. Otonomi menimbulkan dan menetapkan elit daerah tertentu, sehingga menimbulkan masalah baru dalam perebutan posisi politik. Perang suku sering terjadi dalam pemilihan kepala daerah yang menelan korban jiwa terjebak dalam konflik antar suku di Papua. Pelaksanaan otonomi khusus di Papua belum mencapai sasaran kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat Papua. Para kepala daerah yang terpilih mementingkan suku dan kelompoknya setelah mendapat pangkat dan kedudukan sebagai pejabat daerah.

5.3.3 Sosialisasi Hukum secara Simultan kepada Masyarakat Hukum Adat tentang Hukum Adat dan Hukum Nasional.

Kegiatan sosialisasi hukum Nasional dan hukum adat dilaksanakan secara simultan terus-menerus bekerja sama dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan hukum pertanahan yaitu Kementerian Agraria/BPN, Biro Hukum, Praktisi Hukum, Notaris/PPAT, Pengacara, LSM Peduli Hukum dan Hak Asasi Manusia. Penyuluhan akan pentingnya hukum Nasional dan hukum adat yang hidup di tengah-tengah masyarakat hukum adat agar mendapat perhatian, pengertian pemahaman sampai pada pelaksanaan tata kelola hukum adat dan hukum Nasional.

Sasaran yang akan dicapai dalam sosialisasi ialah subjek hukum yaitu masyarakat hukum adat yang hanya taat pada hukum adat yang belum mengakui dan menerima hukum Nasional. Objek penyuluhan tentang tata kelola Tanah Hak Ulayat sebagai pemicu konflik dalam pengalihan Tanah Hak Ulayat. Tujuan sosialisasi hukum untuk menumbuhkan rasa kesadaran masyarakat hukum adat terhadap hukum Nasional, sehingga mentaati hukum Nasional dan hukum adat sebagai warga Negara Indonesia yang taat hukum.

Terlepas dari berbagai masalah yang muncul selama proses integrasi Papua ke dalam NKRI, masalah kebenaran Pepera (Act of Free Choice) yang digugat dan upaya-upaya pelurusan sejarah sebagai target politik antara pihak-pihak yang tidak puas. Namun secara de jure dan defacto, Papua telah menjadi bagian dari NKRI dan menjadi Provinsi ke-26. Dapat dicatat bahwa pada tahun 1962, menjelang dikembalikannya wilayah tersebut kepada Indonesia, Pemerintah yang dipimpin Bung Karno memutuskan mengangkat status Wilayah Papua menjadi Provinsi terdiri dengan nama Irian Barat ini digunakan secara resmi tepatnya sampai tahun 1973 kemudian berubah menjadi Irian Jaya, sampai masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden RI ke empat dengan nama Papua.

Sama seperti penggunaan nama Irian, penggunaan nama Papua juga dengan alasan untuk menuruti keinginan orang pribumi bagian barat pulau Neuw Guinea, Abdurrahman Wahid atas nama Pemerintah RI kemudian memutuskan mengganti

nama Irian Jaya menjadi Papua. Mungkin karena nama Irian telah kehilangan arti sejarah dan maknanya, tapi lebih populer sebagai akronim dengan sebutan “Ikut (pro) Republik Indonesia Anti-Nedherland” padahal nama yang diperjuangkan Frans Kaisiepo dalam konfrensi Malino 1946 dan selanjutnya digunakan sebagai ikon perjuangan itu sangat luhur, martabat dan membawa semangat emansipasi dan transformasi. Melalui nama itu Frans Kaisiepo hendak memutuskan sebuah penamaan dan stereotipe yang menghina dan merendahkan orang asli Papua.

