

346.0436

TEK

P 0.1



**PRAKTEK PEMBEBASAN HAK ULAYAT ATAS TANAH
DI PROPINSI DAERAH TINGKAT I PAPUA**

(STUDI DI KABUPATEN JAYAPURA DAN KABUPATEN NABIRE)

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

DAMIANA TEKEGE

PEMBIMBING

PROF. DR. I.S SUSANTO, SH

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2001**

**PRAKTEK PEMBEBASAN HAK ULAYAT ATAS TANAH
DI PROPINSI DAERAH TINGKAT I PAPUA**

(STUDI DI KABUPATEN JAYAPURA DAN KABUPATEN NABIRE)

Disusun Oleh :

DAMIANA TEKEGE
NIM : B. 4A 096 036

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal :

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. DR. I.S. Susanto, SH
NIP.130.324.139

Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum



Prof. Barda Nawawi Arief, SH
NIP. 130.307.058

KATA PENGANTAR

Puji Syukur Kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, karena berkat dan rahmat-Nya maka penyusunan Tesis ini telah dapat diselesaikan. Penyelesaian Tesis ini bukanlah akhir dari segalanya, akan tetapi merupakan awal dari pergulatan keilmuan.

Tesis ini saya persembahkan kepada kedua orang tua saya : Fransiskus Tekege, dan Mama Cesilia Tebay.

Kepada pembimbing saya yang sangat saya hormati Prof. DR. I.S Susanto, SH, saya ucapkan terima kasih yang tak terhingga, atas kesediaan membimbing saya, sementara beliau disibukkan oleh tugas yang selalu menyertainya.

Kepada almarhum Prof.DR. Purwahid Patrik, SH, mantan ketua program Magister Ilmu Hukum dan kepada Prof. DR.Barda Nawawi Arief, SH. sebagai Ketua Program Magister Ilmu Hukum, saya ucapkan terima kasih atas bimbingannya selama saya menuntut Ilmu. Juga tidak lupa ucapan terima kasih saya tujukan kepada yang terhormat Prof. DR. Satjipto Rahardjo, SH, Almarhum Prof Soehardjo Sastro Soehardjo, SH, Prof DR. Sri Redjeki Hartono, SH, Prof Ronny Hanitijo Soemitro, SH, Prof. DR..Gunawan Setiardja, Prof DR. Sumantoro, Prof. DR. Miyasto, Prof. DR.Erman Radjagukguk, SH, LLM, Prof DR. Soetandjo Wignyosoebroto, MA, Drs Wiratno, MEc, Eko Soponyono, SH, MH dari beliau-beliaulah saya mendapat bimbingan.

Tak lupa ucapan terima kasih saya kepada Bapak/Ibu Pegawai Administrasi Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum UNDIP, serta rekan-rekan peserta program HET Angkatan XV UNDIP, dan para sahabat saya yang selalu memberi dorongan dan semangat agar tesis saya ini segera diselesaikan.

Juga ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada bapak Drs. Paul Sudiyo selaku orang tua wali di Semarang yang telah membimbing dan mengarahkan saya sehingga kuliah saya baik di S1 maupun S2 dapat terselesaikan dengan baik.

Kepada adik-adik saya : Stefanus Tekege, Emelianus Tekege, Emeliana Tekege, Agustina Tekege, Siska Tekege dan Emanuel Tekege, juga kepada para donatur yang telah membantu saya dalam penyelesaian kuliah saya di S2 ini di antaranya Yayasan Binterbusih, Yayasan Soegiyopranata, Yayasan Bhumiksara, Yayasan Pendidikan Internasional dan Yayasan LPMI
Akhirnya, ucapan terima kasih secara khusus saya tujukan kepada suami saya Oktavianus W. Kayame dan Ananda Antonius Kurniawan Awiwiyai Kayame, dan Dominiko Kayame, orang yang selama ini mendampingi saya dalam suka dan duka.

Semarang, 28 Mei 2001

DAMIANA TEKEGE

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR LAMPIRAN	viii
ABSTRACT	ix
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	11
D. Metode Penelitian	12
E. Kerangka Pemikiran	20
F. Sistematika Penulisan	38
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Pengertian Masyarakat Hukum dan Hak Ulayat	39
2.2 Hak Ulayat, Pembangunan dan Perubahan Sosial	53
2.3 Hukum dan Kekuasaan	81
2.4 Fungsi Hukum dan Berfungsinya Hukum Dalam Masyarakat	93
2.5 Hak Ulayat dan Hak Menguasai Negara	110

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

3.1 Gambaran Umum Propinsi Papua	128
3.1.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian	131
3.1.2 Struktur Penguasaan dan Pemilikan Tanah	132
A. Sistem Kepemimpinan Ondoafi	134
B. Sistem Kepemimpinan Big Man (Pri berwibawa)	135
3.1.3 Pola Penggunaan dan Penguasaan Tanah Secara Umum	137
3.2 Praktek Pembebasan Hak Ulayat atas Tanah, Eksplorasi Hutan dan Implikasinya Bagi Masyarakat Papua	145
3.2.1 Praktek Pembebasan Hak Ulayat atas Tanah dan Ganti Rugi	145
A. Untuk Lokasi Transmigrasi	154
B. Untuk Swasta	161
C. Untuk Pembangunan dan Perluasan Kota Jayapura	163
3.2.2 Pembebasan Hak Ulayat atas Tanah dan Implikasinya bagi masyarakat	166
A. Ganti Rugi	167
B. Implikasi Proyek Transmigrasi Terhadap Penduduk Lokal	168

C. Implikasi Pembebasan Hak Ulayat atas Tanah untuk Pembangunan dan Perluasan Kota Jayapura bagi Masyarakat Lokal	173
D. Implikasi Penggunaan Tanah Ulayat Untuk Investasi Perkebunan	176
3.2.3 Eksploitasi Hutan dan Implikasinya bagi Masyarakat Sekitar	177
3.3 Pengaruh Kebijakan Pembebasan Hak Ulayat atas Tanah Terhadap Perubahan Sosial	190
3.4 Peranan Pemerintah Daerah Papua Dalam Mengakomodir Masalah Pertanahan di Papua	203
BAB IV : PENUTUP	
4.1 Kesimpulan	218
4.1.1 Kesimpulan Umum	218
4.1.2 Kesimpulan Khusus	219
4.2 Saran-saran	223
4.2.1 Saran Umum	223
4.2.2 saran Khusus	223
DAFTAR PUSTAKA	225
LAMPIRAN	

DAFTAR LAMPIRAN

1. Peta Propinsi Papua
2. Peta Kabupaten Nabire
3. Surat Ijin Penelitian

ABSTRACT

There are for essential problems in the thesis titled "**Practice on Liberation of Land District Right, Case Study at Regencies of Nabire and Jayapura.**" The problems, first, on the practice of liberation on land district right of land relating both the process as well as the compensation, second, the implication of the existence of the practice on district right liberation on land towards the social changes, and fourth, government role in coordinating the existence of district right.

In the practice of district right liberation of land in Papua by the government, there found: the violence use, intimidation and involved the agents of security on each negotiation with the community. The liberation on district right of land by investor, also showed the abuse of community condition especially on the habit of consuming alcoholic drinks, each time a land transaction was made with made with the investor. In the compensation payment also there was a difference between what was wanted by the community and what has been realized so far by the government in giving the recognition.

The practice on liberation on the district right of the land and the exploitation of the forest have impact implication, both the positive as well as the negative one in the life of the Papuan people.

The influence of liberation of land district right towards social affairs, covering : a). The change of leadership pattern for being in competition and depressed by the formal leadership instiotution, namely the state, b). The change in the pattern of land mastery and ownership, from one being communal into individual and with certificate, c). Changing the prespective of the young generation on the land with sole social-magical value into one with a very high economic value. Money economy has changed the viewpoint of a part of Papuan community but does not help them too become mentally prepared to enter the real money economy, d). has caused a social jealousy.

The government, especially the local government did not play a role to accommodate and appreciate the existence of the Papuan district right, this is proven from : a). The policy maker did not try to accommodate problems of district right and gave a very big authority to the state so that the interest of the local people was depreessed, b). Central government made the Local Government their Agent, therefore the selection and the placement of the bureaucratic elites of the region, was manipulated so that the aspiration of district right has never had a place, c). The role of the local government to project the district right was not seen, this could be proven from the facts : the existence of forcing in giving recognition which was not supported by the community, the effort of forcing and intimidation in the practice of liberation of district right, there was never been a law highlighting in the areas, and did not try to understand the pattern of mastery and ownership of land according to the tradition.

ABSTRAK

Terdapat empat essensi permasalahan dalam tesis yang berjudul "Praktek pembebasan Hak Ulayat Atas Tanah, Studi Kasus di Kabupaten Nabire dan Kabupaten Jayapura". Permasalahan tersebut, pertama, tentang praktek pembebasan hak ulayat atas tanah baik menyangkut prosesnya maupun ganti ruginya, kedua implikasi dari adanya praktek pembebasan hak ulayat terhadap masyarakat lokal, ketiga, pengaruh pembebasan hak ulayat atas tanah terhadap perubahan sosial, dan keempat, peranan pemerintah dalam mengkomodir eksistensi hak ulayat.

Dalam praktek pembebasan hak ulayat atas tanah di Papua oleh pemerintah ditemukan : penggunaan kekerasan, intimidasi dan melibatkan aparat keamanan dalam setiap kali musyawarah dengan masyarakat. Pembebasan hak ulayat atas tanah oleh investor juga ditemukan penyalahgunaan keadaan masyarakat terutama kebiasaan mengkonsumsi alkohol dalam setiap kali transaksi tanah dengan investor. Dalam pemberian ganti rugipun terdapat perbedaan antara apa yang diinginkan oleh masyarakat dengan apa yang direalisasikan selama ini oleh pemerintah berupa pemberian *Recognisi* / pengakuan.

Praktek pembebasan hak ulayat atas tanah dan eksploitasi hutan telah menimbulkan implikasi dampak baik dampak positif maupun dampak negatif dalam kehidupan orang Papua.

- a. Dampak positifnya adalah : dapat menikmati sarana dan prasarana fisik seperti jalan, sarana pendidikan, kesehatan, lapangan pekerjaan disektor formal bagi yang berpendidikan cukup, sebagai buruh perkebunan walaupun dengan upah rendah dan dari sektor kehutanan ada *benefit* dan *profit* walaupun sebagian dari *benefit* dan *profit* itu bocor ke luar daerah.
- b. Dampak negatifnya adalah : dengan dialih fungsikannya tanah ulayat menjadi mega proyek pembangunan mengakibatkan :
 1. Bergesernya nilai penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan hukum adat yang tadinya dimiliki secara mutlak oleh warga setempat untuk kepentingan keluarganya dan persekutuannya dalam menunjang kehidupannya seperti : tempat bercocok tanam, mendirikan rumah, berburuh, mengumpulkan hasil hutan, tempat meramu, dan tempat penyelenggaraan upacara-upacara adat, kini berubah menjadi tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh orang lain / pendatang dan menjadi bernilai ekonomis tinggi.
 2. Pergeseran penduduk lokal ke lokasi yang tidak strategis yaitu ke pinggiran kota, karena lokasi tanah mereka sudah diambil untuk kepentingan pembangunan.
 3. Kehilangan mata pencaharian sebagai petani, meramu sagu dan mengumpulkan hasil hutan dan beralih menjadi pegawai, buruh perkebunan dengan upah yang rendah, atau bahkan menjadi pengangguran

karena tidak memiliki kemampuan lebih untuk menjadi pegawai yang bisa digaji.

4. Pembukaan isolasi untuk lokasi transmigrasi telah menimbulkan aurs urbanisasi yang menyebabkan penduduk lokal di kota mengenal minuman keras pelacuran dan dunia hitam lainnya.
5. Dampak negatif dari eksploitasi hutan adalah menurunnya pendapatan masyarakat dari sektor hutan, terjadinya pergeseran budaya, kehilangan akses untuk memanfaatkan hutan dan kerusakan hutan.

Pengaruh pembebasan hak ulayat atas tanah terhadap perubahan sosial meliputi : a). Berubahnya pola kepemimpinan adat karena tersaingi dan terdesak oleh lembaga kepemimpinan formal yaitu negara, b). Berubahnya pola penguasaan dan kepemilikan tanah dari yang bersifat komunal menjadi individual yang bersertifikat, c). Mengubah perspektif kaum muda tentang tanah dari bernilai sosial – magis semata menjadi bernilai ekonomis yang sangat tinggi. Ekonomi yang telah mengubah sudut pandang sebagian masyarakat Papua akan tetapi tidak membantu mereka siap mental untuk masuk kepada perekonomian uang yang sesungguhnya, d). Adanya kasus penjualan tanah oleh warga transmigrasi, perluasan areal transmigrasi melebihi rencana semula untuk tujuan-tujuan yang kurang dapat dipertanggungjawabkan, gejala pencaplokkan tanah oleh investor di daerah-daerah yang diperkirakan akan segera berkembang dengan motif investasi atau bahkan spekulasi dan kelak dijual dengan harga tinggi, pemasangan hak masyarakat adat dalam mengambil manfaat dari hasil hutan, telah menimbulkan kecemburuan sosial.

Pemerintah, khususnya pemerintah daerah tidak berperan untuk mengkomodir dan menghargai eksistensi hak ulayat di Papua, hal ini terbukti dari : a). pembuat kebijakan tidak berusaha mengkomodir permasalahan hak ulayat dan memberikan kewenangan yang amat besar pada negara sehingga kepentingan masyarakat lokal terdesak, b). Pemerintah Pusat menjadikan Pemerintah daerah sebagai kepanjangan Pemerintah Pusat dan karena pemilihan dan penempatan elit birokrasi di daerahpun turut direkayasa sehingga aspirasi hak ulayat sama sekali tidak mendapat tempat. C). Peranan pemerintah daerah untuk melindungi hak ulayat tidak terlihat, hal itu terbukti dari kenyataan : Adanya pemaksaan pemberian recognisi yang tidak disukai oleh masyarakat, adanya upaya pemaksaan dan intimidasi dalam praktek pembebasan hak ulayat, tidak terlihat upaya penyuluhan hukum di daerah-daerah, dan tidak berusaha memahami pola penguasaan dan kepemilikan tanah secara adat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh bangsa Indonesia sebagai upaya mencapai kehidupan yang sejahtera lahir dan batin dalam suasana masyarakat adil dan makmur tentu membutuhkan tanah.

Sejalan dengan negara Indonesia adalah negara Hukum maka semua kegiatan pembangunan di Negara Indonesia harus di dasarkan pada suatu ketentuan hukum. Kehadiran hukum memang mutlak diperlukan agar pembangunan itu dapat berjalan dengan lancar dan dapat menghindarkan pembenturan kepentingan, khususnya pembenturan kepentingan soal tanah.

Oleh karena tanah merupakan barang yang amat vital itulah, maka telah dikeluarkan Undang-undang No. 5 tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960 (LH 1960-104), ini berarti, sejak saat itu negara Indonesia memiliki Hukum Agraria Nasional yang meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia.

Dengan dikeluarkannya UUPA yang berlaku secara nasional itu, maka kita telah meninggalkan filosofi HukumPertanahan Hindia Belanda, dengan mencabut seluruh ketentuan tentang "*Domein Verklaring*" yang berarti "kecuali dibuktikan dengan suatu hak eigendom maka seluruh tanah-tanah adalah milik negara".

URT-POSTAH-UNDIR

Walaupun kita berniat menghapuskan *Domein Verklaring* karena hal itu berdasarkan tujuan dan sendi-sendi pemerintah kolonial, namun dalam kenyataannya jiwa dari *Domein Verklaring* masih terlihat pada UUPA 1960. Hal itu terlihat dari besarnya kekuasaan negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.¹

Kalau kita amati, maka UUPA 1960 sebenarnya telah menjamin agar tanah dapat digunakan untuk kesejahteraan rakyat, dan mencegah terjadinya pemusatan pemilikan tanah pada kelompok orang tertentu dalam masyarakat. UUPA kitapun telah mengakui adanya hak ulayat asalkan hak ulayat tidak bertentangan dengan pembangunan.

Namun, di balik adanya jaminan keadilan yang ada dalam UUPA 1960 itu terkandung kewenangan yang amat besar pada negara. UUPA ini memungkinkan pihak penguasa memanfaatkan UU tersebut, karena keseluruhan pasalnya memberikan kewenangan pada negara atau pihak penguasa untuk secara luas sekali, tidak hanya terbatas mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan dan penyediaan tanah, tetapi juga mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang-orang dan objeknya yaitu hak atas tanah.

¹ Lihat AP Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1993, Hal 22-23.

Atas dasar kewenangan ini, pemerintah kemudian mengeluarkan berbagai kebijaksanaan yang mengatur peruntukan dan penggunaan sumber daya alam antara lain : tanah, hutan dan air. Asumsi di balik UU ini adalah bahwa pemerintah dan negara adalah badan yang netral, penganut paham strukturalis sejak lama mencurigai peran negara terhadap modal dan terutama terhadap investasi asing. Tanpa kontrol politik masyarakat yang kuat, dalam konteks ideologi pertumbuhan ekonomi, kewenangan ini bisa berkaitan dengan kepentingan modal untuk akumulasi. Itulah mengapa banyak kasus sengketa pertanahan antara rakyat dan pemodal yakni kelompok (industri, bisnis) dimenangkan oleh pihak pemodal.²

Walaupun UUPA tahun 1960 itu di antaranya menghapuskan *Domein Verklaring* : bahwa semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (*eigendom*), adalah *domein negara*”, namun dalam prakteknya negara masih mendominasi penguasaan dan pemilikan tanah karena terbukti, apabila negara membutuhkan tanah, maka dengan mudah saja negara bisa mengambilnya dengan alasan demi kepentingan umum. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa secara hukum, *Domein Verklaring* memang telah dihapus oleh UUPA 1960, namun dalam kenyataannya, negara mempunyai kekuasaan yang amat besar untuk mengatur penggunaan dan pemilikan tanah dan hutan.

² Lihat, Abdul Hakim Garuda Nusantara dalam Masdan Mas'udi, *Teologi Tanah LP3M*, Jakarta, 1994, Hal. 15.

Di samping itu, harus diakui bahwa, untuk luar Pulau Jawa terutama di kawasan Timur Indonesia (khususnya di Papua) UUPA belum memasyarakat seperti halnya di Pulau Jawa. Di Papua justru hukum adat masih merupakan referensi dari rakyat. Situasi ini yang belum diinsafi eksistensinya oleh para pengambil keputusan dalam masalah pertanahan di Indonesia.

Oleh karena itu pula, *Landreform*, yang menjadi produk dari UUPA juga dalam konteks kepentingan masyarakat adat (ulayat) justru yang ditakutkan, karena *landreform* berangkat dari dua asumsi : pertama, tanah untuk penggarap, dan yang kedua, sistem pemilikan tanah secara individual³, yang mana sistem *landreform* ini tidak dikenal banyak masyarakat adat di Papua, juga di daerah-daerah lainnya di Indonesia yang masih mengenal pemilikan tanah secara ulayat (komunal).

Di Jawa, tanah makin sempit, *landreform* dapat membantu petani penggarap untuk memiliki alat produksi. Namun di luar Pulau Jawa, di mana sistem pemilikan tanahnya masih bersifat komunal (milik bersama clan), sehingga tanah dan hutan yang amat luas itu dimiliki secara bersama-sama dan *landreform* justru menjadi malapetaka bagi rakyat kecil.

Proses perebutan tanah masyarakat adat di daerah yang kepemilikan tanahnya bersifat komunal oleh perusahaan-perusahaan pemegang HPH, HTI atau perusahaan pertambangan, justru seringkali selain memanfaatkan kewenangan pemerintah yang ada dalam UUPA (dengan dalih kepentingan

³ Mansour Fakih, *Tanah Sebagai sumber krisis sosial dimasa mendatang, dalam : Tanah, Rakyat dan Demokrasi*, Forum LSM/LPSM DIY, 1995, Hal. 11

umum), juga mereka menggunakan kontradiksi dalam kebijakan pertanahan di Indonesia antara UUPA 1960 dan UU yang lain seperti UU pokok Pertambangan dan Undang-undang Pokok Kehutanan. Kedua UU tersebut menurut Loekman Soetrisno dalam pelaksanaannya lebih melindungi kepentingan sektoral ketimbang kepentingan rakyat. Karenanya *landreform* bukanlah jalan keluar bagi permasalahan tanah yang dihadapi oleh masyarakat adat yang mengenal sistim pemilikan tanah adat secara komunal.⁴

Oleh karena Papua adalah juga merupakan salah satu bagian wilayah Indonesia yang amat luas hutan dan tanahnya dengan sistem kepemilikan tanah dan hutannya yang secara komunal (milik bersama, yang lebih dikenal dengan hak ulayat), dan hak komunal ini belum diatur secara rinci dan khusus dalam peraturan hukum termasuk dalam hukum Agraria Nasional kita, maka penggunaan dan pengalihan hak ulayat termasuk proses pembebasannya maupun ganti uginya belumlah jelas.

Masih kuatnya eksistensi hukum adat di luar Pulau Jawa, akan sangat mempengaruhi makna yang diberikan oleh rakyat setempat terhadap pembebasannya maupun ganti rugi yang wajar itu. Di sinilah perlu berfikir apakah tidak ada baiknya jika menciptakan UU Pertanahan yang khusus bagi daerah-daerah di luar Pulau Jawa yang di dasarkan pada hukum adat ?⁵

Terlepas dari perlu tidaknya dibuat hukum pertanahan khusus bagi masyarakat yang masih memegang teguh adat dalam masalah pertanahan, sebenarnya UUPA kita sudah mengatur adanya hak ulayat itu, yaitu dalam

⁴ Lihat Loekman Soetrisno, *Tanah dan Masa Depan Rakyat Indonesia di Pedesaan*, dalam Untoro Hariadi dan Masruchan (editor) *Tanah Rakyat dan Demokrasi*, Forum LSM/LPSM DIY, 1995, Hal. 39-41.

⁵ Ibid, Hal. 50

pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa “Dengan mengingat ketentuan pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dalam masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan UU dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.”⁶

Walaupun dalam pasal 3 UUPA, hak ulayat itu diakui keberadaannya, namun dari bunyi pasal 3 itu tidak didapati keterangan lebih lanjut tentang apa yang disebut hak ulayat dan hak-hak serupa itu, padahal hal itu penting sekali, baik untuk Pelaksanaan UUPA itu sendiri maupun untuk ilmu pengetahuan.

Adapun ketidak-jelasan mengenai pengertian hak ulayat ini menimbulkan persoalan-persoalan, baik teoritis maupun praktis, padahal dalam kenyataannya hak ulayat itu memang ada dan tumbuh di dalam beberapa golongan masyarakat adat di Indonesia.

Ketidak jelasan pengaturan hak ulayat secara jelas dan transparan oleh negara ini mengakibatkan ketidak jelasan dalam proses pembebasan berikut ganti ruginya bila hak ulayat atas tanah dan hutan dimanfaatkan oleh pihak lain termasuk untuk pembangunan dan investasi.

Dari kenyataan hukum kita yang seperti ini, banyak kasus tanah-tanah ulayat di Papua yang disinyalir tidak pernah mendapatkan perlindungan hukum sekalipun kasus-kasus tersebut sudah sampai pada tingkat pengadilan sebagai tempat mencari keadilan. Bahkan seorang

⁶ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria No. 6 Tahun 1960

pengacara yang sehari-harinya berpraktek di Jayapura yang pernah membela kasus-kasus tanah di Papua juga menuturkan bahwa kasus-kasus tanah ulayat di Papua amat rumit untuk mendapatkan perlindungan hukum karena tidak ada dasar hukum yang jelas mengatur tentang hak ulayat.

Selama ini, tanah tanah ulayat di Papua dibebaskan berdasarkan pembenaran pasal 3 UUPA dan peraturan pelaksanaannya sehingga banyak masyarakat yang kecewa dan dirugikan akibat praktek yang demikian yang demikian itu. Katanya lebih lanjut, masalah pertanahan di Papua agak unik karena sistem kepemilikannya secara komunal dan tidak bersertifikat. Lain dengan tanah-tanah di Pulau Jawa misalnya, selain sudah mempunyai patokan harga dasar tanah, bersertifikat dan jarang terdapat tanah-tanah yang sifatnya milik komunal /ulayat. Dengan demikian tanah-tanah yang sudah mempunyai bukti sertifikat baru menjadi masalah manakala tanah itu harus dibebaskan untuk kepentingan apapun bila ganti ruginya tidak sesuai dengan yang sewajarnya. Sedangkan tanah-tanah di Papua, sebaliknya belum ada patokan harga dasar tanah, belum bersertifikat, juga tanah dan hutan yang ada, kepemilikannya secara komunal (ulayat), jarang ada kepemilikan tanah secara pribadi.⁷

Ketiadaan hukum yang mengatur tentang hak ulayat atas tanah ditambah lagi dengan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh penguasa dalam mengatur penggunaan tanah dan hutan menyebabkan kekaburan dan ketidak jelasan dalam proses pembebasan hak ulayat atas tanah berikut ganti ruginya.

⁷ Wawancara dengan Julius Tomaso, SH, Pengacara di Jayapura pada tanggal 15 Maret 1997 di Jakarta.

Kasus-kasus tanah yang bermunculan di Papua ini, lebih banyak disebabkan karena ketidak jelasan dalam proses pembebasan hak ulayat berikuit ganti ruginya. Bahkan belakangan ini, masyarakat mulai menuntut tanah-tanah serta hutan yang telah dipergunakan untuk kegiatan pembangunan dan investasi, karena masyarakat setempat merasa tidak pernah membebaskan tanahnya dan tidak pernah menerima ganti rugi. Hal ini terlihat jelas pada kasus penambangan PT. Freeport, kasus tanah Karet OHE di Sentani, Kasus Perumnas Waena, kasus-kasus lahan transmigrasi dan kasus-kasus pembangunan lainnya yang juga memanfaatkan tanah ulayat lainnya.⁸

Ketidak jelasan dalam proses pembebasan berikuit ganti rugi yang diterima atas tanah milik ulayat ini meyebabkan orang Papua asli tergusur dan menjadi orang asing di negeri sendiri. Timbullah kecemburuan sosial yang mengarah pada pembakaran dan pemberontakan yang oleh penguasa atau orang luar menganggapnya sebagai "GPK" (Gerakan Pengacau Keamanan).⁹ Lalu bagaimana cara pembebasan hak ulayat itu dilakukan berikuit ganti ruginya dan bagaimana pandangan masyarakat terhadap adanya pembebasan hak atas tanah mereka, lalu apa implikasi dari adanya pembebasan tanah terhadap kehidupan orang Papua, apa pula peranan Pemerintah Daerah Papua dalam melindungi hak masyarakatnya. Kiranya hal-hal ini masih memerlukan penelitian dan kajian lebih jauh lagi.

⁸ Tifa Irian Edisi 10 Agustus 1997

⁹ Harian Cenderawasih Pos Edisi 15 Juni 1997

B. PERMASALAHAN

Di satu pihak, pembangunan akan terus dilaksanakan di atas tanah-tanah ulayat yang dikuasai secara komunal oleh masyarakat Papua khususnya. Dengan demikian masyarakat komunal harus merelakan tanah dan hutan yang dikuasainya secara turun temurun itu atas nama pembangunan, entah itu untuk lokasi transmigrasi, HPH, HTI, perkantoran, pemukiman, penambangan, dan lain sebagainya. Dan hal ini rupanya sejalan dengan apa yang di amanatkan dalam Pasal 3 UUPA, bahwa pelaksanaan hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang didasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan UU dan peraturan lain yang lebih tinggi.

Padahal peraturan hukum kita belum mengatur secara jelas hal ikhwal hak ulayat berikut penggunaan, pengalihan, pembebasan, serta ganti ruginya. Dalam kenyataannya hak ulayat itu masih ada dan hidup di negara kita.¹⁰

Memang ada Keppres No. 15 Tahun 1975 Tentang Pembebasan Tanah, yang kemudian diganti oleh Keppres No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan Untuk kepentingan umum, namun dalam Keppres inipun belum nampak satu pasalpun yang mengatur tentang proses pembebasan sekaligus ganti rugi yang jelas atas tanah-tanah ulayat yang dikuasai secara komunal ; yang diatur dalam Keppres tersebut hanyalah menyangkut proses pembebasan berikut ganti rugi bagi hak-hak atas tanah yang sudah ada bukti kepemilikan berupa sertifikat sebagaimana tanah-tanah yang ada di Pulau Jawa.

Dalam Pasal 14 Kepres RI No. 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum disebutkan bahwa “penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Ketentuan seperti ini sama sekali tidak menyelesaikan permasalahan pertanahan yang ada, bahkan dapat dipandang sebagai ketentuan yang menganggap remeh eksistensi masyarakat Papua yang berkuat dengan masalah pertanahan atau yang dimiliki secara komunal.

Papua adalah satu bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, masyarakatnya berkuat dengan sistem pemilikan tanah dan hutan secara komunal (ulayat). Tanah mereka dan hutan mereka dieksploitir untuk kepentingan pemodal dengan mengatas namakan kepentingan pemerintah, bangsa dan negara tanpa mendapatkan apa-apa, bahkan cenderung menjadi orang asing di negeri sendiri, timbullah kecemburuan sosial yang mengarah pada pembangkangan dan pemberontakan.

Berdasarkan kenyataan ini, sejauh manakah masyarakat Papua mendapatkan keadilan dan perlindungan atas eksploitasinya atas tanah-tanah ulayat mereka dengan mendapatkan kompensasi yang wajar, dan sejauh mana implikasinya terhadap kehidupan masyarakat Papua, apa pula peranan pemerintah pusat maupun daerah dalam melindungi kepentingan masyarakat Papua, kiranya hal-hal ini masih perlu diteliti lebih lanjut.

¹⁰ Noer Fauzi, Dalam : Maria Rita, Ruwiasuti, *“Sesat Pikir Politik Hukum Agraria Membongkar Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat”*, Pustaka Pelajar, 2000, Hal. 22

Berdasarkan pemikiran dan uraian di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan pokok sebagai berikut :

1. Bagaimana praktek pembebasan hak ulayat atas tanah dilakukan baik menyangkut prosesnya maupun ganti ruginya ?
2. Apa implikasi pembebasan hak ulayat atas tanah bagi kehidupan Sosial Ekonomi orang Papua di lokasi penelitian?
3. Apakah pengaruh pembebasan hak ulayat atas tanah terhadap perubahan sosial ?
4. Bagaimana peranan Pemerintah dalam mengakomodir hak ulayat di Papua?

C. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, khususnya pada bidang Hukum Ekonomi pertanahan yang merupakan salah satu obyek kajian dari Ilmu Hukum Indonesia.

Di samping itu, berdasarkan pokok-pokok permasalahan penelitian dapat dikemukakan tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kemudian mengadakan kajian analitis mengenai praktek pembebasan Hak Ulayat atas tanah yang selama ini terjadi di Papua.

2. Untuk mengetahui dan menjelaskan implikasi pembebasan hak ulayat tanah bagi masyarakat Papua di lokasi penelitian.
3. Untuk mengetahui pengaruh pembebasan hak ulayat atas tanah terhadap perubahan sosial masyarakat Papua.
4. Untuk mengetahui peranan Pemerintah dalam mengakomodir hak ulayat.

Tesis ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai :

1. Bahan masukan bagi pemerintah pusat selaku pemegang otoritas yang berwenang membuat atau menyusun peraturan-peraturan hukum di bidang pertanahan agar dapat mengakomodir masalah hak ulayat dan memberikan perlindungan dan jaminan hukum yang jelas bagi tanah-tanah yang dimiliki secara komunal/adat.
2. Bahan masukan bagi pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas daerah untuk dapat mengambil langkah yang kongkrit dalam rangka perlindungan terhadap hak-hak tanah yang dimiliki secara komunal.
3. Bahan masukan bagi investor agar lebih mengerti dan menghargai eksistensi hak ulayat yang menjadi warisan turun-temurun dari masyarakat adat setempat.

D. METODE PENELITIAN

1. Umum

Penelitian ini berusaha memperoleh kejelasan mengenai proses pembebasan hak ulayat atas tanah berikut ganti ruginya, juga berusaha

memperoleh penjelasan mengenai persepsi masyarakat terhadap praktek pembebasan hak ulayat atas tanah dan implikasinya bagi kehidupan sosial masyarakat Papua, kemudian ingin memperoleh kejelasan mengenai peranan pemerintah dalam mengakomodir eksistensi hak ulayat di Papua.

Penelitian ini berlangsung dalam latar yang wajar/alamiah, prosesnya berbentuk siklus, peneliti merupakan instrumen utamanya, dan analisis datanya dilakukan secara deskriptif analitik.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Socio-Legal Research/ yuridis sosiologis.

Pendekatan Socio-Legal research dimaksudkan untuk memperoleh kejelasan atas permasalahan yang diteliti beserta hasil penelitian yang diperoleh dalam hubungannya dengan aspek hukumnya, serta mencoba menjelajahi realita empirik dalam masyarakat.

3. Penentuan Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ditentukan secara purposif, yaitu :
di Kabupaten Jayapura, dan Kabupaten Nabire propinsi Papua. Pemilihan wilayah ini didasarkan pada kenyataan di mana kedua daerah ini lebih banyak terjadi kasus-kasus pembebasan tanah ulayat untuk pembangunan dan investasi, dan sering menjadi konflik sampai pada gugatan ke pengadilan bahkan pernah menjadi kasus nasional, misalnya kasus Tanah karet Ohe di Sentani (Kabupaten Jayapura) dan Kasus International (PT. Freeport).

4. Tahap-tahap penelitian

Proses penelitian ini pada dasarnya berbentuk siklus yang terdiri dari tiga tahap yaitu :

Pertama : tahap orientasi/eksplorasi yang bersifat menyeluruh

Kedua : tahap melakukan eksplorasi secara terfokus sesuai dengan domain yang dipilih sebagai siklus.

Ketiga : tahap pengecekan dan pemeriksaan keabsahan data.

5. Teknik Penentuan Pengambilan Sampel.

Penentuan sampel dalam penelitian Tesis ini disesuaikan dengan metode penelitian kualitatif, yaitu berusaha memperoleh informasi sesuai dengan karakteristik masalah yang ingin diketahui peneliti. Adapun teknik penentuan sampel didasarkan pada purposive sampling, yaitu dipilih orang-orang yang tahu persis tentang permasalahan yang diteliti. Yang dijadikan sebagai informan awal dalam penelitian ini adalah : Kakanwil Agraria, Kakanwil Kehutanan, Kakanwil Transmigrasi, Pemda setempat, dan kepala adat setempat.

Sampel /informan berikutnya berkembang mengikuti prinsip “bola salju”, dan pilihan sampel berakhir setelah terdapat indikasi tidak adanya lagi informasi yang dapat dijaring.

6. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Jenis data primer dan data sekunder.

b. Sumber data :

Data primer yang dipergunakan bersumber atau diperoleh dari penelitian lapangan yaitu :

- Masyarakat yang tanah ulayatnya menjadi obyek dari suatu pembangunan di antaranya :
 - * Masyarakat adat Topo Kabupaten Nabire
 - * Masyarakat adat Sentani di Kabupaten Jayapura
 - * Masyarakat adat Genyem dan Lereh
 - * Masyarakat Adat Kayu Pulau dan Nafri
 - * Masyarakat adat Arso
- Aparat Pemerintah yang terkait di antaranya dari Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan, Pemerintah daerah Tingkat I dan Tingkat II di Papua, Departemen Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pengadilan.

Sedangkan data sekunder adalah berupa data yang bersumber dari penelitian kepustakaan yang bahan hukumnya berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan Ilmiah yang baru dan mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan atau ide.¹¹

Bahan hukum primer meliputi :

- UU No. 5 tahun 1960 Tentang Undang- Undang Pokok Agraria.

¹¹ Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, Op. Cit, Hal. 43

- UU NO. 3 tahun 1972 Tentang ketentuan-ketentuan pokok transmigrasi.
- UU No5 tahun 1967 Tentang ketentuan-ketentuan pokok kehutanan.
- Kepres RI No. 5 tahun 1993 Tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
- Peraturan perundang-undangan yang mempunyai kaitan dengan masalah pelepasan/pembebasan tanah serta eksploitasi hutan.

Bahan hukum sekunder adalah merupakan bahan hukum yang erat hubungannya dengan hukum-hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan-bahan hukum primer.¹²

Adapun bahan-bahan hukum sekunder tersebut adalah :

- Kepustakaan/buku-buku hasil karya para sarjana yang menguraikan tentang konflik pembebasan tanah.
- Makalah-makalah seminar tentang pertanahan.
- Naskah tulisan di media masa, arsip, data dan publikasi mengenai konflik pertanahan.

7. Tehnik Pengumpulan Data.

Tehnik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Wawancara terstruktur.
- b. Wawancara tidak terstruktur.
- c. Wawancara mendalam.¹³

¹² Rony Hanitiyo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, Hal. 12

¹³ Khudzaifah Dimiyati, *Profil institusi Pelepas uang dalam Masyarakat Pedesaan*, Thesis, 1996, Hal. 36.

d. Observasi terlibat terbatas.¹⁴

e. Studi kepustakaan.

Wawancara terstruktur digunakan untuk memperoleh data mengenai karakteristik umum dari praktek pelepasan hak ulayat atas tanah sehingga dapat mengungkap motivasi, maksud atau penjelasan dari responden dan informan secara lebih mendalam lagi.

Adapun responden dalam penelitian ini adalah masyarakat yang tanah ulayatnya yang menjadi obyek pembebasan, sedangkan informannya adalah aparat pemerintah Daerah Papua.

Sebagaimana dikemukakan oleh Lexi J. Moleong, wawancara tak terstruktur dilakukan pada keadaan sebagai berikut yaitu dalam hal peneliti hendak meneliti bagian-bagian tertentu yang tidak normal, mau mencoba mengungkapkan pengertian suatu peristiwa, suatu keadaan tertentu, serta pe wawancara berhubungan dengan orang penting.¹⁵

Sementara wawancara mendalam, melalui informan kunci untuk mengungkap persepsi, serta makna simbolik di balik realitas yang ada, yang digunakan untuk memperoleh informasi yang mendalam mengenai bagaimana proses pembebasan hak ulayat itu dilakukan, dan untuk mengetahui persepsi masyarakat tentang adanya praktek pembebasan tersebut beserta implikasinya dalam kehidupan sosial mereka bila tanah ulayat mereka dijadikan obyek pelepasan.

¹⁴ Lexi J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakanya, Bandung, 1995, Hal. 240

¹⁵ Lexi J. Moleong, *Ibid*, Hal. 139

Observasi terlibat terbatas, untuk mengetahui hubungan personal antara pengusaha / investor yang membutuhkan tanah ulayat dan masyarakat sebagai pemilik tanah.

Kemudian dalam studi kepustakaan / studi dokumen, peneliti melakukan penelitian terhadap berbagai dokumen dan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian ini. Studi dokumen / studi kepustakaan ini merupakan penelitian terhadap data sekunder.

8. Analisis Data

Dari data yang telah berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini, baik itu berupa data primer maupun data sekunder, dianalisis dengan menggunakan analisa data kualitatif.

Pengertian analisis di sini dimaksudkan sebagai suatu penguasaan dan penginterpretasian secara logis, sistematis, dan konsisten, di mana dilakukan penelaahan data yang lebih rinci dan mendalam.

Adapun tahapan analisis data kualitatif yang digunakan secara rinci adalah sebagai berikut :

- a. Dilakukan analisis permulaan/awal yang dilakukan secara umum dan secara deskriptif. Analisis data deskriptif pada tahap ini disajikan secara rinci mengenai : keberadaan hak ulayat, proses pembebasan hak ulayat, implikasi yang ditimbulkan oleh adanya pembebasan hak ulayat, dan peranan Pemerintah Daerah dalam mengakomodir eksistensi hak ulayat.

Dalam tahap awal ini juga dideskripsikan mengenai lokasi, keadaan penduduk, cara pencapaian tujuan, kejadian-kejadian khusus, serta pemikiran-pemikiran peneliti dalam menangkap makna-makna data melalui proses wawancara dan pengamatan permulaan selama berlangsungnya penelitian.

- b. Analisis tahap kedua, dengan mengambil hasil analisis pada tahap yang pertama yang paling menonjol, kemudian diuraikan dan dianalisis secara rinci sampai sub-sub yang mendalam.
- c. Tahap ketiga adalah analisis perbedaan yang mempunyai makna kontras.

Keseluruhan tahapan analisis dilakukan dengan cara mendiskripsikan, menafsirkan, kemudian dianalisis secara deskriptif analitik. Dalam hal ini dengan menghubung-hubungkannya dengan interaksi konteks serta dengan teori-teori yang berkaitan.

9. Teknik Pengecekan Validitas data

Untuk mengecek keandalan dan keakuratan data, maka digunakan teknik triangulasi data,¹⁶ yakni teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu.

Denzin¹⁷, mengadakan empat macam Triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah Triangulasi Sumber,

¹⁶ Lexi J. Moleong, Op. Cit, Hal. 178

¹⁷ Khudzaifah Dimiyati, Op. Cit, Hal. 38

yakni membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda.

Hal itu dilakukan dengan jalan :

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara ;
- b. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi ;
- c. Membandingkan apa yang dikatakan orang pada saat situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu ;
- d. Membandingkan keadaan dan perspektif dengan berbagai pendapat yang berbeda stratifikasi sosialnya ; dan
- e. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Kerangka pemikiran yang mendasari pembahasan mengenai pembebasan hak ulayat atas tanah adalah Teori fungsionalisme struktural. Konsep-konsep utama teori ini adalah : fungsi, disfungsi, fungsi latent, fungsi manifest.

Teori fungsionalisme struktural menekankan kepada keteraturan, masyarakat merupakan sistem sosial yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan, asumsi dasarnya adalah bahwa setiap struktur dalam sistem sosial fungsional terhadap yang lain.

Menurut Robert K. Merton “fungsi” itu bersifat netral secara ideologis, karena itu Merton mengajukan pula suatu konsep yang disebut “disfungsi”. Di satu sisi struktur sosial dan atau pranata sosial dapat menyumbang terhadap pemeliharaan fakta-fakta sosial lainnya, sebaliknya ia juga dapat menimbulkan akibat-akibat yang bersifat negatif ; contohnya adalah perbudakan dalam sistem sosial Amerika Lama; Perbudakan dapat menyediakan tenaga buruh yang murah, memajukan ekonomi pertanian kapas serta menjadikan sumber bagi status sosial terhadap kulit putih. Tetapi sebaliknya, perbudakan mempunyai disfungsi, yaitu perbudakan membuat orang sangat bergantung pada sistem ekonomi agraris sehingga tidak siap untuk memasuki industrialisasi.¹⁸

Apabila teori fungsionalisme struktural ini dikaitkan dengan pembebasan hak ulayat atas tanah, maka praktek pembebasan tanah menjadi fungsional bagi pemerintah/pembebas tanah, karena penguasa dengan kekuasaannya dapat mengambil tanah yang diinginkan secara gampang, mudah, murah, dan tidak berbelit-belit. Disini penguasa datang sebagai sosok pembangunan, pembaharu dan penyelamat.

Di lain pihak, praktek pembebasan tanah menjadi tidak fungsional bagi masyarakat yang memiliki tanah karena dengan diambilnya tanah tersebut masyarakat yang memiliki tanah harus kehilangan tempat tinggal, tempat berburu, tempat berladang, tempat mencari nafkah, (meramu) tempat mengambil hasil hutan, tanah yang mereka yakini sebagai “ibu” dan sumber

¹⁸ Robert K. Merton dan Talcott Parsons merupakan tokoh-tokoh dari teori struktural fungsional. lihat George Ritzer Penyadur Alimandan, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali Press, Jakarta, 1992, Hal. 24-25

kehidupan mereka secara turun temurun. Selain harus kehilangan tanah, pembebasan tanah tidak menjadi fungsional lagi bagi masyarakat manakala tanah yang diambil tidak memberikan mereka ganti rugi yang wajar apalagi bila dilakukan secara paksa melalui pendekatan hukum dan pendekatan keamanan dan menimbulkan implikasi-implikasi yang tidak diinginkan.

Dari uraian di atas terlihat bahwa suatu pranata atau institusi tertentu dapat fungsional bagi suatu unit sosial tertentu dan sebaliknya disfungsional bagi suatu unit sosial yang lain.

Dalam kasus perbudakan di atas, Merton mengatakan, perbudakan itu fungsional bagi unit sosial kulit putih dan disfungsional bagi unit sosial negro. Di sini kita sebenarnya telah memasuki suatu konsep lain dari merton yaitu mengenai sifat dari fungsi yang terdiri dari “fungsi manifest” dan “fungsi laten”.

Dalam pembebasan hak ulayat, praktek pembebasan tanah itu menjadi fungsional bagi unit sosial pemerintah/swasta/pihak yang menginginkan tanah tersebut dibebaskan dan disfungsional bagi unit sosial pemegang hak ulayat.

Selanjutnya Merton juga membedakan antara fungsi manifes dan fungsi laten. Fungsi manifest adalah fungsi yang diharapkan (intended). Fungsi manifest dari praktek pembebasan hak ulayat adalah agar pembangunan dapat berjalan dengan lancar dan dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat.

Sedangkan fungsi latennya akibat yang tidak diharapkan dari adanya praktek pembebasan hak ulayat adalah misalnya pembebasannya dilakukan secara paksa dan menggunakan pendekatan hukum dan pendekatan keamanan, ganti rugi yang tidak jelas, menimbulkan pencemaran lingkungan bagi masyarakat di sekitar akibat pembangunan, dan akibat-akibat negatif lainnya.

