

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Memaknai catatan panjang sejarah politik hukum Indonesia memberi gambaran bahwa dahulu berlaku sistem peradilan formal dan sistem peradilan informal (adat) yang ada pada masa kolonial (Belanda) sampai kemerdekaan Indonesia 17 Agustus Tahun 1945. Walaupun demikian tak terhindari masih ada tata cara formal Belanda yang diadopsi oleh pemerintah Indonesia setelah kemerdekaan, tidak saja melanggengkan tata cara formal Belanda, tapi oleh sebagian orang dianggap lebih baik dan memiliki kepastian hukum yang lebih jelas dibanding tata cara adat yang informal dengan sistem hukum adat bidang peradilan adat, yang dinilai normanya tidak tertulis hanya dipedomani secara turun temurun dari generasi ke generasi. Namun demikian, bila direduksi tidak sedikit putusan pengadilan yang dianggap moderen tersebut dinilai tidak adil oleh sebagian masyarakat adat Indonesia, karena lebih menekankan pada kebenaran prosedural yang formal dibanding perasaan keadilan masyarakat yang dijunjung tinggi oleh masyarakat adat yaitu “**keadilan kolektif atau keadilan kosmis**” bahkan lebih trend dikenal dengan “**keadilan sosial**” sesuai jiwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945). Akibatnya, banyak menyaksikan putusan pengadilan tidak dapat dieksekusi karena masyarakat beranggapan tidak sesuai dengan **rasa keadilan kolektif** sebagai *the living law* dalam masyarakat adat Indonesia yang **multikultural**.

Oleh karena itu, sebagai masyarakat adat **multikultural** masih ada sisi lain yang dihadapi oleh sistem peradilan negara yang formal, adalah ketidakmampuan masyarakat adat yang hidup di daerah-daerah terpencil untuk mengakses sistem peradilan yang sangat

formalitas dan mahak tersebut. Masyarakat hukum adat di daerah terpencil akan sangat sukar untuk memahami prosedur-prosedur peradilan moderen seperti : berdebat soal Undang-Undang, membuat gugatan, membayar biaya perkara, mencari bantuan hukum dan lain-lain, karena mereka sangat tidak terbiasa dengan budaya formastis tersebut. Hal ini tidak saja menjauhkan sistem peradilan dari masyarakat hukum adat, tapi juga bertentangan dengan ide awal hukum itu sendiri, yang menurut **Gustav Radbruch** harus memenuhi **unsur keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum** yang menjadi tujuan hukum.

Kemudian sebagai bagian dari catatan sejarah politik hukum peradilan Indonesia, maka tidak lepas dari sistem peradilan kolonial (Belanda) dalam perkembangannya mempelajari struktur masyarakat hukum adat dan institusi-institusi adat dan agama, yang telah direduksi oleh **van Vollenhoven** dengan mengidentifikasi sembilan belas (19) wilayahh masyarakat hukum adat secara etnografi hukum, urutan ke empat belas (14) pada masyarakat hukum adat Irian (Papua) dalam bukunya "*Adatrecht I*". Dengan identifikasi tersebut hanya secara sederhana menunjukkan bahwa masyarakat hukum adat Papua memiliki perbedaan budaya dan hukum adat berdasarkan tingkat persebaran masyarakat hukum adat sesuai ekologi kebudayaan, meskipun daerahnya saling berdekatan. Namun **van Vollehoven** tidak menunjukkan perbedaan dimaksud secara rinci.¹ Dengan rujukan tersebut, maka Belanda membuat peraturan perundang-undangan untuk memperkuat kedudukan masyarakat hukum adat yang ada yang di dalamnya terdapat peradilan adat.² Selain itu, pada masa Hindia Belanda terdapat tiga golongan penduduk yaitu Golongan Eropa, Timur Asing dan penduduk Pribumi,³ yang tunduk pada sistem hukum masing-masing, yang menunjukkan secara formal

¹ R. Soepomo. *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*. Radjawali Press, Jakarta, 2003 hlm. 60-61.

² R. Soepomo, *Sistem Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia Kedua*, Cetakan Ke Sebelas, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982, h. 100-103.