Tetapi sejarah sekarang telah berubah, suka atau tidak, nama Papua secara resmi telah dipakai dan digunakan secara luas, tanpa ada keberatan berarti karena itu yang dikehendaki orang Papua. Barangkali suatu saat nama itu akan berubah lagi ketika sebuah nama dianggap telah kehilangan nama hakiki dan relevansinya sebagai simbol dan alat perjuangan, sebagai mana nama yang diusulkan Frans Kaisiepo. Mungkin saja, sebab sejarah bisa berulang, dan entah apa lagi nama yang digunakan dan perlu ditambahkan di depan atau di belakang kata Papua. Bukankah Ortiz de Retez yang “menempelkan” Papua karena merasa sebagai orang “pertama kali” menemukan pulau tersebut. Padahal jauh sebelum orang Papua telah berhubungan aktif dengan kawasan sekitarnya, terutama, Tidore, Ternate, Maluku, Sriwijaya, Majapahit, Kamboja dan Cina (Tionghoa). Barangkali hanya karena Frans Kaisiepo kalah pamor dengan orang asing yang berasal dari Eropa Barat, sehingga nama Irian yang diusulkan putra Irian asli ini, yang diambil dari Bahasa Biak

tempat ini dilahirkan digugat dan dianggap telah kehilangan relevansinya? tapi setidaknya Frans Kaiseipo telah menunjukkan kepada dunia akan nasionalismenya (Demmy, 2007:7-8).

Gerakan sadar hukum dengan sosialisasi hukum Nasional dan tata kelola hukum adat pada masyarakat adat dapat menyelesaikan konflik Tanah Hak Ulayat. Otoritas Pemerintahan adat dapat bekerja sesuai dengan kekuasaannya dalam penyelesaian konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat. Kesadaran masyarakat pada hukum Nasional dan hukum adat akan dapat menekan separatisme dan kekerasan yang akan menjadi proses bagi timbulnya konflik baru mengatasnamakan pengalihan Tanah Hak Ulayat.

Studi Bethany Lucia dalam bukunya Surwandono membahas tentang hubungan antara kekuasaan Negara dengan perang sipil menggambarkan dengan sangat jelas bahwa terdapat keterkaitan yang kuat antara melemahnya kemampuan koersif dan kewenangan institusional dengan semakin merebaknya perang atau konflik sipil. Jika merujuk studi ini maka kemungkinan bagi timbulnya eskalasi konflik di Maluku Selatan dan Papua cenderung akan membesar. Setidaknya ini dipengaruhi dua hal.

Pertama, Pemerintah Indonesia yang merasa kecolongan akan segera membenahi sistem keamanan di dua daerah tersebut. Salah satu kebijakan tradisional adalah dengan menambah satuan pasukan keamanan dan memberlakukan tertib militer sampai sipil secara ketat. Nuansa pemeriksaan, penyisiran, penggeledahan

oleh petugas akan segera mewarnai di dua daerah tersebut. Namun jika misi ini tidak dilakukan secara profesional dan hati-hati akan sangat berbahaya bagi citra Indonesia di mata internasional. Kesalahan sedikitnya saja bisa dipolitisasi oleh RMS dan OPM sebagai tindakan over-acting dari Pemerintah Indonesia terhadap gerakan RMS dan OPM yang sudah marginal. Yang jelas dapat untung adalah gerakan OPM dan RMS.

Kedua, OPM dan RMS jelas juga akan memobilisasi anggotanya baik dalam konteks defensif ataupun melakukan aksi ofensif dengan menggunakan politik, sosial, budaya, ekonomi atau dengan kekerasan. Sebab bagi kedua organisasi ini, saat ini merupakan saat yang paling matang (*ripeness*) untuk menjamin keberlangsungan organisasi. Dalam pandangan penulis, OPM dan RMS cenderung lebih menggunakan taktik defensive dalam menyikapi maraknya operasi keamanan, sambil menunggu kelemahan dan kelalaian aparat keamanan untuk melakukan counter-attack secara politik dan diplomatik. OPM dan RMS dalam batas tertentu mungkin mengharap durian runtuh seperti kekerasan Santa Cruz di Timor Timor sehingga asistensi kekuasaan internasional terhadap gerakan separatis OPM dan RMS kembali meningkat. Dengan menggunakan taktik serangan simbolik “mendadak” secara bersama, Pemerintah Indonesia menjadi “panik” sehingga rentan melakukan tindakan yang tidak profesional.

Menyikapi kondisi ini, Pemerintah Indonesia harus melakukan pembenahan sistem keamanan di daerah konflik

secara bersungguh-sungguh dan profesional. Pemerintah harus bisa meng-capture wilayah-wilayah konflik agar tidak menjadi kekosongan otoritas karena dari sinilah sebenarnya konflik dan kekerasan akan muncul. Dalam proses meng-capture wilayah konflik, Pemerintah Indonesia diharapkan lebih mengedepankan pendekatan persuasive-keamanan guna meminimalisir iritasi dan ketegangan yang akan semakin menguntungkan tindakan separatis. Sudah cukup satu Santa Cruz di Indonesia, sehingga otoritas teritorial Indonesia tidak tecabik-cabik lagi (Surwandono, 2015:26-27).