Penjelasan atas praktek pembebasan hak ulayat atas tanah ini juga dapat dilakukan melalui Teori Konflik. Menurut Teori Konflik kekuasaan dan wewenang senantiasa menempatkan individu pada posisi atas dan posisi bawah dalam setiap struktur. Karena wewenang itu adalah sah maka setiap individu yang tidak tunduk terhadap wewenang yang ada akan terkena sanksi. Dengan demikian, masyarakat disebut oleh Dahrendorf sebagai : Persekutuan yang terkoordinasi secara paksa (*imperatively Coordinated Assosiations*).

Oleh karena kekuasaan selalu memisahkan dengan tegas antara penguasa dan yang dikuasai, maka dalam masyarakat selalu terdapat dua golongan yang saling bertentangan. Pertentangan ini terjadi dalam situasi di mana golongan yang berkuasa berusaha mempertahankan status quo, sedangkan golongan yang dikuasai berusaha untuk mengadakan perubahan. Di sinilah konflik kepentingan timbul.¹⁹

Apabila teori konflik ini dikaitkan dengan praktek pembsan hak ulayat atau tanah, maka praktek pembebasan itu selalu berpotensi konflik.²⁰ Konflik tersebut terjadi manakala pemerintah sebagai pemegang kekuasaan selalu ingin mendapatkan tanah sesuai dengan yang diinginkan dengan

¹⁹ Ibid, Hal. 28

²⁰ Zamroni, *Pengantar Pengembangan teori Sosial*, Tiara wacana, Yogyakarta, 1992, Hal. 33-35

menggunakan legitimasi hukum yang diciptakannya apalagi hukum formal tersebut tidak mengakomodir kepentingan masyarakat adat .

Sedangkan masyarakat sebagai pemilik tanah selalu berada pada pihak yang lemah dan terpaksa menerima apa yang menjadi keputusan penguasa.

Apabila masyarakat pemilik tanah tidak mau menerima apa yang menjadi kemauan penguasa dan ingin mengadakan perubahan dengan menuntut ganti rugi yang wajar, maka penguasa dapat mempertahankan status quo melalui pendekatan yang dapat memberikan kebenaran terhadap tindakannya, misalnya melalui pendekatan hukum dan pendekatan keamanan. Kecenderungan penguasa yang selalu ingin mempertahankan *status quo* inilah yang selalu menimbulkan konflik di dalam masyarakat antara penguasa dan pemilik tanah.

Menurut model konflik, masyarakat itu sedemikian kompleksnya, terdiri atas heterogenitas dan pluralistis dengan *vested interest* yang berbeda-beda antara kelompok yang ada, dan bahwa kepentingan itu perlu dilindungi. Untuk melindungi kepentingan tadi dibuatkan legitimasi dalam bentuk perundang-undangan yang mencerminkan tujuan-tujuan yang dikehendaki oleh kelompok-kelompok tadi. Dalam perkembangan itu kemudian dibentuk nilai-nilai yang menyatakan, bahwa suka atau tidak suka, para warga masyarakat hanya patuh pada perundang-undangan tersebut. Teori konflik melihat undang-undang sebagai suatu cara untuk mendefinisikan dan memantapkan suatu bentuk aturan yang menguntungkan beberapa golongan/group di atas pengorbanan group lain.²¹ Apabila model konflik ini

²¹ I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis terhadap realitas sosial*, makalah disampaikan Loka Karya Nasional untuk Pengembangan SDM , IMKA, Agustus 1992, Hal. 3-4

kita kaitkan dengan permasalahan hak ulayat di Papua, maka Pemerintah sebagai penguasa mempunyai kepentingan yaitu pembangunan, untuk melindungi kepentingan tadi dibuatlah legitimasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Maka pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah pertanahan di mana perundang-undangan yang diciptakan tidak menjangkau kepentingan masyarakat adat setempat. Bahkan eksistensi masyarakat adat sama sekali tidak diakui dalam produk perundang-undangan yang dihasilkan penguasa. Peraturan pelaksanaan yang dibuat dalam rangka melaksanakan perundang-undangan indukpun semakin menghilangkan eksistensi hak ulayat ini.

Oleh karena itu, peraturan pertanahan yang ada di Indonesia lebih mendeskripsikan dan memantapkan suatu bentuk aturan yang menguntungkan beberapa golongan yaitu negara/swasta di atas pengorbanan kelompok masyarakat hukum adat.

Karena sejak Orde Baru berkuasa yaitu mulai sejak tahun 1969 sampai saat ini kebijakan pertanahan yang ada lebih mementingkan alokasi penggunaan tanah untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi daripada menata struktur agraria yang adil menurut UUPA. Kebijakan pertanahan pemerintah Orde baru lebih ditujukan untuk menghilangkan hambatan dalam alokasi penggunaan tanah untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi.²²

Mengingat masalah tanah selalu berpotensi konflik di manapun juga, maka untuk mendapatkan tanah tanpa menimbulkan konflik dalam

²² Endang Suhendar, Ihdhal Kasim, *Mengabaikan keadilan demi pertumbuhan ekonomi (Tinjauan kritis Terhadap kebijakan Pertanahan Orde baru)*, AKATIGA-ELSAM, 1996, Hal. 70-72

masyarakat dibutuhkan adanya komunikasi untuk mencapai apa yang dinamakan musyawarah mufakat.

Melalui saluran komunikasi secara bertahap anggota-anggota masyarakat mengetahui nilai-nilai (pembangunan) dan norma-norma baru yang selanjutnya diteruskan kepada anggota masyarakat lainnya.

Kurangnya informasi bahkan sering pula tidak ada, sebagai akibat dari gangguan dalam struktur komunikasi mengakibatkan adanya gambaran yang kurang lengkap atau kurang tepat mengenai isi kebijakan yang akan dilaksanakan baik oleh pelaksananya maupun oleh masyarakat yang tanahnya akan dikenai pembebasan.²³ Salah satu masalah yang menjadi kendala bagi proses pembebasan hak ulayat atas tanah adalah masalah hukum. Belum ada peraturan hukum yang mengatur secara khusus mengenai hak ulayat. Oleh karena itu disinyalir selama ini praktek pembebasan hak ulayat belum memberikan perlindungan yang layak bagi hak-hak masyarakat.

Pengalaman di negara lain membuktikan bahwa hukum dapat digunakan sebagai alat untuk mengadakan perubahan sosial.

Kaidah hukum sebagai sarana untuk mengubah masyarakat mempunyai peranan penting terutama dalam perubahan-perubahan yang direncanakan (planned change). Perubahan ini biasanya dikehendaki dan direncanakan oleh kelompok elit tertentu dalam masyarakat yang menjadi pelopornya. Dalam masyarakat yang sudah kompleks dimana birokrasi

²³ Esmi Warassih, *Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk kepentingan Umum di Kodya Dati II Semarang, Dalam masalah-masalah hukum*, Diterbitkan oleh Majalah FH UNDIP, Edisi 5, 1997, Hal. 35

Sampai saat ini di Indonesia masih lekat berlakunya suatu paham yang menekankan bahwa hukum hanya mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Paham yang sudah mendarah daging dalam diri sebagian Sarjana Hukum Indonesia merupakan andil dari mashab sejarah dan kebudayaan yang dipelopori oleh Von Savigny (1779 – 1861). Savigny berpendapat bahwa hukum merupakan perwujudan kesadaran masyarakat yang berkembang bersama dengan masyarakatnya. Dengan demikian dapat ditafsirkan secara sempit bahwa tidak mungkin timbul aturan hukum yang mengatur peristiwa yang belum pernah terjadi di masyarakat.²⁴

Konsep yang dikemukakan Savigny memang didukung oleh kenyataan sejarah, yaitu pada masyarakat yang masih sederhana sifatnya memang tidak dijumpai peranan pembuat UU seperti pada masyarakat modern.

Oleh karena negara Indonesia adalah negara hukum maka segala sesuatunya harus diatur dengan hukum. Demikian pula apabila tanah-tanah penduduk mau digunakan untuk pembangunan, maka hukum telah melegitimasi. Peraturan hukum yang telah melegitimasi pembebasan tanah, adalah :

- a. Pasal 18 UUPA (UU No. 5 tahun 1960) yang merupakan dasar diberlakukannya pencabutan Hak atas tanah, dan pasal 3 UUPA.
- b. Sebagai tindak lanjut dari pasal 18 UUPA tidak dikeluarkan UU No. 20 tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1991

c. Peraturan yang dikeluarkan sehubungan dengan pembebasan tanah.

Pembebasan hak atas tanah dikeluarkan dengan motif menghindari proses pencabutan tanah yang memakan waktu amat panjang. Namun yang patut dipertanyakan adalah pantaskah suatu kebijakan dengan diatur oleh UU yang secara hierarkis lebih tinggi bisa dikesampingkan oleh peraturan yang lebih rendah kedudukannya yaitu keputusan Menteri dan Keprpes ?

Peraturan yang mengatur tentang pembebasan tanah diatur dalam peraturan Menteri dalam negeri No. 15 tahun 1975 JO No. 2 tahun 1976, di mana dalam peraturan itu juga mengatur pembebasan tanah bagi perluasan kepentingan swasta. Dengan fasilitas peraturan pembebasan tanah tersebut sejak tahun 1975 hingga 1993 tanah telah dieksploitir oleh pemodal untuk kepentingan investasinya dengan ganti rugi yang amat rendah, bahkan tidak jarang menggunakan aparat dalam pembebasan tanah. Di sini, posisi rakyat Indonesia sebagai pemilik tanah banyak yang dirugikan, mengakibatkan berbagai gejolak di masyarakat karena pengambil alihan tanah rakyat secara paksa.

Akibat gejolak tersebut pemerintah telah mengeluarkan Keppres tahun 1993 Tentang pelepasan Hak atas tanah untuk pelaksanaan kepentingan umum. Peraturan ini telah mengakomodir tuntutan-tuntutan masyarakat untuk memperoleh perlakuan yang lebih adil dalam proses pembebasan hak atas tanah.

Walaupun telah dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembebasan tanah namun yang diatur di

situ adalah tanah-tanah yang telah dibebani oleh hak yang diatur dalam dalam UUPA yaitu Hak Milik, HGU, Hak Pakai, Hak Pengelolaan dan harus mempunyai bukti sertifikat.

Sedang tanah-tanah yang dengan hak adat/ulayat yang tidak ada bukti kepemilikannya tidak diakomodir didalamnya. Hanya dalam pasal 14 Keppres RI No. 55 tahun 1993 Tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum disebutkan bahwa "penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Ketentuan seperti ini sama sekali tidak menyelesaikan permasalahan pertanahan yang ada, bahkan dapat dipandang sebagai ketentuan yang menganggap remeh eksistensi masyarakat adat Papua yang berkuat dengan masalah pertanahan adat yang dimiliki secara komunal.

Oleh karena masalah pertanahan yang menyangkut hak ulayat belum diakomodir secara jelas, mungkin diserahkan pengaturannya kepada daerah yang hak ulayatnya masih ada. Oleh karenanya pemda pula yang menentukan proses pembebasannya.

Oleh karena itulah maka perlu diteliti sejauh mana aparat Pemerintah Daerah khususnya Pemda Papua berperan dalam mengakomodir masalah hak ulayat, karena kasus-kasus yang masuk di pengadilan Negeri Jayapura 99% nya adalah kasus sengketa tanah yang kebanyakan adalah tanah ulayat. Karena kalau kasus sengketa tanah mendominasi perkara perdata yang masuk

ke pengadilan maka dapat ditebak masalah hak ulayat di Papua belum diakomodir secara baik dan benar.

Perlu di ketahui pula bahwa akibat adanya praktek pembebasan tanah ini telah menimbulkan konflik dan implikasi itu bisa di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya bahkan pada masalah keamanan dan lingkungan hidup. Karena pembebasan tanah dilakukan untuk berbagai macam kepentingan yaitu untuk pembangunan fisik, lokasi transmigrasi, HPH (Hak Pengusaha Hutan), perkebunan inti rakyat (PIR), dan sektor-sektor swasta lainnya.

Dampak dilakukannya semua program pembangunan ini telah membawa implikasi yang positif maupun negatif.

Selanjutnya, yang perlu mendapatkan perhatian untuk dibahas dalam kerangka pemikiran penelitian tesis ini adalah istilah hak ulayat dan pembebasan tanah.

1. Hak Ulayat

Dalam Pasal 3 UUPA terdapat ketentuan :

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

Di dalam pasal ini dijumpai istilah “hak ulayat” dan “masyarakat hukum adat” sebagai istilah yuridis formil.

Walaupun dalam UUPA tidak diuraikan mengenai pengertian hak ulayat dan masyarakat hukum adat namun kedua hal tersebut mempunyai hubungan yang erat. Hubungan itu dirumuskan antara lain bahwa hak ulayat ini ada pada masyarakat hukum atau masyarakat hukum itu pemegang hak ulayat.

Masyarakat hukum adat mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :²⁵ Suatu kelompok manusia, yang anggota-anggotanya (warganya) satu sama lain mempunyai ikatan batin sebagai satu kesatuan, sehingga perbuatan seseorang atau beberapa orang anggota kelompok ini akan dirasakan sebagai kebanggaan atau perbuatan tercela dari seluruh kelompok.

- a. Di dalam sikap warga masyarakat hukum adat setempat pendapat bahwa beberapa orang atau beberapa kelompok kecil warga masyarakat hukum itu mempunyai hak-hak yang didahulukan dari warga lainnya, mempunyai kelebihan-kelebihan hak dari warga lainnya serta mempunyai otoritas terhadap warga lainnya.
- b. Masyarakat hukum adat mempunyai kekayaan tersendiri yang terpisah dari kekayaan masing-masing warganya dan kekayaan warganya dan kekayaan itu dapat berupa benda-benda materiil dan immateriil.
- c. Warga masyarakat hukum adat bertanggung jawab untuk memelihara, mempertahankan serta menjaga kesucian, kekayaan masyarakat

hukumnya, yang dapat berupa benda, tanah, air, tanaman, kuil-kuil dan bangunan lainnya, demi kepentingan kekuasaan-kekuasaan gaib yang melindungi masyarakat hukumnya.

Sedangkan untuk istilah hak ulayat sendiri, dijelaskan, dalam memori penjelasan atas rancangan UUPA, bahwa yang dimaksud dengan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut sebagai “beschikkingsrecht”. Dan hak ulayat itu diakui dan dihormati pelaksanaannya dengan pembatasan-pembatasan tertentu.

Berdasarkan kamus umum Bahasa Indonesia dari W.J.S. Poerwadarminta, ulayat berarti wilayah atau *wilayat*²⁶ (*wewengkon* – *Jawa*). Istilah ulayat untuk pertama kali dikenal dan dipergunakan oleh masyarakat Sumatera Barat (Minangkabau) untuk menyebut daerah (tanah) yang berada dan dalam kekuasaan masyarakat tertentu.

Berhubung dengan itu, jika kita berbicara mengenai “ulayat”, maka akan terkandung di dalamnya :

- a. Masyarakat yang bertempat tinggal dalam daerah, kawasan, wilayah tertentu, yang mempunyai organisasi dan memiliki kekayaan tersendiri, yang selanjutnya kita sebut Masyarakat hukum (persekutuan hukum, *rechtsgemeenschap*).

²⁵ Lihat Soekamto, *Masyarakat Hukum Adat di Jawa dan Madura*, Dalam laporan penelitian tentang Integrasi Hak Ulayat ke Dalam Yurisdiksi UUPA Di Jawa dan Madura, Jilid II, FH UGM, 1975, Hal. 13-14

²⁶ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, 1990, Hal. 327

- b. Tanah yang terletak atau berada dalam daerah kekuasaan Masyarakat Hukum tersebut di atas, yang dapat kita sebut Tanah Ulayat (tanah pertuanan, tanah suku, penyampeto, nuru, perabumian dan sebagainya).
- c. Kekuasaan yang berada dalam tangan Masyarakat Hukum serta wewenang untuk mengatur segala sesuatu mengenai Tanah Ulayat tersebut atau yang ada sangkut pautnya dengan Tanah Ulayat, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang selanjutnya kita sebut Hak Ulayat.

Dari apa yang diutarakan di atas, kita memperoleh gambaran dan petunjuk bahwa dalam membicarakan atau mengupas masalah hak Ulayat beserta perkembangannya, terlebih dahulu harus pula kita ketahui dan memiliki gambaran mengenai :

1. Subyek Hak Ulayat, ialah Masyarakat Hukum, yang dikenal dan hidup di negara kita sejak zaman nenek moyang kita dahulu dan dalam perkembangannya hingga kini.
2. Obyek Hak Ulayat, ialah Tanah Ulayat atau Tanah Pertuanan, baik yang berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum adat maupun yang tunduk kepada peraturan-peraturan yang berlaku dewasa ini.

Istilah atau sebutan Hak Ulayat, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Jawa dan Madura, khususnya di daerah Jawa Barat ternyata tidak dikenal dan tidak pernah digunakan.²⁷ Jelasnya, masyarakat kita yang berada di Jawa dan Madura dan khususnya di Jawa Barat tidak mengenal

²⁷ Soekanto, Op Cit, Hal. 28

sebutan Hak Ulayat dan tidak mengerti pula apa yang dimaksud dengan Hak Ulayat itu. Hal demikian dapat dimengerti kiranya, karena istilah atau sebutan Hak Ulayat/Hak pertuanan sebagai terjemahan atau saduran dari Beschhikingsrecht, hanya merupakan istilah ciptaan saja, yang digunakan sebagai istilah “tehnichnis yuridis” yang dikenal dan berlaku dalam lingkungan para sarjana hukum pada umumnya, untuk menyebut kekuasaan serta wewenang dari Masyarakat Hukum Indonesia terhadap tanah yang berada di daerah kekuasaannya.

Pengertian Hak Ulayat atau Ha’ulayat (Minangkabau) dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat yang dikenal dan terdapat diseluruh tanah air kita, telah ditegaskan dan dijelaskan oleh van vollenhoven dengan segala ciri-ciri serta batasan-batasannya, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut :²⁸

Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku baik ke dalam maupun keluar. Mempunyai kekuatan kedalam terbukti dari :

- a. Setiap Masyarakat Hukum berkewajiban serta menetapkan tanah untuk keperluan semua anggauta/warganya (keperluan bersama/umum), sebagai misalnya : Tanah kuburan umum, Tanah panganan (Panganan : Jawa barat), Tanah atau hutan tempat berburu, Tanah Titisara atau tanah bengkok (tanah jabatan), Tanah untuk tempat peribadatan dan sebagainya.

²⁸ Laporan hasil Penelitian Hak Ulayat di Jawa dan Madura , Yogyakarta, 1975, Hal. 30

- b. Berdasarkan hak ulayat, suatu Masyarakat Hukum dapat memberi hak kepada para anggautanya/warganya untuk menikmati atau menarik hasil dari tanah (ulayat) dan segala yang tumbuh dan hidup diatas tanah itu, misalnya : membuka tanah, mengelola tanah, mendirikan rumah, menggembala ternak, mencari dan mengumpulkan hasil hutan, berburu, mengambil ikan dan sebagainya.
- c. Berdasarkan hak ulayat pula, suatu Masyarakat Hukum menetapkan serta mengatur hubungan antara para anggauta/warga Masyarakat Hukum dengan tanah yang telah dibuka atau diolah itu.

Jika hubungan antara salah seorang anggota/warga Masyarakat Hukum dengan tanahnya bersifat tetap serta terus menerus, maka hak membuka dan mengolah tanah tersebut di atas, dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik.

Perlu kiranya ditegaskan di sini, bahwa pemberian Hak Milik tersebut walaupun telah merupakan hak yang paling erat dan kuat yang dapat diperoleh seorang anggauta/warga Masyarakat Hukum, Hak Milik tersebut tetap dibatasi dan terkekang oleh hak Ulayat. Jika tanah dengan Hak Milik yang dimaksud diterlantarkan atau ditinggalkannya oleh pemiliknya, maka tanah tersebut akan menjadi tanah ulayat kembali (tanah yang dikuasai langsung oleh Masyarakat Hukum). Juga dalam hal perpindahan hak atas tanah milik seseorang anggota /warga Masyarakat Hukum, misalnya dengan jalan penjualan atau pewarisan, ternyata memerlukan campur tangan atau harus dengan persetujuan

Masyarakat Hukum yang bersangkutan. Bahwa Hak Milik seseorang anggota/warga Masyarakat Hukum masih terkekang serta dibatasi oleh Hak Ulayat, terbukti pula dengan adanya hal dari masyarakat Hukum yang bersangkutan untuk mengambil /membebaskan tanah dengan Hak Milik demi kepentingan umum/para anggota/warga Masyarakat Hukum lainnya.

Kekuatan berlaku Hak Ulayat keluar, ternyata dari adanya:

- a. Orang luar/bukan warga masyarakat Hukum, yang pada dasarnya tidak mempunyai hak-hak untuk menikmati atau menarik hasil dari tanah (ulayat) yang bersangkutan, kecuali dengan izin Masyarakat Hukum tersebut dengan menyerahkan sejumlah wang "recognitie", sebagai bukti pengakuan atas kekuasaan dari masyarakat Hukum terhadapnya tanahnya. Recognitie atau pengakuan dari orang luar terhadap kekuasaan Masyarakat Hukum tersebut di atas, disebut persembahan (huldegft) dan ada pula yang menyebutnya dengan bulubekti atau paweneh (Jawa), dan sebagainya.
- b. Hak-hak yang diperoleh orang luar tidak sama atau tidak sekuat hak-hak para warga Masyarakat Hukum itu sendiri, karena orang luar tidak diperkenankan untuk mewariskan hak-hak yang telah diperolehnya itu, tidak boleh membeli atau menerima gadai tanah-tanah pertanian dan sebagainya.

2. Pembebasan Tanah

Pengertian mengenai pembebasan tanah tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 15 tahun 1975, khususnya Dalam Pasal 1 ayat 1, adalah sebagai berikut :

“Yang dimaksud dengan pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara Pemegang Hak/Penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi.”

Jika kita telaah secara seksama definisi pembebasan tanah yang diberikan oleh Departemen Dalam Negeri, maka yang dimaksud dengan pembebasan tanah itu adalah suatu rangkaian tindakan yang dilakukan oleh negara terhadap sebidang tanah yang telah dilekati oleh suatu hak dengan tujuan agar tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasi langsung oleh negara, karena tanah itu sangat dibutuhkan untuk memenuhi kepentingan umum.

Sebagai salah satu prinsip yang berhubungan erat dengan dasar tindakan pembebasan tanah dalam era pembangunan dewasa ini adalah prinsip yang tertuang dalam pasal 6 UUPA, yaitu setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal ini jelas membawa konsekwensi kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan pribadi dan golongan.

Jadi tujuan dari praktek pembebasan tanah adalah memperoleh sebidang tanah yang telah dipunyai dengan sesuatu hak oleh warga masyarakat, dengan cara memberikan ganti rugi kepada para pemegang haknya karena tanah tersebut sangat diperlukan untuk kepentingan umum.

Sedangkan mengenai prosedur dan tata cara pembebasan tanah secara umum telah diatur dalam Keppres No. 15 Tahun 1975 Tentang Pembebasan Tanah, yang kemudian digantikan oleh Keppres No. 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

F Sistematika Penulisan

Bab satu berisi pendahuluan yang merupakan pengantar dalam pedoman untuk pembahasan bab-bab berikutnya. Bab ini berisi : Latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran dan sistematika penulisan.

Selanjutnya, dalam bab dua, diuraikan tentang pengertian hak ulayat dan hak menguasai negara, Hak ulayat dan perubahan sosial, hukum dan kekuasaan, fungsi hukum dan berfungsinya hukum dalam masyarakat, hukum dan kekuasaan, serta hak ulayat dan hak menguasai negara.

Dalam bab tiga diuraikan tentang: hasil penelitian dan analisis. Bab ini merupakan hasil penelitian dan pembahasan yang memuat uraian mengenai analisis penulis terhadap permasalahan yang ada. Dalam bab ini diungkapkan mengenai : praktek pembebasan hak ulayat atas tanah dan eksploitasi hutan ulayat di Papua, kemudian implikasi yang ditimbulkan oleh adanya praktek pembebasan dan eksploitasi hutan tersebut, kemudian pengaruhnya pada perubahan sosial, serta peranan Pemerintah dalam mengakomodir eksistensi hak ulayat di Papua.

Akhirnya, bab empat adalah merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan, dan disertakan pula saran-saran berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Hak Ulayat dan Masyarakat Hukum

Istilah hak ulayat dan masyarakat hukum dapat kita jumpai baik pada kepustakaan adat maupun dalam Undang-undang Pokok Agraria UU No. 5 tahun 1966, khususnya dalam pasal 3 UUPA. UUPA sendiri tidak memberikan definisi yang jelas tentang apa yang disebut dengan hak ulayat dan masyarakat hukum Adat tersebut. Namun kedua istilah ini dapat kita jumpai dalam kepustakaan Hukum Adat

A. Pengertian Masyarakat Hukum dan Masyarakat Hukum Adat

Dalam kepustakaan adat dapat kita jumpai istilah *rechts gemeenschap* (masyarakat hukum) adalah sekelompok manusia, kelompok manusia itu hidup dalam suatu tata hukum yang sama dan antara anggota-anggota kelompok terdapat ikatan batin, karena mereka bersama mempunyai kesadaran tanggung jawab bersama terhadap sesuatu hal. Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa :

- a. Perkataan masyarakat hukum yang disebut dalam UUPA adalah apa yang disebut *rechtsgemeenschap* dalam bahasa belanda, dan khususnya dalam kepustakaan hukum adat. Oleh karena itu lebih tepat disebut masyarakat hukum adat.
- b. Masyarakat hukum adat adalah suatu kelompok manusia yang anggota-anggota (warganya) satu sama lain mempunyai ikatan batin sebagai satu kesatuan, sehingga perbuatan seseorang atau berapa

orang anggota kelompok itu akan dirasakan sebagai kebanggaan atau perbuatan tercela dari seluruh kelompok.

- c. Dalam sikap warga masyarakat hukum adat terdapat pendapat bahwa beberapa orang atau beberapa kelompok kecil warga masyarakat hukum itu mempunyai hak-hak yang didahulukan dari warga yang lainnya, mempunyai kelebihan-kelebihan hak dari warga lainnya serta mempunyai otoritas terhadap warga lainnya. (Karena memiliki “Wahyu Cakraningrat”) ?
- d. Masyarakat hukum Adat mempunyai kekayaan tersendiri yang terpisah dari kekayaan masing-masing warganya, dan kekayaan itu dapat berupa benda-benda materiil dan benda-benda immateriil.
- e. Warga masyarakat hukum Adat merasa bertanggung jawab untuk memelihara, mempertahankan serta menjaga kesucian tanah, air, tanaman, kuil-kuil dan bangunan-bangunan lainnya, demi kepentingan kekuasaan-kekuasaan gaib yang melindungi masyarakat hukumnya.
- f. Hanya warga masyarakat hukum Adat dapat mengambil mandat dari kekayaan masyarakat hukumnya, sedang warga masyarakat hukum lain tidak mungkin dapat mengambil manfaat dari kekayaan itu.
- g. Adanya masyarakat hukum adat dan kenyataan bahwa mereka menjadi anggota masyarakat hukum Adat itu dirasakan dan dialami oleh keharusan alam, suatu kenyataan meta-yuridis; tidak dibuat-buat tidak dipaksakan oleh orang lain atau instansi manapun.

buat tidak dipaksakan oleh orang lain atau instansi manapun.

- h. Tiada seorang pun di antara para anggota masyarakat hukum mempunyai pikiran atau timbul angan-angan padanya adanya kemungkinan untuk membubarkan masyarakat hukum itu.
- i. Yang mungkin diperbuat oleh seorang warga suatu masyarakat hukum ialah keluar dari masyarakat hukum itu atau meninggalkannya sepanjang masyarakat hukum itu terikat pada suatu daerah.²⁹

Dari uraian di atas dan ciri-ciri masyarakat Hukum Adat jelas, bahwa ada perbedaan antara “masyarakat hukum” dan “masyarakat hukum adat” dengan kata lain “masyarakat hukum” berbeda dengan “masyarakat hukum adat”.

Sedangkan dalam Permendagri No. 5 tahun 1999 dalam pasal 1 dikatakan bahwa masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

B. Pengertian Hak Ulayat dan Ciri-cirinya

Untuk memperoleh pengertian Hak Ulayat yang tepat, terlebih dahulu hendaknya kita mempunyai gambaran terlebih dahulu apa yang disebut dengan “kata Ulayat” dan “hak Ulayat” itu.

Berdasarkan kamus umum Bahasa Indonesia dari W.J.S. Poerwadarminta, istilah ulayat sama dengan kata = daerah, kawasan, wilayah atau wilayat, wewengkon - Jawa).³⁰ Istilah ulayat untuk pertama kali dikenal dan dipergunakan oleh masyarakat Sumatera Barat (Minangkabau) untuk menyebut daerah (tanah) yang berada dan dalam kekuasaan masyarakat tertentu.³¹

Berhubung dengan itu, jika kita berbicara mengenai ulayat maka akan terkandung didalamnya :³²

- a. Masyarakat yang bertempat tinggal di daerah, kawasan wilayah tertentu, yang mempunyai organisasi dan memiliki kekayaan tersendiri, yang selanjutnya kita sebut masyarakat hukum (persekutuan hukum, rechts gemeenschap).
- b. Tanah yang terletak atau berada dalam daerah kekuasaan masyarakat hukum tersebut di atas, yang dapat kita sebut tanah ulayah (tanah pertuanan tanah suku, Nuru, Perabumian, dsb).
- c. Kekuasaan yang berada dalam tangan masyarakat hukum serta wewenang untuk mengatur segala sesuatu mengenai tanah ulayat tersebut atau yang ada sangkut pautnya dengan tanah ulayat, baik secara langsung maupun secara tidak langsung, yang selanjutnya kita

²⁹ Soekamto, Op. Cit, Hal. 33 - 34

³⁰ W.J.S. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, 1990, Hal. 327.

³¹ Bachtiar Abna, *Pengembangan konsepsi obyek hak ulayat untuk menanggulangi masalah lingkungan hidup*, Tesis, 1983 Hal. 28.

³² Laporan Penelitian tentang Integrasi hak ulayat kedalam yuridiksi UUPA di Jawa dan Madura, Proyek Kerja Sama Depdagri - UGM, 1975 - 1976, Hal .27.

sebut Hak Ulayat (Prof. Soepomo = Hak Pertuan; Prof³³ Djojodigoeno = Hak Purba, Prof. R.V. DiJK/Prof A. Soehardi = Hak Persekutuan, dan yang oleh Prof Van Vollenhoven disebut = Beschikking srecht).

Mengingat istilah hak ulayat ini sudah dikenal sejak jaman dahulu kala, dan begitu pula pada jaman penjajahan Belanda istilah hak ulayat masih terus dipakai terutama dalam kepustakaan hukum Adat.

Ada Beberapa pakar hukum adat yang memberikan gambaran tentang pengertian hak ulayat:

1. Menurut Mr. C.C.S. Maassen dan A.P.G. Hens yang dinamakan Hak Ulayat (Beschikkingsrecht) adalah Hak desa menurut adat dan kemauannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat keperluan warga persekutuan maupun urusan kepentingan (orang asing) dengan membayar kerugian kepada desa dalam hal mana desa itu sedikit banyak turut campur dengan pembukaan tanah itu dan turut bertanggung jawab terhadap perkara-perkara yang terjadi di situ yang belum dapat diselesaikan.³⁴
2. C. Van Vollenhoven, tidak memberikan definisi atau batasan dari hak ulayat, namun menurutnya hak ulayat itu sama dengan apa yang disebut dengan beschikkingsrecht.

Pengertian hak ulayat tersebut tercermin dalam ciri-ciri hak ulayat yaitu :

³³ Ibid. Hal. 28

³⁴ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai orde Revormasi*, Alumni Bandung, 1999. Hal. 32-33

- Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku baik kedalam maupun keluar.

Mempunyai kekuatan kedalam terbukti dari :

1. Setiap masyarakat hukum berkewajiban menyediakan serta menetapkan tanah untuk keperluan semua anggota/warganya, misalnya tanah kuburan umum, tanah / hutan tempat berburu, tanah titisana, atau tanah bengkok.
2. Berdasarkan hak ulayat, suatu masyarakat hukum dapat memberi hak kepada para anggota / warganya untuk menikmati atau menarik hasil dari tanah (ulayat) dan segala yang tumbuh dan hidup diatas tanah itu, misalnya = membuka tanah, menggembala ternak, mencari dan mengumpulkan hasil hutan, berburu, mengambil ikan, dan sebagainya.
3. Berdasarkan hak ulayat pula suatu masyarakat hukum menetapkan serta mengatur hubungan antara para anggota/warga masyarakat Hukum dengan tanah yang telah dibuka dan diolahnya itu. Jika hubungan antara salah seorang anggota / warga masyarakat hukum dengan tanahnya bersifat tetap serta terus menurut maka hak membuka dan mengolah tanah tersebut diatas, dapat ditingkatkan menjadi hak milik.

Perlu kiranya ditegaskan bahwa pemberian hak milik tersebut

walaupun telah merupakan hak yang paling erat dan kuat yang dapat diperoleh seorang anggota masyarakat hukum, Hak milik tersebut tetap dibatasi dan di kekang oleh hak ulayat. Jika tanah dengan hak milik yang dimaksud diterlantarkan atau ditinggalkan oleh pemiliknya, maka tanah tersebut akan menjadi tanah ulayat kembali (tanah yang dikuasai langsung oleh masyarakat hukum).

- Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke luar terbukti dari adanya.
 1. Orang luar / hukum warga masyarakat hukum, yang pada dasarnya tidak mempunyai hak untuk menikmati atau menarik hasil dari tanah ulayat yang bersangkutan, kecuali dengan ijin masyarakat hukum tersebut dengan menyerahkan sejumlah uang "recoqnitie", sebagai bukti pengakuan atas kekuasaan dari masyarakat hukum terhadap tanahnya Recoqnitie atau pengakuan dari orang luar terhadap kekuasaan Masyarakat Hukum tersebut diatas, disebut persembahan (huldegiff) dan ada pula yang menyebutnya dengan bulubeksi (Jawa) dan sebagainya.
 2. Hak-hak yang diperoleh orang luar tidak sama atau tidak sekuat hak-hak para warga masyarakat hukum itu sendiri, karena orang luar tidak diperkenankan untuk mewariskan hak-hak yang telah diperolehnya itu, tidak boleh membeli atau menerima gadai tanah-tanah pertanian, dan sebagainya.

Dari apa yang telah diutarakan oleh Van Vollenhoven mengenai hak ulayat atau Beschikkingsrecht beserta pengertiannya seperti tersebut diatas, kita dapat memperoleh gambaran atau dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Hak ulayat bersifat kekal dan abadi, tetap ada selama terdapatnya hubungan yang nyata antara masyarakat hukum dengan tanah yang berada dalam daerah kekuasaannya.
2. Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku baik ke dalam maupun ke luar. Kekuatan berlaku kedalam dapat terlihat dari adanya wewenang atau hak mengatur dari masyarakat hukum terhadap tanahnya, untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran, kebahagiaan dan kesejahteraan para warganya. Kekuatan berlaku hak ulayat keluar dapat terlihat dari : adanya kekuasaan atau hak menguasai dari masyarakat hukum terhadap tanahnya yang harus dihormati dan diakui terutama oleh orang-orang luar.
3. Karena hak ulayat bersifat kekal dan abadi serta mempunyai kekuatan berlaku keluar maupun kedalam, maka segala hak-hak mengenai tanah ulayat yang diperoleh dan dimiliki oleh para warga masyarakat hukum beserta orang-orang luar, tetap dibatasi oleh hak ulayat.

Pengertian hak ulayat sebagaimana yang telah diuraikan oleh Van Vollenhoven diatas, dapat dijadikan pola dasar untuk menghayati

dan mengikuti perkembangan hak ulayat di negara kita Indonesia, untuk dijadikan ukuran apakah masih ada hak ulayat dalam masyarakat hukum atau suku-suku bangsa yang ada di negara kita dewasa ini.

Dulu sebelum Van Vollenhoven memberikan pengertian hak ulayat dengan “beschikkingsrecht”, dahulu hak tersebut ada yang menamakan hak milik asli (eigendomsrecht) atau hak milik komunal (communaal bezitsrecht), sehingga tidak dapat dimengerti apa yang dimaksudkan tersebut.

3. Menurut Singgih Praptodihardjo,³⁵ menyebut masyarakat hukum adat dengan nama suku bangsa / daerah asli; dan selanjutnya mengemukakan bahwa masyarakat hukum tersebut mempunyai hak (beschikkingsrecht) atau lingkungan tanah yang disebut tanah ulayat. Istilah “ulayat” adalah istilah yang semula terdapat di Sumatera Barat, dan oleh Sutan Mohammad Zain³⁶ tanah ulayat diartikan sebagai “tanah hutan yang sudah dibatasi dan ditandai, tetapi belum diusahakan”.

Tanah ulayat itu juga sama dengan Pawatasan (di Kalimantan), wewengkan (Jawa) atau Praboemian (Bali) yang semuanya berarti daerah yang dibatasi.

Apa yang telah dikemukakan di atas adalah pengertian-pengertian hak ulayat yang ada dalam kepustakaan hukum adat

³⁵ Singgih Praptodihardjo, *Sendi-sendi Hukum Tanah di masa Depan*, Jakarta, 1951, Hal. 45.

³⁶ Sutan Mohammad Zain, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, Hal. 877.

Istilah hak ulayat dapat kita temui dalam pasal 3 Undang-undang Pokok Agraria yaitu UU No. 5 Tahun 1960 .

Dalam pasal 3 UUPA terdapat ketentuan :

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan UU dan peraturan lain yang lebih tinggi.³⁷

Dalam pasal 3 UUPA ini dijumpai istilah “hak ulayat” dan “Masyarakat Hukum Adat” sebagai istilah yuridis formil.

Selanjutnya pada memori penjelasan atas rancangan UUPA bagian penjelasan pasal demi pasal itu istilah hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu ialah apa yang didalam kepustakaan hukum adat disebut “beschikkingsrecht”

Istilah beschikkingsrecht sendiri untuk pertama kali dicetuskan oleh Van Vollenhoven untuk menyebut istilah hak ulayat.

Di dalam penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal tidak terdapat keterangan atas interpretasi tentang apa yang disebut hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu. Yang ada adalah bahwa hak ulayat itu “diakui” dan “dihormati” pelaksanaannya dengan pembatasan-pembatasan tertentu.

³⁷ Lihat Pasal 3 Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria.

Selain itu, ada istilah masyarakat hukum adat yang disebutkan dalam pasal 3 UUPA tidak dijelaskan artinya, bahkan dijumpai istilah-istilah “masyarakat hukum” dan “kesatuan-kesatuan masyarakat hukum“ yang terdapat dalam memori penjelasan umum Bab II angka 2 dan 3.

Meskipun didalam memori penjelasan, baik penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal, tidak terdapat keterangan lebih lanjut tentang arti istilah “masyarakat hukum adat”, “masyarakat hukum”, dan “kesatuan-kesatuan masyarakat hukum”, memori penjelasan memberikan petunjuk, bahwa antara masyarakat hukum adat, masyarakat hukum dan “kesatuan, kesatuan masyarakat hukum” di satu pihak serta hak ulayat dilain pihak terdapat hubungan.

Hubungan ini dapat dirumuskan antara lain sebagai berikut :

- a. Dalam pada ini kekuasaan negara atas tanah-tanah inipun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada , (lihat penjelasan umum II angka 2).
- b. Misalnya didalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya untuk Hak Guna Usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan di dengar pendapatnya dan akan

diberi "recoqnitie", yang ia memang berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu.

- c. Tetapi sebaliknya tidak dapat dibenarkan jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya, dst (penjelasan umum II di bawah angka 3).
- d. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk kepada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam kemerdekaan dewasa ini suatu masyarakat hukum masih mempertahankan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak. (Isi Penjelasan umum II/3).

Bagian-bagian kalimat dan contoh-contoh tersebut di atas menunjukkan adanya hubungan antara masyarakat hukum dengan hak ulayat. Bahkan lebih tegas lagi dapat dikatakan = "hak ulayat" ada pada "masyarakat hukum" atau masyarakat hukum itu pemegang hak ulayat.

Walaupun UUPA tidak memberikan pengertian yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu, namun pengertian hak ulayat dapat kita jumpai dalam beberapa produk perundang-undangan yang dikeluarkan sebagai

pelaksana dari UUPA yaitu diantaranya :

1. Dalam peraturan menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 tahun 1999 tentang : Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Dalam pasal 1 = dikatakan bahwa ³⁸
 - a. Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut hak ulayat) adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah, dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniyah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.
 - b. Tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.³⁹
 - c. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama

³⁸ Peraturan Menteri Agraria - KBPN No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Hal. 3-4.

³⁹ Ibid, Hal. 4

suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.⁴⁰

Dari uraian tentang pengertian dan gambaran tentang hak ulayat sebagaimana telah dikemukakan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa :

Hak ulayat adalah hak bersama masyarakat hukum adat (desa) yang memberikan wewenang untuk menggunakan tanah dan / atau air atau hutan di wilayah kekuasaannya baik yang telah digarap maupun yang belum menurut kehendak / kemauan desa demi kepentingan orang luar (dengan suatu pembayaran). Sebagai imbalannya masyarakat hukum tersebut harus berkewajiban menjaga kelestariannya dan bertanggung jawab semua peristiwa yang terjadi di wilayahnya.⁴¹

⁴⁰ Ibid, Hal. 5

⁴¹ Ruchiyat, Op. Cit, Hal. 36

2.2 Hak Ulayat, Pembangunan dan Perubahan Sosial

Sebagaimana sudah dijelaskan bahwa hak ulayat adalah hak bersama masyarakat hukum adat (desa) atas tanah dan/atau air atau hutan di wilayah kekuasaannya baik yang telah digarap ataupun yang belum menurut kehendak atau kemauan desa demi kepentingan orang luar dengan suatu pembayaran.

Menurut hasil penelitian Team Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gajahmada dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tahun 1997, bahwa Irian Jaya/ Papua adalah salah satu daerah di Indonesia yang mengenal sistem kepemilikan tanah secara ulayat⁴²

Namun dalam perkembangannya, sudah barang tentu persepsi masyarakat adat terhadap tanah ulayat juga mengalami perubahan seiring dengan semakin terbukanya kesempatan untuk berhubungan dengan dunia luar.

Kehadiran pemerintahan formal (negara) di tengah kekuasaan pemerintah adat turut mempercepat perubahan dalam masyarakat, yang berpengaruh pula terhadap pemanfaatan dan kepemilikan tanah ulayat.

Tipologi empat jenis kepemimpinan adat di Papua yang dikemukakan oleh Mansoben⁴³ yaitu tipologi kepemimpinan pria berwibawa (*Big Man*), tipe kepemimpinan kerajaan, tipologi kepemimpinan Ondoafi, dan tipologi kepemimpinan campuran yang menguasai tanah ulayat di Papua,

⁴² Draft Penelitian: *Studi Tentang Hukum Adat Pertanahan di Irian Jaya/Papua*, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gajahmada dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) 1997, Hal. 25

⁴³ Mansoben, Jhosua. R. *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya/ Papua*, LIPI- RUL, 1995, Jakarta Hal. 35

dinilai oleh Aditjondro⁴⁴ sudah tidak murni lagi karena pola kepemimpinan itu sudah disaingi oleh kepemimpinan lembaga agama terutama gereja, dan lembaga negara. Dalam taraf kepemimpinan desa, di samping pemimpin adat setempat terdapat kepemimpinan formal yang diangkat oleh Pemerintah. Bagi masyarakat yang hidaup di kota khususnya pegawai negeri, kepatuhan terhadap pimpinan adat dan agama seringkali dikalahkan oleh kepatuhan terhadap kepemimpinan negara sebagai atasan. Kehadiran kepemimpinan formal dalam masyarakat adat sebagai lembaga yang mengatur kehidupan bersama merupakan faktor terjadinya perubahan sosial terutama sekali perubahan terhadap pola kepemilikan tanah.

Perubahan terhadap pola kepemilikan tanah terjadi karena diatur oleh hukum yang diciptakan oleh negara. Hukum itu diantaranya Undang – Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan pelaksanaannya. Dalam pasal 5 UUPA dinyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, dan pengakuan terhadap hak ulayat dalam pasal 3 UUPA, namun sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum, bangsa dan negara, artinya bila kepentingan bangsa dan negara menghendaki, hukum adat dengan hak ulayatnya dapat saja dikalahkan. Di sini tampak bahwa masyarakat hukum adat digiring ke arah perubahan yang dimaui oleh hukum.

⁴⁴ Aditjondro, George.J: *Tipologi Budaya Penduduk Asli Irian Jaya*, Makalah untuk mata kuliah pilihan Etnografi Irian Jaya di UKSW Salatiga, 1989.

Tanpa digiringpun sebenarnya tidak ada suatu masyarakatpun yang statis. Baik dengan cara cepat ataupun lambat, mereka terus berubah. Soeryono Soekanto menyatakan bahwa tidak ada suatu masyarakatpun yang berhenti pada suatu titik tertentu dalam perkembangannya⁴⁵.