³ R. Soepomo, *bid.*

pluralisme hukum di Indonesia. Artinya adanya pemberlakuan lebih dari satu sistem hukum yang hidup berdampingan dan berinteraksi terhadap tiga golongan penduduk tersebut. Struktur masyarakat pribumi dan pembagian golongan penduduk mempengaruhi pembentukan dan pemberlakuan berbagai jenis dan jenjang peradilan dan sistem hukum. Peradilan-peradilan yang dimaksud : 1) Peradilan Gubernemen (*Gouvernementsrechtspraak*), 2) Peradilan Pribumi (*Inheemsche rechtspraak*), 3) Peradilan Swapraja (*Zelfbestuur rechtspraak*), 4) Peradilan Agama (*Godsdienstige rechtspraak*) dan 5) Peradilan Desa (*Dorpsjustitie*) atau sekarang Peradilan Adat.⁴ Uraian ke lima lembaga peradilan tersebut menunjukkan pula peradilan-peradilan dimaksud pada saat itu ada gejala pluralisme hukum dari sisi kelembagaan yudikatif di Indonesia.

Bangsa Indonesia setelah merdeka tanggal 17 Agustus Tahun 1945 menghapus pembagian golongan penduduk dengan sistem hukumnya masing-masing dan menyeragamkan sistem peradilan menjadi peradilan negara. Konsekuensinya semua jenis dan jenjang peradilan dihapus dan digantikan dengan peradilan negara (peradilan umum), kecuali pengadilan adat. Hal ini dapat dikaji dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah diamandemen UUD NRI Tahun 1945) sekarang menjadi Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) setelah amandemen “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus yang diatur oleh undang-undang”, dan “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 diatur dalam Undang-Undang”. Pasal 28I ayat (3) “ Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban” dari sisi hak asasi manusia (HAM).

⁴ Hilman Hadikusuma, *Peradilan Adat Di Indonesia*, CV Miswar, Jakarta, 1989, h.37.

UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar Negara Republik Indonesia mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat hukum adat berarti mengakui keberadaan peradilan adat yang memang merupakan warisan nenek moyang sebelum adanya pemerintahan Hindia Belanda dan Negara Republik Indonesia. Dalam rangka penyeragaman sistem peradilan nasional, maka dikeluarkan Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 Tentang Tindakan-tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-pengadilan Sipil, maka *Inheemsche Rechtspraak dan Zelfbestuur Rechtspraak* secara berangsur-angsur tanggal 13 Januari tahun 1951 yang menghapus semua jenis dan jenjang peradilan yang ada pada masa Hindia Belanda, yang terakhir dihapus adalah peradilan di daerah Irian Barat berdasarkan Undang-Undang No. 6 Prps Tahun 1966, kecuali pengadilan desa (adat). Undang-Undang yang pernah berlaku di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dalam penjelasan umum angka 6 mengakui keberadaan masyarakat hukum adat yang di dalamnya terdapat peradilan adat pada masa Orde Baru. Ketika era reformasi tahun 1998 dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai awal tonggak sejarah dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi yang memberi kewenangan kepada daerah secara otonom seluas-luasnya termasuk kewenangan otonomi desa di dalamnya peradilan adat mendapat tempat secara pengakuan. Kemudian berjalannya waktu diubah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan penjabarannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa mengakui keberadaan masyarakat hukum adat yang di dalamnya terdapat peradilan adat. Tidak lepas pula dengan sistem politik hukum di Indonesia diubah pula Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan diundangkannya

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan mengeluarkan Desa. Maka lahir pula Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dengan peraturan pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 yang diubah lagi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 mengakui desa adat dan lembaga desa adat sebagai lembaga kemasyarakatan, secara yuridis negara mengakui keberadaan desa dan desa adat atau dengan penyebutan nama lain..., yang defenisinya dalam Pasal 1 angka 1 mengakui “... kesatuan masyarakat hukum adat....”

Hakekat kedudukan Peradilan Adat dalam sistem Peradilan Nasional berada di luar Peradilan Negara dan memiliki sejarah panjang dalam catatan sejarah politik hukum kolonial sampai pada era kemerdekaan. Misalnya prinsip mendasar secara timbal balik ketika putusan pengadilan adat di ruang publik (masyarakat), maka akan bersentuhan dengan ruang publik sistem hukum peradilan nasional sebagai hukum positif berlaku dalam wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Artinya saat kemerdekaan hingga saat ini interaksi antara kedua sistem hukum lembaga yudikatif formal dan lembaga yudikatif informal belum mendapat titik temu dari sisi “**pengakuan**” terhadap “**kelembagaanya, kewenangannya, dan putusannya**” sesuai tataran norma maupun sistem hukum prakter peradilan di Indonesia sebagai negara hukum dengan ber-kedaulatan ada ditangan rakyat.