5.3.4 Resolusi Konflik Menurut Proses Peradilan Dewan Adat Suku Sentani (DASS)

Dewan Adat Suku Sentani (DASS) mempunyai tugas dan peranan adat dalam menjaga dan memelihara kesatuan solidaritas masyarakat adat suku Sentani. Tujuannya untuk mempertahankan hak-hak dasar masyarakat adat Sentani, mengatasi hambatan internal dari masyarakat adat dan pengaruh eksternal dari luar terhadap kondisi kenyataan masyarakat hukum adat Sentani. DASS sebagai dewan adat penyelenggara pelaksanaan otoritas Pemerintahan adat atas dasar tanggung jawab Ondoafi sebagai (eksekutif) dan kaselo (Katelo) sebagai (legislatif) mempertahankan dan memperjuangkan agar tanah ulayat dialihkan dengan prosedur adat yang benar. Sidang konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat dilaksanakan atas dasar permohonan para pihak untuk menyelesaikan konflik pengalihan

Tanah Hak Ulayat. Para pihak harus hadir dalam musyawarah peradilan adat jika tidak mencukupi korum jumlah para tokoh adat, sidang akan ditunda untuk waktu yang ditentukan kemudian oleh dewan adat, dalam persidangan adat. Keputusan sidang adat harus ditaati oleh para pihak yang berkonflik dan kesaksian tanggapan dari para tokoh dalam persidangan Dewan adat.

Harkat dan martabat para Ondoafi dan tanah adat dijaga untuk melindungi wibawa kekuasaan otoritas Pemerintah adat. Pengawasan dilakukan dengan lembaga dewan adat oleh semua suku-suku Masyarakat Hukum Adat, dan rasa takut Ondoafi dalam memimpin sidang adat. Pimpinan sidang harus takut kehilangan kepercayaan yang karismatik dalam jabatannya terhadap masyarakat adat yang dipimpinnya. Nilai luhur dalam adat istiadat tetap dijunjung tinggi karena dengan kepercayaan masyarakat adat. Pimpinan sidang dalam para-para adat, Ondoafi, para tokoh adat akan selalu ditaati dan dihormati setiap keputusan hasil sidang adat dalam menegakkan otoritas Pemerintahan adat.

Hakim pada peradilan adat tidak mendapat honorium, gaji dan tunjangan. Tetapi dengan jujur, berbudi luhur, bekerja, bertindak dalam rangka melaksanakan otoritas kekuasaan Pemerintah adat. Hakim pada pengadilan negeri di Indonesia yang mendapatkan gaji besar masih tersangkut berbagai kasus hukum sampai persidangan. Komisi yudisial bertugas mengawasi tingkah laku dan melindungi wibawa dan martabat kekuasaan hakim.

Muhammad Ilham menyampaikan data bahwa pada 2016 tercatat 28 aparat peradilan terlibat berbagai kasus hukum hingga disidangkan di pengadilan. Namun, bagaimana tentang aparat Pemerintah daerah (Gubernur, Walikota, Bupati, hingga anggota DPR) yang hingga kini tak terhitung jumlahnya tersandung masalah hukum? Nyatanya, tidak ada lembaga independen yang mencoba masuk ke ranah manajemen eksekutif dan legislatif tersebut. Lembaga independen seperti KY yang selama ini mengontrol dan mengawasi kinerja lembaga yudikatif mestinya membuat lembaga yudikatif menjadi mulia dan bermartabat (Gultom, 2017:25).

Dewan musyawarah adat merupakan lembaga arbitrase sebagai pengadilan adat penyelesaian konflik diluar pengadilan. Keberadaan dewan adat diakui oleh masyarakat hukum adat, para pihak yang berkonflik dan Pemerintah. Dalam undang-undang kekuasaan kehakiman Nomor 48 tahun 2009 pasal 58 bahwa upaya penyelesaian konflik dapat dilakukan diluar pengadilan Negara sebagai arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa.