Selanjutnya Soeryono Soekanto mengklasifikasikan masyarakat menjadi masyarakat statis dan masyarakat dinamis. Masyarakat yang statis dimaksudkan sebagai suatu masyarakat di mana perubahan – perubahan relatif sedikit sekali terjadi dan berlangsung dengan lambat. Sedangkan masyarakat dinamis merupakan masyarakat yang mengalami pelbagai perubahan dengan cepat. Jadi setiap masyarakat pada suatu masa dapat dianggap sebagai masyarakat yang statis sedangkan pada masa lainnya mungkin dianggap sebagai masyarakat yang dinamis. Perubahan – perubahan bukanlah semata – mata berarti suatu kemajuan (*progress*), namun dapat pula berarti suatu kemunduran dalam masyarakat yang bersangkutan yang menyangkut bidang – bidang tertentu⁴⁶

Masyarakat memang terus berubah. Mereka yang semula berada dan terkurung dalam ruang lingkup kehidupan yang bercorak tradisional, seiring dengan berjalannya waktu dan berkembangnya teknologi menapak menjadi masyarakat yang modern, entah karena digerakkan oleh faktor – faktor internal maupun eksternal. Dalam kondisi seperti ini dapat dikatakan bahwa masyarakat mengalami masa transisi. Demikian pula dengan masyarakat Papua, dapat dikatakan sedang mengalami masa transisi.

⁴⁵ Soeryono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Press, 1998, Hal. 87.

⁴⁶ *Ibid*, hal: 89

Diskusi mengenai masa transisi dalam masyarakat, berarti mensyaratkan adanya suatu perubahan sosial yang mencakup proses perubahan dan pembentukan nilai – nilai. Dalam proses perubahan itu, faktor individu sebagai penyebab perubahan sosial, yaitu perubahan – perubahan nilai yang dimiliki oleh warga masyarakat. Dengan kata lain ada transformasi nilai yang terjadi dalam masyarakat merupakan penyebab terjadinya perubahan sosial.

Setiap masyarakat mempunyai nilai-nilai sosial yang mengatur tata kehidupan masyarakat tersebut. Nilai-nilai sosial ini merupakan ukuran-ukuran dalam menilai tindakan dalam hubungannya dengan individu lain. Jika ada interaksi antar anggota-anggota masyarakat yang berbeda nilai-nilai sosialnya, maka kerap kali mereka tidak dapat saling memperhitungkan tindakan-tindakan yang akan dilakukan oleh pihak lain, artinya jika tidak ada keseragaman di dalam penilaian pada suatu komunitas masyarakat, maka antar individu dalam masyarakat akan saling curiga.⁴⁷

Nilai-nilai sosial ini mempunyai tujuan, yaitu keharmonisan hidup masyarakat, keharmonisan mana hanya akan dapat dicapai jika nilai-nilai sosial ini mempunyai wadah untuk menegakkannya. Karena tanpa wadah yang jelas nilai-nilai sosial ini tidak akan mempunyai daya pengatur. Yang dimaksud dengan wadah di sini ialah apa yang dinamakan dengan struktur sosial, yang oleh Soerjono Soekanto diartikan sebagai interaksi sosial yang

⁴⁷ Soejito. S, *Transformasi Sosial: Menuju Masyarakat Industri*, Tri Wacana, Yogyakarta, 1991, Hal. 3.

sifatnya fundamental yang memberikan bentuk dasar pada masyarakat⁴⁸. Fortes menegaskan bahwa konsep struktur sosial diterapkan pada setiap totalitas yang terbit, seperti misalnya lembaga-lembaga, kelompok-kelompok, situasi, proses dan posisi sosial. Dengan demikian struktur sosial merupakan jaringan dari unsur-unsur sosial pokok dalam masyarakat. Unsur-unsur sosial mana mencakup kelompok sosial, kebudayaan, lembaga-lembaga sosial, stratifikasi sosial, serta kekuasaan dan wewenang⁴⁹.

Struktur sosial yang tradisional terdapat pada masyarakat yang sederhana, misalnya pada masyarakat tradisional pedesaan. Pada struktur sosial yang seperti itu dimana peredaran uang sangat terbatas, sehingga untuk penambah alat tukar, maka digunakan pertukaran jasa, manifestasinya ialah terdapatnya gotong royong secara tradisional.

Pertukaran jasa seperti ini menyebabkan sifat saling ketergantungan dan hutang budi, disini individu yang satu berhubungan secara langsung dengan individu yang lain. Sistem penilaian sosial diutamakan pada pencegahan terjadinya konflik, sehingga pada masyarakat ini semangat komunitas yang bersifat primordial sangat kental.

Masyarakat Indonesia pada saat ini tidak lagi tergolong pada masyarakat yang sederhana, ini terlihat pada tingkat pembagian kerja yang tidak lagi sederhana, perkembangan industri bersama-sama dengan pemakaian pola ekonomi uang yang menggantikan pola ekonomi jasa,

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*, Jakarta, Rajawali Press, Jakarta, 1993, Hal. 106.

⁴⁹ Soerjono Soekanto, 1993, *Ibid.*

mendorong terciptanya masyarakat yang terbuka, heterogen, dan individualistis⁵⁰.

Perubahan sosial pada masyarakat Indonesia ini tidaklah serta merta, ada proses transformasi nilai – nilai sosial dari struktur masyarakat yang tradisional ke struktur masyarakat yang moder yang memakan waktu lama. Hal ini terjadi karena para anggota masyarakat telah diresapi dengan nilai-nilai sosial budaya yang hidup pada masa sebelumnya (nenek moyang). Sehingga konsepsi-konsepsi itu sejak lama telah berurat-akar dalam alam jiwa mereka. Oleh sebab itu nilai-nilai sosial budaya tadi (tradisional), sukar digantikan dengan nilai-nilai atau budaya lain dalam waktu yang singkat⁵¹. Karena proses transformasi yang lama, maka pada masa transisi ini dapat terjadi suatu keadaan di mana struktur masyarakat yang tradisional ini sudah berubah menjadi struktur masyarakat yang sudah modern, tetapi nilai-nilai sosialnya tidak segera dapat menyesuaikan diri. Sehingga terjadi keadaan campuran, di mana keadaan modern diinterpretasikan sebagai hal yang tradisional, sebagai contoh jika dalam masyarakat tradisional gelar kebangsawanan menjadi suatu kebanggaan, padahal keadan sekarang ini gelar kebangsawanan diganti dengan gelar keserjanaan⁵²

Menurut Satjipto Rahardjo, beberapa faktor yang mendorong timbulnya perubahan sosial di Indonesia diantaranya ialah faktor fisik, biologi, demografi, teknologi dan idiologi. Misalnya semakin banyaknya

⁵⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1981, Hal. 51.

⁵¹ Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, PT. Gramedia, Jakarta, 1982, Hal. 26.

⁵² Soedjito S., 1991, *Op Ccit*, Hal. 6

penggunaan teknologi modern, maka manusia dihadapkan pada keharusan-keharusan untuk melakukan penyesuaian.

Faktor ideologi juga memegang peranan penting, karena bagaimanapun penilaian orang mengenai manfaat dari teknologi modern, namun apabila masyarakat tidak tergerak pikirannya untuk memanfaatkan teknologi tersebut, maka perubahan sosialpun tidak akan terjadi⁵³. Masa transisi sebagai akibat dari adanya perubahan sosial menimbulkan perubahan pula dalam susunan kemasyarakatan, serta nilai-nilai yang dihayati oleh warga masyarakat. Dengan demikian perubahan sosial yang terjadi di Indonesia menggambarkan bahwa faktor-faktor sebagaimana disebutkan di atas mempunyai peran yang berarti, keadaan tersebut pada gilirannya akan pula melibatkan hukum dalam masyarakat yang sedang mengalami transisi ini.

Hukum pada masa transisi ini akan mengalami suatu keadaan sebagaimana dikatakan oleh Daniel S. Lev bahwa masa transisi ini dapat membawa pendangkalan terhadap pentaatan masyarakat pada hukum, masa ini membawa pergeseran dalam susunan jenjang dan nilai-nilai dalam masyarakat⁵⁴.

Oleh sebab itu diskusi-diskusi tentang peranan hukum dalam masa transisi harus selalu melibatkan basis sosial dari bekerjanya hukum. Karena pada keadaan transisi sebagaimana yang sedang kita alami sekarang memang

⁵³ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, 1997 Hal. 142.

⁵⁴ Daniel S. Lev, *Hukum Dan Politik di Indonesia (Kesenambungan Dan Perubahan)*, LP3S, Jakarta, 1990, Hal. 304

menimbulkan persoalan-persoalan yang menarik untuk dikaji. Masa ini menimbulkan perubahan di dalam susunan kemasyarakatan dan nilai-nilai yang dihayati masyarakat yang pada akhirnya mempengaruhi pula sikap-sikap serta tingkah laku mereka⁵⁵.

Fenomena lain yang terjadi pada masa transisi ini ialah terjadinya kepincangan (*lag*) antara institusi sosial (termasuk hukum) yang ada dengan kehidupan masyarakat yang dilayani. Laju perubahan tidak berjalan dengan kemampuan institusi sosial yang harus melayani.

Salah satu wujud dari kepincangan tersebut terlihat pada fenomena “kelumpuhan hukum”, contoh sederhana ialah banyaknya kasus pelanggaran hukum yang dilakukan oleh masyarakat (pengusaha) dengan melakukan pembuangan limbah ke sungai. Di sini peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup jelas-jelas melarang perbuatan yang melanggar hukum tersebut, dan secara obyektif peraturan itupun masih mempunyai relevansi sosial, misalnya terhadap bahaya pencemaran lingkungan dan perlindungan terhadap lingkungan dan masyarakat.

Sekalipun demikian, masyarakat (pengusaha) rupa-rupanya mempunyai kecenderungan untuk menafsirkan peraturan-peraturan itu sedemikian luar biasa longgarnya sehingga praktis setiap saat peraturan itu selalu dilanggar. Tetapi yang lebih menarik lagi ialah sikap birokrasi (pemerintah) tampak tenang-tenang saja menghadapi pelanggaran-pelanggaran, sehingga efek dari semuanya itu menimbulkan kesan hukum

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, 1997, *Op. Cit.* Hal. 112.

benar-benar sudah lumpuh. Di sini perilaku para individu yang mengabaikan peraturan perundang-undangan bersambut dengan tingkah laku birokrasi hukum yang mengabaikan keharusan untuk mengenakan sanksi terhadap pelanggaran tersebut⁵⁶.

Untuk memahami hubungan antara perubahan sosial dan perubahan hukum sebagaimana telah diuraikan di atas perlu dipahami kerangka dasar pemikiran yang melandasi hubungan antara perubahan sosial dan perubahan hukum. Untuk itu diperlukan suatu sandaran yang dapat menjelaskan tentang kepekaan hukum terhadap perubahan sosial, yaitu meliputi antara lain :

1. Merumuskan hubungan-hubungan di antara anggota-anggota masyarakat dengan menunjukkan perbuatan-perbuatan mana yang boleh dilakukan.
2. Mengalokasikan dan menegaskan siapa-siapa yang boleh menggunakan kekuasaan atas siapa berikut prosedurnya.
3. Penyelesaian sengketa-sengketa.
4. Mempertahankan kemampuan adaptasi masyarakat dengan cara mengatur kembali hubungan-hubungan (interaksi) dalam masyarakat manakala keadaan berubah⁵⁷.

Dari apa yang dikemukakan tentang fungsi-fungsi hukum dalam masyarakat di atas terlihat bahwa fungsi yang terakhir menunjukkan betapa eratny hubungan antara hukum dengan perubahan sosial, atau betapa pekanya hukum itu berhadapan dengan keadaan sosial yang seperti itu. Walaupun demikian fungsi-fungsi hukum lainnya bukan tidak berarti, karena

⁵⁶ Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni Bandung, 1983 Hal. 16.

fungsi – fungsi lain tersebut juga membuat hukum itu terbuka untuk menerima pengaruh dari perubahan sosial.

Misalnya apabila hukum harus merumuskan hubungan – hubungan di antara anggota-anggota masyarakat, maka itu mengandung arti bahwa perumusan itu dilakukan dilakukan dengan cara mengangkatnya dari bahan-bahan yang terdapat dalam masyarakat. Demikian pula jika terjadi perubahan sosial, maka perumusan oleh hukum positif yang diangkat dari bahan hubungan-hubungan dalam masyarakat saat ini tentu akan berbeda dari perumusan yang dulu. Artinya demi mempertahankan koherensi sistem hukum yang berlaku maka peraturan yang lama harus disesuaikan dengan yang baru.

Dalam perspektif aspek bekerjanya hukum dalam kaitannya dengan suatu perubahan sosial, maka fungsi-fungsi hukum sebagaimana diuraikan di atas, digolongkan pada hukum sebagai sarana untuk melakukan kontrol sosial yaitu suatu proses mempengaruhi orang-orang untuk bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat.

Mekanisme pengontrolan oleh huukum itu dijalankan dengan berbagai cara dan melalui pembentukan institusi-institusi yang dibutuhkan (hukum sebagai institusi sosial). Dalam hubungan ini, maka hukum biasa disebut sebagai suatu sarana untuk melakukan kontrol sosial yang bersifat formal (*law as a social control*), yang penting dalam masa transisi ini pelaksanaan hukum harus lebih menyesuaikan diri pada perubahan – perubahan yang terjadi pada pelaksanaan perannya yang disebabkan karena

⁵⁷ Adamson E. Hoebel dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Alumnii, Bandung, 1983, Hal. 38.

pilihan terhadap nilai-nilai baru. Di sisi lain pada masa ini hukum harus mampu memberikan pengarah dan pendidikan pada masyarakat secara proaktif dan intensif dalam menanamkan nilai-nilai baru yang telah dipilih, dalam rangka penyelesaian masa transisi ini.

Dalam pada itu mekanisme kontrol sosial sebagaimana dijelaskan di atas tidak berhenti hanya pada sebatas orientasi saat sebuah peraturan perundang-undangan itu dibuat, akan tetapi mekanisme tersebut bisa melampaui, artinya ditujukan untuk menjangkau masa yang akan datang. Dengan demikian, maka persoalan yang akan dipecahkan bukan lagi sekedar bagaimana mempengaruhi tingkah laku warga agar sesuai dengan harapan masyarakat dalam keadaan sekarang, tetapi juga menyangkut masalah perubahan yang dikehendaki. Untuk mekanisme kontrol yang seperti ini dalam sosiologi hukum dikenal dengan istilah *law as a social engineering* atau hukum sebagai alat rekayasa sosial⁵⁸.

Makna dari uraian di atas menggambarkan bahwa setiap hubungan sosial dapat diatur oleh hukum, dan setiap kategori dari hubungan sosial dalam kenyataannya pada masyarakat dan tempat tertentu telah diatur oleh hukum. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa hukum dapat diterima sebagai suatu mekanisme pengendalian atau kontrol sosial yang beroperasi tersebar diseluruh sektor dalam masyarakat.

Yang dimaksud dengan hukum di sini bukan hanya suatu perangkat peraturan-peraturan yang didukung oleh jenis-jenis sanksi tertentu, disahkan menurut prosedur tertentu, akan tetapi hukum juga merupakan suatu

perangkat peraturan-peraturan yang menurut suatu cara tertentu berhubungan dengan satu kolektivitas yang khusus dan berhubungan dengan peranan individu-individu yang berada di dalamnya⁵⁹.

Penggunaan hukum sebagai sarana untuk melakukan *social engineering* adalah hal yang wajar, artinya bahwa penggunaan hukum pada saat sekarang ini hampir selalu berupa sarana untuk melakukan *social engineering*, penggunaan hukum ini di dasari pada kesadaran untuk mencapai ketertiban atau suatu perubahan masyarakat yang dikehendaki atau dicita-citakan. Kemampuan hukum seperti ini biasanya hanya diletakkan pada hukum yang modern.

Dalam kaitannya dengan perubahan sosial yang terjadi, maka sebelum hukum itu muncul sebagai sarana untuk rekayasa sosial, hukum itu telah didahului oleh bekerjanya kekuatan-kekuatan lain di luar hukum, seperti dampak dari penemuan-penemuan teknologi, kontak-kontak serta konflik-konflik sosial, budaya, gerakan-gerakan sosial dan lain-lain. Pada waktu perubahan-perubahan sosial yang disebabkan oleh bekerjanya faktor-faktor atau kekuatan-kekuatan tersebut telah berjalan pada sampai tingkat tertentu, maka mulailah hukum digunakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang ditimbulkan oleh perubahan sosial tersebut⁶⁰.

Ada sebagian orang yang berpendapat bahwa hukum itu tidaklah punya kemampuan untuk menggerakkan perubahan-perubahan sosial.

⁵⁸ Satjipto Rahardjo, 1983, *Ibid*, Hal. 126.

⁵⁹ Ronny Hantjo Soemitro, *Politik, Kekuasaan Dan Hukum (Pendekatan Manajemen Hukum)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998 Hal. 94.

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Bandung, Alumni, 1983, Hal. 56.

Pendapat seperti itu di antaranya dianut oleh Savigny dengan aliran sejarahnya serta Summer dan Marx. Savigny berangkat dari konsepnya tentang hukum yang tumbuh di belakang mores. Hukum kemudian hanya memberikan pengesahan saja terhadap mores selaku norma informal yang tumbuh secara alamiah dari dalam pergaulan masyarakat.

Di sini Savigny sepaham dengan Summer yang mengemukakan bahwa norma-norma informal (mores) senantiasa mendahului norma-norma hukum, sedangkan norma-norma informal itu sendiri tak dapat dirubah oleh hukum. Perubahan terhadap norma-norma informal itu hanya mungkin melalui suatu proses yang perlahan-perlahan dan dalam jangka waktu yang lama, apabila secara substansial perubahan itu dikerjakan sendiri oleh kekuatan dalam masyarakat.⁶¹

Teori klasik dari Marx juga tidak dapat menerima penggunaan hukum sebagai sarana untuk melakukan perubahan dalam masyarakat, karena menurutnya hukum itu merupakan struktur atas ekonomi dan teknologi. Ekonomi dan teknologilah yang lebih dulu berkembang dan hukum hanya mengikutinya. Dengan demikian berarti pula hukum ketinggalan oleh perubahan-perubahan sosial yang ditimbulkan oleh perkembangan ekonomi dan teknologi, sekalipun ia juga mengakui hukum itu dapat dipakai sebagai alat untuk mewujudkan kebijaksanaan.

Salah satu ciri yang menonjol dari hukum pada masyarakat modern adalah penggunaan secara sadar oleh masyarakatnya. Di sini hukum tidak

⁶¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1991, Hal. 112

hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat melainkan juga untuk mengarahkan kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan-kebiasaan yang dipandanginya tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya. Inilah yang disebut sebagai pandangan modern tentang hukum itu yang menjurus kepada penggunaan hukum sebagai suatu instrumen.⁶²

Proses menciptakan pola-pola kelakuan baru dengan menghapus kebiasaan-kebiasaan yang dipandang yang tidak sesuai, merupakan institusionalisasi di bidang hukum untuk menuju kepada kelembagaan yang sempurna.

Abu Ahmadi menyebutkan bahwa proses perkembangan lembaga-lembaga dinamakan *institusionalisasi* (pelembagaan) dan proses ini terjadi bilamana sesuatu kelompok memutuskan bahwa seperangkat norma, nilai-nilai dan peranan tertentu dianggap sangat penting bagi kelangsungan hidupnya sehingga diminta agar anggota masyarakat tersebut mematuhi. Proses demikian terjadi di mana-mana dan terumuskan dalam masyarakat.⁶³

Cohen (1983) menyatakan bahwa institusionalisasi adalah perkembangan sistem yang teratur dari norma-norma, peranan-peranan yang ditetapkan dan diterima masyarakat. Laomis (1960) menyatakan bahwa proses institusionalisasi menyangkut semua unsur dan proses sosial yang ada, maka selanjutnya untuk normalah yang dianggap lebih penting (utama).

⁶² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, Hal. 206

⁶³ Abu Ahmadi, *Ilmu Sosial Dasar*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, Hal. 62

Soejono Soekanto (1983) menyatakan bahwa institusionalisasi (pelembagaan) adalah proses dimana unsur norma menjadi bagian dari suatu lembaga.⁶⁴

Proses pelembagaan ini dapat terjadi dengan membongkar semua nilai-nilai yang dianggap kuno, dan membentuk kelembagaan baru dengan isi yang sama sekali baru, namun dapat pula terjadi dengan tetap memakai bingkai lama dengan substansi yang memuat nilai baru.

Pelembagaan hukum yang memperkuat terjadinya perubahan sosial, bisa saja berawal dari peranan ajaran agama yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan.

Filsuf Marxis seperti Karl Marx memang menepis pendapat bahwa agama dapat mempengaruhi perubahan-perubahan sosial⁶⁵, namun ini diakui bahwa perubahan-perubahan sosial adalah hasil dari proses yang amat kompleks, di mana antara semua faktor terdapat hubungan saling mempengaruhi dan saling menentukan. Faktor-faktor ekonomi dan sosial memang mempengaruhi sistem-sistem nilai dan keyakinan agama beserta pengembangannya. Tetapi sebaliknya agama dan sistem nilai budayapun mempengaruhi faktor-faktor ekonomi dan sosial.⁶⁶ Bahkan menurut Weber, agama Kristen Protestan aliran Calvinis yang menjadi titik tolak perkembangan cara produksi yang kapitalis.

Pendapat di atas didukung oleh banyak pemikir lain seperti Ernst Bloch dan Milan Machovec yang juga meyakini bahwa agama dapat juga

⁶⁴ *Ibid*, hal. 63

⁶⁵ Franz Magnis-Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta, 1995, Hal. 77.

⁶⁶ *Ibid*, hal. 77

menjadi sesuatu kekuatan yang revolusioner.⁶⁷ Hal seperti ini pun bukan mustahil terjadi di Papua yang mayoritas penduduknya menganut ajaran Kristiani.⁶⁸

Adanya hubungan fungsional antara sistem hukum yang dipakai dan (struktur) masyarakat, sebetulnya sudah diuraikan oleh Emile Durkheim, pada waktu ia membicarakan tentang hubungan antara masyarakat dengan kualitas solidaritas antara anggota-anggota masyarakat dengan sistem hukum yang dipakainya. Durkheim membedakan antara “masyarakat dengan solidaritas mekanik dan masyarakat dengan solidaritas organik”.⁶⁹ Masyarakat dengan solidaritas yang disebut pertama adalah yang mendasarkan pada sifat kebersamaan dari para anggotanya, sedangkan yang kedua, mendasarkan pada individualitas dan kebebasan dari para anggotanya. Masyarakat solidaritas mekanik dipertahankan oleh sistem hukum represif, sedangkan masyarakat solidaritas organik oleh sistem hukum restitutif. Sistem hukum represif fungsional untuk masyarakat dengan solidaritas mekanik, oleh karena ia mempertahankan kebersamaan itu. Sistem hukum restitutif juga sesuai untuk menjaga kelangsungan masyarakat dengan solidaritas organik, oleh karena sistem ini memberikan kebebasan kepada masing-masing individu untuk berhubungan satu sama lain menurut pilihannya sendiri, sedangkan hukumnya hanya mengusahakan supaya tercapai keseimbangan di antara kepentingan-kepentingan dari pihak yang mengadakan hubungan tersebut.

⁶⁷ Lihat Franz Magnis-Suseno, *Ibid*, Hal. 78

⁶⁸ Jan Boelars, *Manusia Irian, Dahulu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, Hal. 56

⁶⁹ George Ritzery, *Op. Cit*

Sekalipun Durkheim tidak membicarakan masalah penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah masyarakat, namun efek yang diberikan oleh uraiannya itu mendukung ke arah penggunaan yang demikian itu. Teori Durkheim memberikan dasar bagi kemungkinan penggunaan suatu sistem hukum untuk menciptakan atau mempertahankan masyarakat yang diinginkan.

Dengan mengutip istilah dalam ilmu teknik, penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah masyarakat itu disebut sebagai *Social engineering* atau lengkapnya *social engineering by law*.⁷⁰ Langkah yang diambil dalam *social engineering* bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu:

1. Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendaknya diterapkan pada masyarakat dengan sektor kehidupan majemuk, seperti: tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

⁷⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op. Cit.*, Hal. 207-211

Apabila diperhatikan secara cermat, penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat berhubungan erat dengan konsep penyelenggaraan kehidupan sosial ekonomi dalam masyarakat. Apabila orang berpendapat bahwa proses-proses sosial ekonomi itu hendaknya dibiarkan berjalan menurut hukum-hukum kemasyarakatan sendiri, maka hukum tidak akan digunakan sebagai instrumen perubahan yang demikian itu. Sebaliknya, apabila konsepnya justru merupakan kebalikan dari yang disebut di muka, maka peranan hukum menjadi penting untuk membangun masyarakat. Oleh karena itu peranan hukum yang demikian itu berkaitan erat dengan konsep perkembangan masyarakat yang didasarkan pada perencanaan. Perencanaan membuat pilihan-pilihan yang dilakukan secara sadar tentang jalan mana yang dan cara yang bagaimana yang akan ditempuh oleh masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuannya. Apabila pilihan telah ditentukan maka pilihan inilah yang akan diwujudkan melalui hukum. Di sini kembali kita diingatkan kepada tahap-tahap social engineering tersebut dimuka.⁷¹

Weber, seorang ahli sosiologi modern membicarakan tentang perkembangan hukum sehingga sampai kepada bentuknya yang sekarang ini, dominasi itu bertolak dari struktur yang kharismatik dan tradisional menuju ke struktur yang legal rational. Usaha Weber untuk menyingkap ciri yang

⁷¹ Satjipto Rahardjo, *Ibid*, Hal. 207-211

nonjol dari masyarakat Barat membawanya kepada rasionalitas sebagai kuncinya.⁷²

Di dalam meninjau hubungan antara hukum dan perubahan sosial, Weber sangat memperhatikan hubungan antara sifat kekuasaan politik di dalam suatu negara dengan hukumnya. Cara-cara penyelenggaraan hukum dan peradilan masa lalu menurut Weber bersumber pada cara-cara perukunan (conciliatory) antara kelompok-kelompok suku yang bersengketa. Tetapi bila kekuasaan politik di situ didalam menjalankan roda pemerintahan makin bersifat rasional, maka akan makin besar pula kemungkinannya proses hukum di dalam masyarakat itu dijalankan secara rasional pula. Sesuai dengan makin meningkatnya sifat rasional pengorganisasian, maka bentuk-bentuk irasional yang dipakai semakin ditinggalkan, sedangkan hukum material akan mengalami sistimatisasi, yang berarti bahwa keseluruhan bidang hukum mengalami rasionalisasi.⁷³

Ada satu hal yang menari dari pandangan Weber, sekalipun ia mengakui bahwa teori rasionalitasnya dapat dipengaruhi faktor-faktor eksternal, seperti agama, namun ia menolak pandangan bahwa perkembangan hukum dapat diakibatkan oleh tuntutan ekonomi.

Pendapat Weber mengenai yang disebut belakangan ini bersifat negatif, artinya ia menolak pandangan, bahwa perkembangan dari hukum bisa dijelaskan sebagai suatu respon terhadap tuntutan ekonomi.⁷⁴

⁷² *Ibid*, Hal. 293

⁷³ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Op. Cit 105

⁷⁴ *Ibid*, Hal. 295

Ok. Chairuddin seperti dikutip dari Ritzer mengatakan: paradigma definisi sosial, adalah merupakan salah satu aspek yang sangat khusus dari karya Weber yakni dalam analisisnya tentang tindakan sosial (social action). Weber tidak memisahkan dengan tegas antara struktur sosial dengan pranata sosial. Struktur sosial dan pranata sosial keduanya membantu untuk membentuk tindakan manusia yang penuh arti (bermakna). Mempelajari perkembangan suatu pranata secara khusus dari luar tanpa memperhatikan tindakan manusia sendiri, menurut Weber berarti mengabaikan segi-segi prinsipil dari kehidupan sosial.⁷⁵

Teori interaksionisme simbolik mencoba untuk lebih mempertajam teori aksi yang dikemukakan Weber, dengan menyatakan bahwa interaksi antar individu, dianatarai oleh penggunaan simbol-simbol dan melalui kulturnya, masyarakat menyediakan seperangkat arti yang sama terhadap simbol-simbol tersebut simbol-simbol mana ikut memberikan pembatasan terhadap tindakan individu.

Sedikit berbeda dengan paradigma definisi sosial, teori fungsionalisme struktural dalam paradigma fakta sosial justru memusatkan perhatiannya kepada struktur sosial dan pranata sosial. Hampir semua penganut teori ini seperti Robert K. Merton punya asumsi dasar bahwa setiap struktur dalam sistem sosial, fungsional terhadap yang lain dengan saling menjaga keseimbangan dalam masyarakat.

⁷⁵ Ok. Chairuddin, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 44

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa untuk meninjau hubungan antara hukum dan perubahan sosial, lebih dulu perlu dilihat tempat hukum itu di dalam kerangka masyarakat yang bersangkutan. Sehubungan dengan ini suatu teori yang dikembangkan Talcott Parsons menjelaskan: kerangka masyarakat yang serba meliputi itu bertolak dari tindakan individu. Bahkan dapat juga dikatakan, bahwa teori Parsons merupakan penggambaran yang lengkap mengenai tindakan dalam serba perkaitannya yang luas.

Pada teori Parsons, tindakan individual pada tempatnya yang pertama tidaklah dilihat sebagai suatu kelakuan biologis, melainkan sebagai suatu kelakuan yang bermakna. Tindakan seseorang ini senantiasa ditempatkan dalam suatu kaitan (sosial) tertentu atau dengan perkataan lain, merupakan tindakan yang berstruktur. Tindakan seseorang ini ditempatkan dalam kerangka suatu sistem yang besar dan yang terbagi atau terurai ke dalam sub sistem sosial yang mempunyai fungsi primer untuk tujuan integrasi, sub sistem budaya yang berfungsi primer untuk mempertahankan pola, sub sistem kepribadian dengan fungsi primernya untuk mencapai tujuan, serta sub sistem organisme kelakuan dengan fungsi primer untuk beradaptasi. Diantara sub sistem-sub sistem itu terdapat fenomena saling merasuki satu sama lain, sehingga menimbulkan wilayah-wilayah saling perasukan.

Dengan demikian perhatian Parsons tertuju kepada penyusunan suatu konsep yang lengkap mengenai sistem tindakan dan melihat sistem sosial

sebagai suatu sistem yang terbuka, yaitu yang selalu mengalami proses saling pertukaran dalam bentuk masukan dan keluaran dengan lingkungannya.⁷⁶

Dalam skemanya Parsons menyusun unit-unit dasar tindakan sosial dengan karakteristik sebagai berikut:

1. Adanya individu sebagai aktor.
2. Aktor dipandang sebagai pemburu tujuan-tujuan tertentu.
3. Aktor mempunyai alternatif mengenai cara, alat serta teknik untuk mencapai tujuan.
4. Aktor berhadapan dengan sejumlah kondisi situasional yang dapat membatasi tindakannya dalam mencapai tujuan. Kendala tersebut adalah merupakan situasi dan kondisi yang sekaligus sebagai alat yang tidak dapat dikendalikan oleh individu. Misalnya jenis kelamin dan tradisi.
5. Aktor berada di bawah kendala dan nilai-nilai, norma-norma dan berbagai ide abstrak yang mempengaruhinya dalam memilih dan menentukan tujuan serta tindakan alternatif untuk mencapai tujuan. Misalnya kendala kebudayaan.⁷⁷

Sehubungan dengan perihal hukum dan perubahan sosial ini, terutama dalam peranannya sebagai sarana untuk melakukan "social engineering", oleh Satjipto Rahardjo, UUPA yang merupakan peraturan dasar di bidang pertanahan dimasukkan ke dalam kategori penggunaan hukum sebagai sarana SE (social engineering), oleh karena ia tidak hanya menginginkan terjadinya perubahan struktural dalam hubungan antara orang dan tanah di Indonesia, melainkan suatu perubahan struktural yang

⁷⁶ Lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Op. Cit, Hal. 25

⁷⁷ Ok. Chairuddin, *Ibid*, Hal. 45

memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan yang lain, terutama perubahan proses sosial, namun sebagai sarana SE, UUPA tak luput dari kekurangan-kekurangan yang menyertainya, antara lain:

1. Menganggap hak-hak atas tanah adat adalah tanah negara sehingga penjabaran dalam peraturan pelaksanaan sampai penegakkannya di lapangan terutama pada lingkungan masyarakat adat menimbulkan konflik.
2. Menurut Sutandyo Wignyo Subroto, penyusunan UUPA dilakukan oleh yuris-yuris Indonesia (Jawa dan Sumatera) sedangkan yuris dari luar Indonesia tidak terlibat sehingga hak-hak masyarakat adat tidak mendapat fokus perhatian yang layak dalam UUPA.⁷⁸
3. Suasana yang meliputi pembuatan UUPA terutama nampak dikuasai oleh romantisme, seperti sikap terhadap penjajah serta citra dan penghargaan yang diletakkan pada hukum adat. Pemikiran serta siasat ekonomi kurang sekali memperoleh tempatnya, padahal bidang yang dimasuki oleh UUPA ini mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan kegiatan ekonomi.⁷⁹

Masalah pertama yang dihadapi UUPA sebagai sarana untuk melakukan SE adalah berhubungan dengan kedudukannya sebagai suatu peraturan dasar di bidang agraria. Dalam kedudukannya yang demikian itu ia barang tentu hanya dapat diharapkan untuk sampai pada pengadaan tentang azas-azas dan pemberian pengarahan yang umum sifatnya. Oleh karena itu

⁷⁸ Soetandyo Wignyo Subroto, Dalam Noer Fauzi, Dkk, *Otonomi Daerah Dan Sengketa Tanah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, Hal. 175

⁷⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, Op. Cit*, Hal. 181, 182

keberhasilannya sebagai sarana SE untuk bagian terbesar akan tergantung pada peraturan-peraturan yang menjabarkannya.⁸⁰

Dalam kaitannya dengan praktek pembebasan hak ulayat atas tanah, maka UUPA dan Peraturan pelaksana di bidang pertanahan berfungsi sebagai alat rekayasa untuk mengubah masyarakat melalui pemanfaatan, pengaturan, dan pendistribusian tanah yang nantinya akan diperuntukkan juga untuk pembangunan, yaitu pertanahan sebagai stimulus dan pembangunan masyarakat sebagai respon dari stimulus.

Hasil dari stimulus tidak selalu menghasilkan apa yang diharapkan, karena adanya interaksi sosial dari masyarakat. Teori yang dipakai untuk menjelaskan keadaan tersebut adalah teori interaksi simbolis.

Interaksi simbolis selalu mempelajari tindakan sosial dengan mempergunakan teknik introspeksi untuk dapat mengetahui sesuatu yang melatarbelakangi tindakan sosial dari aktor. Dalam interaksi simbolis, stimulus tidak secara otomatis melahirkan respon, akan tetapi antara stimulus yang diterima dan respon yang terjadi sesudahnya, di antarai oleh proses interpretasi oleh si aktor yaitu proses berpikir yang khas yang dimiliki oleh manusia⁸¹.

Dua ahli teori interaksi simbolis yaitu George Herberth Mead dan Herberth Blummer mengemukakan bahwa diri adalah yang terpenting dari interaksi simbolis. "Diri" adalah sebagai suatu organisasi aktif bukan sekedar tempat buangan yang hanya menerima dan memberikan reaksi terhadap stimulasi (rangsangan). Lebih lanjut Blummer menerangkan bahwa "diri"

⁸⁰ *Ibid*, Hal. 173-174

⁸¹ George Ritzer, Penyadur Alimandan, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan berparadigma Ganda*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, Hal. 61

jauh lebih besar daripada internalisasi komponen struktur sosial dan kebudayaan. Hal ini lebih merupakan sosial, sebuah proses interaksi diri di mana pemeran manusia menunjukkan pada dirinya sendiri hal-hal yang menentang dalam situasi yang dia mainkan dan menyusun perbuatannya lewat interpretasi akan hal – hal semacam itu⁸².

Dalam interaksi di masyarakat, hubungan sosial sering terikat pada hukum organisasi modern. Pada hukum organisasi modern, tindakan-tindakannya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan rasional ekonomis, seperti: 1) Berusaha memperoleh hal-hal yang menguntungkan organisasi sebanyak mungkin. 2). Berusaha untuk menekan sampai batas-batas minimum, beban-beban yang menekan organisasi.⁸³

Di Indonesia, hukum telah benar-benar difungsikan untuk melakukan perubahan. Hukum, terutama hukum formal di bidang pertanahan telah mampu menjalankan fungsinya sebagai sarana perubahan masyarakat. Perubahan itu terjadi baik di bidang politik, ekonomi, sosial budaya bahkan pertahanan keamanan. Hal itu senada dengan yang di katakan oleh Soetandyo Wignyosoebroto,⁸⁴ di era orde baru hukum benar-benar difungsikan sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat. Namun yang perlu dipertanyakan, apakah hukum formal yang bersifat memaksa itu telah membawa perubahan yang benar-benar diinginkan oleh masyarakat?

⁸² Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1997, Hal. 55-57

⁸³ Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, Hal. 65

⁸⁴ Soetandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, 1994, Hal. 233.

Menurut Mardimin⁸⁵ ternyata hukum itu sendiri merupakan fakta sosial yang dapat menimbulkan perubahan yang tidak diharapkan atau diinginkan oleh masyarakat, apalagi hukum itu sendiri dijadikan sebagai sarana untuk mempertahankan status-quo oleh penguasa dan merugikan kepentingan masyarakat, mengingat konsep fungsi laten dan fungsi manifest yang di nyatakan oleh Roberth K. Merton.

Untuk mengungkap realitas mengenai perubahan sosial, maka kita berangkat dari teori Fungsionalisme Struktural.⁸⁶ Teori Fungsionalisme Struktural memandang bahwa hukum merupakan suatu pranata yang mengatur struktur masyarakat. Berbagai struktur dan pranata dalam masyarakat berhubungan secara selaras dan seimbang walaupun dalam kenyataannya masyarakat dipandang sebagai berada dalam keadaan berubah secara berangsur-angsur tetapi tetap dalam keseimbangan.

Teori Fungsionalisme Struktural ini menekankan kepada keteraturan (*order*) dan mengabaikan konflik dan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Konsep-konsep utama teori ini adalah : fungsi, disfungsi, fungsi laten, fungsi manifest dan keseimbangan (*equilibrium*) sebagaimana dikemukakan oleh Roberth. K. Merton. Demikian pula dengan hukum sebagai suatu pranata mempunyai fungsi, disfungsi, fungsi laten dan fungsi manifest. Apabila kita mengkaji hukum dari perspektif teori Fungsionalisme Struktural ini maka kebijakan /hukum pertanahan fungsional bagi yang membutuhkan tanah dan disfungsional bagi pemilik tanah.

⁸⁵ Yohannes Mardimin, *Dimensi Kritis Proses Pembangunan di Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1996, Hal. 45.

⁸⁶ George Ritzer, *Op.cit*, Hal. 25.

Menurut Herbeth Gans,⁸⁷ kemiskinan saja fungsional bagi suatu sistem, hanya saja perlu dipertanyakan fungsionalnya bagi siapa? Sebab bagi miskin sendiri jelas disfungsional. Lebih lanjut Herbeth mengatakan bahwa kemiskinan itu fungsional bagi sistem hukum Amerika, baik di bidang ekonomi, sosial, kultur dan politik. Fungsi ekonomi dari kemiskinan adalah menyediakan tenaga untuk pekerjaan kotor dalam masyarakat, menimbulkan dana-dana sosial, pemanfaatan barang bekas yang tidak dimanfaatkan oleh orang kaya. Fungsi sosial meliputi: kemiskinan menguatkan norma-norma sosial utama dalam masyarakat, menimbulkan altruisme terutama terhadap orang-orang yang miskin yang sangat memerlukan santunan, si kaya dapat merasakan kesusahan hidup miskin tanpa perlu mengalaminya sendiri dengan membayangkan kehidupan si miskin. Fungsi kultur dari kemiskinan adalah menyediakan tenaga fisik untuk membangun monumen kebudayaan. Fungsi politik dari kemiskinan adalah orang miskin menjadi oposisi bagi kelompok politik tertentu, menjadi isu pokok untuk menjatuhkan lawan politiknya, dan seterusnya. Menurut Gunns, kemiskinan itu akan hilang bila yang bersangkutan sendiri berjuang untuk mengubah kemiskinannya.

Teori Fungsionalisme Struktural ini ditentang oleh Teori Konflik terutama oleh tokohnya Ralph Dahrendorf.⁸⁸ Inti teori ini adalah wewenang dan posisi. Keduanya merupakan fakta sosial. Distribusi kekuasaan dan wewenang secara tidak merata menjadi faktor yang menentukan konflik sosial secara sistematis. Perbedaan wewenang adalah suatu tanda dari adanya berbagai posisi dalam masyarakat. Perbedaan posisi dan perbedaan

⁸⁷ *Ibid*, Hal. 27

⁸⁸ Zamroni. *Op Ccit.* Hal. 34

wewenang di antara individu dalam masyarakat itulah yang perlu diperhatikan karena itulah yang selalu menimbulkan konflik.

Menurut Teori Fungsionalisme Struktural masyarakat berada dalam kondisi statis atau tepatnya bergerak dalam kondisi keseimbangan maka menurut teori konflik malah sebaliknya. Masyarakat senantiasa berada dalam proses perubahan yang ditandai dengan pertentangan antara yang atas dan yang bawah. Kekuasaan dan wewenang senantiasa menempatkan individu pada posisi atas dan bawah dalam struktur. Karena wewenang itu adalah sah, maka setiap individu yang ada akan terkena sanksi. Dengan demikian masyarakat disebut oleh Dahrendorf sebagai : persekutuan yang terkoordinasi secara paksa (*imperatively coordinated associations*). Pertentangan itu terjadi dalam situasi dimana golongan yang berkuasa berusaha mempertahankan status-quo sedangkan golongan yang dikuasai berusaha untuk mengadakan perubahan. Aspek akhir dari teori konflik Dahrendorf adalah mata rantai antara konflik dan perubahan sosial. Konflik menurutnya memimpin ke arah perubahan dan pembangunan.

2.3 Hukum dan Kekuasaan

Pengertian kekuasaan secara implisit tercakup dalam pengertian politik, karena politik merupakan seni untuk membina kekuasaan.⁸⁹

Kekuasaan mempunyai peranan yang sangat penting, oleh karena menentukan nasib warga masyarakat. Baik buruknya kekuasaan tadi selalu diukur dengan kegunaannya atau fungsinya untuk mencapai tujuan yang terlebih dahulu telah ditentukan atau disadari oleh masyarakat.

Apabila kekuasaan menjelma dalam diri seseorang atau sekelompok orang, maka orang atau orang-orang tadi dinamakan pemimpin, sedangkan lembaganya disebut kepemimpinan.

Blau berpendapat bahwa⁹⁰ hanya perintah-perintah kekuasaan sah saja yang dipatuhi. Istilah lain dari kekuasaan yang sah itu adalah otoritas. Menurut Blau, suatu hubungan kekuasaan yang bersifat memaksa merupakan hubungan pertukaran tidak seimbang yang dipertahankan melalui sanksi-sanksi negatif. Dengan demikian kekuasaan yang memaksa itu merupakan fenomena yang bersifat emergent. Blau mengatakan, orang boleh bebas memilih tujuan mereka, tetapi hanya di antara alternatif-alternatif yang telah ditentukan secara struktural oleh penguasa, hal ini berarti bahwa hanya apa yang ditentukan oleh penguasa sebagai pilihan yang harus diikuti.⁹¹

⁸⁹ Suryono Sukanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung 1991, Hal. 72

⁹⁰ Paloma, *Op. Cit.*, Hal. 87.

⁹¹ Paloma, *Ibid.*

Dalam kaitannya dengan kekuasaan ini, maka Suseno⁹² mengatakan bahwa sejak semula kekuasaan itu “berwajah dua” : sekaligus mempesona dan menakutkan. Oleh karena itu tidaklah mengherankan bahwa legitimasi kekuasaan yang paling kuno adalah legitimasi religius yang dari padanya mengalir ketentraman, kesejahteraan, dan keadilan kepada rakyat di sekelilingnya. Implikasi terpenting dari legitimasi religius adalah bahwa penguasa dalam menjalankan kekuasaan berada di atas penilaian moral.

Menurut Susanto⁹³, kekuasaan itu “dwi muka”, karena disatu pihak dia memberikan kemudahan-kemudahan bagi individu dalam masyarakat, tetapi di lain pihak ia juga membatasi spontanitas kita untuk mengeluarkan pendapat karena melihat suatu ketidakadilan dan membatasi keinginan-keinginan sosial. Hal ini terjadi di pemerintahan Orde Baru.

Ada beberapa ahli filsafat yang mempunyai perbedaan pendapat mengenai hakekat dari suatu kekuasaan. Menurut Thomas Aquinas, secara radikal menuntut legitimasi etis penggunaan kekuasaan, kekuasaan tidak dapat membenarkan dirinya sendiri dan menolak kekuasaan sebagai dasar hukum. Menurutnya, hukum yang bertentangan dengan martabat manusia/hukum kodrat adalah penghancuran terhadap hukum itu sendiri. Singkatnya menurut Thomas dasar dari kekuasaan adalah moral, dengan demikian penguasa bertindak menurut moral.

⁹² Franz Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, PT. Gramedia, Jakarta, 1995, Hal. 1

⁹³ Susanto, *Bahan Kuliah Lembaga dan Pranata Hukum Pada Magister Ilmu Hukum UNDIP tahun 1996*.

Menurut Machiavelli, berpendapat bahwa tidak ada manfaatnya kalau kita mempersoalkan legitimasi moral kekuasaan. Karena yang menentukan adalah teknik untuk merebut dan untuk mempertahankan kekuasaan itu. Dan pendapat Machiavelli ini oleh Suseno dikatakan "tidak sekedar menyuarakan suatu pendapat pribadi, tetapi juga menjadi nabi untuk hal-hal yang akan datang."⁹⁴

Adalah Thomas Hobbes yang mengatakan bahwa melalui hukum yang ditetapkannya, kekuasaan memastikan apa yang adil dan apa yang tidak adil. Menurut Hobbes, moral berada di bawah kekuasaan.