Kebijakan politik hukum dengan kodifikasi dan unifikasi hukum terhadap badan sistem hukum peradilan formal (negara) dengan asas sentralisasi dan desentralisasi dihadapkan dengan badan peradilan adat, maka sudah tentu lambat laun badan peradilan informal (adat) mulai ditinggalkan sebagian masyarakat Indonesia. Dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman Kehakiman diatur dengan undang-undang” (setelah amandemen). Kehadiran

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang “Kekuasaan Kehakiman”jo. Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, membuka kemungkinan upaya penyelesaian perkara pidana maupun perdata secara perdamaian atau alternatif. Jelasnya dalam Pasal 38 ayat (2) huruf e “ Fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman ..., “penyelesaian sengketa di luar pengadilan” jo. Pasal 58, sebagai semangat yang termanifestasi dalam sistem peradilan perdata, walaupun tidak tegas menyebut mekanisme peradilan informal (peradilan adat). Oleh sebab itu, perlu dikaji dari sisi legal-normatif mengenai keberadaan kedudukan pengadilan adat yang secara empiris melalui implementasi aturan-aturan ideal dan prosedural dalam sistem peradilan perdata maupun sistem peradilan pidana, khususnya sistem peradilan pidana adat dalam bidang hukum adat sebagai hukum yang hidup (*the living law*) serta menjalankan fungsi kehakiman lembaga penyelesaian sengketa/perkara alternatif dalam masyarakat Indonesia.

Uraian di atas, memberi gambaran menengok kembali sejarah sistem hukum peradilan dengan sistem hukum pada masa pemerintahan kolonial (Belanda) tetap menjadi acuan. Peradilan sistem Eropa Kontinental atau *civil law system* yang di perkenalkan Belanda pada masa penjajahan yang kemudian menjadi bagian dari tradisi sistem hukum Indonesia adalah sesuatu yang asing bagi masyarakat adat Indonesia yang plural. Sebelum Belanda memperkenalkan sistem hukum dan peradilan mereka, masyarakat adat telah memiliki hukum dan adat istiadat yang hidup di masyarakat adat termasuk tata cara penegakan dan tata cara penyelesaian sengketa atau perkara yang terjadi, walaupun tidak tertulis dan terkodifikasi dengan baik. Kemudian ketika Belanda sedikit demi sedikit memperkenalkan sistem hukum dan peradilan dalam keseharian masyarakat pribumi, tatanan adat dan proses-proses penyelesaian sengketa yang didasarkan pada tata budaya dan adat istiadat masing-masing

masyarakat adat, secara perlahan-lahan makin berkurang peran dan fungsinya. Tradisi budaya lisan berganti menjadi tradisi budaya tertulis, kesepakatan lisan berubah menjadi kontrak, penyelesaian sengketa yang informal dan kekeluargaan diganti menjadi penyelesaian melalui ruang pengadilan yang formalitas dan penuh dengan aturan tata karma yang asing bagi sebagian besar masyarakat adat Indonesia. Tak terhindari tata cara formal Belanda yang diadopsi oleh pemerintah Indonesia setelah kemerdekaan tidak saja melanggengkan tata cara formal Belanda, tapi oleh sebagian orang dianggap lebih baik dan memiliki kepastian hukum yang lebih jelas dibanding tata cara adat yang informal. Namun demikian, tidak sedikit putusan pengadilan yang dianggap moderen tersebut dinilai tidak adil oleh masyarakat adat luas karena lebih menekankan pada kebenaran prosedural yang formal dibanding perasaan keadilan masyarakat yang dijunjung tinggi oleh masyarakat adat. Akibatnya, banyak menyaksikan putusan pengadilan tidak dapat dieksekusi karena masyarakat beranggapan tidak sesuai dengan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat adat itu sendiri.

