

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di dalam Perubahan kedua UUD 1945 (Amandemen kedua), terdapat 2 (dua) pasal yang mengakui dan menghormati hak playas masyarakat hukum adat yaitu Pasal 18 ayat (2) ¹. Dan Pasal 28 I ayat (3)². Pasal 18 UUD 1945 yang semula hanya terdiri dari 1 (satu) ayat, berubah menjadi 7 (tujuh) ayat ditambah dengan Pasal 18 A terdiri dari 2 (dua) ayat dan Pasal 18 B juga terdiri dari dua ayat. Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 memuat ketentuan tentang pengakuan dan penghormatan terhadap hak ulayat yang berbunyi sebagai berikut : “ Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia , yang di atur dalam undang-undang.³

Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah-tanah ini pun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan hak ulayat itu masih ada, hal mana akan diuraikan lebih lanjut dalam nomor 3 di bawah ini. Berikutnyan dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan negara sebagai yang disebut dalam Pasal 3 diadakan

¹ *Ha-Hak Atas Tanah (Kartini Muuljadi Gunawan widjaja) Seri hukum harta kekayaan :hak ha katas .(jakata: kencana 2008 hal 8)*

² *Ibid 9.10*

³ *Ibid 11.12*

ketentuan-ketentuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara dewasa ini. Pasal 3 itu menentukan, bahwa : “ Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataan yang masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. ⁴

Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui sebagai resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa didalam melaksanakan peraturan-peraturan agrarian hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubungan dengan disebutkan hak ulayat di dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya, di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya Hak Guna Usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan. Sebelumnya akan

⁴ *Ibid* 9

didengar pendapatnya dan di akan diberi “recognitie” ,yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu.⁵

Tetapi sebaliknya tidaklah dapat di benarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian Hak Guna Usaha itu, sedangkan pemberian hak 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 menamba hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri seringkali terlambat karena pendapat kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua dari ketentuan dari pasal 3 tersebut diatas. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat di benarkan, jika didalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayat secara mutlak, seakan- akan ia terlepas daripada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainya di dalam lingkungan negara sebagai kesatuan. Asas pokok yang tercantum dalam

⁵ *Ibid*16

pasal 2 dan dalam praktiknya pun akan membawa akibat terhambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya.

Hak atas tanah oleh masyarakat adat di kenal sebagai ‘’Hak Ulayat’’, yaitu suatu hak yang dipunyai atau melekat pada masyarakat adat karena hukum dan budayanya yang memberi wewenang kepada untuk menguasai seluruh tanah atau yang disebut Tanah Ulayat yang berada dalam kekuasaannya untuk dimanfaatkan sesuai dan fungsinya bagi kelangsungan kehidupan masyarakat adat. Oleh karena itu, pengkuat terhadap masyarakat hukum adat hak-haknya dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Hasil Amandemen Kedua), menyebutkan bahwa: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang di atur oleh Undang-undang.’’

Perlindungan hak-hak masyarakat adat dapat dalam pasal 43 ayat (1) sampai dengan ayat (5) Undang-undang no 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menyatakan bahwa :

1. Pemerintah Provinsi papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan pedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku

2. Hak-hak masyarakat adat disebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
3. Pelaksana hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasah adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang memperoleh pihak lain secara sah menurut tata cara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
4. Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat dan warga bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang di perlukan maupun imbalannya
5. Pemerintah provinsi, kabupaten/kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian tanah ulayat dan bekas hak perorangan secara adil dan bijaksana, sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan para pihak bersangkutan.⁶

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

⁶ Maria S.W, sumadjono,*kebijakan pertanahan antara regulasi dan inplementasi*, Kompas di Jakarta, 2005 Hal 182

1. Bagaimana sengketa hak ulayat antara marga Wonatorei, dengan Pemerintah dalam pembangunan perumahan pemda di ronggaiwa Kabupaten Waropen?
2. Bagaimana Pemerintah menyelesaikan sengketa hak ulayat antara marga Wonatorei dengan pemerintah daerah kabupaten waropen| dalam pembangunan perumahan pemda di ronggaiwa Kabupaten Waropen?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui sengketa hak ulayat antara marga Wonatorei dengan Pemerintah dalam pembangunan perumahan pemda di ronggaiwa kabupaten waropen.
2. Untuk mengetahui Pemerintah menyelesaikan sengketa hak ulayat antara marga Wonatorei dengan Pemerintah daerah waropen dalam membangun perumahan Pemda di Ronggaiwa di Kabupaten Waropen.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penulisan yang dikemukakan di atas, maka manfaat yang diharapkan dair penulisan ini adalah :