Dari ketiga pemikiran yang membicarakan dasar dari kekuasaan, manakah yang dianut Indonesia ? Menurut Suseno⁹⁵, gagasan Hobbes tadi sudah ditinggalkan, sedangkan warisan hukum kodrat Thomas Haquinas berkembang menyakinkan dalam paham negara hukum konstitusional yang keberadaannya diukur pada perlindungan yang diberikan kepada hak-hak asasi manusia. Akan tetapi, cara berfikir Hobbes masih tetap merupakan godaan bagi para pemegang kekuasaan. Dalam kenyataannya, negara hukum ala Hobbes bukanlah suatu negara hukum, melainkan negara kekuasaan. Dan karena itu, kekuasaan negara tidak memiliki legitimasi moral sehingga terpaksa menggunakan cara-cara yang ditawarkan Machiavelli untuk mempertahankan kekuasaan yaitu : licik, tegas, dan brutal.

⁹⁴ Franz Magnis Suseno, *Op. Cit*, Hal. 9

⁹⁵ *Ibid*, Hal. 13

Manakah dari kekuasaan di atas yang dianut oleh penguasa negara kita ? Jawaban yang diberikan pasti akan berbeda-beda sesuai dengan pengalaman masing-masing orang yang menyaksikan kenyataan kekuasaan yang ada di negara kita apabila menggunakan kajian kritis.

Penguasa menurut orang Jakarta akan lain dengan penguasa menurut orang Papua misalnya sesuai pengalaman sehari-hari mereka mendalami sosok kekuasaan itu, dan sekaligus ketika berhadapan dengan penguasa dalam kenyataan kehidupan sehari-hari mereka. Karena apa yang secara ideal ada (sebagai negara yang mengakui hak-hak asasi manusia dan berdasarkan atas hukum) dalam kenyataannya pun benar-benar demikian.

Hal ini mengingat kekuasaan terutama kekuasaan di negara kita adalah menyangkut struktur yang disebut juga dengan struktur penguasaan. Berbicara tentang struktur tidak lain mengikuti hal-hal yang berkenaan dengan susunan tertentu dari organisasi tersebut di antara bagian-bagian dan pola-pola hubungannya yang secara relatif berlaku. Sehingga organisasi secara formal dapat dibagi sebagai suatu sistem kegiatan yang mempelajari suatu hal tertentu sebagai sistem buatan. Ia tidak jatuh dari langit begitu saja.⁹⁶

Studi struktur ini meliputi studi terhadap bagaimana bagian-bagian yang ada bersama-sama membangun keseluruhan bagian yang logis dan bagaimana hal itu mempengaruhi perilaku-perilaku yang terbentuk.

⁹⁶ I.S. Susanto, *Op. Cit.* Hal. 14

Di bidang kekuasaan, studi struktur ini seringkali dilupakan, karena orang cenderung melihat fungsi-fungsinya, padahal strukturnya juga berpengaruh terhadap bekerjanya organisasi kekuasaan yang bersangkutan. Seorang pemimpin / penguasa ideal menurut Soeryono Soekanto adalah pemimpin di muka, di tengah-tengah dan di belakang.⁹⁷

Seorang pemimpin di muka, harus memiliki idealisme yang kuat serta harus mampu untuk menentukan suatu tujuan konkret bagi masyarakat yang dipimpinnya. Dia harus dapat menghilangkan segala hambatan-hambatan di dalam mencapai tujuan konkret tersebut.

Seorang pemimpin di tengah-tengah harus selalu dapat mengamati jalannya dan berkembangnya masyarakat yang dipimpinnya. Dari dia diharapkan agar dapat merumuskan perasaan-perasaan serta keinginan-keinginan masyarakat untuk memperbaiki keadaan yang kurang menguntungkan. Pemimpin di belakang diharapkan mempunyai kemampuan-kemampuan untuk mengikuti perkembangan masyarakat, agar masyarakat tidak menyimpang dari nilai-nilai serta kaidah-kaidah yang pada suatu masa dihargai dan ditaati oleh masyarakat. Sendi-sendi kepemimpinannya adalah keutuhan serta harmoni di dalam masyarakat.

Apabila masalah kekuasaan dihubungkan dengan hukum, maka paling sedikit terdapat dua hal yang meminta perhatian utama.⁹⁸ Pertama-tama adalah bahwa beberapa unsur kalangan hukum adalah para warga masyarakat yang mempunyai kedudukan-kedudukan yang mengandung aspek-aspek kekuasaan. Akan tetapi, kekuasaan tersebut tidak seyogianya

⁹⁷ Soeryono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pemba di Indonesia*.

⁹⁸ Soeryono Soekanto, *Ibid*, Hal. 72 - 73.

untuk dipergunakan secara sewenang-wenang. Hal ini disebabkan oleh karena ada pembatasan-pembatasan tentang peranannya, yang ditentukan oleh cita-cita keadilan masyarakat dan oleh pembatasan-pembatasan praktis daripada penggunaan kekuasaan itu sendiri. Efektifitas pelaksanaan hukum ditentukan oleh, antara lain, sahnya hukum tadi; artinya, apakah hukum tadi dibentuk serta dilaksanakan oleh orang-orang atau badan-badan yang benar-benar mempunyai wewenang, yakni kekuasaan yang diakui. Di dalam arti inilah hukum dapat mempunyai pengaruh untuk membatasi kekuasaan. Akan tetapi, hukum juga merupakan suatu sarana bagi pemegang kekuasaan untuk mengadakan tata tertib dan ketentraman dalam masyarakat, atau untuk mempertahankan serta menambah kekuasaan, walaupun penggunaan hukum untuk maksud-maksud tersebut juga ada batas-batasnya. Hal ini disebabkan, oleh karena hukum itu diperlukan :⁹⁹

1. Untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang mempunyai keserasian yang bertimbal balik atas dasar kewenangan yang terbuka bagi setiap orang.
2. Untuk mengatur syarat-syarat yang diperlukan sadar akan kewenangan tersebut.
3. Untuk mengatur larangan-larangan yang bertujuan mencegah perbuatan-perbuatan yang menyimpang atau bahkan bertentangan dengan syarat-syarat kewenangan yang telah ditentukan.
4. Untuk mengatur larangan-larangan yang mencegah perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul dari kewenangan-kewenangan tersebut.

⁹⁹ Hazairin, *Tujuh Serangkai Tentang Hukum*, Jakarta, Tinta Mas, 1976, Hal. 56

Hal kedua adalah, bahwa hukum antara lain, menciptakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban beserta pelaksanaannya. Di dalam hal ini, maka ada hak-hak dan kewajiban-kewajiban warga-warga masyarakat yang tidak dapat diterapkan, oleh karena yang bersangkutan tidak mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya. Akan tetapi sebaliknya, ada pula hak-hak yang dengan sendirinya didukung oleh kekuasaan. Lagi pula, apabila masyarakat mengakui adanya hak-hak tertentu, maka hal itu pada umumnya berarti adanya kekuasaan untuk melaksanakan hak-hak tersebut melalui lembaga-lembaga hukum tertentu, oleh karena hukum tanpa kekuasaan untuk melaksanakannya merupakan hukum yang mati. Hal ini disebabkan; oleh karena hukum tersebut tidak mungkin ditegaskan dengan semata-mata mengandalkan pada adanya konstitusi tertulis atau adanya tradisi mengenai supremasi hukum. Untuk melaksanakan penegakan hukum tersebut, diperlukan lembaga-lembaga tertentu yang kekuasaannya diakui. Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa di satu pihak hukum memberikan batas-batas pada kekuasaan dan di lain pihak, kekuasaan merupakan salah satu jaminan bagi berlakunya hukum.

Masyarakat luas secara sadar maupun tidak sadar akan beranggapan, bahwa hukum akan berwibawa, apabila hukum tadi berlaku secara yuridis, filosofis dan sosiologis. Pertama-tama artinya adalah, bahwa hukum tadi diperlakukan sesuai dengan syarat-syarat yuridis. Kedua hal itu berarti, bahwa hukum tadi adalah sesuai dengan pandangan hidup atau falsafah hidup dari masyarakat yang bersangkutan. Dan yang terakhir, hukum tadi memang

secara nyata dapat diperlakukan dan benar-benar berlaku dalam masyarakat. Pada umumnya kalangan hukum dogmatis legistis beranggapan, bahwa hukum telah berlaku apabila hukum tadi terbentuk dan diperlakukan sesuai dengan syarat-syarat yang telah ditentukan secara yuridis pula. Dengan demikian, maka validitas hukum, semata-mata didasarkan pada syarat-syarat yuridis belaka, halmana mengakibatkan terjadinya masalah-masalah lainnya. Pertama-tama adalah masalah apabila terjadi perbedaan yang tajam antara hukum positif tertulis dengan kesadaran hukum masyarakat. Apabila hal itu terjadi, maka akan timbul reaksi yang negatif dari masyarakat terhadap hukum tersebut. Kecuali daripada itu, semakin besar konflik antara hukum positif tertulis dengan kesadaran hukum masyarakat. Apabila hal itu terjadi, maka akan timbul reaksi yang negatif dari masyarakat terhadap hukum tersebut. Kecuali daripada itu, semakin besar konflik antara hukum positif tertulis dengan kesadaran hukum, semakin sulit untuk menerapkan hukum tersebut. Sudah tentu bahwa pembentuk, penegak dan pelaksana hukum dapat tetap melaksanakannya; akan tetapi biaya-biaya sosialnya pun akan sangat tinggi. Belum lagi masalah perlawanan secara diam-diam dari para warga masyarakat, halmana hanya akan melemahkan wibawa daripada hukum itu sendiri.¹⁰⁰

Secara sempit, maka masalah-masalah yang berkaitan dengan kewibawaan hukum adalah, antara lain, masalah pandangan masyarakat

¹⁰⁰ Hazairin, *Ibid.* 54

terhadap fungsi hukum dan sikapnya terhadap hukum tersebut. Pandangan dan sikap tersebut, ditentukan oleh pelbagai faktor. Faktor-faktor tersebut mencakup faktor-faktor sosial yang objektif dan subjektif, faktor-faktor mana berkaitan dan saling pengaruh mempengaruhi. Apabila faktor-faktor tersebut dikelompokkan, maka faktor-faktor sosial yang objektif, paling sedikit mencakup usia, sex, pendidikan, pekerjaan, latar belakang sosial dan tempat kediaman. Faktor-faktor sosial yang subjektif, terutama mencakup perasaan-perasaan tidak tentram, penyesuaian sosial, pemikiran secara rasional dari manusia, agama dan seterusnya.

Masalah kewibawaan hukum, tak mungkin dilepaskan dari persoalan respek masyarakat atau bagian-bagian tertentu dari masyarakat terhadap respek pertama yang timbul adalah, bahwa warga-warga masyarakat yang menduduki posisi sosial yang lebih baik, cenderung untuk lebih menaruh respek terhadap hukum. Berikutnya menyangkut gejala, bahwa respek orang yang kecewa atau merasa tertekan, tidaklah begitu tinggi. Hal ini terutama disebabkan, karena adanya gejala psikologis yang dinamakan frustrasi-agresi, di mana mereka yang kecewa akan menyerang struktur nilai-nilai dan kaidah-kaidah yang berlaku dalam masyarakat. Dengan demikian, maka secara menyeluruh faktor-faktor yang mengurangi kewibawaan hukum adalah pendidikan yang rendah, pekerjaan yang kasar, perasaan tidak tenteram, isolasi sosial, pendidikan informal yang keras, sikap dogmatis, penyesuaian sosial yang kurang dan perasaan kecewa yang besar.

Di lain pihak, maka faktor-faktor yang mempertinggi respek terhadap hukum adalah pendidikan formal yang tinggi, pendidikan informal yang baik, keterlibatan dalam aktivitas-aktivitas sosial, banyak mengadakan kontak sosial, sikap rasional terhadap masalah-masalah penyesuaian sosial, dan tidak adanya perasaan-perasaan tertekan ataupun kecewa.

Seringkali dikatakan, bahwa kewibawaan hukum sangat tergantung pada kewibawaan pejabat-pejabat atau fungsionaris hukum. Akan tetapi dibalik itu ada faktor-faktor seperti disebutkan sebagai hipotesis di atas. Yang penting adalah justru bukan kedudukan orang-orang tadi, akan tetapi malahan faktor-faktor yang mempengaruhi serta menentukan kedudukan tersebut. Terutama di negara-negara yang sedang berkembang, faktor pejabat atau fungsionaris hukum sangatlah penting, oleh karena merekalah yang merupakan *pattern setting group*. Sebab sebagaimana dikatakan oleh Alexander M. Bickel dalam S. Skolnik menyatakan :

“A government of laws simply means that no capricious commands are issued; that rules which are laid down to govern conduct are of general application; that no one man or one institution has power unchecked by any-one else; and that the lawmakers sometimes surrender immediately desired objectives for the sake of conforming to a superior norm of principle, which is itself, of course, also man-made”. (“..... we are governed not by laws but by man who make laws”)¹⁰¹

¹⁰¹ Soeryono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum*, Op. Cit, Hal. 78

Memang, apabila gejala sosial yang namanya hukum hendak dimengerti dan hendak ditelaah dengan mendalam, maka dimensi kekuasaan di dalam masyarakat tidak dapat ditinggalkan atau diabaikan. Telah dilihat, bahwa analisis terhadap fungsi hukum, mengambil titik tolak pada stabilitas. Akan tetapi apabila masalah hubungan-hubungan sosial hendak ditelaah dari sudut kekuasaan, maka titik tolaknya adalah proses perubahan. Hal ini disebabkan, oleh karena ketertiban atau keadaan *equilibrium* tercapai melalui pembinaan kekuasaan oleh individu-individu, golongan-golongan maupun lembaga-lembaga kemasyarakatan.¹⁰²

Demikian pula, apabila kita membicarakan masalah berlakunya hukum dalam masyarakat. Apa yang menurut seseorang atau golongan orang “benar dan adil”, belum tentu sama bagi seseorang lainnya.

Apabila perundang-undangan mengenai pertanahan dan peraturan pelaksanaannya dikaitkan dengan esensi keadilan dari hukum, maka belum tentu peraturan itu cocok dan diterima serta mengandung esensi keadilan bagi golongan masyarakat lain yang ada dinegeri ini. Apalagi, jika sampai menimbulkan implikasi yang negatif bagi kehidupan orang lain, yang berefek terhadap disintegrasi bangsa.

Kajian seperti ini oleh Satjipto Rahardjo¹⁰³ dikatakan sebagai kajian sosiologi hukum, yaitu kecuali tampak normatifnya, hukum masih mempunyai sisi yang lain, yaitu tampak dalam kenyataannya. Yang dimaksud

¹⁰² Ibid

¹⁰³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Op. Cit, Hal. 325

dengan tampak dalam kenyataannya disini barang tentu adalah bukan kenyataan dalam bentuk pasal undang-undang, melainkan sebagaimana hukum itu dijalankan sehari-hari.

Karakteristik sosiologi hukum adalah : bertujuan untuk memberikan penjelasan terhadap praktek-praktek hukum baik dalam pelaksanaan Undang-undang / Peraturan maupun penegakkan hukumnya, sosiologi hukum juga menguji keshahihan empiris (empirical validy) dari suatu peraturan hukum dan tidak melakukan penilaian terhadap hukum.¹⁰⁴

Berhubungan dengan penelitian Thesis saya ini, pada bagian berikut akan memberikan gambaran tentang pengaturan hak ulayat dalam kerangka hukum nasional kita, kemudian memaparkan besarnya kewenangan negara mengatur penggunaan hak ulayat atas sumber daya alam sehingga komunitas masyarakat adat tersingkir dan mengalah akibatnya mengakibatkan konflik. Dalam pembahasannya akan disertai kasus-kasus yang diungkap oleh peneliti maupun pewartaan melalui media masa, juga memaparkan kebijakan pertanahan khususnya mengenai pembebasan tanah yang merupakan peraturan produk Orde Baru, yang kesemuanya ini akan menghantarkan saya menulis dan menganalisa hasil penelitian pada bab selanjutnya.

¹⁰⁴ Satjipto Rahardjo, *Ibid*, Hal. 326

2.4 Fungsi Hukum dan Berfungsinya Hukum Dalam Masyarakat

A. Fungsi Hukum

Berkaitan dengan fungsi hukum, maka Susanto¹⁰⁵ menyatakan bahwa baik dari yang tersurat maupun tersirat dalam pembukaan UUD 1945, fungsi primer dari negara hukum adalah :

1. Perlindungan. Hukum mempunyai fungsi untuk melindungi masyarakat dari ancaman bahaya dan tindakan-tindakan yang merugikan yang datang dari sesama dan kalangan masyarakat termasuk yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan (pemerintah dan negara) dan yang datang dari luar, yang ditujukan terhadap fisik, jiwa, kesehatan, nilai-nilai dan hak-hak asasinya.
2. Keadilan. Fungsi lain dari hukum adalah menjaga melindungi, memberikan keadilan bagi seluruh rakyat. Secara negatif dapat dikatakan bahwa hukum yang tidak adil adalah apabila hukum yang dipandang melanggar nilai-nilai dan hak-hak yang kita percayai hanya dijaga dan dilindungi bagi semua orang.
3. Pembangunan. Fungsi hukum yang ketiga adalah pembangunan, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, dalam segala aspek kehidupan yaitu ekonomi, sosial, politik, kultural dan spritual

¹⁰⁵ I. S. Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Madya*, 12 Oktober 1999, Hal. 17.

Selanjutnya, Darji Darmoditjo dan Sidharta mengatakan bahwa sebagai suatu sistem, maka hukum mempunyai berbagai fungsi. Adapun fungsi-fungsi tersebut adalah:¹⁰⁶ Pertama, hukum berfungsi sebagai sistem kontrol sosial. Dalam fungsi ini, hukum memuat norma-norma yang mengontrol perilaku individu dalam berhadapan dengan kepentingan dari individu-individu yang lain dalam kehidupan sosial. Kedua, sistem hukum berfungsi sebagai sarana penyelesaian konflik (*dispute settlement*). Ketiga, sistem hukum adalah untuk memperbaiki masyarakat (*social engineering*).

Sejalan dengan pandangan di atas, oleh A.G. Peters disebutkan pula bahwa paling sedikit ada 3 (tiga) perspektif dari fungsi hukum di dalam suatu masyarakat¹⁰⁷, yakni sebagai perspektif *social control, social engineering, dan emansipatif*

Perspektif kontrol sosial dari hukum yang merupakan salah satu dari konsep-konsep yang biasanya paling banyak digunakan dalam studi-studi kemasyarakatan. Dalam perspektif ini, fungsi utama suatu sistem hukum bersifat integratif karena dimaksudkan untuk mengatur dan memelihara regularitas sosial dalam suatu sistem sosial. Oleh sebab itulah Berger¹⁰⁸, secara tepat mengemukakan tidak ada masyarakat yang bisa hidup langgeng tanpa kontrol sosial dari hukum sebagai sarananya. Agar

¹⁰⁶ Darji Darmodiharjo, Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1996, Hal. 159 – 161.

¹⁰⁷ Pandangan tentang fungsi hukum yang demikian dikemukakan oleh A.G. Peter; Baca dalam Rony Hanitijo Soemitro, *Study Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985, Hal 10.

¹⁰⁸ Peter L. Berger, *Invasion to Sociologi : A Humanistic Prespective*, (alih bahasa Daniel Dhakidae), Inti Sarana Aksara, Jakarta, Hal. 98.

hukum dapat mengemban fungsi kontrol tersebut, oleh Parsons¹⁰⁹ dikemukakan 4 (empat) prasyarat fungsional dari suatu sistem hukum, yaitu :

- a. Masalah dasar legitimasi, yakni menyangkut ideologi yang menjadi dasar penataan aturan hukum ;
- b. Masalah hak dan kewajiban masyarakat yang menjadi sasaran regulasi hukum beserta proses hukumnya ;
- c. Masalah sanksi dan lembaga yang menerapkan sanksi tersebut ; dan
- d. Masalah kewenangan penegakan aturan hukum.

Fungsi hukum sebagai *social control* ini terkait erat dengan tujuan hukum yang esensial medasar dari hukum yakni untuk menjamin adanya stabilitas dan kepastian. Kedua hal ini merupakan tujuan-tujuan utama dari hukum. Untuk memahami hal ini perlu diperhatikan pendapat Rudolf Von Ihering yang mengemukakan :¹¹⁰ "Laws were only to achieve the end namely social control" (hukum hanya merupakan salah satu cara saja untuk mencapai tujuan masyarakat yaitu melakukan pengendalian sosial). Selanjutnya dikatakan pula bahwa hukum merupakan "*an instrument for serving the needs of man and each individual's self interest*" (sebuah intrumen untuk melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat yaitu melakukan pengendalian sosial). Selanjutnya dikatakan pula bahwa hukum

¹⁰⁹ Penjelasan yang relatif lengkap tentang ulasan Parsons ini, lihat dalam Tom Campbell, *Tujuh Teori Sosial (Sketsa, Penilaian Dan Perbandingan)*, Kanisius, Yogyakarta, 1994, Hal. 220-230.

¹¹⁰ Rony Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial sdalam Pemahaman Masalah – Masalah Hukum*, Agung Press. Semarang, 1989, Hal. 21.

merupakan "an instrument for serving the needs of man and each individual's self interest" (sebuah instrumen untuk melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat di tempat terjadinya konflik yang tidak dapat dihindarkan antara kebutuhan sosial tiap-tiap manusia dengan kepentingan pribadinya masing-masing). Fungsi hukum sebagai suatu mekanisme pengendalian sosial merupakan suatu proses yang direncanakan terlebih dahulu dan bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, mempengaruhi dan bahkan memaksa anggota-anggota masyarakat agar supaya mematuhi norma-norma hukum atau tertib hukum yang sedang berlaku. Pengendalian sosial dapat dibedakan menjadi pengendalian sosial yang bersifat *preventif* dan pengendalian sosial yang bersifat *refresif*, dan bahkan pengendalian yang bersifat *preventif-refresif*. Pengendalian sosial yang bersifat *preventif* berupa pencegahan terhadap gangguan pada keseimbangan antara stabilitas dan fleksibilitas masyarakat. Pengendalian sosial *refresif* bertujuan untuk mengembalikan keseimbangan yang mengalami gangguan.

Sebagai sarana kontrol sosial maka hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat berada di dalam pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya¹¹¹. Dalam peranannya yang demikian ini, maka hukum hanya mempertahankan saja apa yang telah menjadi sesuatu yang tetap dan diterima di dalam masyarakat (*sebagai penjaga Status Quo*).

¹¹¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Op. Cit. Hal.

Di samping berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial, hukum juga masih dapat menjalankan fungsinya yang lain, yakni fungsi untuk mengadakan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Pengendalian secara sadar terhadap sistem normatif mewujudkan suatu mekanisme yang dapat dipergunakan oleh akal dan kesadaran manusia guna mengendalikan proses-proses sosial untuk mencapai suatu masyarakat yang dicita-citakan. Pengembangan organisasi yang secara khusus ditujukan untuk membentuk norma-norma dan memberikan sanksi-sanksi, menimbulkan potensi untuk melakukan pengendalian secara rasional pada proses-proses sosial. Norma-norma memberikan suatu bentuk struktural pada masyarakat. Dengan memanipulasikan sistem normatif secara sadar, maka negara memperoleh suatu sarana yaitu berupa hukum untuk merubah semua masyarakatnya sendiri dengan mengadakan usaha secara sadar dan rasional. Oleh Mochtar Kusumaatmadja dikatakan bahwa hukum harus peka terhadap perkembangan masyarakat dan disesuaikan serta menyesuaikan diri dengan keadaan yang sesungguhnya telah berubah. Karenanya hukum harus pula difungsikan sebagai alat untuk membantu proses perubahan masyarakat.¹¹²

Dalam perspektif ini yang merupakan tinjauan yang paling banyak dipergunakan oleh para pejabat (*the officials perspective of the law*) untuk menggali sumber-sumber kekuasaan apa yang dapat dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanisme.

¹¹² Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1975, Hal. 1; juga dalam *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976. Hal. 7.

Roescoe Pound menamakan usaha pengendalian sosial dengan menggunakan hukum sebagai sarana yang demikian ini sebagai proses "social engineering" atau rekayasa sosial.¹¹³ penggunaan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pembuat hukum guna menimbulkan akibat pada peranan yang dilakukan oleh anggota masyarakat dan oleh pejabat. Faktor-faktor yang mempengaruhi usaha memanfaatkan hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa masyarakat adalah kegiatan pejabat penerap sanksi yang merupakan landasan bagi setiap usaha untuk mewujudkan perubahan yang efektif di dalam masyarakat dengan penggunaan hukum sebagai sarana. Untuk tiap pejabat ini terdapat serangkain tujuan-tujuan untuk kedudukan mereka masing-masing dan terdapat pola norma-norma yang menentukan bagaimana mereka harus bertindak.¹¹⁴ Dengan mengutip para penganjur prespektif social engineering by law, Satjipto Raharjo¹¹⁵ mengemukakan ada 4 (empat) syarat utama yang harus dipenuhi agar suatu aturan hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial, yaitu :

- a. Penggambaran yang baik dari suatu yang dihadapi ;
- b. Analisis terhadap penilaian-penilaian dan menentukan jenjang nilai-nilai ;
- c. Vertifikasi dari hipotesis-hipotesis ; dan
- d. Adanya pengukuran efek dari undang-undang yang berlaku.

¹¹³ Rony Hanitijo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat, Alumni*, Bandung, 1985, Hal. 46.

¹¹⁴ Rony Hanitijo Soemitro, *Op. Cit.*, Hal. 27.

¹¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu Sosisal Bagi Pembangunan Ilmu Hukum*, Almuni, Bandung, 1997, Hal. 66.

Prespektif ini merupakan tinjauan dari bawah terhadap hukum (*the bottoms up view of the law*). Hukum dalam prespektif ini meliputi obyek studi seperti misalnya kemampuan hukum sebagai sarana penampung aspirasi masyarakat, budaya hukum, kesadaran hukum, penegakan hukum dan lain-lain.

Berangkat dari suatu pemahaman bahwa hukum dipakai untuk mengayomi masyarakat, atau dapat dikatakan bahwa hukum menurut Bredemeier (dalam fungsinya melakukan integrasi) ditempatkan pada kedudukan sentral di tengah-tengah suatu proses hubungan masukan dan keluaran. Satjipto Rahardjo (mengutip Bredemeier), mengatakan bahwa hukum di sini ditekankan pada fungsinya untuk menyelesaikan konflik-konflik yang timbul dalam masyarakat secara teratur.¹¹⁶

Khusus mengenai konsep fungsi integratif hukum dan fungsi sebagai sarana pengayoman, Harry C. Bredemeier menitik beratkan perhatian pada struktur hukum eksistensi pengadilan dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga penyelesaian konflik yang secara ideal harus memperhatikan nilai-nilai dasar dari hukum-hukum itu sendiri yang mencakup kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan. Dalam hal ini fungsi hukum adalah untuk menyasikan konflik-konflik secara tertib.¹¹⁷

¹¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1979, Hal. 31.

¹¹⁷ Rony Hanitijo Soemitro, *Politik Kekuasaan dan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang, 1998, Hal. 59.

Terkait dengan masalah keadilan sebagaimana disinggung diatas, maka oleh Hobbes dikatakan bahwa untuk suatu keadilan diperlukan aturan-aturan dengan mana perbuatan-perbuatan manusia dapat diukur. Hal ini berarti harus ada, negara sebagai pembuat undang-undang. Karenanya bila tak ada undang-undang akan menimbulkan tidak adanya keadilan, sebab keadilan tidak berdasar pada oknum, melainkan pada ikatan-ikatan kemasyarakatan.¹¹⁸ paham yang demikian ini dianut pada negara-negara modern yang untuk selanjutnya akan mengedepankan paham individual.

Dewasa ini bagi suatu negara moderen, tujuannya adalah mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya, atau dengan perkataan lain untuk mencapai keadilan sosial (*welvaartstaat*). Suatu negara yang hanya bertujuan untuk mencapai kepastian hukum saja di dalam bentuknya yang negatif, maka negara tersebut akan menjadi negara kekuasaan (*machtsstaat*). Berbeda dengan kepastian hukum yang bersifat umum, maka keadilan akan lebih menekankan pada faktor atau keadaan-keadaan yang khusus. Hal ini disebabkan karena keadilan itu sebenarnya merupakan soal perasaan. keadilan sebenarnya merupakan suatu keadaan keseimbangan yang membawa ketentraman di dalam hati orang yang apabila diganggu akan menimbulkan kegoncangan. Secara sederhana dapatlah di katakan bahwa keadilan senantiasa mengandung suatu unsur

¹¹⁸ J.J. Von Schmid, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, diterjemahkan oleh R. Wiratno, Djamaludin Dt. Singomangkuto dan Djamadi, PT. Pembangunan, Jakarta, 1988, Hal. 135.

penghargaan, penilaian dan pertambangan.¹¹⁹ Rasa keadilan telah di bawa manusia sedari kecilnya, dan memang benar bahwa manusia telah di beri kecakapan untuk merasakan keadaan apa yang dinamakan adil melalui pengalaman sehari-hari yang lama-kelamaan menimbulkan keinsyafan atas keadilan manusia, dengan patokan bahwa barang siapa yang berjasa harus menerima hukuman yang setimpal dengan kesalahannya. Karenanya kepastian hukum dan keadilan harus saling menunjang dalam mempertahankan keseimbangan di dalam masyarakat.

Pada masyarakat sederhana, hubungan-hubungan atau pola hubungan antara para anggota masyarakat terjadi sangat erat berdasarkan asas kekerabatan serta sentimen dan kepercayaan yang sama dan mempunyai lingkungan yang relatif stabil, maka penyelenggaraan keadilan lebih tampak mudah¹²⁰. Situasi yang demikian ini pada masyarakat bersangkutan akan lebih mengedepankan kolektifitas atau komunal. Keadaan yang demikian tampak pula pada masyarakat hukum adat di Papua.

B. Budaya Hukum dan Berfungsinya Hukum dalam Masyarakat

Konsep mengenai budaya hukum adalah konsep yang relatif masih baru dalam kajian hukum pada umumnya dan perkembangan kajian hukum di negara kita pada khususnya. Konsep budaya hukum untuk yang

¹¹⁹ W. Friedman, *Legal Theory*, Fourth edition, Stevens & Sons Limited, London, 1960, Hal. 106.

¹²⁰ Esmi Warassih, *Hukum sebagai Sistem Norma dan Fungsi – Fungsinya*, dalam Masalah – Masalah Hukum, majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, No.5 Tahun XXVI/1991, Semarang. Hal.

pertama kali diperkenalkan oleh Lawrence M. Friedmen pada tahun 1969 dan kemudian diperkembangkan oleh Daniel S. Lev. Khususnya untuk Indonesia, konsep ini dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bersamaan dengan usaha pengembangan studi hukum dan masyarakat.¹²¹

Menurut Lawrence M. freidmen, setiap sistem hukum selalu mengandung tiga komponen, yaitu komponen struktural, komponen substansial dan komponenkultural. Komponen struktural dari suatu sistem hukum adalah mencakup berbagai institusi yang di ciptakan oleh sistem hukum tersebut. Salah satu diantara lembaga tersebut adalah pengadilan. Dalam kaitan ini termasuk pula tentang bagaimana struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, pembagian kompetensi dan lain-lain. Komponen substansial, mencakup segala apa saja yang merupakan keluaran dari suatu sistem hukum. Di dalam pengertian ini termasuk norma-norma hukum baik yang berupa peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan. Komponen kultur, ini yang oleh Freidmen disebut dengan "*the legal culture*" atau budaya hukum.

Dimaksudkan dengan budaya hukum ini adalah sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Dengan demikian, apa yang dimaksud dengan budaya hukum tidak lain

¹²¹ Abdurrahman, *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, Media Sarana Press, Jakarta, 1986, Hal. 85.

dari keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum.

Oleh Soerjono Soekanto,¹²² konsep mengenai budaya hukum ini dikatakannya sebagai ajaran-ajaran tentang kesadaran hukum sebagaimana yang diperbincangkan orang, karena konsep mengenai budaya hukum adalah juga mencakup tentang kesadaran hukum. Jadi disamping kesadaran hukum, masih banyak lagi aspek lainnya yang dapat dimasukkan dalam komponen budaya hukum ini.

Daniel S. Lev¹²³ melihat bahwa meski budaya hukum merupakan konsep yang relatif baru, namun cara praktis untuk memahaminya dapat disimak dari lebih kurang dari 2 (dua) indikator, yaitu dengan melihat pada:

- (1) Nilai-nilai yang berhubungan dengan sarana pengaturan sosial dan penanganan konflik. Nilai-nilai ini adalah merupakan dasar kultural dari sistem hukum dan sangat membantu dalam menentukan "sistem pemberian tempat" kepada lembaga-lembaga hukum, politik, religi dan lain-lainnya pada setiap tempat dan waktu dalam sejarah suatu masyarakat
- (2) asumsi-asumsi dasar mengenai penyebaran dan penggunaan sumber daya yang ada dalam masyarakat, kebaikan dan keburukan sosial dan

¹²² Soerjono Soekanto, *Kesadaran dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1982, Hal. 153-154.

¹²³ Pembahasan yang relatif lengkap tentang budaya hukum dari Daniel S. Lev Dijelaskan dalam "Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum di Indonesia", Pustaka Sinar Harapan, 1998, Hal. 192-193.

sebagainya. Asumsi tersebut menurut Daniel S. Lev, terdapat dalam pandangan ideologi mengenai ekonomi, politik dan sosial yang terus berubah-ubah serta berbanding lurus dengan perubahan masyarakat, dengan kemungkinan secara kultural bersifat khusus atau justru sebaliknya. Manifestasi pandangan-pandangan tersebut dapat berupa pengertian-pengertian yang saling berlawanan seperti : kebebasan pribadi dan otoritas, pemilikan umum yang masing-masing berlomba agar menjadi dominan.

Meminjam pandangan Daniel S. Lev tersebut, maka dapat dikatakan bahwa resistensi budaya hukum masyarakat papua terhadap tawaran kepastian hak dan kepastian hukum yang diintrodusir oleh UUPA dan peraturan dan pelaksanaannya secara teoritis adalah karena sistem nilai yang kemudian mengkristal menjadi standar aturan main (baca norma) dalam masyarakat tersebut, selain masih dipandang berfungsi dan tidak perlu lagi dilengkapi oleh sesuatu yang datang dari luar, juga karena asumsi-asumsi dasar masyarakat yang dominan bertumpu pada ideologi kumunal yang menolak konsepsi kepemilikan individual yang eksklusif sebagaimana diperkenalkan oleh Undang-undang pokok Agrana.

Bagi para partisipan budaya, khususnya para penganut aliran *socioillogical of law*, pilihan untuk dapat menerima hukum atau justru sebaliknya, dikatakan sangat tergantung pada pilihan budaya dari masyarakat yang hendak memakai atau menggunakan hukum yang bersangkutan. Dikatakan demikian karena masyarakat yang menjadi

sasaran regulasi hukum dipahami tidak sebagai sebuah bejana yang kosong. Sebagaimana dikemukakan oleh Sujatmiko¹²⁴, suatu masyarakat pada dasarnya memiliki klasifikasi abstrak mengenai nilai-nilai, norma-norma, teori, kepemimpinan dan manajemen konflik lokal, yang dalam banyak hal masih fungsional untuk menjawab kebutuhan masyarakat.

Masalah budaya hukum ini tidak dapat terlepas dari masalah penegakan hukum oleh karena masalah penegakan hukum ini sangat tergantung pada budaya hukum dari masyarakat yang bersangkutan. Untuk dapat berfungsinya hukum dalam masyarakat, salah satu hal yang sangat berpengaruh adalah tentang adanya kesadaran hukum masyarakat merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum anggota masyarakat. Hal yang demikian inilah yang oleh Lawrence Freidmen disebutnya sebagai kultur hukum yaitu nilai-nilai, sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum.¹²⁵

Penegakan hukum yang mendekatkan hukum sebagai suatu *sollen gesetze* dalam kegiatan kehidupan sehari-hari. Pada saat itulah hukum diuji oleh dan diterapkan pada dunia kenyataan sehari-hari, sehingga terjadi proses interaksi yang melibatkan empat unsur, yaitu¹²⁶:

¹²⁴ Soejatmiko, *Etika Pembebasan*, LP3ES, Jakarta, 1994.

¹²⁵ Esmi Warassih, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, dalam Masalah – Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, No. 5 Tahun XII/1983, Semarang, Hal. 9.

¹²⁶ Satjipto Rahardjo, *Aneka Persoalan dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983, Hal. 26.

1. Kemauan hukum, artinya tujuan-tujuan dan janji-janji yang tercantum dalam peraturan hukum ;
2. Tindakan para penegak hukum ;
3. Struktur penegakan hukum ;
4. Pengaruh atau bekerjanya kekuatan-kekuatan yang berasal dari kenyataan kehidupan sehari-hari.

Apabila terjadi proses interaksi diantara keempat unsur tersebut, maka ada kecenderungan terjadi berbagai hal yang dapat dikelompokkan ke dalam kejadian-kejadian yang menghambat terciptanya suatu penegakan hukum yang baik. Dalam kaitan dengan hal di atas, Fuller mengemukakan ragam kejadian yang menghambat penegakan hukum, yakni sebagai berikut.¹²⁷

1. Kekeliruan dalam penafsiran hukum ;
2. Kekurangan dalam kemampuan untuk mempertahankan integritas hukum ;
3. Keinginan dan kekuasaan ;
4. Penyuapan ;
5. Pemanfaatan pekerjaan untuk tujuan-tujuan pribadi.

Dalam lingkup pekerjaan hukum dalam masyarakat, Robert B. Seidman¹²⁸ mengajukan 3 (tiga) komponen inti yang mendukung

¹²⁷ Fuller, Lon. L., *The Moratralilty of Law*, New Haven, Com: Yale University Press, 1964, Hal.81, sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo, Keadaan dan Permasalahan Penegakan Hukum Dewasa Ini, Makalah dalam Simposium Masalah Penegakan Hukum BPHN. Denpasar 1979 Hal. 26

¹²⁸ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologi*, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun, Hal. 5

bekerjannya hukum dalam masyarakat (termasuk aspek penegakannya). Ketiga unsur dimaksud adalah : (a) lembaga pembuat peraturan, (b) lembaga penerap peraturan, (c) pemegang peran itu sendiri. Ketiga unsur penegakan hukum sebagaimana diajukan Seidman itu didasarkan pada empat dalil sebagai berikut.¹²⁹

- a. Setiap peraturan hukum memberi tahu tentang bagaimana seseorang pemegang peran diharapkan bertindak ;
- b. Bagaimana seseorang pemegang peran itu akan bertindak suatu respons terhadap peraturan hukum, merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitasnya lembaga pelaksana, serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial politik dan lain-lain mengenai dirinya ;
- c. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, kekuatan sosial politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka, serta umpan balik yang datang dari para pemegang peran itu
- d. Bagaimana pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan berfungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksi kekuatan sosial politik, ideologi, dan lain-lain yang mengenai diri mereka. Serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

¹²⁹ *Ibid*, Halaman 27

Dalam kaitan dengan permasalahan penegak hukum ini, maka yang harus diperhatikan adalah apakah dalam kenyataan hukum itu benar-benar berlaku atau tidak. Dalam teori hukum, dapat dibedakan antara 3 (tiga) macam hal tentang berlakunya hukum sebagai kaidah. Tentang hal berlakunya kaidah hukum ada anggapan sebagai berikut.¹³⁰

- a. Kaidah hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau bila terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (J.H.A. Logemann) ;
- b. Kaidah hukum berlaku secara sosiologi apabila kaidah tersebut efektif, artinya, kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat (teori kekuasaan), atau kaidah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan) ;
- c. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Kalau ditelaah lebih mendalam, maka agar suatu kaidah hukum dapat berfungsi, maka kaidah hukum tersebut harus memenuhi ketiga unsur sebagaimana dikemukakan di atas. Hal ini di karenakan.¹³¹

¹³⁰ Soeryono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta. Jakarta 1983, Halaman 29

¹³¹ *Ibid*, Halaman 29

- a. Bila suatu kaidah hukum hanya berlaku secara yuridis, maka kemungkinan besar kaidah tersebut akan menjadi kaidah yang mati (*dode regel*) :
- b. Bila kaidah hukum tersebut hanya berlaku secara sosiologi (dalam arti teori kekuasaan), maka kaidah hukum tersebut akan menjadi aturan pemaksa (*dwangmaatregel*) ;
- c. Apabila kaidah hukum tersebut hanya secara filosofis, maka ada kemungkinan kalau kaidah hukum tersebut hanya akan merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

Dari apa yang dikemukakan diatas, maka masalah berfungsinya hukum di sini tidak dapat hanya dipandang dari satu sudut saja. Karenanya agar suatu kaidah hukum atau peraturan (tertulis) benar-benar berfungsi, senantiasa dapat dikembalikan pada paling sedikit empat faktor, yaitu :

- a. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri ;
- b. Petugas yang menegakkan atau yang menerapkan ;
- c. Fasilitas yang diharapkan akan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum ;
- d. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.

2.5 Hak Ulayat dan Hak Menguasai Negara

Keinginan untuk menyetengahkan tinjauan pustaka yang berkaitan dengan hak ulayat dan hak menguasai negara ini berhubungan dengan sengketa-sengketa agraria adat yang banyak timbul belakangan ini yang ternyata oleh banyak pemerhati bidang agraria melihat terjadinya marginalisasi posisi hukum Adat dan memberikan kewenangan yang amat besar pada negara dalam peraturan induk agrariannya yaitu UUPA (UU No. 5 tahun 1960) dan peraturan-peraturan pelaksana lainnya yang berkaitan dengan sumber-sumber agraria.

Di lain pihak ada beberapa kalangan intelektual yang berpendapat bahwa hak ulayat dan hak hak adat lainnya di Indonesia sudah menipis bahkan untuk Jawa dan Madura hak-hak adat ini sudah tidak ada karena hak-hak ulayat itu telah menjadi hak negara sejak UUPA berlaku.¹³²

Perbedaan pendapat mengenai hubungan antara hak ulayat dan hak menguasai negara ini berpangkal dari rumusan isi peraturan Induk Agraria yaitu UUPA yang lebih memberikan kekuasaan yang besar pada negara untuk mengatur penggunaan bumi, air dan ruang angkasa yang menjadi objek dari kajian Agraria.

Pendapat yang menyatakan hak ulayat adat yang ada pada masyarakat adat telah berubah sejak Indonesia merdeka karena telah diserahkan kepada negara sebagai memegang kekuasaan tertinggi. Oleh karena itu menurut golongan ini hak ulayat adat yang ada pada masyarakat

¹³² Tim Peneliti UGM dan Depdagri Mengenai Integrasi Hak Ulayat Dalam UUPA Untuk Jawa dan Madura, 1976, Hal. 35.

adat telah ditingkatkan menjadi hak menguasai negara. Perbedaannya hanya pada lingkupnya yaitu hak ulayat lingkupnya hanya terdapat di masyarakat adat tertentu, sedangkan hak menguasai negara ada pada keseluruhan tanah air Indonesia.¹³³

Hak menguasai negara ini dapat kita lihat dalam UUD 1945 pasal 33 ayat 3 yang berbunyi sebagai berikut :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Lebih lanjut, hak menguasai dari negara ini disebutkan juga dalam pasal 2 ayat 1 UUPA No. 5 tahun 1960. Dalam pasal 2 ayat 1 UUPA tersebut disebutkan :

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 bahwa bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi di kuasai oleh negara sebagai organisasi kekuatan seluruh rakyat”.

Perkataan dikuasai dalam pasal ini menurut penjelasan UUPA bukan berarti dimiliki akan tetapi pengertian ini mengandung unsur memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk :

¹³³ Efendi Perangin, Hukum Agraria Indonesia, *Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Manajemen PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994 Hal. 201.

1. Mengatur dan menyelenggarakan perembukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya.
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Jadi dengan kekuasaan yang diuraikan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluannya.¹³⁴

Sifat hubungan bangsa Indonesia dengan bumi dan sebagainya itu dalam memori penjelasan angka II/1 disebutkan bahwa hubungan itu adalah semacam hubungan hak ulayat.

Hak ulayat adalah hubungan suatu masyarakat hukum dengan tanah wilayahnya. Dalam halnya dengan bangsa maka hubungan yang dikatakan "semacam" hubungan hak ulayat itu ditingkatkan pada tingkatan yang paling atas, yakni pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.¹³⁵

Golongan akademisi yang berpendapat hak ulayat tidak berarti hubungan milik memberikan argumentasi bahwa pada masyarakat adat terdapat hak perorangan dan hak ulayat. Kalau hak perorangan adalah hak milik, tetapi hak ulayat adalah hak bersama bukan hak milik. Biasanya di atas tanah ulayat terdapat hak milik.

¹³⁴ Mudjiono, *Politik dan Hukum Agraria*, Liberty, Yogyakarta, 1997, Hal. 43.

¹³⁵ Tim Peneliti, *Op. Cit*, Hal. 37.

Bagi yang mempunyai pendapat hak ulayat bukan hak milik beranggapan penerapan secara konsekwen dari istilah “menguasai” sama dengan “memiliki” akan membawa akibat bahwa rakyat/perorangan tidak mungkin mempunyai milik perseorangan atas tanah, dalam hal ini yang mungkin ada hanyalah hak memakai bagi perorangan.