Selain itu pada masa Hindia Belanda terdapat tiga golongan penduduk yaitu Golongan Eropa, Timur Asing dan penduduk Pribumi,⁵ yang tunduk pada sistem hukum masing-masing, yang menunjukkan secara formal pluralisme hukum di Indonesia. Artinya adanya pemberlakuan lebih dari satu sistem hukum yang hidup berdampingan dan berinteraksi terhadap tiga golongan penduduk tersebut. Struktur masyarakat pribumi dan pembagian golongan penduduk mempengaruhi pembentukan dan pemberlakuan berbagai jenis dan jenjang peradilan dan sistem hukum. Peradilan-peradilan yang dimaksud : 1) Peradilan Gubernemen (*Gouvernementsrechtspraak*), 2) Peradilan Pribumi (*Inheemsche rechtspraak*), 3) Peradilan Swapraja (*Zelfbestuur rechtspraak*), 4) Peradilan Agama (*Godsdienstige rechtspraak*) dan 5) Peradilan Desa (*Dorpsjustitie*) atau sekarang Peradilan

⁵ R. Soepomo, *bid.*

Adat.⁶ Uraian ke lima lembaga peradilan tersebut menunjukkan pula peradilan-peradilan dimaksud pada saat itu ada gejala pluralisme hukum dari sisi kelembagaan yudikatif di Indonesia.

Bangsa Indonesia setelah merdeka tanggal 17 Agustus Tahun 1945 menghapus pembagian golongan penduduk dengan sistem hukumnya masing-masing dan menyeragamkan sistem peradilan menjadi peradilan negara. Konsekuensinya semua jenis dan jenjang peradilan dihapus dan digantikan dengan peradilan negara (peradilan umum), kecuali pengadilan adat. Hal ini dapat dikaji dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah diamandemen UUD NRI Tahun 1945) sekarang menjadi Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) setelah amandemen “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus yang diatur oleh undang-undang”, dan “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 diatur dalam Undang-Undang”. Pasal 28 I ayat (3) “ Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban” dari sisi hak asasi manusia (HAM).

UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar Negara Republik Indonesia mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat hukum adat berarti mengakui keberadaan peradilan adat yang memang merupakan warisan nenek moyang sebelum adanya pemerintahan Hindia Belanda dan Negara Republik Indonesia. Dalam rangka penyeragaman sistem peradilan nasional, maka dikeluarkan Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 Tentang Tindakan-tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-pengadilan Sipil, maka *Inheemsche Rechtspraak dan Zelfbestuur*

⁶ Hilman Hadikusuma, *Peradilan Adat Di Indonesia*, CV Miswar, Jakarta, 1989, h.37.

Rechtspraak secara berangsur-angsur tanggal 13 Januari tahun 1951 yang menghapus semua jenis dan jenjang peradilan yang ada pada masa Hindia Belanda, yang terakhir dihapus adalah peradilan di daerah Irian Barat berdasarkan Undang-Undang No. 6 Prps Tahun 1966, kecuali pengadilan desa (adat). Undang-Undang yang pernah berlaku di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dalam penjelasan umum angka 6 mengakui keberadaan masyarakat hukum adat yang di dalamnya terdapat peradilan adat pada masa Orde Baru. Ketika era reformasi tahun 1998 dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai awal tonggak sejarah dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi yang memberi kewenangan kepada daerah secara otonom seluas-luasnya termasuk kewenangan otonomi desa di dalamnya peradilan adat mendapat tempat secara pengakuan. Kemudian berjalannya waktu diubah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan penjabarannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa mengakui keberadaan masyarakat hukum adat yang di dalamnya terdapat peradilan adat. Tidak lepas pula dengan sistem politik hukum di Indonesia diubah pula Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan mengeluarkan Desa. Maka lahir pula Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dengan peraturan pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 yang diubah lagi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 mengakui desa adat dan lembaga desa adat sebagai lembaga kemasyarakatan, secara yuridis negara mengakui keberadaan desa dan desa adat atau dengan penyebutan nama lain.., yang defenisinya dalam Pasal 1 angka 1 mengakui "... kesatuan masyarakat hukum adat... .