Peradilan adat telah diakui dalam peraturan Hukum Acara Perdata yang berlaku di Indonesia. HIR dan R. Bg yang berlaku bagi orang Indonesia asli (golongan pribumi) mengatur peluang penyelesaian sengketa melalui perwasitan (arbitrase) dalam pasal (pasal 377 HIR dan 705 R. Bg), namun menunjuk ketentuan lain, yaitu RV yang berlaku bagi golongan Eropa, sebagai peraturan pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui arbitrase.

Lembaga arbitrase sebagai penyelesaian sengketa di luar pengadilan juga diakui keberadaannya dan telah mendapatkan cantolan/sandaran hukum dalam peraturan Hukum Acara Perdata. Hanya saja ketentuan pelaksanaannya yang diatur dalam RV sudah sangat ketinggalan zaman, sehingga pada tahun 1999 Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (Khoidin, 2017:27).

Pengakuan peradilan adat (para-para adat) yang bertugas menggelar persidangan konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat, terdapat hasil putusan dewan adat. Berdasarkan otoritas Pemerintahan adat mempunyai sifat yang mengikat bagi para pihak yang berkonflik. Keputusan lembaga dalam musyawarah dewan adat Sentani dalam penyelesaian konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat dalam bentuk surat putusan. Keputusan sidang dalam musyawarah adat harus mendapat persetujuan serta diketahui oleh dewan adat Sentani dan pihak Pemerintah.

Meskipun lembaga musyawarah adat kelihatan ketinggalan zaman, akan tetapi hukum hidup dengan masyarakat hukum adat ditaati, dijunjung tinggi dalam tatanan kehidupan masyarakat adat. Hukum masyarakat adat bersifat fleksibel mengikuti perkembangan masyarakat adat. Masyarakat adat lebih memilih penyelesaian konflik melalui musyawarah adat dibandingkan dengan penyelesaian melalui pengadilan negara dengan alasan sebagai berikut:

1. Proses waktu penyelesaian sangat lama
2. Jauh dari rasa keadilan masyarakat adat
3. Mempertahankan otoritas Pemerintahan adat

Bangsa Indonesia, paling tidak secara normatif dan historis, juga dapat dipandang sebagai salah satu bangsa yang amat menjunjung tinggi nilai-nilai pendekatan konsensus dalam penyelesaian persoalan-persoalan dalam masyarakat. Dalam beberapa masyarakat adat dapat dijumpai istilah-istilah yang menggambarkan nilai penting pendekatan konsensus atau mufakat dalam penyelesaian persoalan. Dalam masyarakat adat Minangkabau ditemui ungkapan: “*bulek air dek pambuluh, bulek ko dek mufakat*” (bulat air karena bamboo, bulat kata karena mufakat). Ungkapan ini mengandung arti bahwa sesuatu masalah dapat diselesaikan dengan cara mufakat para pihak yang hadir dalam sebuah forum. Bahkan para pendiri Negara Indonesia memiliki keyakinan bahwa pendekatan musyawarah mufakat merupakan nilai luhur bangsa Indonesia yang kemudian mengaktualisasikannya sebagai cara pengambilan keputusan politik tingkat Nasional sebagaimana dirumuskan dalam sila ke-4 Pancasila (Rahmadi, 2017:43).

Keputusan dewan adat tidak memihak kepada pihak manapun yang menang dan pihak lain yang kalah, tetapi atas dasar musyawarah dengan tanggapan oleh para pihak dengan kesaksian para tokoh adat. Penyelenggaraan sidang musyawarah adat dilaksanakan dengan cara urutan persidangan adat.

Tata cara diselenggarakannya sidang peradilan adat yang dihadiri oleh tokoh adat Kepala Suku, Akhona, Abuafa, Ondoafi, undangan dan para pihak yang berkonflik sebagai berikut:

1. Pembukaan sidang adat, didahului dengan doa
2. Pembacaan urutan acara sidang adat
3. Kata pengantar tujuan sidang adat
4. Pembacaan surat masuk
5. Langkah-langkah awal menyelesaikan masalah:
 - a. Dewan hukum adat
 - b. Kepala desa nolokla/Pemerintah desa
6. Keterangan tambahan akhir para pihak:
 - a. Unsur generasi muda suku
 - b. Unsur akhona akhona suku
 - c. Kotelo suku
 - d. Dewan hukum adat
 - e. Unsur Pemerintah desa/kepala desa
 - f. Ondofolo besar
 - g. Para pihak yang berkonflik
7. Pengarahan penjelasan hukum adat Sentani
8. Istirahat
9. Kesimpulan dan keputusan sidang adat Sentani
10. Tanggapan pihak-pihak yang bersangkutan
11. Penutup, diakhiri dengan do'a