Ada golongan peneliti, akademisi, di antaranya yang tergabung dalam Organisasi Non Pemerintahan (Ornop) dan masyarakat Indonesia lain yang tidak menghendaki hak ulayat itu dapat disamakan dengan hak menguasai yang ada pada negara. Apalagi masyarakat adat yang selama ini hidup, menetap dan menyatu dengan wilayah sekitarnya itu tidak mau wilayahnya dikatakan milik negara, apalagi terhadap warga masyarakat adat yang belum tersentuh oleh peradaban modern.¹³⁶

Apa yang didefinisikan oleh golongan yang pro kepada kekuasaan negara atas sumber-sumber agraria tentu saja bertentangan dengan keyakinan masyarakat adat karena banyak masyarakat adat telah memahami dan menyadari bahkan yakin seyakini-yakinnya bahwa objek agraria yang berada dalam wilayah kekuasaannya adalah hak milik mereka bukan hak menguasai yang selama ini diartikan orang luar.

Di kepulauan Kei (Maluku Tenggara) misalnya¹³⁷ menganggap bahwa kampung halamannya bukan hanya tapak rumah, pekarangan dan ladang, tetapi juga laut di sekelilingnya : seluruh kawasan itu disebut petuanan (dari

¹³⁶ Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, Hal. 34.

¹³⁷ TON DIETZ, *Pengakuan Hak Atas Sumber Daya Alam*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998, Hal. 121-122.

kata “tuan” artinya “pemilik”), sehingga kata “petuanan” selalu disebutkan dengan nama seorang pemilik, misalnya petuanan negeri “ihamahu” maksudnya suatu kawasan yang dimiliki oleh penduduk negeri (desa) ihamahu. Dengan menyebut “negeri”, ini berarti bahwa suatu pertuanan baik darat maupun laut adalah milik bersama seluruh penduduk dari suatu desa.

Bahkan orang Asmat (bagian selatan pulau Irian (Papua) tidak mau mengakui bahwa hutan adatnya (yang kini dikesploitir oleh pemegang HPH dari Jakarta) merupakan hak ulayat. Mereka mengakui bahwa itu hak milik masyarakat Asmat, mereka menyatakan hutan dan apapun yang ada di atas tanah Asmat adalah hak milik orang Asmat sehingga apabila orang atau negara mau memanfaatkan tanah atau sumber daya alamnya harus dengan persetujuan orang Asmat sebagai pemiliknya.¹³⁸

Orang Asmat meyakini bahwa SDA yang ada di atas tanah Asmat adalah hak milik orang Asmat bukan hak milik negara

Juga sengketa areal Hutan Tanaman Industri (HTI) di Timur Tengah utara (NTT) yaitu antara pemerintah dan pemegang hak penguasaan hutan di satu pihak yang mengklaim areal HTI adalah tanah negara yang harus segera dibebaskan, di lain pihak masyarakat adat Atoni Meto di Boboki (NTT) yang merasa lebih berhak menurut hukum adatnya.¹³⁹

¹³⁸ Maria Rita Ruwastuti “*Sesat Pikir: Politik Hukum Agraria Membongkar alas Penguasaan Negara Atas Hak-hak Adat*”, Kerja sama INSIST PRES, KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, Hal 17-18.

¹³⁹ *Ibid*, Hal. 47

Pertentangan pemahaman mengenai hak ulayat dengan hak menguasai negara selalu berjalan dari waktu ke waktu.

Kesimpangsiuran pemahaman mengenai posisi hukum-hukum negara dan hak-hak adat kelompok-kelompok masyarakat Adat atas tanah dan sumber-sumber Agraria secara tidak langsung telah menghambat penentuan sikap di kalangan masyarakat Adat setempat mengenai sengketa-sengketa penguasaan tanah yang melibatkan kepentingan mereka. Salah satu bentuk kebingungan yang mereka nyatakan selama ini, misalnya apa bedanya tanah-tanah hak adat kami disebut tanah hak ulayat dan dianggap sebagai tanah negara oleh Pemerintah, oleh karena itu, akan diketengahkan uraian tentang marginalisasi posisi hukum-hukum Adat yang telah dilakukan oleh pembuat undang-undang baik dalam UUPA nya maupun dalam peraturan pelaksanaannya.

Perlunya mengkaji marginalisasi posisi hukum-hukum adat adalah tepat dalam rangka membantu menjernihkan kesimpangsiuran pemahaman mengenai posisi yuridis formal dari hukum-hukum dan hak-hak Adat atas tanah dan sumber-sumber agraria yang dikuasai kelompok-kelompok masyarakat Adat setempat secara turun-temurun. Salah satu dari anasir penyumbang utama terjadinya kesimpangsiuran tersebut adalah ketidakjelasan rumusan teks Undang-undang Pokok Agraria mengenai pokok ini sehingga memudahkan munculnya tafsir-tafsir yang beragam sesuai keinginan dan kebutuhan pihak-pihak yang berkepentingan dengannya. Lainnya adalah adanya kecenderungan para pakar hukum agraria memberi

tafsir yang “memperlunak” maksud Pembuat Undang-undang mengenai pokok ini.

Politis Hukum Agraria dan Sengketa Hak Adat

Menyampaikan mengenai masalah-masalah agraria dari dulu selalu menimbulkan kontroversi antara dua hal : penting sekaligus sulit. Lebih-lebih lagi kalau dikaitkan dengan masalah-masalah masyarakat-masyarakat Adat yang tidak kalah rumitnya berhadapan dengan cita-cita nasionalisme di Indonesia. Yang akan kita bahas ini sesungguhnya tidak sederhana masalah-masalah hukum perdata biasa yang objeknya kebetulan berupa sebidang tanah yang sedang diperebutkan oleh dua orang bertetangga atau bersaudara, melainkan masalah-masalah struktural di bidang agraria dimana orang-orang penduduk wilayah tertentu dari negeri ini terpaksa berhadapan dengan kekuasaan Negara ketika mereka bermaksud mempertahankan hak-haknya atas tanah (ladang-ladang, padang-padang penggembalaan ternah, bekas-bekas ladang), hutan maupun sumber-sumber agraria lain yang terdapat di dalam perut bumi.

Negara, pada beberapa kasus, nampak jelas berhadapan dengan penduduk setempat¹⁴⁰, misalnya di Kawasan Hutan Lindung atau Kawasan Taman Nasional di Ruteng, kabupaten Manggarai, ketika kehadirannya diwakili oleh Dinas Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA). Pada beberapa kasus lainnya, Negara tak langsung terwakili oleh hadirnya

¹⁴⁰ Ruiastuti, *Op. Cit.*, Hal. 135.

Perusahaan-perusahaan Pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) atau Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPKTI) yang secara fakta dan hukum menguasai tanah-tanah milik penduduk setempat. Wajak Negara sering kali nampak samar-samar dimata orang awam, sebaliknya mereka melihat secara jelas perilaku perusahaan-perusahaan pemegang HPH/HPHTI itu yang dengan serta merta mereka tempatkan pada posisi lawan. Padahal secara hukum, Negaralah yang mengizinkan dan memberi hak-hak itu kepada pihak perusahaan untuk menguasai tanah-tanah kepunyaan penduduk setempat. Untuk mengetahui bagaimana dan mengapa Negara memberikan hak-hak "Nasional" di atas tanah-tanah yang secara turun-temurun telah menjadi hak Adat penduduk setempat, kita perlu memasuki suatu bidang yang disebut "Politik Hukum Agraria". Singkatnya, sengketa agraria struktural sesungguhnya hanya akan menjadi terang kalau kita membahasnya dalam konteks Politik Hukum Agraria itu.

Beberapa Organisasi Non Pemerintah, diantaranya adalah yang tergabung dalam Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), empat tahun belakangan ini mulai serius membahas tentang perlunya meletakkan kembali keanekaragaman (pluralitas) budaya pada tempatnya, termasuk didalamnya adalah hukum-hukum Adat, sebagai reaksi terhadap kekuasaan Negara yang terlampau besar atas penggunaan sumber-sumber agraria yang memperoleh dasarnya pada konstitusi.

Politik Hukum Agraria Mengenai Status Tanah Ulayat

Berlakunya sejumlah aturan dalam masyarakat pada sebuah Negara ditentukan oleh dua hal. Pertama, oleh kesadaran atau keyakinan anggota-anggota masyarakat akan hukum (dalam arti nilai-nilai keadilan). Kedua, oleh politik hukum yang ditetapkan oleh Penguasa Negara. Kalau politik hukum Penguasa berorientasi progresif, antisipatif terhadap ramalan perkembangan masa depan dan berlingkup nasional mengatasi kelompok-kelompok budaya, maka kesadaran hukum Rakyat sebaliknya cenderung tradisional, konservatif, berorientasi historis dan berlingkup wilayah budaya terbatas¹⁴¹. Tidak sulit membayangkan terjadinya tarik - menarik antara dua kekuatan hukum tersebut dari waktu ke waktu. Hal inipun terjadi di negeri kita, lebih-lebih, sebab sebagian dari masyarakatnya (sungguhpun bukan merupakan mayoritas penduduk) hidup dalam budaya tradisional dimana hukum-hukum Adat masih merupakan andalan utama.

Dalam bidang keagrariaan, negeri ini sejak semula sudah mengandung kecenderungan bermasalah. Perbedaan antara wilayah-wilayah berpenduduk padat dan wilayah-wilayah berpenduduk tak padat ternyata bukan saja mengenai tingkat kepadatan penduduknya melainkan juga mengenai hal-hal lain seperti budaya agraria, sistem produksi, penguasaan teknologi dan konsep hak atas tanah. Negara harus menghadapi persoalan ini dan untuk itu dia memperoleh mandat serta kekuasaan yang luas sekali. Mengenai penguasaan sumber-sumber agraria, konstitusi mengatakan

¹⁴¹ Soetandyo Wignyosubroto, *Op. Cit*, Hal. 186.

bahwa Negara menguasai tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (vide UUD pasal 33 ayat 3). Dengan cara bagaimana kekuasaan itu akan dilaksanakan, mengenai hal ini konstitusi tidak memperjelas secara spesifik. Artinya, penguasa Negara mendapat kesempatan luas untuk membuat aturan (baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan pelaksana undang-undang) yang lebih terperinci mengenai kekuasaan tersebut. Dengan kalimat lain, Penguasa Negara berwenang menetapkannya melalui Politik Hukum Agraria dalam sejumlah undang-undang maupun peraturan Pelaksana Undang-undang.

Ketika sebuah Undang-undang Nasional tentang agraria yang pertama dipersiapkan pada sekitar tahun 1958 di Jakarta, para anggota Badan Pembuat Undang-undang meminta nasihat dari kaum akademisi, antara lain mengenai dasar-dasar filosofi yang membenarkan kekuasaan Negara atas sumber-sumber agraria di seluruh wilayah Negeri ini. Kaum akademisi mengisyaratkan adanya kecenderungan perubahan anggapan di abad ke duapuluh bahwa Negara, tanpa harus menjadi pemilik tanahpun, selaku Penguasa dapat memberikan tanah-tanah yang dikuasainya itu, adal ada peraturan Undang-undang yang memberinya kewenangan untuk itu.¹⁴² Teori ini kemudian menjadi anutan Undang-undang Pokok Agraria 1960 : 5 sebagai Undang-undang Nasional keagrariaan yang tertua di Indonesia. Pembuat Undang-undang ini menjelaskan demikian (Penjelasan Umum UU 1960 : 5, II (2) :

¹⁴² Budi Hasono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1997, Hal. 43.

“... untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat3 Undang-undang Dasar, tidak perlu dan tidak pada tempatnya bahwa Bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut diatas, perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkat yang tertinggi.

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Politik hukum agraria yang terkandung dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960 tersebut sejak semula telah menetapkan keluasaan kewenangan Negara dalam menguasai sumber-sumber agraria di seluruh wilayah negeri ini. Kewenangan yang kemudian disebut Hak Menguasai dari Negara (HMN) itu sama sekali tidak dapat diperbandingkan dengan hak-hak keperdataan (*privaatrechtelijk*) itu hanya mungkin dipegang oleh sebuah badan kenegaraan. Oleh sebab itu sungguh tak ada manfaatnya menghibur kekhawatiran (kalau tak mau menyebutnya menyesatkan) warga Negara dengan nasihat-nasihat bahwa Negara hanya menguasai dan bukan memiliki

tanah. Karena pada hakekatnya hak menguasai (publik) tidak bisa dimengerti sebagai lebih rendah/lunak dari pada hak memiliki (perdata).

Hubungan antara Hak Menguasai yang ada di tangan Negara itu dengan hak-hak penduduk Negeri ini yang telah ada turun-temurun mendahului lahirnya Negara diatur sebagai berikut (Penjelasan Umum Undang-undang Pokok Agraria 1960 : 5, II (2,3)) :

“Adapun kekuasaan yang dimaksud itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk mengadakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara.

Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Dalam pada itu kekuasaan Negara atas tanah-tanah inipun sedikit atau banyak dibatasi oleh Hak Ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum.

Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan Hak Ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna-usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum, berdasarkan Hak Ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri sering kali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai Hak Ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua dari pada ketentuan pasal 3 undang-undang ini ...”

Visi Pembuat Undang-undang tersebut jelas melatarbelakangi corak dan arah Politik Hukum Agraria mengenai status tanah-tanah Hak Ulayat dari Masyarakat Hukum Adat. Jadi, kalau dalam pasal 3 Undang-undang ini dirumuskan bahwa pelaksanaan Hak Ulayat harus sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, maksudnya pelaksanaan hak-hak itu dibatasi oleh bekerjanya hak menguasai yang ada pada Negara. Kalau Negara boleh membatasi (dalam kasus-kasus tertentu pembatasan itu bisa berarti peniadaan), pasti hak Negara diletakkan lebih tinggi dari padanya; bahkan kalau disimak isi Penjelasan Umum di atas, Negara merupakan sumber satu-satunya dari mana semua hak warga Negara atas tanah dianggap berasal.

Diinginkan atau tidak oleh pendiri Negara, konsekuensi ini nampaknya harus ditanggung bilamana Negara dibebani tugas terlampau luas sehingga memerlukan kewenangan yang luas pula.

Dengan corak dan arah Politik Hukum Agraria sedemikian itu, tidak heran kalau kemudian muncul rumusan-rumusan senada (atau mungkin bahkan lebih tegas lagi) yang intinya menyingkirkan hak-hak masyarakat Adat atas hutan, padang-padang penggembalaan ternak, bekas-bekas ladang berputar dan sumber-sumber mineral dalam perut bumi dengan menyatakan bahwa semua jenis sumber agraria yang disebut tadi sebagai Tanah/Hutan Negara (Peraturan Pemerintah 1970 : 21 pasal 17 juncties Undang-undang Pokok Kehutanan pasal-pasal 13,3,2). Sudah tak terbilang lagi berita-berita yang ditulis berbagai media massa mengenai sengketa-sengketa agraria struktural dimana masyarakat-masyarakat Adat muncul sebagai salah satu pihak dalam sengketa tersebut berhadapan dengan para Pengusaha Perkebunan Besar, HPH ataupun HPHTI.

Beberapa contoh kasus yang dapat dikemukakan di sini antara lain protes yang dilakukan oleh orang-orang Asmat di kecamatan pada tahun 1991 adalah rendahnya "harga" kayu-kayu besi yang diambil dari dusun-dusun sagu mereka oleh perusahaan HPH. Bupati Merauke dalam keputusannya tahun 1981 telah menentukan harga Rp. 200,- (dua ratus rupiah) untuk setiap meter kubik kayu-kayu yang diambil dari dusun-dusun sagu masyarakat setempat sebagai "Pengakuan" terhadap Hak Ulayat mereka atas hutan. Ketika ditanyakan mengapa "harga: kayu itu ditetapkan begitu

rendah, perusahaan HPH menjelaskan bahwa mereka sebenarnya sudah membayar iuran HPH kepada Departemen Kehutanan supaya bisa mendapat hak mengambil/memiliki kayu-kayu tersebut. Mengapa kepada Departemen Kehutanan iuran HPH diserahkan, sedangkan hutan itu tumbuh dalam dusun-dusun sagu milik orang Asmat ? Menurut Undang-undang Kehutanan semua hutan yang tumbuh diatas tanah-tanah Hak Ulayat dimasukkan dalam kategori Hutan Negara, sementara itu HPH (Hak Pengusahaan Hutan) hanya bisa terjadi di atas hutan-hutan.¹⁴³

Dari pertikaian itu kita mendapati beberapa fakta : selain terdapat dua kepentingan yang berbeda atas satu objek yang sama (yakni kayu-kayu dalam dusun sagu orang Asmat), juga terdapat dua sistem aturan yang berbeda yang digunakan oleh dua pihak yang bertikai. Orang Asmat mendalilkan haknya turun-temurun atas seluruh isi dusun sagu mereka yang dijamin oleh hukum Adat Asmat, sedangkan perusahaan HPH mendalilkan haknya atas kayu-kayu itu berdasarkan isi Perjanjian HPH dilengkapi peta areal oleh Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan yang dijamin oleh Undang-undang Kehutanan.

¹⁴³ Tifa Irian, Edisi 25 Januari 1993.

Sumber masalah terletak pada dua hal. Pertama, Politik Hukum Agraria yang menetapkan bahwa semua hutan yang tumbuh di atas tanah-tanah Hak Ulayat kepunyaan Masyarakat Hukum Adat adalah hutan Negara (vide pasal 2 Undang-undang 1967 : 5 juncto pasal 3 Undang-undang 1960 : 5); kedua, praktik Pelaksanaan Undang-undang yang secara pukol rata menganggap bahwa hak-hak masyarakat Adat atas sumber-sumber agraria adalah hak Ulayat yang bersifat hak publik.

Sengketa Agraria Struktural lainnya muncul mengikuti tindakan pemberian HPHTI (Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri) di atas tanah-tanah bekas ladang milik Masyarakat-masyarakat Adat yang telah ditumbuhi belukar atau berubah fungsi menjadi padang-padang penggembalaan ternak. Pemegang HPHTI mendalilkan haknya berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan 1989 : 417 yang menghalalkan semua tanah-tanah rusak/telantar bagi HTI, sementara itu orang-orang Atoni Meto di Sufa (salah satu contohnya) mendalilkan hak mereka turun - temurun atas tanah-tanah bekas ladang itu, yang dulu pernah dibuka oleh leluhurnya.

Sumber masalah terletak pada dua hal : Pertama, Politik Hukum Agraria yang menetapkan bahwa tanah-tanah telantar akan beralih menjadi tanah Negara tanpa perlu didahului peringatan oleh Pelaksana Undang-undang (vide pasal 27 Undang-undang 1960 : 5); Kedua, penafsiran sepihak Pelaksana Undang-undang bahwa ladang-ladang yang ditinggalkan lebih dari dua tahun dianggap tanah telantar.

Sengketa agraria struktural juga terjadi ketika tanah-tanah milik kelompok-kelompok masyarakat Adat diambil oleh Pemerintah tanpa ganti rugi dan selanjutnya diserahkan untuk menyelenggarakan Proyek-proyek Transmigrasi (dikabupaten-kabupaten Merauke dan Donggola, misalnya) dan HGU bagi Perkebunan-perkebunan Kelapa Sawit (di kabupaten-kabupaten Manokwari, Jayapura dan Donggola, misalnya). Orang-orang Marind Anim, Kaili, Kerom dan Meyakh mendalilkan hak-hak mereka turun-temurun atas hutan-hutan perburuan dan dusun-dusun sagu yang dijamin oleh hukum-hukum Adat setempat, sementara itu para transmigran dan Pemilik Perkebunan mendalilkan hak-hak mereka yang dijamin oleh Undang-undang.

Sumber masalah terletak pada dua hal : Pertama, Politik Hukum Agraria yang menentukan bahwa tanah-tanah Hak Ulayat boleh dibebani hak-hak baru seperti GHU dan penyerahannya cukup disertai *recognitie* Adat (vide pasal 3 Undang-undang 1960 : 5); Kedua, praktik Pelaksana Undang-undang yang secara pukul rata menganggap bahwa hak-hak masyarakat Adat adalah hak Ulayat yang bersifat hak publik.

Dengan cara-cara yang sama orang-orang Kamoro kehilangan ratusan ribu hektar hutan-hutan perburuan mereka di dataran rendah sekitar Timika untuk Proyek-proyek Transmigrasi dan pembangunan kota Kuala Kencana milik PT. Freeport Indonesia (dibangun di atas 17.500 hektar dengan (HGB). Belum terhitung gunung-gunung orang-orang Amungme dan kampung-kampung mereka yang diserahkan (dengan imbalan *recognitie* Adat) untuk keperluan penambangan tembaga dan pembangunan pabrik-pabrik milik perusahaan yang sama.

Sengketa Agraria Struktural yang menyangkut tanah-tanah Adat milik kelompok-kelompok masyarakat Adat tidak bisa lagi dilihat secara kasus per kasus seperti lazimnya kita meneropong kasus-kasus perdata biasa yang terjadi antara Perusahaan Anu melawan orang kampung sekitarnya. Sumber masalah terletak pada politik hukum yang ditetapkan oleh Pembuat Undang-undang yang sejak semula memang sengaja menyediakan peluang bagi masuknya intervensi Modal ke dalam kehidupan tradisional kelompok-kelompok tersebut. Kalau penetapan dalam Undang-undang demikian Slenturnya, seperti isi pasal 27 Undang-undang 1960 : 5 tentang tanah telantar, pelaksana Undang-undang memperoleh keleluasaan melakukan tafsir sesuai kepentingan pembangunan (yang tidak lain adalah kepentingan Modal juga). Hal terakhir ini tampak dengan jelas dalam praktik pemberian HPHTI yang menimbulkan pertikaian di mana-mana.

Di sinilah kelihatan fungsi latent dari hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Roberth. K. Merton.¹⁴⁴

Sehubungan dengan hal itu maka kita kembali kepada realita sosial bahwa hukum atau undang-undang merupakan realitas sosial yang utama, sebab hukum mempunyai kedudukan yang sangat strategis dalam kehidupan modern yaitu sebagai alat legitimasi.¹⁴⁵ Hal ini terlihat jelas dari peraturan hukum yang dibuat orde baru yang menegaskan hak ulayat dalam kebijakan pertanahan dan kehutanannya. Bahkan di areal yang sudah dibebani HPH masyarakat tidak boleh melakukan aktivitas mengambil hasil hutan. Ini menunjukkan bahwa esensi keadilan yang harusnya ada didalam setiap peraturan hukum terabaikan.

¹⁴⁴ Roberth. K. Merton dalam Paloma, *Sosiologi Kontemporer, Op. Cit*, Hal. 39.

¹⁴⁵ I.S. Susanto, *Op. Cit*, Hal. 3.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

3.1 Gambaran Umum Propinsi Papua

Propinsi Papua (dulu Irian Jaya) adalah salah satu pulau terbesar di Indonesia sekaligus propinsi yang wilayahnya paling luas ($2 \frac{1}{2}$ x Pulau Jawa), didiami oleh 2 juta lebih penduduk, baik penduduk asli maupun pendatang. Penduduk asli Papua berasal dari 252 suku (kelompok etnis) di mana antara satu suku dengan suku lainnya mempunyai budaya dan adat istiadatnya masing-masing, termasuk bahasa daerahnya (bahasa ibu), sehingga di Papua terdapat sekitar 252 bahasa daerah.

Walaupun berbeda-beda bahasa dan adat istiadat, namun hal yang mempersatukan bangsa Papua sebagai orang Papua yang sejati adalah sama-sama "berambut keriting" dan "berkulit hitam manis".

Selain kesamaan dalam bentuk rambut dan warna kulit, sistem penguasaan dan pemilikan tanah serta pemanfaatan tanah secara adatpun antara satu daerah dan daerah lain, antara satu suku dengan suku lainnya mirip, bedanya adalah istilahnya karena bahasa daerahnya berbeda.

Propinsi Papua terbagi dalam 12 Kabupaten dan 2 Kotamadia dengan jumlah penduduk sebanyak 2 juta jiwa lebih tersebar di 14 daerah tingkat dua. Sebenarnya, 2 juta penduduk tersebut terlalu sedikit untuk mendiami satu pulau sebesar itu:

Orang luar Papua menganggap bahwa di Papua terdapat banyak hutan dan tanah kosong yang belum dimanfaatkan, namun apabila kita menelusuri sistem pemilikan tanah secara adat maka di Papua sebenarnya tidak ada tanah kosong, karena di Papua mengenal pola penguasaan tanah secara individual di mana tanah, hutan, bahkan puncak gunungpun telah dikapling-kapling atas kepemilikan individual.¹⁴⁶

Di samping pemilikan individual juga dikenal pemilikan secara Ulayat yang biasanya dikuasai oleh marga/keret. Sistem pewarisan tanahnya secara turun temurun mengikuti garis keturunan ayah (Patrilineal).¹⁴⁷

Hukum tanah menurut orang Papua adalah segenap nilai-nilai yang berpedoman sebagai perilaku bagi hubungan antara orang-orang dengan tanah. Nilai-nilai adalah ketentuan-ketentuan yang hidup dan diterima sebagai norma/kaidah. Norma itu sendiri bersumber dari hasil pemikiran manusia. Di dalam norma mengandung perintah dan larangan. Kesemua ini terjadi melalui kesepakatan dalam kelompok suku atau orang-orang yang menguasai suatu daerah atau tempat¹⁴⁸.

Hukum tanah adat di Papua adalah hukum tidak tertulis. Dalam bentuk nyata dapat terungkap melalui sistem pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah menurut kebiasaan orang-orang Papua dalam satu kesatuan masyarakat hukum adat. Pada umumnya tanah mengandung nilai ekonomis, yang sangat tinggi, sedangkan menurut hukum adat orang Papua pada umumnya tanah

¹⁴⁶ John Ihalo, *Hak-hak Adat atas tanah di Irian Jaya, dalam kaitannya dengan sengketa tanah*, Gramedia, Jakarta, 1990, Hal. 27

¹⁴⁷ *Ibid*, Hal.15

¹⁴⁸ Jan Boelars, *Op. Cit*, Hal. 225

tidak hanya semata-mata mengandung nilai ekonomis, tetapi juga nilai sosial dan religi.

Dilihat dari potensi dan skala perubahannya maka masyarakat Papua dapat dibagi dalam 3 kelompok yaitu :¹⁴⁹

1. Masyarakat yang masih mampu mempertahankan eksistensi nilai-nilai ketradisionalannya dan berusaha menghindari adanya adopsi dari luar. Dalam kondisinya yang masih tradisional, masyarakat hukum adat lebih berorientasi ke dalam. Norma-norma yang mengatur kehidupan sosial merupakan hasil kesepakatan yang berlangsung dalam proses interaksi selama bertahun-tahun di antara para anggotanya. Golongan masyarakat seperti ini terdapat di daerah-daerah yang masih terpencil dan terisolir.
2. Masyarakat yang masih mempertahankan nilai-nilai dan norma tradisionalnya, tetapi sudah mulai membuka diri terhadap pengaruh nilai-nilai dari luar. Dampaknya dapat terlihat dari semakin terbukanya orang luar untuk menguasai tanah. Kelompok masyarakat seperti ini terdapat di daerah pedalaman dan dataran kaki-kaki gunung.
3. Masyarakat yang sudah terbuka dan norma tradisionalnya sudah semakin ditinggalkan dan mulai berintegrasi pada norma yang datang dari luar. Kelompok masyarakat seperti ini dapat dijumpai di daerah perkotaan.

¹⁴⁹ Maria Sumardjono, *Studi Hak Atas Tanah Adat*, 1995, Hal. 29

3.1.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Penelitian mengenai praktek pembebasan Hak Ulayat atas tanah di Papua dilakukan secara mendalam di 2 Kabupaten Yaitu Kabupaten Jayapura dan Kabupaten Nabire.

A. Kabupaten Nabire

Kabupaten Nabire didiami oleh \pm 150.000 penduduk yang tersebar di 6 Kecamatan, 3 Kecamatan terletak di daerah pedalaman dan 3 Kecamatannya lagi terletak di daerah atau berdekatan dengan perkotaan Kabupaten Nabire dihuni oleh 6 kelompok etnis dengan adat kebiasaan yang berbeda-beda.

Dari Keenam suku tersebut, orang Mee paling dominan karena penduduk terbanyak di Kabupaten Nabire adalah orang Mee.

Sistem pemilikan tanah di daerah ini mengenal sistem pemilikan individual sehingga semua bagian tanah dan hutan telah dikapling-kapling dan dikuasai sebagai hak milik perorangan di damping adanya tanah Ulayat.

B. Kabupaten Jayapura

Kabupaten Jayapura terletak di ibu kota propinsi Papua. Penduduk Papua terbanyak terdapat di Kota Jayapura. Penduduk asli Kabupaten Jayapura terbagi dalam beberapa suku /kelompok etnis, yang mana masing-masing suku/bangsa mempunyai adat kebiasaannya sendiri.

Kabupaten Jayapura terbagi dalam 13 Kecamatan dan 4 Kecamatan di antaranya terletak di ibu kota propinsi.

Terdapat hampir 15 kelompok etnis, dan dari ke 15 kelompok etnis itu ditemukan banyak kesamaan terutama dalam sistem penguasaan dan pemilikan tanah, yaitu :

1. Terletak di daerah pesisir pantai.
2. Bermata pencaharian sebagai petani, peramu dan nelayan.
3. Mengenal sistem kepemimpinan adat atau kepala adat yang disebut *ondoafi*.

3.1.2 Struktur Penguasaan dan pemilikan Tanah

Struktur penguasaan dan pemilikan tanah pada suatu masyarakat tidak terlepas dan dipengaruhi oleh struktur sosial dan struktur kekuasaan atau kepemimpinan dalam masyarakat itu. Dalam suatu masyarakat tradisional, struktur sosial, termasuk misalnya sistem kekerabatan dan sistem pelapisan sosial, mempengaruhi akses warga masyarakat terhadap berbagai macam sumber daya alam , termasuk tanah, dan lebih lanjut mempengaruhi pola penguasaan dan penggunaan tanah dalam lingkungan wilayah masyarakat itu.

Demikian juga struktur kekuasaan atau kepemimpinan dalam suatu kelompok masyarakat juga ikut mempengaruhi pola penguasaan dan penggunaan tanah di dalam lingkungan masyarakat tersebut.

Dalam penelitian ini saya sengaja mengawali dengan memberikan gambaran pola penguasaan dan pemilihan tanah secara adat di Papua karena konflik-konflik pertanahan yang timbul di Papua saat ini dan di

masa lalu terutama karena adanya pandangan yang berbeda tentang tanah dan penguasaannya antara hukum formal Indonesia yaitu UUPA dan Hukum Adat Papua. Di satu sisi masyarakat merasa tanah di Papua adalah milik masyarakat Papua secara “kekal dan abadi” karena mereka mempunyai hubungan keterkaitan yang erat dengan tanahnya.

Di lain pihak hukum formal menyatakan bahwa tanah-tanah yang belum di hak-i secara UUPA dan yang belum diolah adalah tanah negara.

Di Irian Jaya misalnya Mansoben¹⁵⁰ mengategorikan empat pola atau tipe kepemimpinan yang dikenal atau dipakai oleh kelompok-kelompok masyarakat setempat yaitu pola kepemimpinan “Big Man” (pria berwibawa) yang dikenal di Kabupaten Nabire, pola kepemimpinan ondoafi yang dikenal di Kabupaten Jayapura, pola kepemimpinan campuran sebagaimana dikenal antara lain di masyarakat Biak dan tipe kepemimpinan kerajaan yang dikenal oleh masyarakat adat suku

Tipe-tipe kepemimpinan ini akan berpengaruh pada pola penguasaan dan pemilikan tanah serta penggunaannya. Sesuai dengan lokasi penelitian, saya akan mengambil 2 suku saja yaitu suku Kayu pulau yang menggunakan pola kepemimpinan Ondoafi dan suku Mee yang menggunakan pola kepemimpinan pria berwibawa (big man) untuk menggambarkan struktur penguasaan dan pemilikan tanah di Papua khususnya di lokasi penelitian.

¹⁵⁰ Mansoben, *Sistem Politik Tradisionil Irian Jaya*, LIPI-RUL, Jakarta, 1995. Hal 65

Pola kepemimpinan Ondoafi

Masyarakat Desa Kayu Pulau mengenal sistem kepemimpinan tradisional yang disebut ondoafi. Ondoafi ini mengepalai andofolo-andofolo yang ada di bawahnya fungsinya adalah mengatur kehidupan warga masyarakat baik ke dalam (intern) warga maupun ekstern (dengan orang luar persekutuan).

Ondoafi juga berperan dalam menentukan pola penguasaan dan pemilikan tanah. Sehingga kekuasaan ondoafi ini amat besar. Bahkan dalam sistem kepemimpinan ondoafi ini hutan, tanah dan sampai puncak gunungpun berada dibawah kekuasaan ondoafi, apabila ada warga di luar sukunya ingin memanfaatkan tanah tersebut, maka harus meminta ijin terlebih dahulu dari kepala persekutuan adat yang disebut ondoafi tersebut.

Dalam tanah persekutuan yang kalau di Indonesiakan dikenal dengan hak Ulayat tersebut terdapat hak perseorangan. Artinya warga masyarakat memiliki hak untuk menikmati kekayaan alamnya.

Namun bersamaan dengan datangnya pengaruh dari luar daerah terutama masuknya pemerintah formal, maka sistem pemilikan tanah yang semula dikuasai secara ulayat mulai berubah dengan sistem kepemilikan secara individu. Namun sampai saat ini pengaturan pemilikan tanah secara individupun masih diatur oleh Ondoafi. Demikian pula apabila tanah Hak Ulayat mau dijual, harus melalui kepala persekutuan yang disebut andoafi tadi.

Sedangkan pola penggunaan tanahnya adalah : untuk daerah hutan digunakan untuk lahan pertanian/ladang, hutan sagu untuk menogok sagu (makanan pokok orang Papua pesisir). Selain itu, hutan juga digunakan sebagai tempat mencari kayu bakar, tempat berburu dan tempat mengambil hasil hutan lainnya. Sedangkan laut digunakan untuk mencari ikan dan kerang, juga untuk dilayari.

Kesimpulannya bahwa, dalam sistem kepemimpinan Ondoafi, Ondoafi mempunyai peranan yang sangat penting, baik dalam mengatur hubungan antara manusia dengan tanahnya maupun dalam mengatur pola penggunaannya.

Masyarakat adat Kayu Pulau yang menganut pola kepemimpinan Ondoafi tadi, sebagaimana masyarakat Papua lainnya mempunyai persepsi tentang tanahnya bahwa “mereka merasa mempunyai keserikatan dengan alam sekitar (tanah) sehingga merasa dirinya pemilik abadi”. Dengan persepsi yang demikian maka masyarakat Papua mengakuinya sebagai pemilik tanah abadi atas dasar keturunan dan tidak terbatas.¹⁵¹

A. Sistem kepemimpinan Pria Berwibawa (big man)

Sistem kepemimpinan pria berwibawa (Big Man) ini cenderung dianut oleh masyarakat Papua yang berada di daratan rendah dan pegunungan di Irian Jaya. Di antaranya suku Muyu di

¹⁵¹ Jan Boelars, *Op. Cit.* Hal. 92.

Merauke, suku Baliem di Wamena dan suku Mee di Nabire. Dalam tulisan ini saya akan mengambil contoh orang Mee.

Orang "Mee" adalah salah satu kelompok etnik yang mendiami daerah pegunungan tengah di Irian Jaya, tersebar di 8 Kecamatan di Kabupaten Daerah Tingkat II Paniai dan Nabire. Mata pencaharian mereka adalah bertani dengan sistem perladangan berpindah dan beternak babi.

Dalam kelompok Mee, nilai-nilai individu dan kebebasan pribadi sangat dijunjung tinggi. Di lingkungan masyarakat seperti ini, susah untuk dijumpai pemaksaan atau pelaksanaan hukum dan keputusan penguasa yang bersifat formalistik.

Kenyataan seperti inilah yang mempengaruhi corak atau tipe kepemimpinan di kalangan kelompok Mee. Di suatu desa atau wilayah warga Mee dipimpin oleh seorang yang disebut "Tonowi". Biasanya tonowi mempunyai pengikut dan berwibawa, dan itu bukan karena dia mewarisi kekuasaan itu dari pendahulunya, tetapi semata-mata karena keunggulan-keunggulan individualnya yang telah dicapai di berbagai bidang.

Menurut Pospisil, keunggulan-keunggulan yang harus dipenuhi untuk menjadi seorang Tonowi adalah kondisi fisik yang kuat (supaya bisa menjadi pemimpin perang), mempunyai kekayaan,

(harta benda dan juga banyak istri), bermurah hati, jujur, pandai berdiplomasi dan berpidato.¹⁵²

Peranan Tonowi di sini tidak mengatur pola penguasaan dan pemilikan tanah, karena pengaturannya diserahkan kepada marga / atau kepada individu, karena sistem pemilikan tanah pada suku ini adalah bersifat individual.

Dijunjung tingginya nilai-nilai individual dan kebebasan pribadi mempengaruhi pula akses warga masyarakat terhadap sumber daya alam yang ada dalam wilayah teritorial orang Mee. Dalam kelompok orang Mee, kepemilikan individual atas tanah dan hutan sangat meluas, sampai hutan perawanpun telah dikapling-kapling atas pemilikan individual.¹⁵³

3.1.3 Pola Penggunaan Dan Penguasaan Tanah Secara Umum

Pembahasan mengenai pola penggunaan dan penguasaan tanah memerlukan pendekatan dari aspek ekologi atau faktor-faktor yang berkaitan dengan kondisi lingkungan alam. Kondisi lingkungan alam memberikan arahan kepada anggota masyarakat yang menempati untuk mengembangkan cara atau teknik dan peralatan untuk memanfaatkan dan mengolahnya. Dalam proses pemanfaatan dan mengolah itu tercipta hubungan keterikatan baik antara masyarakat sebagai satu kesatuan sosial maupun perseorangan dengan lingkungan alam sekitar termasuk hubungan keterikatan dengan tanah.

¹⁵² Pospisil, *Antropologi Of Law: A Comparative Theory*, HR AF Press New Haven, 1974. Hal 89

¹⁵³ Draf Penelitian Fakultas Hukum UGM.

Bahkan di antara masyarakat dengan lingkungan alamnya dengan tanahnya dapat berkembang hubungan yang bersifat magis dan sakral.

Untuk lingkungan alam Irian Jaya Petocs¹⁵⁴ membedakan adanya enam lingkungan alam utama (Zone) di Irian Jaya, yaitu (1) Zone hutan bakau, (2) Zone rawa-rawa, (3) Zone hutan basah dataran rendah, (4) Zone pegunungan bawah, (5) Zone pegunungan atas, (6) Zone Alpin.

Peneliti lain yaitu Mansoben, membagi lingkungan alam Irian Jaya ke dalam empat Zone ekologi utama, khususnya dihubungkan dengan potensinya dalam menyediakan mata pencaharian pokok bagi suku-suku yang menempatkannya, yaitu :

1. Zone Ekologi rawa, yang dijumpai di lingkungan suku-suku Asmat dan Mimika, menempatkan meramu sagu sebagai pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan pokok hidup mereka.
2. Zone daratan pantai (Coastal low-land area) yang dijumpai di lingkungan suku Moi, membuka kesempatan kepada warga suku di wilayah itu untuk menjadikan penangkapan ikan, meramu dan berladang sebagai sumber mata pencaharian.
3. Zone laki-laki gunung dan lembah yang dijumpai dalam lingkungan wilayah suku Muyu, Genyem, Arso, telah mendorong mereka bekerja sebagai peladang dan meramu sebagai pekerjaan pokok

¹⁵⁴ Petocs R.G, Koservasi alam Dan pembangunan di Irian Jaya : *Strategi Pemanfaatan Sumber Daya Alam secara Rasional*, Pustaka Grafika Pers, Jakarta, 1987. hal 66

4. Zone pegunungan tinggi yang dijumpai dalam lingkungan wilayah suku Mee, dan Dan memberikan peluang kepada penduduk setempat untuk bekerja di bidang pertanian sebagai pekerjaan pokok.

Intensitas penggunaan tanah dan wilayah perairan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan sumber mata pencaharian yang berbeda tingkatannya mempunyai dampak juga terhadap pola-pola penguasaannya. Pola penguasaan tanah menjadi penting maknanya sebagai upaya mengintensifkan pemanfaatan tanah dan perairan serta kekayaan yang terkandung di dalamnya. Keluar lingkungan dirinya, pola penguasaan tanah menjadi dasar bagi diri individu atau satu kesatuan masyarakat atau suku untuk mengucilkan orang lain atau orang luar suku dari pemanfaatan tanah dan wilayah perairan kecuali atas dasar izin dari individu atau suku yang menguasainya.

Pola-pola penguasaan tanah dan wilayah perairan berkaitan dengan nilai-nilai sosial yang dijadikan dasar dalam pemanfaatan/ penggunaan tanah. Nilai-nilai sosial yang dimaksud adalah nilai-nilai individual dan komunal (kebersamaan). Pedoman yang biasanya digunakan untuk menentukan nilai yang diterapkan dalam kaitannya dengan penggunaan tanah adalah orientasi masyarakat ke dalam / ke luar dan derajat ketersentuhan mereka dengan kelompok sosial dari luar.

Dengan berpatokan pada prinsip umum di atas, dapat dijumpai tiga kelompok masyarakat yaitu :

1. Kelompok masyarakat yang hidup dalam wilayah-wilayah terpencil karena kondisi lingkungan alamnya tidak memungkinkan atau paling tidak dihadapkan pada kendala-kendala yang tinggi untuk berkomunikasi dengan dunia luar yang lebih maju dan berkembang, cenderung berorientasi ke dalam, nilai-nilai yang berkembang adalah kebersamaan atau komunal karena dengan nilai-nilai seperti itu mereka (Individu dan masyarakat keseluruhan) akan dapat bertahan. Model masyarakat yang demikian dapat dijumpai pada masyarakat yang tinggal di daerah pegunungan tinggi.
2. Kelompok-kelompok masyarakat yang wilayah tempat tinggalnya memungkinkan bagi anggota-anggotanya untuk berkomunikasi dengan kelompok masyarakat lainnya yang telah maju. Sebaliknya anggota kelompok masyarakat dari luar inipun dapat mendatangi dan berkomunikasi dengan anggota-anggota masyarakat setempat. Kelompok masyarakat seperti ini cenderung berorientasi ke luar sehingga nilai-nilai yang berkembang lebih cenderung bersifat individualistik. Dengan nilai ini mereka akan mampu memasuki arena persaingan yang sekaligus akan dapat bertahan. Model masyarakat demikian dapat dijumpai pada masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah dataran pantai (laut).
3. Kelompok masyarakat yang berada di antara keduanya. Mereka hidup di lingkungan alam yang relatif terisolir namun tetap memberi kemungkinan bagi mereka untuk berkomunikasi dengan kelompok

masyarakat yang lebih maju. Nilai-nilai sosial yang berkembang tentunya merupakan campuran antara nilai-nilai komunal dan individual. Nilai-nilai individual diresapi dari nilai-nilai serupa yang mereka terima ketika melakukan interaksi dengan kelompok-kelompok masyarakat yang lebih maju. Namun demikian persepsi nilai-nilai individual itu masih tetap di dalam kerangka untuk menyeimbangkan dengan nilai-nilai komunal yang telah mereka miliki. Model masyarakat demikian dapat dijumpai pada masyarakat yang hidup di dataran rendah kaki gunung dengan sungai-sungai sebagai jalur komunikasi ke luar.

Sebagai salah satu bentuk hak komunal yang paling tinggi tingkatannya tentunya mempunyai daya pengikat dan daya berlaku yang kuat, meskipun di dalamnya dijumpai hak-hak individual. Pada kelompok suku yang mendiami daerah dataran pantai (laut) "seharusnya" diwarnai oleh hak-hak individual atas tanah, sementara hak komunal, terutama hak ulayat semakin melemah, pada kelompok-kelompok suku yang bertempat tinggal di wilayah dataran tanah kaki gunung dan sungai-sungai, "seharusnya" disamping dijumpai hak Ulayat yang masih kuat, juga ditandai dengan semakin menguatnya hak-hak individual atas tanah.

Namun penentuan pola-pola penguasaan tanah dengan mendasarkan pada prinsip umum seperti tampaknya tidak seluruhnya tepat jika diberlakukan pada kasus Irian Jaya. Pola-pola penguasaan

tanah di wilayah ini memang tidak sepenuhnya mengikuti pola-pola di atas. Hal ini memberikan arahan bahwa untuk menggambarkan pola-pola umum penguasaan tanah di Papua harus dilakukan kasus demi kasus ketika mengkaji masing-masing suku. Ini tidak berarti tertutup kemungkinan adanya pola-pola penguasaan tanah yang sama di antara beberapa suku. Namun demikian penyamaan atau generalisasi tidak dapat dijadikan pedoman pokok untuk menilai dan menetapkan pola penguasaan tanah di Irian Jaya, karena cara yang demikian akan menyebabkan adanya kerancuan yang apabila berkaitan dengan pengambilan kebijakan akan menyebabkan adanya pihak-pihak yang dirugikan. Makna lain yang dapat ditarik dari fakta di atas bahwa terbentuknya pola penguasaan tanah yang komunal atau individual atau kedua-duanya ditentukan oleh banyak faktor yang antara lain adalah kondisi fisik lingkungan alam, sistem kepemimpinan adat dan sistem kekerabatan. Gabungan dari faktor-faktor inilah yang membentuk pola-pola penguasaan tanah yang variatif di antara suku-suku di Papua.