Di Provinsi Papua melalui kebijakan pemerintah dengan pemberian Otonomi Khusus (Otsus) Bagi Provinsi Papua, diharapkan menjadi spirit dan dapat berperan sebagai suatu kebijakan pemerintah melalui pemerintah Provinsi Papua yang strategis dalam rangka pelayanan publik yang memadai, meningkatkan pembangunan di segala bidang, serta pemberdayaan bagi seluruh masyarakat, masyarakat hukum adat dan aparatur pemerintah terintegrasi dalam pembangunan daerah mulai dari Provinsi, Kabupaten/Kota, Distrik dan Kampung di Tanah Papua. Oleh karena itu, UU Otsus merupakan perwujudan kebijakan pemerintah dari prinsip kedaulatan rakyat, yang wajib dilaksanakan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota sebagai lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sehingga diharapkan melalui kebijakan ini dapat mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dengan daerah lain di Indonesia, sekaligus mengembalikan rasa kepercayaan terhadap pemerintah dan negara serta menumbuhkan rasa semangat nasionalisme sebagai sesama Bangsa Indonesia dalam membangun daerah khususnya wilayah Provinsi Papua.

Secara politik hukum latar belakang lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (selanjutnya disingkat UU Otsus) adalah hendak melepaskan diri dari ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (lihat point ketiga penjelasan umum UU Otsus). UU Otsus dinilai para pakar semi Undang-Undang Dasar di Provinsi Papua, karena mengatur hampir semua aspek suatu negara, kecuali hubungan luar negeri, moneter dan pertahanan keamanan negara. Hal menarik dengan perubahan ketatanegaraan Indonesia adalah dengan ditetapkannya UU Otsus, sebagai bentuk penegasan kebijakan pemerintah untuk tetap mempertahankan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), terhadap ancaman baik yang datang dari luar maupun dari dalam. Dalam Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menyebutkan “negara mengakui dan menghormati

satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”, dan “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.”

Teridentifikasi hal yang mendasar menjadi isi UU Otsus adalah : Pertama pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan. Kedua, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar. Ketiga, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri :

- 1) Partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;
- 2) Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat, dan.
- 3) Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat.

Ketiga, pembagian wewenang, tugas, dan tanggungjawab yang tegas dan jelas antara Badan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Papua yang disingkat DPRP), eksekutif

(Pemerintah Daerah Provinsi Papua atau Pemda Papua), dan yudikatif (lembaga penegak hukum : Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Pengacara), serta Majelis Rakyat Papua (disingkat MRP) sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pemberian Otonomi Khusus Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supermasi hukum, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain. Undang-Undang Otonomi khusus (UU Otsus) menempatkan orang asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subyek utama. Keberadaan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Kampung serta perangkat lain dibawahnya, semua diarahkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan pemberdayaan rakyat. UU Otsus juga mengundang semangat penyelesaian masalah dan rekonsiliasi, antara lain dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pembentukan komisi ini dimaksudkan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi di masa lalu. Penjabaran dan pelaksana UU Otsus dan Kabupaten/Kota dilakukan secara proporsional sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Papua, yang diatur dalam Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi. Peraturan Daerah Khusus dan/atau Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua yang tidak mengesampingkan peraturan Perundang-Undangan lain yang ada sepanjang tidak diatur dalam UU Otsus Papua.

Di dalam UU Otsus diatur mengenai hak dasar orang Papua, antara lain tertulis dalam Bab XI Pasal 43 UU Otsus tentang “Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat”, Bab

XII Pasal 45-47 UU Otsus tentang Hak-Hak Asasi Manusia, dan dalam Bab XIV Pasal 50 dan Pasal 51 UU Otsus tentang "Pengakuan Peradilan Adat didalam masyarakat hukum adat. Pasal 50 ayat (2) mengatur tentang pengakuan negara terhadap eksistensi peradilan adat di Papua. Pasal 51 pada intinya mengatur tentang : pengertian peradilan adat, sasaran (*adressat*); wewenangnya; susunan pengadilan adat; kerjasama dengan peradilan umum. Kedudukan peradilan adat malah diatur dalam penjelasan Pasal 51 ayat (2) yang berbunyi : "Pengadilan adat bukan badan peradilan negara, melainkan lembaga peradilan masyarakat hukum adat". Mekanisme penyelesaian perkara atau hukum acaranya juga diuraikan pada penjelasan. Semua materi ini harus diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdapus), walaupun tidak ada pendelegasian pengaturan Perdapus mengenai Peradilan Adat.