Proses persidangan dalam konflik pengalihan Tanah Hak Ulayat merupakan penegakan hukum adat kerana konflik untuk

dapat disidangkan pada peradilan adat. Penyelenggaraan sidang untuk mendapatkan tanggapan dan keterangan dalam fakta-fakta persidangan adat. Penegakan hukum dalam adat merupakan hukum adat pada tempat tertinggi. Kedudukan para pihak yang berkonflik diperjuangkan sama tanpa terkecuali sebagai hak asasi manusia.

5.3.5 Resolusi Konflik Melalui Pemikiran Politik Islam

Pemikiran Politik Islam dapat dilakukan bagi peneliti berikutnya sebagai bahan Alternatif Resolusi Konflik Pengalihan Tanah Hak Ulayat di Kabupaten Jayapura Papua.

Resolusi konflik harus dipahami sebagai suatu penyelesaian para pihak yang berkonflik dapat membantu dan mengarahkan konflik yang negatif menjadi konflik yang positif. Dalam sebuah konflik mungkin ada beberapa alasan kedua pihak yang terlibat tidak cukup mampu untuk keluar dari apa yang mereka perselisihkan, karena mereka tidak cukup rasional, oleh karenanya membutuhkan pihak diluarnya. Pihak luar atau pihak ketiga kehadirannya sangat dibutuhkan untuk menyelesaikan konflik agar konflik dapat dikelola dan dihindari dari tindak diskriminasi, kekerasan dan lainnya.

Perlu dipahami bahwa sistem mediasi dalam resolusi konflik menuntut perubahan bukan hanya dari luar, melainkan juga dari dalam. Perubahan yang merupakan hasil pemaksaan kehendak belaka bukanlah resolusi, melainkan sekedar menyesuaikan diri terhadap tekanan dari kekuatan yang lebih

besar. Perubahan yang dipaksakan memang bisa membuka kesempatan bagi berlangsungnya jenis perjumpaan reflektif yang dituntut dalam resolusi, namun tanpa perjumpaan semacam itu maka pemaksaan kehendak hanya akan menimbulkan polarisasi dan memecah belah tanpa menghasilkan perubahan sejati. Segera sesudah pemaksaan tersebut dihentikan, maka segalanya akan kembali seperti sedia kala, yaitu maraknya pola-pola destruktif yang semakin mengerikan (Rifa'i, 2010:182).

Amin Abdullah dalam seminar Nasional “resolusi agama untuk konflik di Indonesia”. Persoalan yang kita hadapi adalah menentukan dimana peran yang sepatutnya dimainkan agama dalam kehidupan yang penuh dengan konflik? Apakah agama dapat berperan sebagai alat yang cukup ampuh untuk meleraikan konflik (agama sebagai *a problem solver*), ataukah agama justru jadi bagian konflik laten yang tidak habis-habisnya antara umat manusia (agama sebagai *a part of the problem*) ataukah agama justru menjadi cikal bakal, inspiratory, pemicu terjadinya konflik (agama menjadi *trouble maker*) (Amin Abdullah, Wawancara, 2018).

Islam sebagai agama yang dinamis senantiasa mendorong dan memacu umatnya untuk mengeksplorasi dan menemukan hal-hal baru demi memajukan peradaban umat manusia. Sepanjang keberadaannya, Islam telah membangun peradaban besar yang sudah memberikan sumbangan yang sangat menentukan dalam sejarah peradaban umat manusia hingga sekarang ini. Demikian pula sumbangannya dalam rangka

mengakui dan menghormati harkat dan martabat manusia. Tidak berlebihan kiranya, jika kita mengatakan Islam adalah agama kemanusiaan *likulli zaman wa likuli makan* (Kamsi, 2013: 112).