Dapat diambil contoh suku Muyu yang bertempat tinggal di daratan rendah kaki dan di antara sungai Digul dan sungai Kao dan dikelilingi oleh gunung-gunung, mempunyai pola penguasaan tanah yang bersifat individual. Semua tanah-tanah yang ada di wilayah suku ini telah dibagi-bagi kepada masing-masing warga suku. Pembagian tanah untuk dimiliki secara individual tidak hanya

terbatas pada tanah-tanah pertanian atau perladangan yang penggunaannya sangat intensif, tetapi juga untuk tanah-tanah hutan produksi atau hutan produksi terbatas dan tanah yang secara fisik tidak layak untuk dibudidayakan, seperti tanah-tanah yang berada di bagian gunung. Bahkan sungai-sungai yang mengalir di dalam wilayah suku Muyu ini telah terbagi-bagi dalam penguasaan yang bersifat individual.¹⁵⁵

Fakta demikian jelas bertentangan dengan prinsip umum seperti yang diutarakan di atas. Berlakunya pola-pola penguasaan tanah individual pada suku Muyu tidak terlepas dari terbatasnya lingkungan wilayah mereka sementara wilayah itu ditempati oleh sejumlah klen sehingga perbandingan antara luas wilayah yang ada dengan jumlah klen yang mendiami tidak sebanding. Hal ini mendorong para ketua-ketua klen itu untuk memperkuat hubungan penguasaan tanahnya kepada masing-masing individu.

Penguasaan tanah secara individual cenderung merupakan hubungan yang kuat (hak milik). Ini dibuktikan dengan adanya kemungkinan bagi pihak yang menguasai untuk mewariskan dan mengalihkan kepada pihak lain, baik sesama anggota klen maupun orang di luar klen. Proses peralihan tanah kepada pihak lain melalui jual beli dan lainnya didukung oleh adanya "uang kerang" yang berfungsi sebagai alat pembayaran.

¹⁵⁵ Draf Penelitian UGM, *Op. Cit.*, Hal.35.

Suku Me (Kapauku) seperti halnya suku Muyu menempati wilayah dataran rendah kaki gunung yang dikelilingi oleh gunung-gunung dan di dalamnya terdapat sungai dan danau, mempunyai pola penguasaan tanah yang bersifat individual dan penguasaan tanah secara bersama-sama. Pola penguasaan tanah yang bersifat individual dibatasi pada enam tipe penggunaan tanah yaitu tanah-tanah perladangan, tanah halaman/ pekarangan, tanah-tanah bekas perladangan yang ditumbuhi rumput, tanah-tanah bekas perladangan yang menjadi hutan sekunder, tanah-tanah hutan produksi dan tanah-tanah hutan produksi terbatas.

Pola penguasaan tanah secara bersama-sama ini memberikan hak kepada setiap orang untuk memanfaatkan atau menggunakan tanah tersebut. Pemanfaatan tanah yang dikuasai secara bersama-sama dapat dibedakan ke dalam dua kelompok yaitu: (1) pemanfaatan dibatasi hanya kepada anggota-anggota suku "Me" yang meliputi tanah jalan setapak yang bersifat permanen, tanah di bagian-bagian atas gunung yang ditumbuhi pepohonan ataupun yang tidak ditumbuhi pepohonan, tanah-tanah rawa dan kali; (2) pemanfaatannya tidak dibatasi hanya pada anggota suku Me, tetapi dimungkinkan juga untuk dimanfaatkan oleh anggota-anggota suku lain, yang meliputi danau kecil dan besar dan sungai.

Dalam kaitannya dengan pola penguasaan tanah secara bersama-sama ini, harus dipahami bahwa istilah tersebut tidak

menunjuk kepada hak Ulayat. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa di lingkungan suku Me tidak terdapat fungsionaris adat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur wilayah tersebut.

Pemahaman mengenai tipe-tipe penggunaan tanah dan pola penguasaannya akan memberikan arahan untuk mengintegrasikannya ke dalam ketentuan formal. Untuk kepentingan pengkonversian misalnya, tipe penggunaan manakah yang penguasaannya bersifat individual dan komunal (Hak Milik Bersama) dengan mudah dapat diidentifikasi untuk dikonversi menjadi salah satu hak-hak atas tanah menurut UUPA. Begitu juga untuk pembebasan tanah bagi pembangunan, pemahaman tentang tipe penggunaan tanah ini dapat menjadi pedoman untuk menentukan tipe penggunaan yang manakah yang harus dibebaskan dari individu atau dari kelompok klen tertentu atau suku secara keseluruhan.

3.2 Praktek Pembebasan Hak Ulayat Atas Tanah, Eksploitasi Hutan, Dan Implikasinya Bagi Masyarakat Papua.

3.2.1 Praktek Pembebasan Hak Ulayat Atas Tanah Dan Ganti Rugi

Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum semula yang terdapat di antara pemegang hak atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.

Tanah-tanah yang dibebaskan oleh Pemerintah Daerah Papua ditujukan untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di antaranya untuk perluasan dan pengembangan kota, untuk pembangunan kantor pemerintah dan jalan, serta program transmigrasi. Sedangkan tanah-tanah yang dibebaskan oleh swasta dengan fasilitas HGU, HGB dan Hak Pakai adalah untuk kepentingan investasi dan perkebunan.

Dari hasil penelitian di Papua, terutama di lokasi penelitian, yaitu di Kabupaten Nabire dan Kabupaten Jayapura menunjukkan, bahwa konflik pertanahan antara pemerintah dengan masyarakat dan antara masyarakat dengan swasta menduduki tempat teratas bila dibandingkan konflik pertanahan antara swasta dengan pemerintah atau antara swasta dengan swasta.

Praktek pembebasan hak atas tanah di Papua selama ini di dasarkan pada keputusan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 tentang Tata Cara Pembebasan Tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana telah diubah dan atau diganti dengan keputusan presiden No. 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Dalam Permendagri No. 15 tahun 1975 dikatakan bahwa Pembebasan Tanah dilakukan terhadap tanah yang dibebani hak berdasarkan UUPA dan tanah adat atau hak ulayat dengan memberikan ganti rugi. Sedangkan dalam Keppres No. 55 tahun 1993 dikatakan

bahwa penggantian terhadap hak ulayat diberikan dalam bentuk Pembangunan Fasilitas Umum dan atau sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat.

Dalam UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) No. 5 Tahun 1960, juga memberikan kewenangan yang amat besar pada negara untuk mengatur penggunaan tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sehingga Hak Ulayat tidak boleh bertentangan dengan pembangunan dan pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh negara dan atau swasta. Dalam penjelasan umum pasal 3 UUPA dikatakan bahwa : penggantian terhadap penggunaan Hak Ulayat diberikan recognisi¹⁵⁶ sebagai bentuk pengakuan.

Di samping itu, negara Indonesia terdiri dari berbagai suku bangsa, dan salah satu bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah bangsa Papua (dulu disebut Irian Jaya). Pandangan orang Papua tentang tanah adalah 1) Ibu (Mama), “tanah tumpah darah” tempat mencari makan, 2) masyarakat Papua mempunyai hubungan keterikatan dengan tanahnya sehingga merasa dirinya sebagai pemilik abadi, 3) karena tanah merupakan Mama (Ibu) maka di masyarakat Papua terutama masyarakat tradisional memandang bahwa tanah bukan barang untuk diperjual-belikan dan karena itu apabila masyarakat harus

¹⁵⁶ Arti recognisi tidak dijelaskan lebih lanjut dalam UUPA dan Peraturan Perundang-undangan lain. Namun dalam praktek di Papua Recognisi dianggap sebagai pengakuan, dan sebagai bentuk pengakuan pemerintah daerah Papua membangun fasilitas umum dan materi yang menurut pemerintah bermanfaat bagi masyarakat bermanfaat bagi masyarakat.

melepaskan hak atas tanah dan menerima Recoknisi (Praktek pembayaran ganti rugi berupa barang oleh pemerintah atas penggunaan tanah adat oleh pemerintah) atau ganti rugi, tidak identik dengan melepaskan hubungan hukum antara tanah tersebut dengan pemiliknya, artinya setelah tanah tidak dipergunakan lagi, berarti tanah tersebut akan kembali menjadi milik adat. Dalam hal ini persepsi mereka terhadap pembayaran ganti rugi atas tanah adat identik dengan pembayaran sewa hak pakai terhadap tanah itu. Dengan demikian tanah tersebut akan diambil kembali apabila suatu saat mereka membutuhkannya.

Pada masyarakat tradisional Papua tidak mengenal jual beli atas tanah. Karena tanah adalah ibu, mama, tanah tumpah darah, apabila menjual tanah, berarti sama saja menjual mama, menjual tempat tumpah darah dan seterusnya.

Namun pandangan ini mulai berubah bersamaan dengan berlangsungnya kontak dengan dunia luar dan mengenal uang, sejak saat itu tanah mulai beralih dari nilai sosial menjadi bernilai ekonomis.

Selanjutnya dapat dibayangkan bahwa terdapat perbedaan antara hukum formal tentang tanah dan pembebasannya dengan konsep tanah dan pengalihannya menurut hukum adat Papua sehingga menimbulkan konflik.

Praktek pembebasan tanah yang terjadi di Papua dan konflik-konflik yang ditimbulkannya tidak terlepas dari pandangan/persepsi

yang berbeda antara pemerintah yang di legitimasi oleh hukum formal yang berlaku secara nasional yaitu UUPA dan peraturan pelaksanaannya di bidang pelepasan tanah sebagaimana dijelaskan di atas dengan pandangan masyarakat Papua tentang tanahnya dan hak ulayat.

Menurut pemerintah yang dilegitimasi oleh UUPA dan peraturan pelaksanaannya, menganggap bahwa tanah kosong, hutan belantara, tanah yang belum diolah dan dimanfaatkan oleh penduduk adalah tanah negara. Sehingga apabila pemerintah ingin memanfaatkan tanah itu maka masyarakat adat tidak boleh menghalanginya dan untuk itu pemerintah dapat memberikan "recognisi" (pergantian berupa barang) kepada masyarakat adat yang menguasainya secara ulayat.

Sedangkan menurut orang Papua¹⁵⁷ di Papua tidak ada tanah kosong, tidak ada tanah negara atau hutan milik negara, yang ada di Papua hanya tanah dan hutan milik orang Papua dan setiap suku di Papua menganggap bahwa tanah dan hutan di Papua adalah milik mereka/orang Papua, sehingga mereka akan mempertahankan tanah air yang dicintainya dengan segenap kekuatannya.

Pendapat, pandangan dan keyakinan orang Papua tentang tanah ini berpengaruh juga pada pola penguasaan dan pemilikan tanah adat di Papua dikenal sistem pemilikan tanah yang bersifat individual, dimana

¹⁵⁷ Wawancara mendalam dengan Bapak Theis Eluwai Tanggal 7 Pebruari 2000 (Kepala suku Besar Orang Papua, saat ini beliau sedang diancam hukuman seumur hidup dengan tuduhan makar di Pengadilan Negeri Jayapura.

tanah, hutan, bahkan puncak gunungpun telah dikapling-kapling menjadi hak milik pribadi di samping hak ulayat.¹⁵⁸

Oleh karena itu, apabila ada pihak lain yang mau memanfaatkan tanah dan hutannya sekalipun maka harus dengan persetujuan terlebih dahulu dengan warga setempat dan diberikan ganti rugi bukan hanya sekedar recoknisi sebagaimana yang selama ini dipraktekkan oleh Pemerintah Daerah papua jika tanah dan hutannya mau dipergunakan.¹⁵⁹

Seperti yang dituturkan oleh Bapak Maurus Magay dan Madai (Tokoh masyarakat) bahwa : “Selama ini orang mengalihfungsikan tanah dan hutan kami, kami kehilangan hubungan keterikatan antara tanah dan kami, kami kehilangan tempat berburu, tempat bertani, tempat bersemayamnya roh-roh leluhur kami, kami juga kehilangan hutan-hutan sagu sebagai makanan pokok kami”.

Perbedaan pandangan antara masyarakat adat di Papua dengan pemerintah tidak hanya menyangkut tanah tetapi juga menyangkut ganti rugi dan konsep hak ulayat sebagaimana ada dalam UUPA.

Menurut pemerintah, tanah-tanah kosong, hutan perawan, tanah yang belum diolah dan dimanfaatkan oleh penduduk adalah tanah ulayat yang pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara. Dan apabila pemerintah mau mengambil lahan hak ulayat sebagaimana disebut di atas maka masyarakat yang menguasainya secara ulayat dapat diberikan “Recoknisi”. Recoknisi ini dapat berupa pembangunan fasilitas umum seperti Gereja, Puskesmas, Jalan, dll, dan juga dapat berupa

¹⁵⁸ Darf Hasil Penelitian, Fakultas Hukum UGM, tahun 1997, Hal. 37

¹⁵⁹ Hasil wawancara dengan tokoh-tokoh masyarakat di Topo dan Jayapura

benda/materi yang dapat memberikan kegunaan bagi masyarakat misalnya mobil angkutan, mesin sensor kayu, motor tempel bagi penduduk pesisir pantai, atau alat-alat pertanian. Pendapat ini sesuai dengan amanat UUPA dan peraturan pelaksanaannya.

Sedangkan menurut masyarakat Papua, tidak ada tanah kosong, atau hutan belantara tanpa pemilikan, tanah atau hutan di Papua adalah milik orang Papua.¹⁶⁰

Karena itu apabila orang atau pemerintah mau menggunakan lahan-lahan tersebut maka harus bayar lebih terlebih dahulu kepada warga masyarakat.

Pendapat ini bertitik tolak dari sistem penguasaan dan pemilikan tanah yang dominan di Papua adalah sistem pemilikan tanah secara individual di mana tanah, hutan dan puncak gunungpun telah dikapling-kapling menjadi hak milik pribadi secara adat.¹⁶¹

Oleh karena itu, menurut orang Papua, bahwa baik tanah yang diolah atau diusahakan, tanah yang belum diolah, dan hutan belantara, apabila dipergunakan oleh pemerintah atau swasta harus diberikan ganti rugi bukan recoknisi sebagaimana yang dikehendaki pemerintah. Menurut masyarakat, pemberian recoknisi bukan jamannya lagi, orang menilai segala-sesuatunya dengan uang, tanpa uang kita tidak bisa hidup. Lahan kita diambil, kami kehilangan tempat mencari nafkah, tanpa ganti rugi kami mau kemana ? Ujar "Maurus Magay" salah satu tokoh masyarakat yang tanahnya digunakan untuk lokasi transmigrasi.

¹⁶⁰ Wawancara dengan Tokoh-Tokoh adat dibeebrapa Lokasi penelitian Topo, Nabire dan Jayapura

Menurutnya mengapa dibangunnya fasilitas umum di lokasi transmigrasi dikaitkan sebagai bentuk ganti rugi atas penggunaan tanah mereka ? lalu mengapa juga fasilitas umum harus dibangun setelah ada program transmigrasi ?¹⁶²

Dalam prakteknya di Papua, terhadap tanah-tanah hak ulayat (menurut pemerintah) diberikan berupa fasilitas umum dan diberikan benda yang bermanfaat bagi masyarakat, misalnya bagi masyarakat yang berada di kawasan hutan diberikan sensor dan alat pertanian, bagi masyarakat pesisir diberikan motor tempel, mobil dan sebagainya.¹⁶³

Perbedaan persepsi antara pemerintah dengan masyarakat menyangkut pemanfaatan tanah adat di Papua telah menimbulkan konflik pertanahan semakin meningkat, bahkan di pengadilan negeri Jayapura 90% dari kasus yang masuk ke pengadilan negeri Jayapura adalah persoalan tanah.¹⁶⁴

Di satu pihak pemerintah merasa paling benar karena bertindak menurut aturan hukum yang berlaku, di lain pihak masyarakat merasa bahwa tanah dan hutan yang ada di Papua adalah hak milik turun temurun yang diwariskan oleh nenek moyang mereka, sehingga pemakaian terhadap tanah mereka harus diberikan ganti rugi berupa uang.

¹⁶¹ Draf hasil penelitian Fakultas Hukum UGM, Hal. 37

¹⁶² Wawancara mendalam dengan Bapak Maurus Magany dan Maday, Tokoh masyarakat pemilik tanah lokasi transmigrasi Topo, di Nabire.

¹⁶³ Wawancara dengan kepala bagian penyiapan Lokasi Transmigrasi pada Deptrans PPH Propinsi Papua, Tanggal 24 Nopember 2000.

¹⁶⁴ Wawancara dengan Bapak Susu Rahantok dan Kepala Panitera Pengadilan Negeri Jayapura

Tuntutan ganti rugi berupa uang didorong oleh tuntutan dunia yang semakin maju, yang menempatkan uang adalah segala-galanya. Orang tak bisa hidup dan mempertahankan kehidupannya tanpa uang.

Akibat modernisasi ini, masyarakat yang dulunya tidak pernah mempersoalkan tanah ulayat mereka diambil, kini mulai memperlmasalahkan. Bahkan tanah yang dilepaskan oleh nenek moyang mereka untuk kepentingan pembangunan mulai dituntut kembali dan meminta untuk dibayar ganti rugi pada pemerintah.

Fenomena ini timbul bersamaan dengan semakin tingginya nilai ekonomis atas tanah. Masyarakat membandingkan kondisi dulu pada saat secara sukarela masyarakat menyerahkan tanah dengan saat sekarang di mana nilai ekonomis akan tanah semakin besar.

Fenomena penuntutan ganti rugi atas tanah ini terjadi kebanyakan terhadap lahan-lahan transmigrasi yang telah diserahkan di masa lampau dan terhadap tanah-tanah yang telah dipakai untuk pembangunan dan perluasan kota serta perkebunan.

Di bawah ini akan diuraikan proyek pembebasan tanah adat untuk kepentingan proyek transmigrasi, untuk kegiatan usaha oleh swasta, dan untuk perluasan dan pengembangan kota Jayapura sebagai ibu kota propinsi di lokasi penelitian yaitu Kabupaten Nabire dan Kabupaten Jayapura.

A. Praktek Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Transmigrasi

Program transmigrasi di Papua telah dilaksanakan semenjak tahun 1964, untuk mewujudkan program transmigrasi tentu membutuhkan tanah dan di Papua tanah yang dibutuhkan untuk lokasi transmigrasi adalah tanah hak ulayat atau tanah milik individu secara adat.

Mengenai tanah hak ulayat masyarakat yang dipakai untuk lokasi transmigrasi harus dilepaskan hubungan hukumnya terlebih dahulu dengan warga masyarakat. Biasanya pelepasan hak masyarakat adat untuk lokasi transmigrasi dilakukan berdasarkan permendagri no. 5 tahun 1975. Tentang pembebasan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yang dalam pasal 6 nya disebutkan bahwa tanah-tanah yang dibebaskan dan mendapatkan ganti rugi adalah tanah-tanah yang telah mempunyai suatu hak berdasarkan UUPA (Hak Milik, HGU, HGB, Hak Pakai) dan tanah-tanah dari masyarakat hukum adat.

Walaupun demikian dalam praktek di Papua, proses pembebasannya penuh intrik dan intimidasi. Belum lagi masalah ganti rugi sebagaimana yang dijelaskan dalam pasal 6 Permendagri No. 5-tahun 1975 diatas. Harusnya diberikan berupa ganti rugi namun yanag selama ini di praktekkan oleh Pemerintah Daerah Papua adalah memberikan "recognisi" bagi tanah ulayat sebagai adanya pengakuan. Mengenai besarnya recognisi tidak ada

peraturan yang mengatur, namun yang jelas “recognisi” berbeda dengan ganti rugi. Karena tidak adanya peraturan yang mengatur tentang recognisi, maka pemerintah dalam hal ini Pemerintah daerah Papua mengambil kebijaksanaan bahwa :¹⁶⁵

1. Sebagai wujud recognisi, Pemerintah Daerah, di antaranya :
 - a. Memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam bentuk fasilitas umum seperti gereja, sekolah, puskesmas dll.
 - b. Memberikan dalam bentuk natura/barang yang diperlukan bagi kelangsungan hidup masyarakat setempat seperti sarana angkutan, ternak, motor tempel, sensor .
 - c. Mulai tahun 1984, mengikutkan dan menempatkan masyarakat lokal sebesar 20% bersama warga transmigran pendatang dengan memperoleh hak-hak yang sama dengan transmigrasi pendatang.
2. Pemberian dalam bentuk uang dihindarkan dengan maksud mendudukkan kesadaran masyarakat dalam pembangunan daerah, karena pembangunan yang berhasil bukan hanya uang sebagai modal pembangunan. Sedangkan ganti rugi hanya dapat dilaksanakan terhadap tanah-tanah perseorangan yang mana tanah tersebut telah diolah dan dirawat.

Mengenai praktek pembebasan tanah untuk lokasi transmigrasi ini dari hasil penelitian di beberapa daerah menunjukkan bahwa dalam kenyataannya praktek pembebasan hak

¹⁶⁵ Wawancara dengan Kepala Bagian Penyimpan Lokasi Deptrans dan PPH Propinsi Papua

ulayat atas tanah terdapat tindakan-tindakan pemerintah yang kurang terpuji, di antaranya :

- a. Melibatkan aparat keamanan dalam setiap kali pertemuan dengan warga masyarakat untuk membicarakan pelepasan tanah.¹⁶⁶

Dapat dibayangkan ketika orde baru berkuasa Papua dikatakan sebagai “Daerah Operasi Militer” (DOM). Masyarakat telah terbiasa takut menghadapi aparat keamanan sehingga dengan segera saja masyarakat menandatangani surat pelepasan hak ulayat dengan menerima recognisi yang dimaksud di atas yaitu berupa fasilitas umum dan barang yang bermanfaat bagi masyarakat.

- b. Kepala desa sebagai instansi pemerintah terbawah ditekan oleh atasan untuk dapat membujuk warganya agar lokasinya diserahkan untuk lokasi transmigrasi dengan iming-iming dinaikkan pangkat atau diberi hadiah. Di sini aparat pemerintah paling bawah ini mencari berbagai cara agar wilayahnya dijadikan sebagai lokasi transmigrasi.
- c. Adanya pelanggaran batas kesepakatan dan intimidasi. Disini pemerintah membangun transmigrasi tidak di atas lokasi yang telah disepakati semula tetapi dibangun di atas tanah warga yang telah diperuntukkan bagi lokasi penanaman kakao/coklat. Tindakan aparat seperti ini mengundang kemarahan warga,

¹⁶⁶ Wawancara dengan beberapa tokoh adat pemilik lahan baik di Kabupaten Nabire maupun Kabupaten Jayapura

ditegur sampai tiga kali tak dihiraukan, maka oknum aparat tersebut ditampar, dan oknum yang bersangkutan melapor ke Pemda setempat. Polisi atas suruhan Kepala Daerah menangkap kepala sukunya dengan tindakan penganiayaan, dan dipenjara selama 1 tahun 6 bulan. Dalam penjara itulah kepala suku yang bersangkutan dipaksa menandatangani akte pelepasan hak atas tanah di lokasi yang sebenarnya oleh warga diperuntukkan bagi penanaman kakao (coklat).¹⁶⁷

- d. Ada juga pemerintah daerah yang memberikan recognisi berupa Tape recorder dan perempuan dari etnis Jawa untuk dikawin oleh pemilik tanah. Sekalipun perempuan “paha putih” (istilah orang Papua untuk wanita dari luar Papua) tersebut sudah tua, namun pemilik tanah yang ingin merasakan “paha putih” menyetujui saja pembebasan tanah tersebut, sekalipun akhirnya 2 minggu kemudian perempuan itu pergi meninggalkannya.¹⁶⁸ Di sini saya (peneliti) mau menunjukkan bahwa betapa buruknya cara-caranya yang dipergunakan oleh pemerintah Orde Baru dengan kekuatan militernya dalam melepaskan hak-hak atas tanah di Papua.

Masih banyak kasus-kasus yang serupa yang terjadi selama Pemerintahan Orde Baru berkuasa, apalagi pada waktu itu daerah Papua dijadikan sebagai daerah tujuan transmigrasi.

¹⁶⁷ Mingguan Tifa, Edisi 5 Maret 1999, Dan wawancara dengan Ketua LBH Jayapura

¹⁶⁸ Wawancara dengan Bapak John Tekege, Kepala Desa Tupu, Kabupaten Nabire

Belakangan ini muncul kasus-kasus tanah yang melibatkan pemerintah dan masyarakat, di mana masyarakat menuntut kembali hak-hak atas tanah ulayat yang pernah diserahkan kepada pemerintah daerah untuk pelaksanaan pembangunan, termasuk untuk lokasi transmigrasi. Rupanya fenomena ini muncul setelah melihat kenyataan bahwa ternyata lahan tanah dan hutan ulayat mereka mempunyai nilai ekonomis yang dapat dijual dan mendatangkan uang. Penuntutan kembali lokasi transmigrasi baik yang telah diserahkan dan ditempati, maupun menuntut ganti rugi terhadap lahan yang akan digunakan selain karena hal di atas adalah karena hal-hal sebagai berikut :

- 1). Transmigrasi di Papua setelah selama \pm 34 tahun diselenggarakan tidak memberikan kemanfaatan bagi masyarakat lokal, padahal pada awalnya pemerintah memberikan harapan bahwa misi transmigrasi di Papua adalah untuk meningkatkan tingkat kehidupan ekonomi masyarakat Papua.

Faktor-faktor yang mempengaruhi ketidak berhasilann program transmigrasi terhadap penduduk lokal adalah .¹⁶⁹

- a. Perasaan sebagai putra daerah Jawa lebih kuat/tebal dari pada perasaan mereka sebagai Bangsa Indonesia. Kegagalan ini harus dipandang sebagai suatu kegagalan dalam mengindonesiakan masyarakat Jawa. Hal ini terlihat

¹⁶⁹ Rukmadi Warsito, *Transmigrasi Dari Daerah Asal Sampai Benturan Budaya di tempat pemukiman*, Universitas Kristen Sataya Wacana Salatiga, 1995, Hal. 217

dari tingkah laku masyarakat daerah Jawa di lokasi transmigrasi yang cenderung :

- Menggunakan bahasa Jawa dimana saja mereka berada menyebabkan warga lain enggan bergabung dengan masyarakat Jawa.
- Merasa super dan serba bisa dan memonopoli dalam setiap kegiatan bersama.
- Mengutamakan kaumnya sendiri dalam setiap kegiatan pembangunan.

b. Diharapkan agar program transmigrasi dapat memberikan keuntungan bagi transmigran dan penduduk setempat sehingga dapat terjadi proses akulturasi yang sehat, namun yang terjadi justru sebaliknya.

2). Recognasi yang diberikan pada saat pembebasan tanah sangat kecil jika dibandingkan dengan kemanfaatan yang diperoleh warga transmigrasi pendatang setelah menempati lokasi transmigrasi.

3). Bahwa pada saat tanah diserahkan masyarakat dipaksa dan diintimidasi dengan pendekatan Politis dan Pendekatan Keamanan.

4). Masyarakat memandang bahwa program transmigrasi penuh muatan politis terselubung seperti Jawanisasi dan Islamisasi.

Jawanisasi : menjadikan papua penuh dengan Jawa/Pendatang

Islamisasi : mengislamkan Papua.

5). Tindakan warga transmigran pendatang sendiri yang menjual lahannya dengan harga yang mahal kepada warga lain, dengan ini masyarakat mempunyai pemilik tanah semula, menilai bahwa tanahnya mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi. Ini terjadi di beberapa lokasi transmigrasi di kabupaten Nabire dan kabupaten Jayapura.

Dari beberapa hal yang telah dikemukakan di atas menyebabkan masyarakat lokal mulai menuntut kembali pengembalian lokasi-lokasi transmigran yang telah dipergunakan atau menuntut dibayar ganti berupa uang terhadap lokasi-lokasi transmigrasi yang telah dipergunakan. Di samping itu, menuntut ganti rugi yang cukup tinggi terhadap tanah-tanah adat yang direncanakan untuk dijadikan lokasi transmigrasi.

Melihat akibat-akibat yang ditimbulkan dari adanya program transmigrasi tersebut diatas ini, maka mulai tahun 1999, Penduduk Papua secara tegas telah menolak adanya program transmigrasi. Hal itu dibenarkan oleh kepala kantor wilayah Deptrans dan PPH Papua, bahwa mulai tahun 1999 masyarakat menolak transmigrasi dengan alasan bahwa transmigrasi adalah proyek terselubung kearah Jawanisasi dan Islamisasi. Hal ini mengingat penduduk lokal Papua mayoritas beragama Kristen dan warga pendatang beragama Islam.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Wawancara dengan Kakanwil Transmigrasi dan PPH Papua Tanggal 21 Nopember 2000

B. Praktek Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Swasta.

Penggunaan tanah adat Papua tidak hanya untuk proyek transmigrasi tetapi juga untuk kegiatan berusaha. Praktek pembebasan tanah untuk swasta telah diatur dengan keputusan Mendagri no. 2 tahun 1976, dan telah digantikan dengan Keppres No. 55 Tahun 1993 yang mana didalamnya dikatakan bahwa pembebasan tanah bagi kepentingan swasta dilakukan dengan cara jual-beli.

Sedangkan untuk lokasi perkebunan, dilakukan dengan fasilitas ijin lokasi yang diberikan oleh pemerintah Daerah. Untuk ganti rugi lahan dapat dilakukan dengan jual beli. Untuk lokasi perkebunan, ijin lokasi diberikan dengan HGU dan Hak pakai, setelah jangka waktu HGU berakhir maka tanahnya kembali menjadi tanah negara. Hal ini bertolak belakang dengan pandangan masyarakat lokal bahwa apabila jangka waktu penggunaan tanah berakhir maka tanah tersebut akan kembali kepada masyarakat adat.

Lahan-lahan yang digunakan oleh investor adalah lahan hak ulayat, dan lahan-lahan milik warga masyarakat.

Namun dalam praktek, peneliti menemukan beberapa kasus manipulasi keadaan warga setempat dalam pembebasan tanah oleh pihak swasta, yaitu memanfaatkan keadaan masyarakat

yang suka meminum minuman keras. Beberapa kasus tersebut diantaranya :

1. Pengusaha hotel Irian Plasa yang membutuhkan tanah warga di Entrop untuk perluasan usahanya sebanyak 2 ha. Dan pengusaha ini berniat membelinya dari warga seharga 20 juta. Sebelum transaksi jual beli dilakukan, pemilik tanah di inapkan dihotelnya selama 2 minggu dan disediakan minuman keras berkarton-karton dan makanan yang enak-enak. Pada saat transaksi jual beli, tanah yang seharusnya di bayar Rp. 20 juta, dibayar 10 juta saja oleh pengusaha sedangkan Rp. 10 jutanya lagi dipotong untuk biaya inap di hotel dan harga minan dan makanan selama 2 minggu.¹⁷¹
2. Manipulasi kebiasaan masyarakat asli Jayapura untuk mengkonsumsi minuman alkohol sampai mabuk juga telah dipergunakan oleh Bos CV. Bintang Mas bernama Gandhi Gan untuk mendapatkan 67 ha tanah warga di Entrop. Dalam kasus ini Gandhi Gan memberikan beberapa karton minuman alkohol (bir) kepada kepala suku/Ondoafi yang bernama Herman Sibi. Oleh Herman Sibi tanpa sepengetahuan/persetujuan warga masyarakatnya, menyerahkan tanah sebesar 6 ha kepada Bos PT. Bintang Mas dengan imbalan beberapa karton bir. Ondoafi yang bernama Herman Sibi ini terkejut karena tanah yang

¹⁷¹ Wawancara dengan Ibu Nn (isteri korban) di Entrop, tanggal 15 Pebruari 1999

semula diberikan hanya 6 ha, ternyata oleh Bos PT. Bintang Mas sudah dilipat gandakan (dicaplok) menjadi 67 ha dan telah ada bukti sertifikat. Rupanya bos Bintang Mas ini kolusi dengan oknum BPN untuk bisa mendapatkan sertifikat, tanpa bukti pelepasan hak dari masyarakat adat, karena penyertifikatan tanah yang berasal dari tanah adat di Papua harus menyertakan bukti pelepasan hak dari masyarakat adat. Kasus ini terungkap setelah Pemda Papua mau membeli tanah tersebut dari warga, tetapi ada orang lain (bos Bintang Mas) yang mengaku lokasi itu miliknya dengan sertifikat, dan mau menjualnya kepada Pemda dengan harga tinggi.

Saat ini, kasus tersebut sedang di meja hijaukan lewat pengadilan dan belum di putus.

C. Pembebasan Tanah Untuk Perluasan Dan Pembangunan Kota Jayapura

Tanah untuk perluasan kota Jayapura sebelum beralih ke tangan pemerintah di miliki secara ulayat oleh penduduk asli kayu pulau (penduduk asli kota Jayapura). Tanah tersebut oleh penduduk asli biasanya dipergunakan untuk berladang/bertani, berburu, menogok sagu.

Namun ketika pemerintah Belanda menduduki Hollandia (kini Jayapura), pemerintah Belanda berniat mengembangkan dan

memperluas Hollandia sebagai pusat kegiatan pemerintahnya di Irian Jaya. Untuk pengembangan dan perluasan tersebut pemerintah membutuhkan lahan hak ulayat masyarakat adat kayu pulau. Maka dibuatlah suatu perjanjian penyerahan hak ulayat kepada pemerintah Belanda yang dituangkan dalam perjanjian "overenkomst" pada 28 Juli 1956.¹⁷²

Secara singkat isi dari perjanjian *Overenkomst* tersebut berisi 2 buah kesepakatan, bahwa :

1. Masyarakat adat kayu pulau menyerahkan tanah adatnya kepada pemerintah Belanda dengan menerima ganti rugi sebesar 1000 gulden yang akan dimanfaatkan untuk pengembangan kegiatan ekonomi penduduk.
2. Apabila kekuasaan Belanda berakhir, maka tanah-tanah penduduk akan dikembalikan lagi kepada mereka.

Dengan diserahkannya tanah-tanah tersebut maka telah beralih pula hak menguasai tanah itu kepada pemerintah Belanda dan terhadap tanah tersebut pemerintah Belanda mulai membangun dan memperluas kantor-kantor pemerintah dan dermaga-dermaga Jayapura.

Pada tahun 1962, kekuasaan Pemerintah Belanda di Hollandia berakhir, dan Irian Jaya dikembalikan kepada UNTEA dan kemudian Pemerintah Indonesia yang dituangkan dalam *New York*

¹⁷² Perkara Perdata di pengadilan negeri jayapura, Kasus ini telah dimenangkan penduduk di tingkat pertama, dan kini menunggu keputusan Kasasi oleh MA

Agreement tanggal 15 Agustus 1962 antara Pemerintah Belanda dan pemerintah Indonesia.

Dengan berakhirnya kekuasaan pemerintah Hindia Belanda di Hollandia (Jayapura) maka masyarakat berfikir tanah dan bangunan yang ada diatas tanah tersebut akan kembali kepada kekuasaan adat sesuai perjanjian *Overenkomst* tahun 1966 antara masyarakat adat kayu pulau dengan pemerintah Belanda pada waktu itu.

Ternyata pemerintah Indonesia tidak mau mengakui perjanjian *Overenkomst* tersebut dan berpendapat bahwa "Yang menjadi hak pemerintah Nederlands di New Guinea sudah tentu dengan adanya perjanjian New York tgl 25 Agustus 1962 yang mengakibatkan pengalihan pemerintahan di Irian barat dari Pemerintah Belanda ke pemerintah Indonesia, sudah tentu ikut beralih kepada pemerintah Indonesia, termasuk hak atas Kota jayapura beserta tanahnya.

Jadi pemerintah Indonesia tetap menganggap bahwa dengan peralihan pemerintahan berarti semua hak pemerintah lama beralih kepada pemerintah yang baru,

Sedangkan menurut masyarakat adat kayu pulau yang kini terus menggugat hak-hak ini lewat pengadilan menyatakan bahwa : perjanjian yang tertuang dalam *Overenkomst* tersebut antara pemerintah Belanda di *New Guinea* dengan warga masyarakat

kayu pulau hanya berlaku bagi para pihak/kedua belah pihak yang melakukan perjanjian. Dengan demikian sesuai perjanjian "Overenkomst" tersebut hak-hak atas tanah dan bangunan di Kota Jayapura dibangun diatas tanah adat mereka telah beralih menjadi hak adat.

Oleh karena perjanjian "overenkomst" tersebut berlaku bagi kedua belah pihak, maka pihak ketiga dalam hal ini pemerintah Indonesia memiliki kepentingan untuk mengikat dirinya,

Masyarakat adat kayu pulau menggugat pemerintah Republik Indonesia karena dianggap tidak mengindahkan perjanjian overenkomst yang mengikat Pemerintah Belanda dan warga masyarakat kayu pulau.

Perkara ini tercatat di pengadilan negeri Jayapura dengan nomer perkara perdata : 68/Pdt/61/1995/PN-JPR dan sudah diputus dengan memenangkan warga masyarakat kayu pulau pada tanggal 27 Juli 1998 dan perkara tersebut kini ada di mahkamah Agung dan sedang menunggu di putus.

3.2.2 Pembebasan Hak Ulayat Atas Tanah Dan Implikasinya Bagi Masyarakat.

Setiap tindakan manusia tentu membawa akibat baik bagi dirinya sendiri maupun bagi orang lain. Demikian pula praktek pembebasan tanah sebagaimana yang telah diuraikan tadi menimbulkan implikasi bagi pemilik tanah. Oleh karena itu, di bawah ini akan

diuraikan implikasi yang ditimbulkan oleh beralihnya hak atas tanah dari penduduk, dalam hal ini penduduk Papua kepada pemerintah maupun swasta.

A. Ganti Rugi

Setiap kali ada kasus pembebasan tanah selalu berakibat pembayaran ganti rugi. Dalam peraturan mengenai pembebasan tanahpun telah disebutkan bahwa pembebasan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan memberikan ganti kerugian, baik terhadap tanah tanah yang dibebani hak-hak atas tanah maupun tanah-tanah adat.

Namun yang terjadi di Papua, ganti rugi terhadap tanah hak ulayat diberikan berupa recognisi yaitu berupa pembangunan fasilitas umum maupun pemberian berupa barang yang memberikan kemanfaatan bagi masyarakat.

Namun belakangan ini, dengan semakin terbukanya wawasan masyarakat, maka menuntut agar recognisi digantikan dengan memberikan berupa uang agar dapat dipergunakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Aspirasi masyarakat seperti ini yang sampai saat ini belum ditanggapi oleh pemerintah daerah. Perbedaan pendapat mengenai ganti rugi sehubungan dengan digunakannya hak ulayat itu juga dipicu oleh adanya implikasi yang ditimbulkan dari dialihkannya tanah

ternyata tidak banyak memberikan manfaat bagi masyarakat tetapi justru banyak merugikan masyarakat.

Apabila antara masyarakat dengan pemerintah tidak ada kompromi atas ganti rugi atas digunakannya tanah mereka gangguan keamanan sebagaimana yang terjadi dan menimpa warga transmigrasi di Merauke dan arso, di Papua bisa terulang kembali.

B. Implikasi Proyek Transmigrasi Terhadap Masyarakat lokal

Adanya pembebasan tanah untuk lokasi transmigrasi membawa implikasi juga bagi masyarakat lokal baik yang berada bersama-sama di lokasi transmigrasi tersebut maupun yang berada disekitar lokasi. Pada umumnya jalan transmigrasi yang digunakan adalah lahan-lahan yang terletak jauh dari daerah perkotaan. Dan masyarakat yang ada disekitar lokasi transmigrasi juga rata-rata masih terisolir dan terpencil, baik dari segi tingkat pendidikan maupun pola pikir juga amat rendah dan mereka biasanya masih bersifat tradisional. Kehadiran transmigrasi di daerah mereka tentu membawa implikasi dalam setiap segi kehidupan mereka, yaitu :

1. Implikasi terhadap sosial budaya

- Hubungan keterikatan antara warga dengan tanahnya menjadi lepas.
- Terjadinya pergeseran penguasaan dan pemilikan tanah dari milik adat menjadi tanah negara.

- Bergesernya hak atas tanah kolektif (ulayat) masyarakat adat kepada hak atas tanah individual.
- Bergesernya nilai penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan hukum adat yang tadinya dimiliki secara mutlak oleh warga setempat untuk kepentingan keuangannya dan persekutuannya dalam menunjang kehidupannya seperti : tempat bercocok tanam, tempat mendirikan rumah, tempat berburu, tempat meramu sagu sebagai makanan pokok sehari-hari, dan tempat untuk menyelenggarakan upacara-upacara religio-magis, kini menjadi tanah yang bernilai ekonomis dan dapat dikomersilkan penggunaannya melalui jual beli, sewa menyewa, dan gadai.
- Adanya budaya penjajahan dari warga transmigran terhadap penduduk asli. Hal ini terbukti dari dipekerjakannya orang asli menjadi pembantu baik di rumah maupun di sawah mereka dengan memberikan makan alias upah.
- Terjadinya benturan budaya antar warga setempat dengan warga transmigrasi, diantaranya menyangkut bahasa, orang Jawa lebih senang menggunakan bahasa daerahnya dalam pergaulan sehari-hari di antara mereka sehingga orang luar suku tersebut enggan bergaul dengan mereka.

2. Terhadap sosial ekonomi :

a. Masyarakat dapat menikmati pembukaan isolasi berupa jalan raya yang menghubungkan antara lokasi transmigrasi sebagai tempat produksi dengan daerah perkotaan sebagai tempat konsumsi dan distribusi. Pembukaan berupa jalan ini baru ada setelah adanya lokasi transmigrasi. Sebelum itu masyarakat lokal terpaksa jalan sehari-hari, bahkan berminggu-minggu untuk dapat sampai ke kota. Seorang warga Lereh yang sempat penulis mintai pendapat tentang transmigrasi mengatakan :

- cukimai, Indonesia ini dia bisa bikin jalan besar ke kota Jayapura setelah orang-orang jawa ini yang datang, sebelum itu kami tidak pernah menikmati naik bis, fasilitas kesehatan, dan sekolah.

sehingga di pandang masyarakat adat Papua : bahwa pembangunan di papua ada karena ada orang pendatang bukan karena ada orang asli.

b. Mengenal pasar

Pasar adalah tempat bertemunya penjual dan pembeli. Dulu masyarakat tidak mengenal pasar semodern sekarang. Dulu hanya ada pertukaran/barter. Masyarakat lokal kesal dengan harga barang yang amat mahal yang biasanya di jual oleh pendatang (misal garam, gula, beras, dan kebutuhan pokok

lainnya). Orang lokal menjual hasil ladangnya di pasar dengan harga yang lebih rendah, karena pendatang bisa menawar harga sampai serendah mungkin bila perlu hasil ladangnya ditukar dengan kue-kue yang dijual pendatang. Apabila yang dijual oleh penduduk asli itu pisang, maka pisang tersebut dibeli oleh warga pendatang dengan harga yang murah bila perlu gratis, dan di jual lagi oleh pendatang setelah di olah menjadi pisang goreng yang sebiji Rp. 300,- 1 (satu) tandang pisang Rp. 1.000.- - 1.500.-. 1 (satu) tandang pisang dapat menghasilkan 50 buah. 1 (satu) pisang goreng seharga Rp. 300.- ($50 \times \text{Rp. } 300,- = \text{Rp. } 15.000,-$). Jadi pisang 1 (satu) tandang yang dijual oleh petani lokal Rp. 1.500.- ; petani lokal dapat meraup keuntungan dari hasil jual pisang goreng sebesar Rp. 15.000.- dari taktik bisnis secara kecil-kecilan saja masyarakat lokal kalah, apalagi urusan-urusan bisnis yang lebih besar lagi.

3. Angkutan kota

Masyarakat pendatang bisa pulang pergi kota dengan bis, bahkan membeli mobil, dan bisa berdagang di lokasi transmigrasi; didukung oleh pengalaman dan ketrampilan yang memadai yang dapat di daerah asalnya. Masyarakat lokal : mau ke kota saja pikir dua kali lipat, karena dia harus mempertimbangkan ongkos pulang pergi, makan selama di kota

dan lain-lain. Namun paling tidak masyarakat lokal bisa ikut menikmati pembukaan isolasi tersebut.

4. Terjadi Arus Urbanisasi

Setelah pembukaan isolasi jalan masyarakat lokal yang dulunya jarang ke kota dan tidak mengenal pengaruh-pengaruh arus dari kota, seperti : mabuk/alkohol, perempuan, dll, kini masyarakat lokal mengenal mabuk-mabukan / alkohol bahkan hampir menjadi tradisi di seluruh pelosok tanah Papua.

5. Tingkat Pendidikan

Tingkat pendidikan dari masyarakat pendatang yang lebih maju jika dibandingkan dengan tingkat Pendidikan masyarakat lokal. Karena kemajuan dan pemahaman pendidikan orang tua pendatang jauh lebih maju dari masyarakat lokal.

Penduduk pendatang dapat meyekolahkan anak mereka karena :

- Sudah memiliki kesadaran sejak mereka di Jawa, bahwa pendidikan itu penting dan hal itu pula yang ditanamkan pada anak-anaknya, sedangkan, masyarakat lokal orang tuanya saja masih buta aksara dan belum memahami arti pendidikan bagi anak-anak.
- Memiliki *income* yang jauh lebih tinggi dari masyarakat lokal.
- Terkenal lebih rajin dan tekun serta sabar daripada masyarakat lokal.

Anak dari masyarakat lokal bisa ikut bersekolah di sekolah yang diperuntukkan untuk warga transmigran tetapi kadang kurang berhasil menamatkan SD.

6. Derajat Kesehatan

Dulu masyarakat lokal melakukan pengobatan secara tradisional apabila warga masyarakatnya sakit. Kini, dengan transmigrasi pendatang yang menempati areal transmigrasi yang telah diperlengkapi dengan sarana kesehatan berupa puskesmas dan tenaga medis, masyarakat lokal ikut menikmati pelayanan kesehatan yang cukup.