UU Otsus mengakui keberadaan Peradilan Adat dari sisi lembaga eksekutif sebagai UU Pemda bukan sebagai lembaga yudikatif pelaksanaan peradilan di Indonesia.⁷ Pengakuan Peradilan Adat sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 huruf g dan Pasal 50 dan Pasal 51 tersebut. Sedangkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman tidak mengakui Peradilan Adat, yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum (selanjutnya disingkat UUPU) mengakui Peradilan Adat. Pasal 14 UUPU dengan tegas tertulis " Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya". Penegasan lebih lanjut terdapat dalam Pasal 23 ayat (1) UUPU tertulis bahwa " Segala putusan pengadilan selain harus memuat alasan-alasan dan dasar-dasar putusan itu, juga harus memuat pula pasal-pasal tertentu dari peraturan yang bersangkutan atau sumber

⁷ Frans Reumi, *Recognition of Customary Court : Perspective of Judicial Power and Special Autonomy of Papua*. Papua Law Journal (PLJ) ISSN Print : 2540-7716 and ISSN Online : 2540-9166, Volume 1 Issue 2, May 20017. Published by : Faculty Of Law Cenderawasih University, Jayapura, Papua, Indonesia, 2017.

hukum tidak tertulis”. Pasal 17 ayat (1) UUPU tertulis bahwa “Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup”. Hal di perkuan oleh Hendrik H.J Krisifu⁸ bahwa “Pengadilan adat sebagai salah satu kearifan local pada masyarakat adat di Papua, telah menunjukkan fungsi selama jauh sebelum dilakukannya otonomi khusus bagi Provinsi Papua, pengadilan adat telah ada dan dipraktikkan oleh masyarakat hukum adat di Papua dalam menyelesaikan sengketa antar warga masyarakat dalam satu wilayah adat maupun dengan masyarakat ada pada wilayah adat lain. Sejarah pengadilan di Papua menunjukkan bahwa sejak masa pemerintahan Belanda di Papua, pengadilan adat telah diakui eksistensinya dalam menyelesaikan sengeketa-sengketa adat.” Oleh karena itu, memahami kondisi objektif daerah Papua, maka pengadilan adat secara hukum telah berperan efektif dalam membantu aparat penegak hukum dan pemerintah dalam menciptakan ketertiban dalam masyarakat.⁹

Pada dasarnya UU Otsus Papua juga memberikan landasan yang kuat bagi pemberlakuan Peradilan Adat, khususnya pelaksanaan Peradilan Adat dikalangan masyarakat hukum adat Papua. Hal tersebut dinyatakan tegas dalam Pasal 51 ayat (1) sampai dengan ayat (8). Akan tetapi praktek penyelenggaraan peradilan adat di kalangan masyarakat adat Papua sudah berlangsung lama sebelum adanya ketentuan dalam Pasal 51 ayat (1) sampai dengan ayat (8) UU Otsus. Peradilan adat di Papua berfungsi menyelesaikan berbagai bentuk pelanggaran adat (delik adat) pidana maupun perdata dan atau dengan sanksi ganti rugi yang terjadi di dalam lingkungan masyarakat hukum adat. Untuk konstruksi peradilan adat dalam UU Otsus adalah bersifat kompetensi internal, maka tiap masyarakat adat berwenang menyelenggarakan peradilan adat di dalam lingkungan masyarakat hukum adatnya sendiri.

⁸ Hendrik H.J Krisifu, *Pengadilan Adat Masyarakat Adat Papua Dalam Sistem Peradilan Indonesia*. Logos Publishing, Bandung. 2014.

⁹ Ibid

Misalnya mengadili perkara pidana adat atau perkara perdata adat yang pelaku dan korbannya atau tergugat dan penggugat adalah berasal dari warga atau bukan warga dalam teritorial masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Untuk menjawabnya Budiyanto¹⁰ menawarkan model revitalisasi Peradilan Adat di Papua sebagai lembaga alternative penyelesaian delik adat pada masyarakat hukum adat Papua.