Sejak mengenal agama, manusia berusaha untuk menerima dan memahaminya. Bila ada sesuatu yang berlawanan antara apa yang menjadi aspek diterimanya dengan konsekuensi dari agama itu sendiri, di hadapannya ada dua pilihan apakah abstain terhadap masalah yang dihadapi selama ini, mulai dari problematika sosial, moral dan intelektual atau ia berusaha bagaimana memahami teks agama yang akan menyelesaikan problematika tersebut (Fauzi, 2018: 315).

Dalam buku Latief Hilman dan Mutaqin Zezen Zaenal, Munawwir berpendapat perdamaian dalam penyelesaian masalah dalam Islam dengan istilah *Islah*. *Islah* berasal dari Bahasa arab asal kata dari *salaha*. Yang berarti baik atau bagus, yang kemudian mendapatkan tambahan alif menjadi, *aslaha-yuslihu* yang artinya membuat lebih baik atau melakukan perbaikan. Kata *islah* ini sering dikontraskan (lawan kata) dari kerusakan (*al-fasad*). Karena itu, *islah* lebih diartikan pada menuju perbaikan dari kerusakan sebelumnya. Sementara *islah* secara garis besar memiliki kecendrungan pada tiga makna dalam Al-Quran.' Pertama lebih mengarah pada upaya memperbaiki sesuatu, mendamaikan, menghilangkan sengketa maupun kerusakan, berusaha menciptakan perdamaian; membawa keharmonisan; menganjurkan orang untuk berdamai satu sama dengan yang lainnya. Kedua, reformasi, baik secara individu

maupun kelompok agar menjadi lebih baik. Ketiga, *islah* menjadi upaya menjaga ekologi dan kepedulian anak yatim. Namun, di antara ketiga definisi itu, makna pertamalah yang sering digunakan dalam praktik keseharian umat Islam, yaitu *islah* sebagai upaya menuju perdamaian yang menghasilkan kebaruan relasi antara dua orang ataupun kelompok yang bertikai (Latief dan Mutaqin, 2015:219).

Penyelesaian perdamaian dengan Islam, dalam Islam untuk konflik bermasalah ringan masalah keluarga, masalah warisan, perpecahan organisasi karena perbedaan pendapat, masalah lama atas kerugian ekonomi, masalah dalam ranah perdata. Pada kasus pidana sampai hilangnya nyawa hukumnya dengan Qisos sebagai hukum yang berfungsi akibat tindakan pencegahan terjadinya pembunuhan. *Islah* dalam Islam dapat digunakan juga untuk penyelesaian pidana dengan persyaratan yang harus dipenuhi oleh pelaku dengan membayar *diyat*, atau di maafkan oleh keluarga korban dengan mediasi dengan pengadilan dengan bijaksana dan netral. Pembayaran kompensasi (*diyat*) untuk pebaikan kondisi psikologis keluarga korban terhadap keadilan hati, tulang punggung keluarga dan terutama dari akibat pembunuhan.

Hukum adat harus menjadi panglima dalam penyelesaian konflik Tanah Hak Ulayat sehingga setiap putusan sidang adat dapat dipertanggungjawabkan secara nyata dan kongkrit dalam masyarakat. Penegakan hukum adat tidak menyalahi perundang-

undangan yang tinggi yaitu UUD 1945 Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum.

Istilah penegakan hukum adalah rangkaian dari dua kata: “penegakan” dan “hukum”, yang bersumber dari terjemahan bahasa Inggris yakni kata *supremacy* dan kata *law*, menjadi *supremacy of law* atau juga bisa disebut *law's supremacy*. Selain itu, ada istilah asing seperti: *rechtstoepassing*, *rechtshanhaving* (Belanda), *law enforcement*, *application* (Amerika). Hornby mengemukakan bahwa secara etimologis, “supremasi” (penegakan) berasal dari kata *supremacy* yang diambil dari kata sifat *supreme*, berarti “*Highest in degree or highest rank*” (berada pada tingkatan tertinggi atau peringkat tertinggi). Sedangkan *supremacy* berarti “*Highest of authority*” artinya kekuasaan tertinggi. Sedangkan kata hukum diterjemakan dalam Bahasa Inggris “*law*”, dari Bahasa Belanda “*recht*”, Bahasa Perancis “*droit*”, yang diartikan sebagai aturan, peraturan perundang-undangan, dan norma-norma yang wajib ditaati (Kamsi, 2014: 2).