1. Sebagai acuan Pemerintah Kabupaten Waropen dalam menyelesaikan sengketa tanah adat di ronggaiwa Kabupaten Waropen.
2. Memberikan kajian tentang perlindungan hak-hak masyarakat adat terdapat dalam Pasal 43 ayat (1) sampai dengan ayat (5) Undang-

undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

E. Tinjauan Pustaka

Hukum Adat pertama kali disampaikan oleh Prof. Snouck Hurgronje merupakan seseorang yang Ahli Sastra Timur dari Belanda 1894. Sebelum istilah Hukum Adat berkembang seperti saat ini, dahulu dikenal dengan istilah *Adat Recht*. Prof. Snouck Hurgronje. Di dalam bukunya *de Atjehers* (Aceh) pada tahun 1893-1894 menyatakan hukum rakyat Indonesia yang tidak dikodifikasi yaitu *de Atjehers*.⁷ Hukum adat adalah norma hukum yang terbentuk atau tercipta dalam suatu masyarakat yang berhubungan dengan perilaku manusia apabila dilanggarnya akan mendapatkan sanksi adat.⁸ Peraturan Menteri Negara Agrariaan/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Selanjutnya memberikan pengertian sebagai berikut :

- a. Di dalam pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa : “ *Hak ulayat* yang serupa untuk masyarakat hukum adat (selanjutnya di sebut hak ulayat) adalah kewenangan menurut hukum adat di mempunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah yang merupakan lingkungan hidup untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya yang timbul dari

⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm 12.

⁸ Sorjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali pers, Jakarta, 2012, hlm. 117.

hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak putus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.”

- b. Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa : “ *Tanah ulayat* adalah bidang tanah yang di atasnya terhadap hak suatu masyarakat ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu”.
- c. Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa :” *Masyarakat adat* adalah warga masyarakat asli papua yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi antara para anggotanya.”
- d. Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwa : “*Hak ulayat* adalah hak persetujuan yang di mempunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah merupakan lingkungan hidup para warganya yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah,hutan, dan air serta isi sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Kedaulatan tertinggi atas kepemilikan tanah adat ada pada persekutuan hukum, yang dimaksud dengan hak persekutuan atas tanah adalah hak persekutuan (hak masyarakat hukum) dalam hukum adat terhadap tanah tersebut; misalnya hak untuk menguasai tanah, memanfaatkan tanah itu, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atasnya, atau berburu binatang-binatang yang hidup di atas tanah itu. Hak masyarakat hukum adat atas tanah ini disebut juga “*HakPertuanan*”.

Menurut C. Van Vollenhoven,⁹ disebut dengan istilah “*beschikking*”, sedangkan tanah sebagai wilayahnya disebut “*beschikkingkring*”. Terhadap wilayah hak ulayat atau lingkungan ulayat di setiap wilayah Indonesia memiliki istilah yang berbeda-beda, misalnya di Ambon (*patuan*), Kalimantan (*panyampeto*), Jawa (*wawengkon*), Bali (*prabumian pajar*), Angkola (*torluk*), Sulawesi Selatan (*limpo*), Lombok (*paer*), Batak (*golat*) dan Minangkabau (*ulayat*). Sedangkan hak masyarakat hukum adat merupakan hak yang bersifat individu maupun hak yang bersifat komunal. Salah satu hak yang bersifat komunal yang terdapat dalam UUPA adalah Hak Ulayat (wilayah) untuk menunjukan kepada tanah yang merupakan wilayah lingkungan masyarakat hukum bersangkutan.¹⁰

Menurut Boedi Harsono,¹¹ dalam hukum tanah negara-negara dipergunakan apa yang disebut *asas accessie* atau asas perlekatan. Makna asas perlekatan, yakni bahwa bangunan-bangunan dan benda-benda/tanaman yang terdapat di atasnya merupakan satu kesatuan dengan tanah, serta merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Dengan demikian, yang termasuk pengertian hak atas tanah meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak lain. (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 500 dan 571). Pengertian masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di

⁹ Merry Kalalo, Jemmy Sondakh, *Bahan Ajar Hukum Adat, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado, 2012, hlm. 14*

¹⁰ Van Vollenhoven, *Ichtisar lengkap DC Indonesier en zijrt grand jilid 1 (terjemahan Soewargono), Yayasan Badan penerbit Gajah Mada, Jogjakarta, 1956, hlm.16.*

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm 8*

wilayah tertentu, yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas yang sangat besar diantara para anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaannya hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya.¹²

Selain itu juga *Hak Ulayat* merupakan suatu hak yang sudah sangat tua meliputi seluruh Indonesia yang asal muasal bersifat keagamaan. Hak ini dipunyai oleh suatu suku (*stam*), atau oleh sebuah gabungan desa (*dropsbond*) atau biasanya oleh sebuah desa saja, tetapi tidak pernah dipunyai oleh suatu orang individu. *Hak Ulayat* sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam dan ke luar.¹³