Sistem peradilan adat sebagai pranata hukum adat secara holistik merupakan salah satu komponen kedaulatan masyarakat hukum adat yang memiliki kebhinekaan suku bangsa, bahasa, pengetahuan, teknologi, sistem mata pencaharian, organisasi sosial, kepercayaan dan kesenian dalam hukum adat. Perlu dikaji secara normatif maupun empiris sebagai modal sosial guna mendukung pembinaan pembangunan hukum nasional. Dalam rangka pengembangan masyarakat hukum adat dibidang peradilan adat yang hidup berdampingan dan berinteraksi dengan sistem hukum dan peradilan negara. Maka secara normative dikhususnya langka-langka kebijakan strategis Pemerintah, Pemerintah Daerahi Provinsi Papua terhadap pelaksanaan Otonomi Khusus yakni perlindungan, penghormatan dan keberpihakan terhadap hak-hak dasar masyarakat hukum adat Papua didalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena “apa yang dapat dikisahkan dan dikatakan oleh masyarakat hukum adat yang heterogen zona ekologi budaya dan struktur sosial,” tercermin dalam ketentuan-ketentuan hukum adat lainnya, dan memiliki pemaknaan-pemaknaan yang harus diterjemahkan secara keseluruhan dan terintegrasi secara utuh (holistik).

Lebih jauh kajian memahami hukum adat dibidang peradilan adat dari segi substansi hukum (*legal substantive*), struktur hukum (*legal substance*), dan diletakan pada budaya hukum (*legal culture*) itu sendiri. Artinya memahami nilai-nilai budaya dan norma-

¹⁰ Budiyanto, *Revitalisasi Peradilan Adat sebagai Alternatif Penyelesaian Delik Adat Pada Masyarakat Hukum Adat Papua*. Inteligencia Media Malang, 2017.

norma “ideals” dan “prosedural” masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak disalah artikan. Hukum negara membantu mengembangkan nilai-nilai budaya dan norma-norma adat ideal dan prosedural yang tersimpan dalam masyarakat, budaya dan hukum adat setempat. Hal ini merupakan bagian penting dari upaya memahami identitas masyarakat hukum adat Papua (orang asli Papua), baik di dataran tinggi, rendah (pesisir, rawa, sungai, danau) dan pulau/kepulauan secara utuh sesuai karakteristik zona ekologi kebudayaan setempat¹¹. Sistem peradilan adat merupakan satu kesatuan yang terintegrasi dalam kedaulatan masyarakat hukum adat dapat membantu melaksanakan pranata hukum negara sebagai mitra di bidang peradilan dalam upaya penanganan kasus-kasus hukum diluar dan dilingkungan masyarakat hukum adat bersangkutan yang menjadi tujuan hukum yaitu kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum. Tataran pranata hukum adat di bidang peradilan adat merupakan sistem dan atau aturan-aturan asli yang telah lama dipedomani oleh masyarakat hukum adat sebagai alat kontrol sosial. Di dalam pranata hukum adat, status mengenai hak dan kewajiban masyarakat hukum adat secara tradisional mempunyai pengaturan secara turun temurun dan diwariskan berdasarkan struktur dan organisasi sosial. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang diatur dalam Undang-Undang sesuai amanat Pasal 18 B UUD NRI 1945, yang direduksi kedalam Pasal 399 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 94 sampai dengan Pasal 111 UU Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 50 ayat (2) dan Pasal 51 UU Otsus Nomor 21 Tahun 2001.

Dengan demikian dalam penelitian dan penulisan ini difokuskan pada “**Eksistensi Lembaga Adat Sebagai Peradilan Adat Pada Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Jayapura**”, dalam upaya memberi jaminan kepastian hukum dan penegakan hukum

¹¹ Reumi Frans, dkk, *Hukum Adat Tanah di Irian Jaya*. Kerjasama Perguruan Tinggi se Indonesia Timur di Palu. DIKTI, Jakarta, 1999, h. 24.

dilingkungan masyarakat hukum adat. Adanya realitas hukum diwarnai oleh berbagai sistem-sistem hukum yang hidup berdampingan dan berinteraksi dihadapkan pada masyarakat hukum adat berkaitan dengan substansi kebijakan Pemerintah, Pemerintah Daerah melalui pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Papua dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Papua yang belum berpihak sesuai makna filosofis otonomi khusus Papua yaitu keberpihakan, perlindungan dan pemberdayaan.

B. Rumusan Masalah

Mengacu dari latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian dan penulisan tesis ini menjadi dua pertanyaan, yaitu :

1. Bagaimana Kedudukan Peradilan Adat Dalam Sistem Hukum Nasional ?
2. Bagaimana Eksistensi Lembaga Adat Sebagai Peradilan Adat Pada Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Jayapura ?

C. Tujuan Penelitian

1. Memahami dan menjelaskan Kedudukan Peradilan Adat Dalam Sistem Hukum Nasional.
2. Memahami dan menjelaskan secara substansi Eksistensi Lembaga Adat Sebagai Peradilan Adat Pada Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Jayapura.