C. Implikasi Pembebasan Ulayat Atas Tanah Untuk Pengembangan Dan Perluasan Kota Jayapura.

Dalam bagian terdahulu telah penulis jelaskan bahwa telah terjadi penyerahan hak ulayat oleh masyarakat adat Kayu Baru dan kayu Pulau kepada pemerintah Nederlands di New Guinea untuk perluasan dan pembangunan kota Hollandia (kini Jayapura-ibukota Propinsi) melalui perjanjian "Overenkomst". Dampak dari perjanjian tersebut dipihak masyarakat terlalu besar sekali baik dampak yang diakibatkan oleh perjanjian tersebut maupun dampak dari pembangunan dan perluasan kota yang sampai saat ini terus dibangun dan dikembangkan :

- Implikasi dari adanya perjanjian "overenkomst" yang paling besar adalah :

- a. masyarakat tidak dapat menikmati uang 1000 gulden yang dijanjikan dan dituangkan dalam perjanjian sebagai ganti rugi atas penggunaan lahan mereka, karena ternyata uang tersebut sampai saat ini belum diberikan.
 - b. Setelah Belanda pergi, masyarakat adat kayu pulau dan kayu Baru harus berhadapan dengan pemerintah RI di pengadilan dan memakan waktu, tenaga, dan uang hanya untuk memperjuangkan hal-hak mereka.
- Implikasi lain dari digunakannya tanah adat mereka secara umum :
1. Pergeseran penduduk lokal dalam hal ini penduduk kayu pulau dan kayu Baru ke lokasi yang tidak strategis, yaitu di pulau-pulau kecil yang sempit dan membangun rumah-rumah mereka di arus air laut, karena tanah mereka telah dipakai untuk membangun kota. Bahkan di Jayapura, rumah penduduk asli rata-rata di bangun di pinggir kota dan di atas laut.
 2. Masyarakat juga kehilangan hutan Sagu yang menjadi makanan pokok masyarakat asli. Hal ini dapat ditemui di kota Raja dan jantung kota Jayapura. Akibatnya masyarakat harus beralih makanan pokok, dari sagu menjadi nasi. Sagu tak perlu dibeli karena bisa diambil sendiri, namun nasi harus

dibeli dari pedagang pendatang yang jauh lebih mahal dari harga sagu.

Di lokasi penelitian, tepatnya tanggal 29 Maret 2000 sekelompok ibu-ibu asal kota Jayapura yang demo di depan kantor DPR agar menghentikan Penebangan dan pemusnahan hutan sagu mereka.

3. Kehilangan mata pencaharian sebagai petani, dan beralih menjadi pegawai, atau buruh atau bahkan menganggur karena tidak memiliki kemampuan lebih untuk menjadi pegawai yang bisa digaji.
4. Menurunnya akses mereka terhadap pemanfaatan wilayah laut karena pemakaian peralatan tradisional untuk mencari ikan tersaingi oleh nelayan pendatang yang cenderung menggunakan peralatan modern dan hasil lautnya melimpah dibandingkan nelayan tradisional.
5. Fenomena yang terjadi kemarin ketika orde baru adalah putra daerah kurang diberi kesempatan dalam birokrasi pemerintahan, kecuali untuk jabatan Gubernur, itupun gubernur yang bersangkutan harus ikut apa kata atasan/pusat. Kondisi jajaran birokrasi di Papua kala itu penuh dengan intrik KKN. Apabila kepala dinas orang Jawa/Makassar maka seluruh kantor itu/pegawainya orang Jawa/Makassar semua. Hal ini menyebabkan orang intelektual Papua pun ikut

kesal dan mendukung tuntutan-tuntutan masyarakat terhadap pemerintah yang berkuasa.

D. Implikasi Penggunaan Tanah Penduduk Untuk Investasi Perkebunan.

Penggunaan tanah untuk lokasi perkebunan yang dijumpai peneliti di lokasi penelitian yang sempat peneliti kunjungi adalah perkebunan kakao di kabupaten Nabire dan di Jayapura ada 2 lokasi yaitu perkebunan kelapa sawit di Arso dan Lereh.

Implikasi yang ditimbulkan oleh kehadiran perkebunan yang memanfaatkan tanah milik penduduk adalah :

1. Menurunnya kondisi sosial ekonomi.

Dengan dialihfungsikannya tanah tersebut sebagai perkebunan terjadi pencaplokan dan penyempitan lahan-lahan produksi pertanian, perladangan berpindah, serta penyempitan sumber-sumber kehidupan lain.

2. Secara budaya : hutan, sungai gunung yang menjadi tempat upacara adat ikut dihancurkan, dan secara sosial terjadi penurunan status karena berkurangnya lua tanah yang dimiliki.

3. Bergesernya mata pencaharian penduduk dari meramu, bertani, ke non pertanian yaitu menjadi buruh tani perkebunan dengan upah yang rendah. Dari 4 perkebunan yang peneliti kunjungi, upah buruh ke empat perusahaan perkebunan di bawah UMR.

3.2.3 Eksploitasi Hutan

Sebagaimana kita ketahui, Pulau Irian adalah pulau terbesar nomor dua didunia dan sebagian terbesar dari pulau itu terdiri dari hutan rimba yang menyimpan kekayaan alam yang berlimpah. Oleh karena itu, sejak pemerintahan Orde Baru, kegiatan investasi di bidang eksploitasi hutan untuk meningkatkan ekspor non migas dibidang kehutanan terus ditingkatkan dengan memberikan kemudahan kepada investor baik domestik maupun asing untuk mendapatkan Hak Pengusaha Hutan (HPH).

Dalam kerangka itu pemerintah juga telah mengeluarkan berbagai peraturan dibidang kehutanan yang tujuannya adalah memanfaatkan sumber alam hutan untuk peningkatan ekonomi nasional. Diawali dengan dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1967 tentang pokok-pokok kehutanan, dan peraturan-perturan pelaksana lainnya yang diantaranya adalah PP No. 21 tahun 1970 Tentang Hak Pengusaha Hutan (HPH).

Propinsi Papua sebagai propinsi yang terluas, memiliki lahan hutan yang luas pula dan telah menjadi incaran investor yang memegang konsensi HPH. Di Kabupaten Jayapura saja terdapat sekitar 6 pemegang HPH yang telah mengeksploitir hutan Jayapura khusus tahun 1998, dikabupaten jayapura ada 6 pemegang HPH yang telah memproduksi kayu bulat dengan luas areal 27.210. Dan untuk

Kabupaten Nabire terdapat 6 pemegang HPH yang telah mengeksploitir hutan di kabupaten Nabire.¹⁷³

Semua aktifitas eksploitasi hutan diatas dilaksanakan di atas lahan Hak Ulayat masyarakat Papua sebagaimana di jelaskan bahwa masyarakat Papua mempunyai pandangan tersendiri tentang tanah dan hutannya, bahwa sistem pemilihan tanah di Papua lebih cenderung bersifat pemilikan individual sehingga tanah, tanah kosong, hutan belantara/hutan perawan, dan Puncak gunung pun telah dikapling-kapling sebagai hak milik individual dan Ulayat.

Karena pandangan masyarakat Papua tentang tanah yang demikian itu maka, ketika pemegang HPH mengeksploitir hutan yang ada disekitar mereka, maka hutan jadi bingung dan bertanya-tanya, mengapa hutan mereka diambil begitu saja.

Timbullah keinginan masyarakat untuk menuntut ganti rugi atas penebangan htan diareal hutan wilayah mereka.

Kerugian yang ditimbulkan oleh kehadiran HPH terhadap warga masyarakat lokal amat banyak, mulai dari pemasungan hak mereka mengambil manfaat dilokasi yang diperuntukkan bagi pemegang HPH, bahkan sampai-sampai membekukan sementara pemanfaatan kekayaan hutan diareal hutan yang dikuasai oleh pemegang HPH warga masyarakat lokal juga dilarang mengambil kayu untuk dikomersiilkan dilokasi yang diperuntukan bagi pemegang HPH. Hal ini dapat diketahui dari dikeluarkannya berbagai peraturan

¹⁷³ Wawancara dengan Kepala Bagian Perencanaan Pemanfaatan Hutan Kabupaten Nabire Tgl. 27/11/2000

pelaksana dibidang kehutanan diantaranya di dalam PP No. 12 tahun 1970 tentang HPH dan dalam SK Menteri Kehutanan No. 251 tahun 1993 Tentang ketentuan pemungutan hasil hutan oleh masyarakat hukum adat atau anggotanya di dalam Areal HPH.

Dilokasi penelitian yaitu di Kabupaten Jaya Pura dan Nabire menunjukkan bahwa disan yang terbagi dalam 6 pemegang HPH di kabupaten Nabire dan 8 pemegang HPH di Kabupaten Jaya Pura.¹⁷⁴

Karena kehadiran HPH telah memnafaatkan hutan Ulayat mereka, dan menimbulkan berbagai kerugian dipihak masyarakat diantaranya terpasungnya hak masyarakat untuk memanfaatkan hutan, tidak direboisasinya hutan sehingga menimbulkan kebotakan dan rusaknya ekosistem hutan, juga dibeberapa lokasi pernah menimbulkan kebakaran hutan, maka pemerintah menuntut ganti rugi.

Penuntutan ganti rugi itu telah dilakukan semenjak tahun 1983 (Untuk HPH yang ada di Nabire HPH sudah beroperasi sejak tahun 1978) namun setiap perusahaan HPH, mempunyai becking aparat keamanan yang biasanya dari angkatan darat, sehingga usaha penuntutan ganti rugi itu gagal, bahkan di Nabire masayarakat disiksa dan dipukuli oleh aparat kemanan.¹⁷⁵

Seorang tokoh masayarakat di Topo (Nabire) yang htan Ulayatnya menjadi obyek eksploitasi hutan oleh pemegang HPH menyatakan bahwa, selama ini pemegang HPH telah mengeksploitor

¹⁷⁴ Wawancara dengan Kakanwil Kehutanan Propinsi Papua Tgl. 29/05/1999

¹⁷⁵ wawancara dengan John Tekege, Anggota DPR di Nabire Tanggal 26 Nopember 2000

hutan kami, dan telah mendapatkan untung berlipat ganda dari hasil kayu, namun kami (masyarakat lokal) tidak mendapatkan apa-apa. Jangankan mendapatkan ganti rugi, kewajiban pemegang HPH terhadap masyarakat hutan juga tidak pernah dilaksanakan.¹⁷⁶ Kewajiban pemegang HPH terhadap pembinaan masyarakat hutan yang dituangkan dalam keputusan Menteri Kehutanan No. 523 Tahun 1997 adalah kewajiban untuk mensukseskan peningkatan sumber daya Manusia kawasan hutan, pembinaan muda-mudi masyarakat hutan dan kewajiban membayar pemukiman bagi warga disekitar hutan. Dalam kenyataan dilapangan mewujudkan bahwa kewajiban-kewajiban itu tidak pernah dilaksanakan. Bahkan tenaga penebangan (buruhpun) dibawa sendiri oleh perusahaan, ini berarti tenaga kerja (buruh) pun tidak diserap dari masyarakat lokal.

Melihat kenyataan yang demikian banyak pemilik Hak Ulayat atas hutan yang menggugat perusahaan pemegang HPH .Bahkan tanggal 9 Oktober 2000 yang lalu saya bertemu dengan seorang tokoh masyarakat Kabupaten Nabire yang saat itu berada di Jakarta untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah atas semua kerugian yang diderita masyarakat akibat tereksplorasinya hutan mereka.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan beberapa implikasi yang dirasakan oleh warga masyarakat lokal terhadap adanya eksploitasi hutan, yaitu :

¹⁷⁶ Wawancara dengan Bapak Maurus Magau di Topo, Nabire

1. Masyarakat kehilangan akses untuk memanfaatkan hutan dan kekayaan alam yang ada didalamnya.
Disini masyarakat tidak boleh mengambil manfaat dari hutan kalau tidak atas ijin pemegang HPH.
2. Menurunnya pendapatan masyarakat terutama dari hasil-hasil hutan yang selama ini mereka jadikan mata pencaharian
3. Terjadinya pergeseran budaya yang semakin menjauhkan mereka dari keterikatan mereka dengan alamnya, dan dampak positif tersebut semakin memposisikan masyarakat adat keposisi yang marginal karena lemahnya daya tawar mereka terhadap pemegang konsesi yang mendapat dukungan sepenuhnya dari pemerintah
4. Tidak dilaksanakannya reboisasi hutan menyebabkan anak cucu orang Papua terancam tidak akan mendapatkan manfaat dari hutan sebagaimana dinikmati keindahannya saat ini.

Selain dampak negatif ini ada manfaat positif dari eksploitasi hutan di Papua adalah adanya pendapatan asli daerah waupun selama ini sebagian dari *benefit* dan *profit* itu bocor ke luar daerah.

Berkaitan dengan berlakunya peraturan mengenai pembebasan tanah dan UUPA maka Roscoe Pound¹⁷⁷ mengemukakan penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah masyarakat yang disebut *social engineering* dengan mengikuti atau melalui proses sebagai berikut :

¹⁷⁷ Satjipto Rahadjo, *Ilmu Hukum*, Op Cit, Hal. 208

1. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal social engineering itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk seperti tradisional modern dan perencanaan pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dan sektor mana yang dipilih.
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Dengan menggunakan pisau analisis konsep sosial engineeringnya Roscoe Pound dapatlah kiranya dijelaskan temuan mengenai penerapan peraturan dibidang pembebasan tanah ulayat di Papua. Kurang fungsional bagi masyarakat Papua yang mengenal sistem kepemilikan adat yang bersifat komunal dan kekal walaupun kurang fungsional dan bertentangan dengan adat kebiasaan masyarakat setempat namun peraturan tersebut tetap dijalankan dan telah membawa perubahan-perubahan sebagaimana telah diuraikan dalam implikasi pembebasan tanah dan pada sub bab hukum dan perubahan sosial.

Berdasar premis pertama (dari pendapat Roscoe Pound), jika kita analisis maka peraturan pembebasan tanah dan UUPA (khususnya pasal 3) baik dan pembuatannya maupun penempatannya tidak mengenal lebih dahulu secara baik-baik dan seksama pandangan masyarakat adat tentang tanah dan ganti kerugian yang diharapkan.

Berdasarkan premis kedua, maka kebijakan pertanahan yang ditempatkan selama ini belum mengakomodir memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat Papua. Produk hukum pertanahan seperti itu tidak cocok diterapkan pada masyarakat transisi dan tradisional seperti masyarakat Papua. Hukum pertanahan yang ada sekarang hanya cocok diterapkan pada masyarakat yang tidak menjunjung nilai-nilai komunal seperti masyarakat di Jawa. Sebagai suatu aturan berdasarkan premis ketiga nilai-nilai paling urgen yang ada dan hidup dalam masyarakat adat Papua tampaknya tidak terangkat dalam peraturan pertanahan.

Berdasarkan premis keempat, agar aturan ini menjadi engineering seharusnya penerapan hukumnya di ikuti dan kemudian di ukur efek-efeknya. Dalam kaitannya dengan peraturan pembebasan tanah maka efek dari pelaksanaan aturan, khususnya terhadap Papua yang memiliki kekhasan tersendiri dalam pola penguasaan dan pemilikan tanah kurang mendapat perhatian dari pembuat kebijakan.

Walaupun dengan kita menggunakan pisau analisis konsep sosial engineering-nya Roscoe Pound didapati bahwa peraturan pertanahan tidak mengakomodir proses-proses yang dimaksudkan oleh Roscoe Pound namun peraturan tersebut terbukti telah mengubah masyarakat walaupun akibat-akibat yang dirasakan sebagai akibat diberlakukannya kebijakan dibidang pertanahan tidak fungsional bagi masyarakat.

Berkaitan dengan komponen dan substansi, yaitu aturan perundang-undangan, dalam hal ini undang-undang pokok agraria dan peraturan pembebasan tanah dapat dikatakan bahwa, secara filosofis tidak sepaham dengan nilai-nilai budaya tradisional dan cita-cita hukum yang dihayati masyarakat Papua terhadap aturan hukum yang bersangkutan sangat rendah.

Apabila praktek pembebasan Hak Ulayat atas tanah yang terjadi di Papua selama pemerintah Orde Baru dan Implikasi berupa penuntutan kembali lahan-lahan yang telah dipergunakan pada pemerintahan orde di era reformasi ini maka keadaan ini dapat dijelaskan dengan menggunakan Teori Fungsionalisme Struktural dan Teori Konflik.

Di jaman Orde Baru, praktek-praktek pembebasan tanah dilakukan dengan pendekatan hukum dan pendekatan keamanan. Dengan pendekatan hukum karena praktek itu sudah dituangkan lebih dahulu dalam bentuk peraturan hukum yang tentunya produk hukumnya tidak mencerminkan aspek keadilan karena penggantian terhadap penggunaan tanah hak adat (ulayat) berupa fasilitas umum sedangkan fasilitas umum yang dimaksud itu tidak dikehendaki oleh masyarakat pemegang hak ulayat. Walaupun peraturan tersebut (yang menyatakan penggantian terhadap tanah ulayat diberikan dalam bentuk membangun fasilitas umum) tidak mencerminkan rasa keadilan, namun tetap berlaku bahkan dengan legitimasi peraturan tersebut berhektar-hektar tanah

rakyat telah dibebaskan dengan fasilitas pembebasan tanah dan ijin lokasi bagi pemerintah maupun swasta.

Dilakukan dengan pendekatan keamanan karena, setiap kegiatan pembebasan tanah selalu menyertakan aparat keamanan dalam setiap kali melakukan musyawarah dengan masyarakat. Upaya musyawarah di tempat apabila warga masyarakat yang bersangkutan keberatan menyerahkan lokasinya. Siapa yang tidak takut terhadap aparat keamanan (biasanya Angkatan Darat) dalam situasi Papua dijadikan Daerah Operasi Militer (DOM). Apalagi mereka berhadapan dengan masyarakat yang rata-rata masih berkembang pendidikan yang tidak tahu apa hak-hak dasarnya sebagai warga negara.

Dalam kondisi seperti ini, masyarakat tidak berani berbuat macam-macam, apalagi melawan. Dari kondisi ini dapat disimpulkan bahwa kondisi keseimbangan yang diinginkan oleh Robert. K. Merton dalam yang terjadi selama orde baru tanpa tuntutan apapun secara terang-terangan oleh warga masyarakat adalah karena terkoordinasi secara paksa (*imperatively coordinated associations*) sebagaimana dikemukakan oleh Dahrendorf.¹⁷⁸

Apabila kita telusuri, maka kondisi masyarakat Papua selama orde baru berkuasa dapat dianalisa dengan menggunakan teori fungsionalisme struktural, karena keteraturan dan keseimbangan memang tercipta karena sengaja diciptakan oleh penguasa lewat pendekatan-pendekatan tadi.

Dalam kondisi masyarakat yang dikendalikan demikian ini pasti ada konflik, namun konflik itu tidak bisa merebak bahkan sampai meluas karena konflik itu dapat diredam dan dikendalikan oleh kekuasaan sehingga keadaannya bisa aman seimbang dan tenang kembali.

¹⁷⁸ George Ritzer, *Op. Cit.* Hal. 25

Konflik itu ada karena adanya kekuasaan. Ada golongan atas dan bawah. Golongan atas biasanya memegang kekuasaan mengatur dan mengendalikan golongan bawah. Di negara kita, ada penguasa yang mempunyai kuasa dan wewenang untuk mengatur kehidupan masyarakat. Kekuasaan itu diwujudkan dalam bentuk peraturan hukum. Dalam kaitannya dengan masalah pertanahan maka pemerintah menciptakan peraturan-peraturan hukum yang memberikan kemudahan bagi penguasa untuk mendapatkan tanah, tanpa mempertimbangkan kerugian-kerugian dan implikasi negatif yang ditimbulkan bagi masyarakat yang oleh Robert K. Merton disebutnya sebagai fungsi latent dari hukum. Artinya setiap peraturan hukum pasti ada fungsi yang kelihatan (manifest) dan fungsi yang tersembunyi (latent).

Kalau dikaitkan dengan pembebasan hak ulayat atas tanah maka peraturan-peraturan mengenai pembebasan tanah itu mempunyai fungsi latent dan fungsi manifest. Fungsi latent dari adanya pembebasan tanah adalah tanah digunakan untuk pembangunan dan peningkatan ekonomi, namun dibalik itu ada sejumlah fungsi latent yang disembunyikan oleh penguasa (baik pemerintah maupun investor) karena ternyata peraturan pembebasan itu telah digunakan untuk membebaskan berjuta-juta hektar tanah rakyat untuk tujuan spekulasi dan investasi, kelak bila harga tanah naik, maka tanah tersebut akan dijual dengan harga tinggi. Hal ini dapat diamati diseluruh pelosok tanah Papua karena penulis menyaksikannya sendiri dan beberapa kasus dari sekian kasus yang ada sudah saya uraikan pada praktek pembebasan hak ulayat atas tanah di muka.

Peraturan mengenai pembebasan tanah juga dapat dianalisa dengan meminjam istilah Robert. K. Merton tentang fungsi dan disfungsi, pembebasan hak ulayat atas tanah fungsional bagi unit sosial pemerintah dan investor serta pihak-pihak yang memerlukan lahan hak ulayat karena dengan fasilitas legitimasi pembebasan tanah, maka pemerintah dan investor bisa mendapatkan tanah dengan memberikan recognisi berupa pembangunan fasilitas umum seperti Puskesmas, Gereja, atau sekolah. Peraturan tentang UUPA (khususnya pasal 3) dan peraturan tentang pembebasan tanah yang menyatakan penggantian terhadap hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum, menjadi disfungsional bagi institusi pemegang hak ulayat karena masyarakat pemegang hak ulayat kehilangan hak ulayatnya, kehilangan sumber pendapat ekonomi mereka, kehilangan dusun sagu sebagai makanan pokok, kehilangan tempat berburu, kehilangan hasil-hasil hutan yang selama ini mereka manfaatkan, kehilangan tanah ulayat yang diyakini memiliki fungsi religio-magis, dan kehilangan tanah mereka untuk selama-lamanya. Belum lagi implikasi-implikasi negatif yang diakibatkan oleh adanya pembangunan di atas tanah-tanah ulayat mereka semakin melengkapi penderitaan orang-orang Papua. Keadaan ini diperparah dengan kondisi masyarakat Papua yang cenderung menjadi penonton ketimbang menjadi pelaku dari pembangunan yang dijalankan di atas tanah ulayat mereka.

Dengan adanya reformasi yang telah memaksa orde Baru dengan otaknya Soeharto, harus lengser dari keprabonnya, telah membuka saluran aspirasi yang selama ini tersumbat yang memang sengaja diciptakan. Dimana-mana masyarakat Indonesia menyuarkan aspirasi mereka yang selama ini diabaikan oleh pemerintah yang berkuasa.

Tidak ketinggalan, Papua yang sudah menjadi bagian dari negara kesatuan RI sejak tahun 1962 ini mulai berani menyuarkan aspirasinya, khususnya menyuarkan aspirasi untuk mulai memperhatikan dan menghargai eksistensi hak ulayat. Hal ini dapat penulis saksikan dari fenomena sebagai berikut :

- a) Adanya demonstrasi damai yang digelar oleh beberapa lapisan masyarakat yang merasa prihatin dengan eksploitasi hutan yang merusak ekosistem hutan, merusak rotan, pohon sagu, dan lain-lain akibat ulah HPH maupun untuk pemukiman.
- b) Adanya fenomena penuntutan kembali lokasi-lokasi pemukiman transmigrasi yang telah digunakan karena telah dibebaskan tanpa memberikan ganti rugi pada masyarakat.
- c) Fenomena penuntutan kembali lokasi-lokasi tanah ulayat yang telah digunakan untuk perluasan dan pembangunan kota seperti Jayapura.
- d) Fenomena penuntutan ganti rugi atas pemanfaatan dan eksploitasi hutan oleh HPH.

Dari situasi ini dapat dikatakan bahwa, keseimbangan yang tercipta pada waktu orde Baru adalah karena tekanan penguasa yang selalu mau mempertahankan status-quo, sehingga saluran aspirasi pun di sumbat sedemikian rupa, sehingga ketika ada kesempatan untuk menyalurkan aspirasinya maka semua dendam kesumat dan sakit hati yang selama masa lalu dipendam, kini terbuka untuk disalurkan.

Ada satu fenomena yang saya temui di Papua bahwa, mulai tahun 1998, di pengadilan negeri Jayapura sengketa tanah (ulayat) menempati urutan teratas yakni 90 % dari kasus yang masuk ke Pengadilan Negeri.

Dari wawancara yang dilakukan dengan Kepala bagian perdata di pengadilan Negeri Jayapura / Bpk. Joss Rahartok dan mengatakan bahwa sebenarnya masyarakat trauma dengan kegagalan eksekusi tanah Kereth Ohe di Sentani yang eksekusinya dibatalkan oleh MA. Mereka takut mempermasalahkan tanah mereka lewat pengadilan dan kalau pengadilan negeri memutuskan untuk tingkat pertama, atau diajak berdamai rata-rata mau saja, mereka tidak punya keberanian untuk mempermasalahkannya sampai tingkat banding atau kasasi, mengingat waktu biaya dan kemungkinan KKN sebagaimana dialami oleh Ohe, sampai saat ini obyek sengketa nya belum dieksekusi.

3.3 Pengaruh Kebijakan Pembebasan Hak Ulayat Atas Tanah Terhadap Perubahan Sosial

Benar, apa yang dikemukakan oleh Soeryono Sukanto bahwa masyarakat selalu mengalami perubahan baik karena digerakkan oleh faktor internal maupun eksternal. Demikian pula masyarakat Papua dilokasi penelitian telah mengalami perubahan yang amat dahsyat. Kebijakan pembebasan tanah rakyat atas tanah dan hutan oleh pemerintah maupun swasta melalui legitimasi UUPA dan peraturan penggunaan tanah dan hutan lainnya, telah membawa perubahan yang amat besar pada masyarakat di Papua.

Perubahan yang pertama adalah perubahan terhadap pola kepemimpinan adat, karena kepemimpinan adat ini tersaingi oleh kepemimpinan lembaga agama terutama gereja dan lembaga formal, dalam hal ini negara. Karena di samping pemimpin adat di suatu desa, terdapat juga kepemimpinan formal yang diangkat oleh pemerintah yaitu Kepala Desa dan Aparat desanya berdasarkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa. Pemimpin adat yang tadinya bertindak atas nama seluruh warga persekutuan adat apabila berhubungan dengan dunia luar, kini kadangkala bertindak atas dasar kepentingan pribadi dan keluarganya. Mengenai ini, Aditjondro¹⁷⁹ mengemukakan bahwa pada jaman seperti sekarang ini adalah keliru untuk berpandangan bahwa Kepala Suku berkuasa mutlak mewakili seluruh warga sukunya dalam negosiasi dengan pemerintah dan juga pihak swasta.

¹⁷⁹ Aditjondro, *Op Cit.* Hal.35

Perubahan kedua, adalah perubahan terhadap pola penguasaan tanah secara individual di perkotaan dengan sertifikasi hak atas tanah mulai terasa dibutuhkan, guna dijadikan sebagai alat bukti yang kuat. Dengan adanya sertifikasi hak, maka pemilik tanah dalam skala luas dibatasi oleh negara, sehingga hak-hak adat dan hak ulayat yang demikian luasnya kini berubah dan dipersempit dengan adanya sertifikasi.

Perubahan ketiga adalah perubahan pandangan masyarakat tentang cara pengalihan hak – hak atas tanah yang dulunya tanah menurut adat tidak bisa dialihkan dan diperjual belikan, karena tanah dianggap “ibu”, “mama” yang memelihara dan memberi makan, kini telah berubah menjadi bernilai ekonomis. Dulu tanah berfungsi sosial magis, kini tanah berubah menjadi bernilai ekonomis tinggi dan dapat diperjual belikan.

Tanah sebagai sumber kehidupan semakin lama tanah berubah menjadi komoditas yang dapat segera menghasilkan uang. Kaum muda yang tak lagi melihat manfaat tanah untuk mengembangkan budi daya pertanian, semakin cenderung untuk melakukan jalan pintas untuk dapat memperoleh uang secara relatif mudah, yakni secara aktif mencari calon pembeli atau calo tanah yang berasal dari berbagai latar belakang. Bagi kaum muda yang tidak terserap ke dalam lapangan kerja formal, hasil yang diperoleh dari transaksi tanah pada umumnya digunakan untuk hal – hal yang bersifat konsumtif. Dengan perkataan lain, ekonomi uang telah mengubah sudut pandang sebagian masyarakat Irian Jaya, akan tetapi tidak membantu mereka siap mental untuk masuk ke dalam perekonomian uang yang sesungguhnya.

Bertambahnya transaksi-transaksi yang menyangkut tanah mereka lebih didorong lagi oleh hal-hal yang sebenarnya merupakan ekses yang semula dilakukan oleh oknum-oknum tertentu, namun lama kelamaan menjadi sesuatu yang dianggap lazim.

Jika tanah itu semula mereka anggap bernilai sosial magis semata, maka dengan kedatangan orang-orang luar yang berusaha dengan segala cara untuk memperoleh tanah dengan harga serendah mungkin dan kelak dijual dengan harga setinggi mungkin, mereka menjadi sadar bahwa tanah mereka itu mempunyai nilai ekonomis yang tinggi. Kasus penjualan tanah oleh warga transmigran, perluasan areal transmigrasi melebihi rencana semula untuk tujuan-tujuan yang kurang dapat dipertanggung jawabkan, gejala pemborongan tanah di daerah-daerah yang diperkirakan akan segera berkembang dengan motif investasi atau bahkan spekulasi, penambangan raksasa yang tidak mengindahkan lingkungan fisik, sosial dan budaya merupakan beberapa contoh yang memacu perubahan persepsi masyarakat Irian Jaya terhadap hak atas tanahnya. Hal-hal seperti itulah yang menimbulkan kecemburuan sosial, karena masyarakat Irian Jaya merasa dipojokkan dalam posisi tawar-menawar yang sangat lemah, terutama dari segi penguasaan modal.

Menyerahkan tanah bagi mereka merupakan solusi sesaat, karena setelah hak atas tanah beralih, mereka tidak dapat berbuat banyak. Lapangan pekerjaan lain tidak terbuka, sedangkan satu-satunya modal sudah semakin berkurang.

Ekses-ekses sebagai akibat perbuatan oknum seperti diuraikan di atas, disadari atau tidak akan telah mengaburkan pandangan masyarakat Papua tentang fungsi hukum sebagai pengayom masyarakat. Hukum melalui salah satu perwujudannya, yakni peraturan perundang – undangan, ditangkap sebagai sesuatu yang tidak bermanfaat, tidak adil dan tidak memberikan jaminan kepastian hukum. Karenanya masyarakat merasa tidak cukup terlindungi lagi, bahkan dipersempit ruang gerak hidupnya, maka segala sesuatu yang bernuansa peraturan hukum positif akan diupayakan untuk dihindari, bahkan kalau terpaksa akan ditendang. Mengingat bahwa akses politik untuk menyuarakan suara hatinya tidak dipunyai, maka sebagai salah satu “*defense Mechanism*,” mereka berusaha menafkikan hukum positif dan berpaling secara sadar atau tidak, kepada hukum adatnya. Gerakan kembali kepada hukum adat seyogyanya dipahami sebagai suatu katup pengaman dari hal-hal yang menghimpit perasaan ketidakberdayaan yang ditimbulkan karena melihat ketidak adailan dalam cara penguasaan tanah.

Hukum tidak dapat diharapkan untuk mengatasi permasalahan tanah yang demikian kompleks. Akar permasalahannya adalah belum meratanya hasil pembangunan di antara masyarakat Papua. Hal ini mudah menimbulkan kesan bahwa mereka pada umumnya lebih berperan sebagai penonton dari pinggiran ketimbang sebagai pelaku pembangunan. Kesenjangan sosial antara penduduk lokal dan pendatang, belum meratanya pendidikan dan kurangnya kesempatan kerja menghendaki pembenahan secara menyeluruh untuk mengangkat harkat dan martabat mereka agar tidak jauh tertinggal

dengan masyarakat lain di wilayah Indonesia yang telah lebih dulu menikmati hasil pembangunan. Masalah kecemburuan sosial yang tak segera diatasi dapat menyeret kepada disintegrasi sosial dengan segala dampaknya.

Perubahan-perubahan sosial yang dikemukakan di atas, pada umumnya dialami oleh masyarakat Papua yang telah berhubungan dengan dunia luar. Bagaimana dengan nasib masyarakat terpencil yang belum pernah berhubungan dengan dunia luar? Menurut laporan MAF¹⁸⁰ pada survei yang dilakukan pada bulan Agustus 1995, di seluruh Papua masih terdapat empat belas daerah terpencil yang relatif belum pernah terjamah oleh dunia luar. Bagaimana dengan mereka, apakah mereka ini juga akan mengalami nasib yang sama seperti saudara-saudara lainnya yang telah lebih dulu berhubungan dengan dunia luar?

Dari seluruh uraian di atas, dapat diketahui betapa hukum itu (walaupun secara tidak langsung) punya kekuatan dalam menggerakkan perubahan-perubahan pada masyarakat Papua khususnya di lokasi pemilihan. Hukum telah digunakan secara sadar untuk menjalankan perubahan.

Kemampuan UUPA dan seperangkat peraturan pertanahan dalam hal kaitannya dengan tanah ulayat lebih khususnya lagi kebijakan-kebijakan tentang penggunaan dan pengalihan tanah melalui pembebasan tanah telah menggerakkan perubahan yang tak bisa disangsikan lagi.

Kemampuan demikian ini memang menyimpang dari aliran sejarah yang dipelopori oleh Von Savigny yang dengan tegas menyangkal kemungkinan penggunaan hukum sebagai sarana untuk melakukan perubahan

¹⁸⁰ Tim Peneliti UGM dan BPN, Op. Cit. Hal.64

sosial. Konsepsi mereka tentang hukum yang melihatnya sebagai sesuatu yang tumbuh secara alamiah dari dalam pergaulan masyarakat itu sendiri, dan norma-norma informal (Mores) tidak dapat digantikan oleh hukum menyebabkan mereka menepis adanya kekuatan hukum dalam menggerakkan perubahan-perubahan. Mores akan selalu mendahului hukum, lantas hukum yang muncul kemudian ini hanya dapat memberikan pengesahan saja terhadap norma-norma yang dibentuk secara informal oleh pergaulan hidup itu¹⁸¹.

UUPA dengan seperangkat peraturan pelaksanaannya terutama yang berkaitan dengan kebijakan penggunaan tanah ulayat, ternyata di samping berfungsi sebagai sarana kontrol sosial, sekaligus juga berfungsi sebagai sarana untuk melakukan "*Social Engineering*". Pada satu sisi ia menjaga masyarakat tetap berada dalam pola perilaku yang dikehendaki oleh hukum, tetapi di sisi lain ia mengajak masyarakat untuk mengikuti perilaku baru yang sebelumnya tidak atau belum tumbuh dalam Mores.

Hal yang terakhir ini tampak jelas pada kuantitas dan kualitas peralihan hak atas tanah rakyat pada masyarakat di lokasi penelitian. Peralihan tanah yang sejak nenek moyang ditabungkan karena dianggap menjual "Ibu" atau "Mama" mulai makin diabaikan.

Realitas yang muncul ini lebih mendekati kepada teori rasionalitas Weber dan Talcott Parson yang melihat sistem sosial sebagai suatu sistem

¹⁸¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Op Cit, Hal. 112, Membahas lebih mendalam tentang kemampuan hukum dalam menggerakkan perubahan

yang terbuka melalui proses saling bertabrakan dalam bentuk masukan dan keluaran dengan lingkungannya.

Hasil penelitian memperkuat pendapat Satjipto Rahardjo yang mengategorikan UUPA ke dalam penggunaan hukum sebagai sarana "Social Engineering", tak terkecuali dalam masyarakat Papua di lokasi penelitian yang dikenal sangat kukuh berpegang pada adat, karena terbukti terjadi penggeseran-penggeseran dalam struktur masyarakat setempat sehingga memungkinkan terjadi pula perubahan sosial seperti telah diuraikan dimuka.

Yang agak menarik dari arah perubahan sosial yang timbul itu adalah agak melencengnya realitas yang timbul dari sasaran yang diinginkan oleh Undang-Undang UUPA. Secara tegas menetapkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (pasal 6 UUPA) artinya penggunaan tanah tidak boleh semata-mata untuk kepentingan pribadi dan merugikan kepentingan pihak yang secara ekonomis lemah (Penjelasan umum UUPA bab II angka 4). Jadi ada nilai-nilai kebersamaan (Communal) yang harus diemban dalam fungsi sosial dari hak atas tanah. Kenyataan yang timbul memperlihatkan nilai-nilai kebersamaan yang diisyaratkan dari fungsi sosial di atas tanah itu justru berubah arah ke sifat individual yang mementingkan keuntungan pribadi.

Nilai-nilai luhur tradisional yang sebenarnya lebih komunal sosialitik semakin terlecehkan. Perkembangan menarik ini agaknya dapat dianalisis dari dua sebab :

1. Peraturan-peraturan yang menjabarkan UUPA sebagai peraturan induk banyak yang menyimpang dan tidak konsisten dengan peraturan induknya AP. Perlindungan menyatakan :

Banyak Undang-Undang yang berkaitan dengan pertanahan dibuat tanpa mengacu kepada UUPA, bahkan saling bertentangan. Tumpang tindih pengelolaan pertanahan serta konsep pembangunan yang meletakkan tanah sebagai aset ekonomi pada gilirannya menyebabkan rakyat tergusur.

2. Pada mula pembentukan UUPA, tampak sekali dikuasai romantisme seperti sikap pada penjajah serta citra dan penghargaan yang diletakkan pada hukum adat. Pemikiran serta siasat ekonomi kurang mendapat perhatian.

Lantas ketika kesadaran ekonomi itu muncul, terutama setelah tanah terlihat sebagai aset ekonomi yang dapat digunakan memancing investor yang mayoritas berasal dari kaum kapitalis, maka ditampunglah kepentingan ekonomi itu pada peraturan-peraturan yang menjabarkan UUPA. Era globalisasi dengan suasana pasar bebas yang kapitalis individualis, dan ketergantungan Indonesia terhadap negara kaya menyebabkan kebijakan-kebijakan berikut lebih disesuaikan dengan tuntutan yang datang. Tekanan-tekanan eksternal yang datang membuat sasaran perubahan menjadi bergeser dan terdesaklah nilai – nilai tradisional yang ada.

Nilai-nilai individual yang kian menonjol dan makin mengikis nilai-nilai komunal sebenarnya kian mencabut warga persekutuan dari akar

budayanya semula dan menciptakan kesenjangan – kesenjangan sosial yang lebih kentara. Nilai – nilai tradisional pada suatu tempat yang jika telah teruji mampu menjembatani ketimpangan – ketimpangan sosial sebaiknya dijadikan acuan dalam pembuatan perundang – undangan. Artinya pada suatu ketika hukum tetap dilandaskan kepada mores, yakni mores yang terbukti kukuh dalam menjaga keadilan dan keseimbangan dalam segala aspek kehidupan dan pada saat lain yang diperlukan hukum dibiarkan berjalan di depan, namun untuk yang terakhir ini harus dijaga konsistensi hukum itu dengan tetap menjaga nilai – nilai luhur bangsa.

Selanjutnya dengan meminjam inti pemikiran dari tiga perspektif fungsi hukum yang diajukan oleh I.S. Susanto yaitu perlindungan, keadilan, dan pembangunan, dan 3 perspektif fungsi hukum yang diajukan oleh A.G. Peters yaitu sebagai alat *control social*, *sosial engineering*, dan fungsi emansipatif, maka berfungsinya UUPA dan peraturan pembebasan tanah serta eksploitasi hutan di masyarakat Papua dapat dianalisis sebagai berikut :

- a. Dari Perpektif keadilan, maka perumusan pasal 3 UUPA dan penjelasannya yang menyatakan bahwa hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan pembangunan dan penggantian terhadap hak ulayat dapat diberikan recognisi, yang mana kebijakan itu telah diikuti oleh aparat Pemerintah Daerah Papua yang memberikan recognisi berupa pembangunan fasilitas umum dan benda yang menurut pertimbangan pemerintah bermanfaat bagi masyarakat telah menunjukkan ketidak adilan. Ketidak adilan itu dapat dibaca dari :

1. Diberikannya recognisi yang tidak diinginkan oleh masyarakat. Masyarakat menginginkan ganti rugi berupa uang agar dapat dipergunakan untuk mengubah kehidupannya. Dari lokasi penelitian terungkap, bahwa rata-rata masyarakat menginginkan penggantian berupa uang dan menolak diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum, karena seakan-akan untuk suatu pembangunan yang sudah menjadi kewajiban pemerintah seperti membangun sekolah dan Puskesmas harus dibebaskan berhektar-hektar tanah rakyat untuk kepentingan pemerintah / swasta, padahal sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk menyiapkan fasilitas pendidikan (sekolah) dan menjamin derajat kesehatan yang baik bagi masyarakat tanpa harus mengambil hak-hak masyarakat adat yang justru semakin menyingkirkan masyarakat adat dari tanah air mereka. Apalagi akibat-akibat yang ditimbulkan oleh beralihnya hak-hak ulayat atas tanah sebagaimana telah diuraikan di atas, terutama menempatkan warga lokal sebagai korban dari pembangunan semakin melengkapi unsur ketidakadilan yang ada dalam suatu kebijakan. Apalagi pengambilan hak atas tanah rakyat dilakukan dengan menggunakan stigma – stigma sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian – bagian terdahulu.
2. Unsur ketidakadilan juga muncul pada peraturan tentang eksploitasi hutan. Dalam PP No. 21 tahun 1970 tentang HPH dikatakan bahwa Demi kegiatan eksploitasi hutan, maka hak – hak penduduk kawasan hutan dilengkapi HPH untuk sementara dapat dibekukan. Masyarakat

lokal yang mau mengambil manfaat dari hutan misalnya rotan, damar, madu dan sebagainya hanya dilakukan atas ijin pemegang HPH. Hal ini berarti kegiatan pemanfaatan hutan yang selama ini dilakukan oleh penduduk lokal, dengan adanya kegiatan HPH menjadi terhambat. Lalu muncullah akibat – akibat seperti menurunnya pendapatan warga dari sektor hutan, gundulnya hutan, rusaknya ekosistem hutan dan sebagainya. Ini salah satu unsur ketidakadilan yang ada dalam suatu kebijakan.

b. Unsur Perlindungan

Baik dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya maupun peraturan kehutanan tidak memberikan perlindungan bagi masyarakat adat terutama hak ulayat. Hal itu dapat diketahui dari bunyi pasal – pasal peraturan yang ada maupun terhadap implementasi oleh aparat pemerintah di lapangan. Pengambil tanah masyarakat adat untuk kegiatan apapun tidak dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum adat setempat dan tidak melibatkan warga masyarakat adat secara keseluruhan.

c. Unsur pembangunan

Fungsi hukum dalam masyarakat adalah pembangunan, yaitu dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam segala aspek kehidupan baik ekonomi, sosial, politik, kultur dan spiritual namun yang terjadi di Papua khususnya di lokasi penelitian menunjukkan: pembangunan fisik saja yang terlihat sedangkan masyarakat lokalnya semakin tersingkirkan dan tertindas sebagai akibat dari pembangunan.

Menurut hasil penelitian Tiem gabungan UGM dan BPN tahun 1997 terungkap bahwa produk hukum dan penerapannya dalam masyarakat di Papua tidak bisa mengatasi permasalahan yang ada di Papua. Akar permasalahannya adalah belum meratanya hasil pembangunan di antara masyarakat di Papua. Hal ini menimbulkan kesan bahwa warga lokal cenderung berperan sebagai penonton ketimbang menjadi pelaku pembangunan. Kesenjangan sosial antara pendatang dan masyarakat lokal, belum meratanya pendidikan dan kurangnya kesempatan kerja menghendaki pembenahan secara menyeluruh untuk mengangkat harkat dan martabat masyarakat agar tidak jauh tertinggal dengan masyarakat – masyarakat lainnya di wilayah Indonesia yang telah lebih dapat menikmati hasil pembangunan. Di sini hukum harus mampu bertindak sebagai pembangun yang mampu menggerakkan dan melindungi rakyat kecil bukan sebagai adat legitimasi penguasa di atas penderitaan masyarakat kecil.

d. Hukum sebagai alat kontrol sosial.

Di Papua, hukum apapun telah berfungsi sebagai sarana kontrol sosial. Hukum telah berhasil untuk menganjurkan, mengajak, mempengaruhi bahkan memaksa anggota – anggota masyarakat agar mematuhi norma – norma hukum atau tertib hukum yang sedang berlaku. Dalam peranannya yang demikian, maka hukum hanya mempertahankan apa saja yang telah ada menjadi sesuatu yang tetap dan diterima di masyarakat (sebagai penjaga status quo).

e. Hukum sebagai alat *social engineering*.

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa hukum pertanahan dan kehutanan telah berfungsi sebagai sarana untuk mengubah masyarakat. Walaupun perubahan itu ada yang diinginkan dan dapat diterima dengan akal sehat maupun perubahan kearah yang lebih buruk dari situasi sebelumnya

f. Perspektif Emansipatif.

Dari perspektif ini merupakan tinjauan dari bawah terhadap hukum (*The bottoms up view of the law*).

Hukum dalam perspektif ini meliputi obyek studi seperti misalnya kemampuan hukum sebagai sarana penampung aspirasi masyarakat, budaya hukum dan kesadaran hukum.