Penyelesaian sengketa *non litigasi* atau *alternative* yang lebih dikenal dengan istilah *Alternatif Dispute Resolution* (ADR) diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Mekanisme penyelesaian sengketa dengan cara ini digolongkan dalam media *non litigasi* yaitu merupakan konsep penyelesaian konflik atau sengketa yang kooperatif yang diarahkan pada suatu kesepakatan satu solusi terhadap konflik atau sengketa yang bersifat *win-win solution*. ADR dikembangkan oleh para praktisi hukum dan akademisi sebagai cara

¹² *Ibid*

¹³ *Fakultas Hukum UGM, Laporan Penelitian Integrasi Hak Ulayat ke dalam Yuridiksi UUPA, Depdagri-FH UGM, 1978, hlm 55.*

penyelesaian sengketa yang lebih memiliki akses pada keadilan.¹⁴ Penyelesaian melalui jalur pengadilan bertujuan untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum, maka penyelesaian di luar pengadilan justru yang diutamakan adalah perdamaian dalam mengatasi sengketa yang terjadi di antara yang bersengketa dan bukan mencari pihak yang benar atau salah.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan Kampung Ronggaiwa Kabupaten Waropen

2. Jenis Penelitian

Penelitian yang di gunakan adalah yuridis normatif dan empiris, yuridis normatif yaitu suatu pendekatan yang mengacu pada undang-undang, bahan kepustakaan, peraturan-peraturan tertulis atau bahan-bahan hukum lainnya yang bersifat sekunder, sedangkan yuridis empiris yaitu mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata.¹⁵

3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menitikberatkan pada penggunaan data primer sebagai penyalur kelengkapan data. Dalam penelitian ini yang merupakan bahan dasar dalam penulisan terdiri atas :

¹⁴ Rachamadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm 4.

¹⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm.22.

- a. Bahan hukum primer, yaitu merupakan sejumlah keterangan atau fakta yang secara langsung diperoleh dari penelitian baik dengan observasi maupun wawancara terhadap responden yang diteliti berkaitan dengan perumusan masalah yang telah ditentukan penulis di atas.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang terdapat pada peraturan perundang-undangan atau berbagai perangkat hukum, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dan Peraturan Menteri Negara Agrariaan /atau Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu memberikan petunjuk/penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, internet dan ensiklopedia.¹⁶

4. Populasi dan Sampel

- a) Populasi adalah seluruh data yang menjadi perhatian peneliti dalam suatu ruang lingkup dan waktu yang telah ditentukan.¹⁷
- b) Sampel didefinisikan sebagai bagian dari populasi, dimana merupakan sebagian dari keseluruhan objek dengan ciri dan

¹⁶ *Ibid*, hlm.13

¹⁷ Zuriah Nuzul, *Metode Penelitian Sosial Pendidikan Teori-Aplikasi*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm 116.

karakteristik tertentu.¹⁸ Penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* (sampel bertujuan). Disebut *Purposive* karena tidak semua populasi akan diteliti tetapi ditunjuk atau dipilih yang dianggap mewakili populasi secara keseluruhan, dan karena peneliti merasa sampel yang diambil berdasarkan orang yang paling mengetahui tentang masalah yang akan diteliti oleh peneliti.

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi Pustaka merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari buku-buku dan jurnal terkait serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Observasi merupakan metode pengumpulan data yang ditujukan langsung kepada subjek dan objek penelitian. Observasi adalah jenis pengumpulan data yang meneliti suatu permasalahan yang terjadi yang berguna untuk bahan analisis.
- c. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengadakan tanya jawab dengan responden untuk mendapatkan jawaban yang lebih luas dan tidak terbatas atas suatu pertanyaan.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisa data merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data dalam pola kategori, dan satuan pola sehingga dapat

¹⁸ *Ibid*

ditentukan dan dapat dirumuskan hipotesis kerja yang sistematis. Kemudian data yang dikumpulkan dapat dipertanggung jawabkan, dan dapat menghasilkan jawaban dari suatu permasalahan, oleh karena itu diperlukan adalah data observasi subjek dan objek permasalahan ataupun dengan sarana *interviews* mendalam mengenai suatu permasalahan. Pengelolaan data dilakukan dengan cara editing, yaitu penyusunan kembali data yang ada dengan melakukan penyeleksian hal-hal yang relevan dengan yang tidak relevan dengan penelitian. Selanjutnya dilakukan pengelompokan data secara sistimatis. Analisis data yang ditempuh dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dengan menggunakan metode penguraian deskriptif analisis,