D. Manfaat Penelitian

1. Pengembangan ilmu hukum terutama dibidang hukum pidana, hukum pidana adat, hukum adat, hukum Perdata, sejarah hukum, sosiologi hukum dan antropologi hukum, terkait dengan hakekat substansi kedudukan peradilan adat sebagai lembaga alternatif penyelesaian sengketa/perkara dalam sistem peradilan nasional.
2. Merupakan bahan kajian yang digunakan secara normatif maupun empiris oleh pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyusun langka-langka strategis Pengakuan dan

Perlindungan Peradilan Adat dalam hakekat substansi filosofis UU Otonomi Khusus Papua secara struktur hukum dan budaya hukum dalam mencapai tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan hukum, dan kepastian hukum, sebagai lembaga perdamaian bagi masyarakat hukum adat Papua.

E. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di lingkungan masyarakat hukum adat Kabupaten Jayapura. Pertimbangannya, lingkungan masyarakat hukum adat di Kabupaten Jayapura yang memiliki hukum adat yang berkenan dengan peradilan adat yang berbeda dengan suku-suku lain di wilayah pegunungan.

2. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan 2 (dua) tipe penelitian, yakni :

(1) penelitian hukum yuridis normatif,

Tipe penelitian hukum yuridis normatif meneliti bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang ada kaitannya dengan permasalahan penelitian

(2) penelitian hukum yuridis empiris,

Tipe penelitian hukum yuridis empiris meneliti tentang pelaksanaan pelaksanaan peradilan adat dalam masyarakat hukum adat Maima dalam penyelesaian perang suku.

3. Pendekatan

Pendekatan¹² yang digunakan dalam penelitian ini adalah (1) pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*), yakni penggunaan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan penelitian, (2) pendekatan konsep (*conceptual approach*), yakni penggunaan konsep-konsep hukum yang ada hubungannya dengan permasalahan penelitian, (3) pendekatan kasus (*case approach*), yakni penggunaan kasus-kasus hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan peradilan adat pada masyarakat hukum adat Maima.

4. Jenis dan Sumber Data

Ada 2 (dua) jenis data, yakni (1) data primer, dan (2) data sekunder. Sumber data primer adalah data yang langsung diperoleh di lapangan, yakni berkaitan dengan penyelenggaraan peradilan adat pada masyarakat hukum adat Maima. Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh dari lembaga adat serta Pemerintah Kabupaten Jayapura.

5. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan menggunakan teknik :

(1) Wawancara,

Wawancara dilakukan terhadap pemangku adat yang menyelenggarakan peradilan adat pada masyarakat hukum adat Maima.

(2) Observasi,

¹² Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2006. h. 93 yang mengemukakan Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut , peneliti akan mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Observasi atau pengamatan dilakukan terhadap proses penyelenggaraan peradilan adat pada masyarakat hukum adat Maima.

(3) Penelusuran dokumen.

6. Analisis Data

Data yang dikumpulkan dianalisis dengan empat (4) tahapan, yakni

(1) Editing,

Editing maksudnya meneliti tentang kelengkapan jawaban atau kelengkapan data hasil penelitian dari berbagai daftar pertanyaan yang diajukan kepada responden, maupun yang diperoleh secara sekunder dari instansi pemerintah khusus Kepolisian Resort Kabupaten Jayapura.

(2) Coding,

Coding artinya menandai dan mengklasifikasi data atau bahan yang telah terkumpul menurut kebutuhan analisis permasalahan penelitian.

(3) Reduksi data,

Reduksi data maksudnya menggolongkan, mengarahkan, membuang data yang tidak perlu, dan mengorganisasikan data sedemikian rupa sehingga mudah ditarik kesimpulan.

(4) Penyajian data.

Penyajian data dalam penelitian ini adalah bersifat kualitatif, artinya dilakukan dengan teknik analisis data kualitatif, yaitu dilakukan sesuai data empiris yang diperoleh adalah data kualitatif berupa kumpulan berwujud pernyataan atau

berwujud kata-kata dan bukan berwujud angka-angka yang merupakan hasil dari wawancara, intisari dokumen, hasil rekaman.¹³

¹³ Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, Refika Aditama, Bandung, 2009. h.339