Dalam perspektif ini, maka hukum pertanahan tidak menampung aspirasi masyarakat tentang hak rakyatnya karena itu dapat dikatakan bahwa hukum pertanahan yang ada adalah alat negara/penguasa untuk mendapatkan tanah yang diinginkan. Dalam menentukan ganti rugi saja tidak melibatkan warga masyarakat, apa yang dibutuhkan masyarakat seakan-akan sama dengan apa yang ada dalam benak pemerintah, padahal apa yang menjadi keinginan penguasa lain dengan apa yang diinginkan masyarakat.

Pandangan yang berbeda tentang tanah antar orang Papua berdasarkan hak ulayatnya dengan pemerintah berdasarkan UUPA yang menguasai tanah, hutan dan air secara keseluruhan, mengakibatkan aspirasi rakyat untuk memperjuangkan hak – hak atas tanah ulayatnya terhambat. Dari

sini dapat dilihat bahwa sebenarnya hukum pertanahan tidak emansipatif dan tidak diakomodir oleh para pengambil kebijakan.

3.4. Peranan Pemerintah daerah Papua Dalam Mengakomodir Masalah pertanahan Di Papua

Membicarakan peranan pemerintah daerah dalam mengakomodir masalah pertanahan di Papua tidak akan tuntas apabila tidak membicarakan peran negara dan aparaturnya dalam menetapkan kebijaksanaan khususnya terhadap masalah pertanahan di Indonesia secara keseluruhan, karena aparat pemerintah daerah adalah kepanjangan tangan dari pusat, dan akan bertindak sesuai dengan keinginan dari atasannya yang diformulasikan dalam satu kebijakan.

Bukti dari perpanjangan tangan dari pusat untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat adalah pemilihan Kepala Daerah (Gubernur) yang dapat mendukung pelaksanaan program yang *Top Down* yaitu kebijakan yang berasal dari atas bukan aspirasi masyarakat yang diformulasikan dalam suatu kebijakan. Akibatnya kebijakan yang *top down* tersebut menghasilkan kebijakan yang mengejar target tanpa menyentuh/menjawab apa yang sebenarnya dibutuhkan dan diinginkan oleh masyarakat.

Kebijakan *top down* tersebut di antaranya adalah program transmigrasi sejak awal adanya program ini, masyarakat sudah tidak menghendaknya, namun karena katanya untuk pemerataan pembangunan, karena dinilai ada disparitas antara kawasan Timur dan Barat Indonesia,

program transmigrasi bahkan semakin gencar dilaksanakan, yang tentunya menggunakan tanah-tanah hak ulayat penduduk asli, dengan recognisi yang oleh warga tidak dikehendaki.

Untuk mewujudkan kebijakan yang dikehendaki pemilihan kepala daerahpun ikut direkayasa sedemikian rupa. Misalnya sebelum pemilihan Gubernur, harus mempresentasikan rencana program kerjanya jika kelak ia terpilih menjadi gubenur.

Apabila program kerjanya cocok dan sesuai dengan yang diinginkan oleh pemerintah pusat, maka dialah yang dipilih, Ini berarti Gubernur yang terpilih bukan karena aspirasi masyarakat tetapi karena kemauan atasan dengan harapan agar segala kebijakan pemerintah pusat terhadap daerah tersebut dapat diwujudkan. Dengan demikian Gubernur yang terpilih oleh masyarakat sering dicap sebagai Gubenur Transmigrasi karena mendukung kebijakan yang tidak disukai oleh masyarakat.

Bahkan di jaman orde baru kepala daerah yang terpilih dikendalikan oleh kekuasaan militer yang pada saat itu bercokol di Papua bersamaan dengan diberlakukannya Papua sebagai Daerah Operasi Militer (DOM).

Pada saat DOM diberlakukan, beribu-ribu orang Papua dibunuh, dibantai, dianiaya, gadi-gadis dan ibu-ibu diperkosa dan banyak anak-anak kehilangan orang tuanya dan jadi yatim piatu karena orang tuanya dituduh terlibat gerakan pengacau keamanan (GPK). Tudingan GPK terhadap warga masyarakat disebabkan karena alasan yang sepele saja misalnya : mempertahankan hak miliknya berupa ternak atau anak gadis yang mau

diambil alih oleh oknum ABRI. Biasanya aparat keamanan yang ada di daerah pedesaan atau pedalaman datang dengan memakai baju AMD (Abri Masuk Desa). Namun AMD di Jawa benar-benar ada kegiatan nyata yang dilakukan oleh ABRI di pedesaan, sedangkan AMD di Papua adalah untuk menakut-nakuti warga, untuk mencuri ternak warga, untuk memperkosa anak gadis orang. Selama kehadiran ABRI di Papua terutama di daerah pedesaan dan pedalaman telah menciptakan ketakutan, kegelisahan dan ketidaktenangan dalam kehidupan sehari-hari mereka.

Ini salah satu eksekusi dari suatu kebijakan Top Down yang dijalankan oleh Pemerintah Orde Baru.

Mewujudkan keinginan segolongan orang tertentu yaitu golongan orang yang berkuasa dalam suatu kebijakan terutama berupa kebijakan hukum, di era orde baru sudah menjadi hal yang wajar. Bahkan kebijakan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah tingkat atasnya misalnya presiden/menteri, selalu mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada peraturan yang lebih rendah tingkatannya misalnya peraturan daerah. Hal ini sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara kita di mana peraturan yang lebih rendah tingkatannya harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dalam keadaan seperti ini, Daerah sebagai bagian dari wilayah negara dalam segala kebijakan hukumnya termasuk dalam menetapkan

peraturan daerah harus selalau berpedoman dan tak boleh bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi tingkatannya.

Demikian apabila kita melihat kebijakan di bidang pertanahan yang dijalankan Orde Baru, produk hukum yang dihasilkan mengabdikan kepada kepentingan pihak yang berkuasa tanpa mempertimbangkan unsur esensial dari hukum yaitu keadilan.

Apabila kita melihat produk hukum di bidang agraria yang mengakomodir masalah hak ulayat, maka dalam produk-produk hukum yang dihasilkan Orde Baru tak ada satu produk hukumpun yang mengakomodir aspirasi keadilan terhadap penggunaan hak-hak masyarakat adat atas tanah khususnya hak ulayat.

Di bawah ini akan saya analisa beberapa produk hukum yang menyinggung masalah hak ulayat namun tak mencerminkan esensial keadilan.

1. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 tahun 1960.

Dalam Pasal 3 UUPA disebutkan bahwa "Pelaksanaan Hak Ulayat" dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang di dasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi.

Kemudian dari penjelasan umum pasal tiga tadi disebutkan bahwa penggantian terhadap pemakaian hak ulayat misalnya penggunaan hak

ulayat dengan fasilitas HGU, maka penggantian tanah hak ulayat diberikan dalam bentuk "Recognisi". Bentuk recognisi yang bagaimana dan apa maksudnya tidak dijelaskan dalam UUPA. Namun dalam praktek khususnya di Papua, recognisi berarti pengakuan hak ulayat oleh pemerintah/swasta selalau diberikan dalam bentuk Pembangunan fasilitas umum dan barang yang bermanfaat bagi masyarakat pemilik tanah. Barang yang bermanfaat bagi masyarakat adalah seperti, alat pertanian (skop, cangkul) bagi masyarakat peladang, mesin sensor kayu bagi masyarakat kawasan hutan, dan motor tempel bagi masyarakat pesisir pantai. Menurut Pemerintah daerah Papua penggantian berupa uang dihindari untuk mendidik masyarakat agar tidak konsumtif.

Namun sebaliknya masyarakat yang saya jumpai di lokasi penelitian berpendapat bahwa kemanfaatan yang didapat dari dipergunakannya lahan hak atas tanah adat kami tidak sebanding bahkan terlalu kecil bila dibandingkan dengan benda yang diberikan oleh Pemerintah/Swasta sebagai recognisi itu.¹⁸²

Walaupun UUPA mengakui adanya hak-hak atas tanah namun di balik itu terdapat kewenangan yang amat besar pada negara untuk mengatur dan menguasai hak-hak tanah tersebut ini yang disebut politik agraria nasional. Apabila negara atau swasta membutuhkan tanah ulayat maka, tidak sulit untuk mengambilnya, karena kebijakan yang mengaturnya (UUPA) memberikan kewenangan untuk itu. Di sisi lain penguasa mampu menciptakan berbagai istilah untuk mengelabui masyarakat agar kelihatan

¹⁸² Wawancara mendalam dengan warga masyarakat Topo Kabupaten Nabire

hak-hak mereka dilindungi dan diperhatikan, padahal dalam kenyataannya pasti menegasisikan hak-hak masyarakat.

Di Papua terdapat perbedaan paham antara masyarakat dengan pemerintah khususnya pemerintah daerah mengenai hak ulayat dan bentuk ganti rugi. Disatu pihak pemerintah daerah beranggapan bahwa semua tanah-tanah adat yang belum diolah dan dimanfaatkan adalah hak ulayat. Sementara hukum adat Papua menganggap bahwa semua tanah di Papua menurut hukum adat Papua adalah hak milik orang Papua bukan hak menguasai yang selama ini dipahami orang luar Papua sebagai Hak Ulayat. Sehingga hanya diberikan ganti rugi yang dapat menjamin kehidupan mereka secara jelas. Perbedaan paham mengenai hak adat atas tanah dan ganti rugi anantara masyarakat dan pemerintah daerah menimbulkan konflik .

Apabila kita menganalisis produk hukum pemerintahan Indonesia di bidang hak-hak adat atas tanah dengan konsep-konsep hukum dari Philipe Nonet & Philip Nonet maka hukum semacam ini identik dengan hukum yang represif. Hukum yang represif adalah hukum sebagai alat kekuasaan yang represif. Tipe hukum ini bertujuan mempertahankan status quo penguasa yang kerap kali diterapkan dengan dalih menjamin ketertiban. Dengan demikian, hukum dirumuskan secara rinci untuk mengikat setiap orang, kecuali penguasa/pembuat hukum.¹⁸³ Hukum yang represif ini lahir dari hukum yang tidak demokratis. Lahirnya produksi hukum yang tidak demokratis ini, diduga selain macetnya kontrol publik (eksternal) baik pers maupun lembaga-

¹⁸³ Philipe Nonet & Philip Zelznick, *Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*, London : Harper and Row Publisher, Hal. 29-52.

lembaga kontrol lainnya, terdapat sejumlah faktor penentu dalam sistem produksi hukum yang memang tidak demokratis.

Pertama, Proses legislasi yang terpusat pada eksekutif, ada lembaga legislatif tetapi selama orde baru berkuasa, lembaga legislatif didominasi oleh orang-orang dari partai yang berkuasa, sama halnya juga terjadi di Papua, baik tingkat Propinsi maupun di tingkat Kabupaten, orang-orang dari lembaga eksekutif juga mendominasi lembaga legislatif. Akibatnya, rancangan undang-undang bawaan pemerintah jarang ditolak legislatif, (kecuali atas reaksi keras dari publik).

Kedua, penyusunan rancangan undang-undang sering kali hanya menjadi persoalan ahli hukum, padahal sebagai suatu institusi sosial, hukum harus menjangkau dan melibatkan sosiolog, antropolog, dan wakil-wakil dari tiap daerah yang ada di Indonesia agar semua permasalahan di daerah dapat diakomodir.

Ketiga, masalah yang urgen, selalu ditentukan berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres), Kepmen, atau peraturan yang gampang ditambah sulam, tanpa melibatkan masyarakat dan legislatif. Contohnya, dalam peraturan tentang pembebasan tanah, yang akibatnya menimbulkan konflik sosial karena tidak diakomodinya masalah hak ulayat.

Atas nama kepentingan nasional, desain produksi hukum diorientasikan kepada apa yang dikenal "Unifikasi Hukum Primitif"¹⁸⁴ yaitu,

¹⁸⁴ Ini merupakan akses dari etika mikro liberal, yang menurut Santos telah menjadi konspisi dominan di dalam rasionalitas moral praktis modernisasi, lihat B. De. Sausa Santos, *Toward E New Common Sense : Law, Sciece and Politic in Paradigmatic Transition*, Newyork, Routledge, 1995.

proses penundukkan sekalian aspirasi rakyat pada sebuah otoritas yang bersifat monolic : satu subyek (bertolak dari penguasa), satu tindakan (yang diinginkan penguasa) dan satu akibat (sesuai target penguasa).¹⁸⁵

Dalam keadaan hukum kita yang seperti ini hukum tidak hanya sekedar idiologi tetapi juga mewujudkan kepentingan pihak-pihak yang berkuasa. Sehubungan dengan itu, ada dua model yang dapat dikemukakan dalam menganalisa hal ini lebih lanjut : yaitu model *consensus* dan model konflik¹⁸⁶

1. Model Konsensus : bahwa masyarakat mempunyai kebutuhan, kebutuhan (sosial) yang mengandung nilai-nilai sosial yang kemudian diangkat melalui suatu konstitusi Undang-undang. Dalam hal ini adalah UUPA dan peraturan pelaksanaannya
2. Model konflik bahwa : masyarakat demikian kompleksnya, terdiri atas heterogenitas dan pluralistik dengan *vested interest* yang berbeda-beda anatar kelompok yang ada dan bahwa kepentingan-kepentingan itu perlu dilindungi. Untuk melindungi kepentingan tadi, dibuatlah legitimasi dalam bentuk perundang-undangan yang mencerminkan tujuan-tujuan yang dikehendaki oleh kelompok tadi. Akibatnya suka atau tidak suka para warga masyarakat harus patuh pada perundang-undangan tersebut.

Apabila kedua model ini dikaitkan dengan produk hukum sebagaimana yang disebutkan di atas maka bagi masyarakat adat Papua UUPA dan peraturan pelaksana lainnya merupakan legitimasi untuk melindungi kepentingan pihak-pihak yang berkuasa, karena isi produk hukum tersebut tidak melindungi kepentingan pihak pemilik tanah adat. Bahkan dikatakan bahwa penggunaan tanah Ulayat tidak boleh

¹⁸⁵ Bagi Santos, Etika Liberal beroperasi melalui urutan-urutan linear : satu subyek, satu tindakan dan satu akibat (Ibid, Hal. 50).

¹⁸⁶ I.S. Susanto. *Op. Cit.* Hal. 10

menghalangi - halangi pembangunan. Penggantian terhadap tanah ulayat diberikan berupa recognisi, ini membuktikan bahwa tidak adanya penghargaan terhadap hak ulayat yaitu dihargai hanya berupa recognisi, tanah hak ulayat juga dianggap tanah negara sehingga penguasa dapat mengambilnya kapanpun mereka mau bila perlu secara paksa.

Hal-hal ini sebenarnya bertolak belakang dengan konsep penguasaan dan kepemilikan tanah yang diatur oleh hukum adat mereka. Perbedaan pendapat mengenai konsep hak Ulayat dan hak-hak atas tanah serta ganti rugi antara pemerintah daerah dengan legitimasi Undang-Undang dan peraturan pelaksana lainnya dengan keyakinan adat masyarakat terhadap tanah di Papua dan ganti rugi yang diharapkan (sebagaimana yang diuraikan dalam 3.2.1) selalu menimbulkan konflik.

Pemerintah daerah sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, ditambah lagi sistem politik negara kita di masa orde baru yang sentralistik, dan adanya produksi hukum yang represif sebagai akibat adanya hukum yang tidak demokratis menyebabkan pemerintah Daerah tidak memperhatikan aspirasi rakyat, dan telah membebaskan berjuta hektar tanah Papua, juga menimbulkan dampak-dampak yang kurang baik bagi masyarakat lokal di Papua. Kebijakan mengejar target tanpa memperhatikan aspirasi masyarakat menyebabkan saat ini terjadi konflik pertanahan secara besar-besaran.

Tidak diakomodirnya masalah hak Ulayat ke dalam kebijakan formal kita, sistem pengawasan yang ketat dari atasan (pemerintah pusat) dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah, ditambah lagi dengan

campur tangan pemerintah pusat dalam menempatkan elit-elit di birokrasi di daerah Papua, telah menyebabkan terhalangnya perhatian pemerintah Daerah dalam mengakomodir hak Ulayat.

Mungkin karena tekanan atasan, seorang aparat birokrasi mampu berbuat kasar dan melakukan intimidasi terhadap warga masyarakat yang menghalangi pemerintah dalam kegiatan pembangunan di atas tanah-tanah Hak Ulayat (Lihat uraian 3.2.1)

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintahan Daerah Papua tidak berperan dengan benar dalam mengakomodir, menyalurkan aspirasi masyarakat untuk mengakui dan menghargai hak-hak adat atas tanah. Hal itu terbukti dari :

1. Selalu ditekan untuk menerapkan kebijakan pusat tanpa memperhatikan aspirasi rakyat.¹⁸⁷
2. Tidak berusaha mengakomodir permasalahan tanah adat dalam peraturan daerah. Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Kakanwil BPN Propinsi Papua tanggal 15 Mei 2000, mengatakan bahwa, pemerintah daerah Papua selalu berpatokan pada peraturan yang lebih tinggi tingkatannya seperti keputusan Menteri dan lain-lain. Perhatian Pemda Papua hanya pada bentuk pengakuan terhadap hak ulayat berupa recognisi, recognisi itu berupa : fasilitas umum dan benda yang bermanfaat bagi masyarakat (bermanfaat menurut Pemda).

¹⁸⁷ Kepala Bagian Perencanaan Pemanfaatan Hutan Kabupaten Nabire mengatakan : "Ibu tahu bukan, bagaimana keadaan bangsa kita di masa lalu ?".

Hal senada juga dikatakan oleh kepala bagian penyediaan lokasi Kakanwil Transmigrasi dan PPH tanggal 26 Nopember 2000.

3. Tidak terlihatnya upaya pemerintah Daerah untuk memberikan penerangan dan penyuluhan hukum formal yang ada. Dari lokasi penelitian terungkap bahwa selama ini masyarakat kebanyakan tidak tahu tentang peraturan hukum yang berlaku, sehingga tidak menyadari hak-haknya. Padahal oleh pemerintah selalu menganggap masyarakat harus mengetahui suatu produk undang-undang/hukum dengan menggunakan istilah "Fiktie hukum". Pemerintah daerah juga tidak pernah berupaya melakukan penerangan hukum, kalau ada pun hanya dilakukan di daerah perkotaan saja. Selama ini, pendampingan penyadaran hak-hak masyarakat dilakukan oleh LSM, itu pun mendampingi warga pada saat menghadapi masalah.
4. Pemda tidak memahami pola dan tipe penggunaan dan pemanfaatan tanah dari suku-suku yang ada di Papua karena akan membantu dalam proses pembebasan tanah. Tipe penggunaan manakah yang harus dibebaskan dari individual atau dari kelompok-kelompok tertentu atau suku secara keseluruhan. Menurut Kakanwil BPN Papua, penelitian untuk menentukan batas-batas tanah adat dan kepemilikannya, memakan waktu, tenaga dan biaya yang amat besar sehingga sampai saat ini Pemda Papua hanya bisa melakukan pemetaan wilayah di sekitar perkotaan, dan belum menyeluruh diseluruh pelosok tanah Papua.

Dari konflik-konflik kepentingan antara penguasa dan / atau pemodal dengan masyarakat disimpulkan bahwa sebenarnya masyarakat Papua tidak anti pembangunan, juga tidak anti pemerintah, apabila para pengambil kebijakan di pemerintah mau mengerti dan memahami aspirasi mereka, mendengarkan apa yang dikehendaki, dan melakukan pendekatan pengayoman.

Dengan berubahnya sistem kekuasaan dari pemerintah orde baru ke arah reformasi, penyampaian aspirasi yang selama orde baru tersumbat, kini terbuka belakang hari di Papua muncul kasus-kasus tanah Ulayat di Papua yang digugat melalui Pengadilan. Di Pengadilan Negeri Jayapura misalnya, tercatat untuk tahun 2000 sekitar 90 % kasus yang masuk ke Pengadilan Jayapura adalah kasus tanah.

Inti Permasalahan adalah menuntut kembali tanah Ulayat yang telah dimanfaatkan oleh pemerintah untuk berbagai kegiatan pembangunan terutama untuk lokasi transmigrasi, perkebunan, perluasan dan pengembangan kota. Dari kenyataan seperti ini dapat dibayangkan betapa masyarakat tidak puas dengan praktek-praktek pembebasan Hak Ulayat yang selama ini dijalankan, sementara hak mereka untuk menyuarakan apa yang mereka kehendakipun dipasung dengan memberikan stigma-stigma yang menakutkan masyarakat, misalnya GKP, OPM, dan sebagainya. Sehingga perlu dicari upaya pendekatan yang tepat dalam melaksanakan pembebasan tanah Ulayat dan ditingkat pusat juga perlu dipikirkan untuk mengakomodir Hak Ulayat ke dalam hukum formal dan kebijakan-kebijakan yang dihasilkannya..

Saat ini reformasi sedang bergulir, kekuatan-keluatan reformasi dengan mahasiswa sebagai ujung tombaknya, memang telah berhasil menumbangkan “Soko Guru” utama rezim orde baru, yaitu dengan lengsernya Soeharto dari kedudukannya sebagai presiden. Namun, ini belum berarti runtuhnya Orde baru secara keseluruhan sebagai sebuah rezim dan seluruh sistem.

Apa yang semula hanya dipercayai sebagai sekedar krisis moneter ternyata telah membongkar kenyataan adanya kebobrokan di berbagai bidang, ekonomi, sosial, politis dan moral yang menyebabkan rakyat kecil semakin terpuruk. Di sini reformasi dimaksudkan sebagai suatu gerakan pembaharuan yang bertujuan mengoreksi bekerjanya institusi, dan berusaha menghilangkan berbagai kebobrokan yang dianggap sebagai sumber *malfunction*-nya institusi-institusi dalam suatu tatanan sosial yang ada.¹⁸⁸

Jadi di sini tujuan dari pada reformasi lebih kepada memperbaharui fungsi dari pada memperbaharui struktur. Reformasi juga berusaha membongkar nilai-nilai tetapi tidak seluruhnya, melainkan hanya *selected aspects* saja dari tatanan sosial yang ada.

Salah satu kebobrokan yang ditemui di masa lalu adalah kebobrokan di bidang agraria yaitu terpasungnya hak-hak masyarakat adat dan masyarakat pedesaan, karena itu reformasi di bidang agraria juga urgen untuk dipikirkan. Salah satu kebijakan menyangkut reformasi agraria adalah mengintegrasikan hak-hak masyarakat adat kedalam UUPA. Namun upaya ini sangat sulit tanpa keterlibatan berbagai pihak terutama pemerintah daerah dan masyarakat adat

¹⁸⁸ Gunawan Wiradi, *Reformasi Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2000

yang bersangkutan. Oleh karena itu upaya-upaya di bawah ini bisa membantu terlaksananya pengintegrasian hak-hak adat dalam UUPA (khususnya Papua) yaitu :

1. Dari hasil penelitian ini diketahui bahwa pengalih-fungsian tanah adat melalui lembaga pembebasan sebagaimana diuraikan di atas telah merugikan masyarakat setempat baik dari segi ekonomi, budaya dan sosial karena terbukti :

- Dari segi ekonomi, dialih-fungsikannya tanah tersebut telah terjadi pencaplokkan dan penyempitan lahan-lahan produksi pertanian, perladangan berpindah, serta penyempitan sumber-sumber penghidupan yang lain.
- Dari segi budaya, hutan, sungai, gunung yang menuju ke tempat upacara adat ikut dihancurkan dan secara sosial terjadi penurunan status karena berkurangnya luas tanah yang dimiliki atau dikuasai.

Oleh karena itu pendekatan dari segi ekonomi, sosial budaya, historis yuridis dan pemahaman norma adat pertanahan dari sudut pandang masyarakat pelaku dan komitmen untuk menemukan akar permasalahan, dan mengupayakan jalan keluarnya digunakan sebagai dasar berpijak dalam upaya pembaharuan hukum formal (agraria).

2. Pemerintah daerah mempunyai tanggungjawab yang besar untuk melakukan pemetaan wilayah yang jelas, karena selama ini Pemda Papua tidak memiliki peta pemetaan wilayah.¹⁸⁹ Apabila ada pemetaan wilayah maka akan diketahui batas-batas pemilikan hak Ulayat antara satu

¹⁸⁹ Wawancara dengan Bapak H. Simanjuntak, Pengacara di Jayapura, Tanggal 29 Mei 1999

kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat yang lain sehingga apabila mau membebaskan tanah agar pemberian ganti rugi tidak salah alamat, sebagaimana yang terjadi di beberapa daerah di Papua. Selama ini masyarakat mengetahui batas-batas Hak Ulayatnya sesuai batas dan tanda alam, misalnya sungai, gunung, pohon, bukit dan sebagainya.

3. Perlu dipahami pemahaman mengenai tipe-tipe penggunaan tanah dan pola penguasannya di Papua. Karena akan memberikan arahan untuk mengintegrasikannya kedalam ketentuan formal sekaligus dalam melakukan pembebasan tanah, bagi pembangunan, pemahaman tentang adat ini dapat menjadi pedoman untuk menentukan tipe penggunaan yang manakah yang harus dibebaskan dari individu atau dari kelompok-kelompok tertentu atau suku secara keseluruhan.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

4.1.1 Kesimpulan Umum

Bahwa pembebasan hak ulayat atas tanah yang dilegitimasi oleh Undang-Undang Pokok Agraria khususnya Pasal 3, peraturan pelaksanaan berupa peraturan mengenai pembebasan hak atas tanah dan peraturan mengenai eksploitasi hutan khususnya HPH ternyata tidak fungsional bagi masyarakat lokal, namun telah mengubah (engineer) masyarakat karena :

- A. Isi peraturan tersebut tidak memahami premis-premis engineering sebagaimana dikemukakan oleh Roscoe Pound, dalam hal ini tidak memperhatikan konsep *suitgeneris* dan tidak memasukkan nilai-nilai universal dari tatanan masyarakat kedalam susunan peraturan
- B. Berlakunya peraturan yang tidak memahami premis-premis engineering dalam suatu masyarakat seperti Papua telah membawa perubahan dan implikasi yang tidak dikehendaki serta merugikan kepentingan masyarakat adat.

Sebaliknya peraturan-peraturan tersebut fungsional bagi pemerintah, investor dan pihak-pihak yang membutuhkan tanah Ulayat karena mereka bisa mendapatkan tanah ulayat secara mudah, murah dan tidak melalui prosedur yang berbelit-belit.

4.1.2 Kesimpulan Khusus

1. Dalam praktek pembebasan Hak Ulayat atas tanah di Papua terdapat:
 - a. Perbedaan persepsi antara masyarakat pemegang hak ulayat dengan pemerintah, di mana masyarakat merasa berhak atas tanah ulayatnya secara kekal dan tidak terbatas sehingga mengharapkan pembayaran ganti rugi dan sebaliknya pemerintah dan investor dengan legitimasi UUPA dan peraturan pelaksanaannya menganggap bahwa tanah ulayat adalah tanah negara sehingga dapat diambil kapanpun dengan alasan pembangunan dengan memberikan recognisi berupa pembangunan fasilitas umum dan materi yang bermanfaat bagi masyarakat.
 - b. Adanya praktek pembebasan hak ulayat atas tanah melalui intimidasi dan paksaan dengan melibatkan aparat keamanan dalam setiap kali ada musyawarah dengan masyarakat.
 - c. Terdapat indikasi penyalahgunaan keadaan masyarakat terutama kebiasaan mengkonsumsi minuman alkohol dalam setiap kali transaksi tanah dengan investor
2. Praktek pembebasan hak ulayat atas tanah dan eksploitasi hutan telah menimbulkan implikasi dampak baik dampak positif maupun dampak negatif dalam kehidupan orang Papua.
 - a. Dampak positifnya adalah : dapat menikmati sarana dan prasarana fisik seperti jalan, sarana pendidikan, kesehatan, lapangan pekerjaan disektor formal bagi yang berpendidikan cukup,

sebagai buruh perkebunan walaupun dengan upah rendah dan dari sektor kehutanan ada benefit dan profit walaupun sebagian dari benefit dan profit itu bocor ke luar daerah.

- b. Dampak negatifnya adalah : dengan dialih fungsikannya tanah ulayat menjadi mega proyek pembangunan mengakibatkan :
1. Bergesernya nilai penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan hukum adat yang tadinya dimiliki secara mutlak oleh warga setempat untuk kepentingan keluarganya dan persekutuanannya dalam menunjang kehidupannya seperti : tempat bercocok tanam, mendirikan rumah, berburu, mengumpulkan hasil hutan, tempat meramu, tempat penyelenggara upacara-upacara religio-magis, kini menjadi tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh orang lain/pendatang dan menjadi bernilai ekonomis tinggi.
 2. Pergeseran penduduk lokal ke lokasi-lokasi yang tidak strategis yaitu ke pinggiran kota karena lokasi tanah mereka sudah diambil untuk kepentingan pembangunan.
 3. Kehilangan mata pencaharian sebagai petani, meramu sagu dan mengumpulkan hasil hutan dan beralih menjadi pegawai, buruh perkebunan dengan upah yang rendah, atau bahkan menjadi pengangguran karena tidak memiliki kemampuan lebih untuk menjadi pegawai yang bisa digaji.

4. Pembukaan isolasi untuk lokasi transmigrasi telah menimbulkan arus urbanisasi yang menyebabkan penduduk lokal dikota mengenal minuman keras pelacuran dan dunia hitam lainnya.
 5. Dampak negatif dari eksploitasi hutan adalah menurunnya pendapatan masyarakat dari sektor hutan, terjadinya pergeseran budaya, kehilangan akses untuk memanfaatkan hutan dan kerusakan hutan.
3. Pengaruh pembebasan hak Ulayat atas tanah terhadap perubahan sosial meliputi :
- a. Berubahnya pola kepemimpinan adat karena tersaingi dan terdesak oleh lembaga kepemimpinan formal yaitu negara.
 - b. Berubahnya pola penguasaan dan kepemilikan tanah dari yang bersifat komunal menjadi individual yang bersertifikat.
 - c. Mengubah perspektif kaum muda tentang tanah dari bernilai sosial magis semata menjadi bernilai ekonomis yang tinggi. Ekonomi uang telah mengubah susut pandang sebagian masyarakat Papua, akan tetapi tidak membantu mereka siap mental untuk masuk kedalam perekonomian uang yang sesungguhnya.
 - d. Adanya kasus penjualan tanah oleh warga transmigrasi, perluasan areal transmigrasi melebihi rencana semula untuk tujuan-tujuan yang kurang dapat dipertanggungjawabkan, gejala pencamplokan

tanah oleh investor di daerah-daerah yang diperkirakan akan segera berkembang dengan motif investasi atau bahkan spekulasi dan kelak dijual dengan harga tinggi, pemasungan hak masyarakat adat dalam mengambil manfaat dari hasil hutan menimbulkan kecemburuan sosial.

4. Pemerintah, khususnya pemerintah daerah tidak berperan untuk mengakomodir dan menghargai eksistensi hak Ulayat di Papua, hal ini terbukti dari :
 - a. Pembuat kebijakan tidak berusaha mengakomodir permasalahan hak ulayat dan tidak menghargainya dan memberikan kewenangan yang amat besar pada negara sehingga kepentingan masyarakat lokal terdesak
 - b. Pemerintah pusat menjadikan pemerintah daerah sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dan karenanya pemilihan dan penempatan elit birokrasi di daerahpun turut di rekayasa sehingga aspirasi hak Ulayat sama sekali tidak mendapat tempat.
 - c. Peranan pemerintah daerah untuk melindungi hak ulayat tidak terlihat, hal itu terbukti dari kenyataan : pemaksaan pemberian recognisi yang tidak disukai oleh masyarakat. Adanya upaya pemaksaan dan intimidasi dalam pembebasan tanah ulayat, tidak terlihat upaya penyuluhan hukum di daerah-daerah, tidak berusaha memahami pola penguasaan dan pemilikan tanah secara adat menimbulkan penyampaian ganti rugi salah alamat.

4.2 Saran-Saran

4.2.1 Saran Umum

UUPA khususnya pasal 3, peraturan pelaksanaannya dan pasal 6 PP No 21 tahun 1970 HPH perlu dielaborasi diubah dan dicabut dan segera membuat peraturan baru dengan memahami premis-premis engineering dalam hal ini dengan memperhatikan konsep hukum yang berkeadilan, perlindungan dan pembangunan serta memasukan nilai-nilai universal dari tatanan masyarakat ke dalam susunan peraturan agar peraturan tersebut fungsional bagi seluruh lapisan masyarakat.

4.2.2 Saran Khusus

1. Agar dalam praktek pembebasan tanah harus memperhatikan aspirasi masyarakat, tidak menggunakan intimidasi, paksaan dan penyalahgunaan keadaan masyarakat.
2. Pemerintah dan investor perlu menciptakan lapangan pekerjaan yang layak bagi masyarakat yang tanah ulayatnya diambil agar setelah tanah mereka diambil mereka terserap dalam pekerjaan yang bisa memberikan jaminan hidup dan bagi kaum muda terhindar dari keinginan untuk berurbanisasi ke kota yang bisa menjerumuskan mereka pada alkohol dan pelacuran.
3. Agar tidak menimbulkan kecemburuan sosial yang mengarah pada pembangkangan dan pemberontakan maka perlu dicari akar permasalahannya yaitu belum meratanya hasil pembangunan

.Karenanya masyarakat lokal perlu diberi kesempatan, didorong dan diarahkan pemerataan pendidikan pemerataan kesempatan kerja perlu diwujudkan.

- 4 Dengan adanya kebijakan Otonomi Daerah diharapkan agar semua kelemahan dan kebobrokan yang telah diciptakan oleh pemerintah Orde Baru di Papua dapat dibenahi dan digantikan oleh aparat Pemerintah Daerah yang bersih dari intrik-intrik KKN dan dapat menghargai dan mengakomodir eksistensi hak ulayat serta memberikan ganti rugi yang memadai sebagaimana diharapkan oleh warga masyarakat saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1996, **Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 1986, **Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum Dan Masyarakat**, Media Sarana Press, Jakarta.
- Aditjondro, George.J, 1989, **Tipologi Budaya Penduduk Asli Irian Jaya**, Makalah untuk mata kuliah pilihan Etnografi Irian Jaya di UKSW, Salatiga.
- Ahmadi, Abu, 1988, **Ilmu Sosial Dasar**, Bina Aksara, Jakarta.
- Aman (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara), 1999, **Menggugat Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara**, Prosiding Sarasehan Masyarakat adat Nusantara, Jakarta 15 – 16 maret 1999.
- Beanal, Lidya, 1999, **Arti Tanah Menurut Suku Amungme**, Forum Lorenstz Semarang.
- Berger, L Peter, 1998, **Inovation to Sociology A Humanistic Prespective**, (alih Bahasa Daniel Dhakidea), Intisarana Aksara.
- Boelars Jan, 1991, **Manusia Irian Dahulu Sekarang dan Masa Mendatang**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Chairuddin Ok, 1993, **Sosiologi Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta.
- Chambell Tom, 1994, **Tujuh Teori Sosial (Sketsa, Penilaian Dan Perbandingan)**, Kanisius, Yogyakarta.
- Darmodihardjo Darji dan Sidharta, 1996, **Pokok-Pokok Filsafat Hukum Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia**, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Dietz Ton, 1998, **Pengakuan Hak Atas Sumber Daya Alam**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Draf Penelitian Kerjasama Fakultas Hukum UGM dan Badan Pertanahan Nasional (BPN), 1997, **Studi Tentang Hukum Adat Pertanahan di Irian Jaya/Papua**, Yogyakarta.

UYT-POSIAA-UNDIP

- Dimiyati Khuszaifah, 1996, **Profil Institusi Pelepas Uang Dalam Masyarakat Pedesaan**, Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Fakih Mansour, 1995, **Tanah Sebagai Sumber Krisis Sosial Di Masa Mendatang Dalam : Tanah Rakyat Dan Demokrasi**, Forum LSM/LPSM, Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Fauzi Noer, Dalam Maria Rita Ruwi Astuti, 2000, **Sesat Pikir "Politik Hukum Agraria membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak-Hak Adat**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- , 2000, **Otonomi Daerah Dan Sengketa Tanah**, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- , 1999, **Petani Dan Penguasa : Dinamika Perjalanan Politik Agraria Di Indonesia**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Friedman, 1960, **Legal Theory**, Fourth Edition, Stevens and Sons Limited, London.
- Garuda Nusantara Abdul Hakim, 1994, **Sengketa Agraria, Dalam Masdan Mas'udi, Teologi Tanah**, P3M, Jakarta.
- Gunawan Rimbo, 1998, **Industrialisasi Kehutanan Dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Adat, Kasus Kalimantan Timur**, Yayasan Akatiga, Bandung.
- Harsono Budi, 1997, **Hukum Agraria Indonesia**, Djambatan, Jakarta.
- Hazairin, 1976, **Tujuh Serangkai Tentang Hukum**, Tinta Mas, Jakarta.
- Hoebel E Adamson Dalam Rahardjo Satjipto, 1983, **Hukum Dan Perubahan Sosial**, Alumni, Bandung.
- Ihalo, John, 1990, **Hak-hak Adat atas Tanah di Irian Jaya Dalam Kaitannya Dengan Sengketa Tanah**, Gramedia, Jakarta.
- Koentjoroningrat, 1982, **Kebudayaan ,Mentalitas dan Pembangunan**, PT. Gramedia, Jakarta.
- Korwa Abner Dkk, 1993, **Program Pengembangan Pariwisata Dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Sekitar Studi Pada Masyarakat Marao, BiakTimur**, Oleh Yayasan Pengembangan Masyarakat Desa Irian Jaya (YPMD), Jayapura.

- Kusumaatmadja Mochtar, 1976, **Fungsi Hukum Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional**, Bina Cipta, Bandung.
- Laporan Hasil penelitian Tentang Integrasi Hak Ulayat Kedalam Yurisdiksi UUPA Di Jawa Dan Madura** kerja sama Fakultas Hukum UGM dan Departemen Dalam Negeri, Yogyakarta, 1975.
- Lev, S Daniel, 1998, **Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum Di Indonesia**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- , 1990, **Hukum Dan Politik di Indonesia (Kesinambungan dan Perubahan)**, LP3ES, Jakarta.
- Mahendra AA. Oka, 1996, **Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Mansoben, Jhasua R, 1995, **Sistem Politik Tradisional Irian Jaya**, LIPI-RUL, Jakarta.
- Mardimin, Yohanes, 1996, **Dimensi Kritis Proses Pembangunan Di Indonesia** Kanisius, Yogyakarta.
- Moleang .J, Lexi, 1995, **Metodologi Penelitian Kualitatif**, Remaja Rosdharja, Bandung.
- Mujiono, 1997, **Politik Hukum Agraria**, Liberty, Yogyakarta.
- Nasution S, 1996, **Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif**, Tarsito, Bandung.
- Nonet, Philipe and Selznick Philip, **Law And Society in Transition, Forward Responsive Law**, London : Harpen And Row Publisher.
- Paloma Margaret M, 2000, **Sosiologi Kontemporer**, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Parlindungan AP, 1993, **Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria**, Mandar Maju, Bandung.
- Perangin, Effendi, 1994, **Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum**, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Petocs R.G, 1987, **Konservasi Alam Dan Pembangunan di Irian Jaya : Strategi Pemanfaatan Sumber Daya Alam Secara Rasional**, Pustaka Grafika Perss, Jakarta.
- Poerwadarminta W.J.S, 1990, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**

- Pospisil, 1974, **Antropologi Of Law: A. Comparative Theory**, HR AF Press New Haven.
- Rahardjo, Satjipto, 1991, **Ilmu Hukum**, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- , 1983, **Permasalahan Hukum di Indonesia**, Almuni, Bandung.
- , 1983, **Hukum dan Perubahan Sosial**, Alumni, Bandung.
- , 1983, **Aneka Persoalan Hukum dalam Masyarakat**, Alumni, Bandung.
- , 1981, **Hukum Dan Masyarakat**, Angkasa, Bandung.
- Rizer, George, 1992, **Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda**, Penyadur Alimandan, Rajawali Pers, Jakarta.
- Ruchiayat, Eddy, 1999, **Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi**, Alumni, Bandung.
- Ruwiastuti, Maria Rita, 2000, **Sesat Pikir "Politik Hukum Agraria, Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak-Hak Adat, Kerja sama Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.**
- Santos, B.De Sausa, 1995, **Toward A New Command Sense Law, Science And Political In Paradigmatic Transition**, NewYork, Routledge.
- Scmid JJ, Von, 1988, **Ahli – Ahli pikir Besar Tetang Negara Dan Hukum** Diterjemahkan oleh R. Wiratno, Djamaludin DT, Singomanggoro dan Djamadi, PT. Pembangunan, Jakarta.
- Soejatmiko, 1994, **Etika Pembebasan**, LP3ES, Jakarta.
- Soekanto, 1975, **Masyarakat Hukum Adat di Jawa Dan Madura, Dalam Laporan Penelitian Tentang Integrasi Hak Ulayat Ke Dalam Yurisdiksi UUPA di Jawa dan Madura, Jilid II, FH UGM, Yogyakarta.**
- Soekanto, Soeryono Dan Pamudji Sri, 1985, **Penelitian Hukum Normatif**, CV Rajawali Press, Jakarta
- Soekanto, Soeryono, 1998, **Pokok-Pokok Sosiologi : Menuju Masyarakat Industri**, Tria Wacana, Yogyakarta.

- Soekanto, Soeryono, 1993, **Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat**, Rajawali Press, Jakarta.
- , 1993, **Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia**, Rajawali Press, Jakarta.
- , 1991, **Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 1990, **Sosiologi Suatu Pengantar**, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , 1983, **Penegakan Hukum**, Bina Cipta.
- , 1982, **Kesadaran Dan Kepatuhan Hukum**, Rajawali Press, Jakarta.
-
- Soemitro Rony Hanitiyo, 1998, **Politik Kekuasaan dan Hukum (Pendekatan Manajemen Hukum)**, Penerbit Universitas Diponegoro.
- , 1994, **Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- , 1989, **Prespektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum**, Agung Press, Semarang.
- , 1985, **Studi Hukum Dan Masyarakat**, Alumni, Bandung.
- Soetjipto S, 1991, **Transformasi Sosial : Menuju Masyarakat Industri**, Tri Wacana, Yogyakarta.
- Soetrisno Loekman, 1995, **Tanah Dan Masa Depan Rakyat Indonesia di Pedesaan, Dalam : Tanah Rakyat Dan Demokrasi**, LSM/LPSM, DI Yogyakarta..
- Suyudi Wironoto, 1992, **Himpunan Peraturan Pembebasan Tanah**, Dharma Bhakti, Jakarta.
- Suhendar Endang, Kosim Ifdhal, 1996, **Mengabaikan Keadilan Demi Pertumbuhan Ekonomi (Tinjauan Kritis Terhadap Kebijakan Pertanahan Orde Baru)**, Akatiga-ELSAM, Jakarta.
- Sumardjono Maria, 1995, **Studi Hak Atas Tanah Adat**.

Susanto I.S, 1999, **Kejahatan Korporasi Di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Madya**, FH UNDIP Semarang.

-----, 1996, **Bahan Kuliah Lembaga Dan Pranata Hukum**, Pada Magister Ilmu Hukum UNDIP, Semarang.

Suseno Franz Magnis, 1995, **Kuasa Dan Moral**, Gramedia, Jakarta.

Unger Roberto M, 1999, **Gerakan Studi Hukum Kritis**, ELSAM, Jakarta.

Warsito Rukmadi, 1995, **Transmigrasi Dari Daerah Asal Sampai Benturan Budaya Di Tempat Pemukiman**, UKSW, Salatiga.

Wignyosoebroto Soetandyo, 1994, **Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia**, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Wiradi Gunawan, 2000, **Reformasi Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir**, Pustaka pelajar, Yogyakarta.

YPMD-IRJA, 1994, **Hilangnya Hak Kami Atas Tanah**, YPMD, Irian Jaya.

Zamroni, 1992, **Pengantar Pengembangan Teori Sosial**, Tiara Wacana, Yogyakarta.

Makalah

Rahardjo Satjipto, 1979, **Keadaan Dan Permasalahan Penegakkan Hukum Dewasa Ini**, Makalah dalam simposium Masalah penegakan Hukum BPHN, Denpasar.

Susanto I.S, 1992, **Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial**, Makalah Disampaikan Pada Lokakarya nasional untuk pengembangan Sumber daya Manusia, IMKA, Semarang.

Undang-Undang Dan PP

UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

UU No 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan.

UU No 3 tahun 1972 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi.

PP No 21 Tahun 1970 Tentang Hak Pengusahaan Hutan.

Surat Keputusan

Keppres No 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No 5 Tahun 1999 Tentang Penyamaan Persepsi Tentang Hak Ulayat

Surat Kabar Dan Majalah :

Tifa Irian Edisi 25 Januari 1993

Tifa Irian Edisi 15 Mei 1996

Cendrawasih Post Edisi 16 Juni 1996

Tifa Irian Edisi 10 Agustus 1997

Tifa Irian Edisi 15 Januari 1998

Warassih Esmi, 1997, **Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kotamadya Semarang**, Dalam majalah Masalah-Masalah Hukum, Diterbitkan Oleh Fakultas Hukum UNDIP Edisi 5 Semarang.

Warassih Esmi, 1991, **Hukum Sebagai Sistem Norma Dan Fungsi-Fungsinya** Dalam Majalah Masalah-masalah Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, No. 5 Tahun XXVI/ 1991, Semarang.

Warassih Esmi, 1983, **Pembinaan Kesadaran Hukum**, Dalam Majalah Masalah-masalah Hukum, Makalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, No.5 Tahun XII/1983, Semarang.