Penegakan hukum adat tidak terlepas dari cita-cita masyarakat hukum adat untuk mencapai keadilan, kemakmuran untuk kedamaian dalam masyarakat hukum adat. Penegakan hukum adat tidak terlepas dari suatu politik hukum adat dengan corak tersendiri dengan dipengaruhi oleh pandangan hidup, keberadaan hukum adat, perkembangan masyarakat adat dan pengaruh dari luar masyarakat hukum adat.

Dasar dan corak politik hukum Indonesia bersumber pada Pembukaan UUD 1945, yang mengandung cita-cita Negara. Cita-cita hukum dan 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 politik hukum dibangun dan dikembangkan, baik pada tatanan tujuan maupun proses pembentukan hukum dalam berbagai perundang-undangan. Karena pemahaman terhadap hukum di Indonesia dipengaruhi oleh paham positivistic, maka pada kenyataannya hukum khususnya peraturan perundang-undangan adalah produk politik (Kamsi, 2012:7).

Pelaksanaan persidangan adat dalam rangka penegakan hukum adat benar-benar dari rasa keadilan atas dasar masyarakat dalam sidang peradilan adat. Musyawarah untuk masyarakat dengan prinsip-prinsip sosial kemanusiaan dalam mencapai tujuan proses penegakan hukum adat. Putusan peradilan adat tidak merugikan salah satu pihak menang atau kalah dan merugikan yang lain, putusan atas dasar musyawarah mufakat berlandaskan demokrasi, semua kepala adat dapat memberikan tanggapan dan sanggahan dalam persidangan adat.

Hukum adat dijunjung tinggi agar dapat dihormati dan setiap persetujuan sidang dapat dilaksanakan dan ditaati. Hukum adat yang hidup dalam masyarakat hukum adat selalu ditegakkan

oleh para Ondoafi/Ondofolo, kepala suku dan tua-tua adat dalam mengatur ketertiban dalam masyarakat hukum adat.

Hukum adat bukan merupakan produk politik para tokoh-tokoh adat. Hukum adat sudah ada sejak lama dari warisan nenek moyang dan berkembang bersama dengan keberadaan masyarakat adat. Para tokoh adat Ondoafi/Ondofolo, kepala suku melakukan penegakan hukum adat sesuai otoritas kewenangan dalam Pemerintahan adat. Para tokoh-tokoh adat tidak mempolitisir hukum adat, kedudukan jabatan yang dipangku berdasarkan warisan dari para tokoh-tokoh pendahulunya (orang tuanya). Tugas para tokoh adat mempertahankan wilayah kekuasaan untuk kelangsungan hidup masyarakat hukum adat yang dipimpinnya.

Politik hukum sering berperan sekedar sebagai alat legitimasi bagi suatu rezim dan dijadikan retorika politik belaka untuk mendapatkan pengakuan konstitusional, bahkan lebih jauh lagi disiapkan untuk membuat kekuasaannya menjadi lestari. Sebab dalam banyak hal politik hukum itu dibuat hanya kerana harus dibuat (*by will*), bukan dibuat untuk memenuhi cita-cita keadilan (*by justice*) dan melindungi hak asasi rakyat (*by facilitative*). Selain itu, proses pembuatan kadang bersifat *non-partisipative*. Artinya, hanya mereka yang terbatas dan terpilih yang mempunyai otoritas pembuatan konsepsi politik hukum. Tanpa melibatkan segala unsur kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat (Daniel, 1990).

Sehubungan dengan itu, pembentukan hukum lalu tidak berada dalam keadaan vakum, melainkan ada pada masyarakat dengan kekhasan akar budayanya masing-masing. Karena hukum bertugas melayani masyarakat, maka sistem hukum juga harus sama khasnya dengan akar budaya masyarakat yang dilayaninya. Kultur masyarakat dan kepentingan latar belakang politik, ekonomi sosial, budaya (*poleksobud*) masyarakat adalah paralel. Maka untuk memahami hubungan antara politik dan hukum di Negara manapun, harus dipelajari latar belakang kebudayaan, ekonomi, kekuasaan politik, keadaan kelembagaan dalam Negara, dan struktur sosialnya, serta tentu instansi hukum sendiri (Kamsi, 2014: 202).