

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa dan juga merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting untuk kelangsungan hidup umat manusia. Manusia hidup dan berkembang biak, serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Setiap manusia membutuhkan tempat tinggal sebagai kebutuhan pokok yang harus dipenuhi, oleh karenanya tanah sebagai tempat berpijak bagi manusia merupakan kebutuhan hidup yang tidak bisa dipungkiri.

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk dapat mengelola bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dengan sebaik-baiknya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Yang dimaksud dengan rakyat adalah seluruh penduduk Indonesia termasuk di dalamnya masyarakat adat. Untuk itu, kajian mengenai masyarakat adat atau masyarakat hukum adat, tidak bisa dilepaskan dengan adanya hak ulayat. *Hak ulayat* sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang atau kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam maupun keluar.

Dalam Hukum Tanah sebutan kata tanah dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (selanjutnya disingkat dengan UUPA). Ketentuan Pasal 1 ayat (4) menyebutkan: “dalam pengertian bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.” Jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>1</sup>

Konsep hukum tanah nasional bersumber pada hukum adat, sehingga mengakui adanya hak ulayat masyarakat hukum adat di berbagai wilayah di Indonesia yang telah lebih dulu ada dan mendiami tanah-tanah di Indonesia, bahkan sebelum Indonesia merdeka. Walaupun tidak dijelaskan secara detail mengenai pengertian hak ulayat, namun dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) memberikan pengakuan terhadap adanya hak ulayat dalam hukum pertanahan nasional. *Hak ulayat* merupakan hak penguasaan tertinggi dalam masyarakat hukum adat tertentu atas tanah yang merupakan kepunyaan bersama para warganya. Meskipun demikian, ketentuan dalam UUPA juga memberikan batasan terkait dengan eksistensi dari hak ulayat masyarakat hukum adat. Adapun batasan tersebut adalah sepanjang menurut kenyataannya masih ada, sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>1</sup> A.P.Parlindungan, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, Alumni, Bandung, 1973, h. 20.

Tanah dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai permukaan bumi, atau lapisan bumi yang paling atas. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut: “Atas dasar hak menguasai Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Dengan demikian, yang dimaksud dengan tanah dalam Pasal 4 UUPA tersebut adalah permukaan bumi.<sup>2</sup>

Bagi masyarakat Hukum Adat, tanah itu mempunyai kedudukan yang sangat penting, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang bersifat tetap dalam keadaan bahkan lebih menguntungkan. Selain itu tanah merupakan tempat tinggal, tempat pencarian, tempat penguburan.<sup>3</sup>

Hak Ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, guna kepentingan persekutuan hukum itu sendiri dan anggota-anggotanya, atau untuk kepentingan orang-orang di luar masyarakat hukum adat (orang asing pendatang), dengan izin persekutuan hukum itu dengan membayar *recognitie* (pengakuan).<sup>4</sup> Hak ulayat merupakan hak atas tanah yang

---

<sup>2</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, h. 3.

<sup>3</sup> Soerojo Wingjodipoero, *Pengantar dan Azaz-Azaz Hukum Adat*, Alumni, Bandung, 1973, h. 237.

<sup>4</sup> Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 185.

tertinggi dalam hukum adat. Penggarapan tanah oleh masyarakat dalam persekutuan bila dilakukan secara bersama-sama dibawah kepala persekutuan atau dilakukan warga secara perseorangan.<sup>5</sup>

Hak atas tanah oleh masyarakat adat dikenal sebagai “*Hak Ulayat*”, yaitu suatu hak yang dipunyai atau melekat pada masyarakat adat karena hukum dan budayanya, yang memberi wewenang kepadanya untuk menguasai seluruh tanah atau yang disebut *Tanah Ulayat* yang berada dalam kekuasaannya untuk dimanfaatkan sesuai fungsinya bagi kelangsungan hidup masyarakat adat. Oleh karena itu, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan 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 tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.”

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 menyatakan bahwa :

- (1) Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku.

---

<sup>5</sup> Arina Novizas Shebubakar, *Hukum Tanah Adat/Ulayat*, Jurnal Hukum, Vol. 4 No. 1 Januari 2019, h. 15.

- (2) Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
- (3) Pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tatacara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (4) Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.
- (5) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa tanah ulayat dan bekas hak perorangan secara adil dan bijaksana, sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan para pihak yang bersangkutan.

Konflik kepentingan para pihak dalam sengketa pertanahan antara lain :<sup>6</sup> Rakyat berhadapan dengan Birokrasi, Rakyat berhadapan dengan Perusahaan Negara, Rakyat berhadapan dengan Perusahaan Swasta dan Konflik antara rakyat. Hampir disetiap daerah yang terdapat sengketa tanah, para pihak yang terkait dan berwenang menangani permasalahan tersebut menyelesaikan dengan berbagai cara. Untuk itu Cara penyelesaian sengketa yang telah ditempuh selama ini adalah melalui pengadilan (*litigasi*) dan penyelesaian sengketa diluar pengadilan (*non litigasi*). Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dan membuatnya dalam bentuk penulisan skripsi dengan judul: “Kajian Hukum Tentang Penyelesaian Sengketa Tanah Adat Suku Arebo Dengan Dinas Pendidikan Dan Pengajaran Kabupaten Kepulauan Yapen (Pembangunan SMA Menawi)”.

---

<sup>6</sup> Maria S.W.Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2005, h. 182.

## **B. Rumusan Masalah**

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

1. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan sengketa tanah adat Suku Arebo dengan Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Kepulauan Yapen (Pembangunan SMA Menawi) ?
2. Bagaimanakah cara penyelesaian sengketa tanah adat Suku Arebo dengan Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Kepulauan Yapen (Pembangunan SMA Menawi) ?

## **C. Tujuan Penelitian**

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

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan sengketa tanah adat Suku Arebo dengan Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Kepulauan Yapen (Pembangunan SMA Menawi).
2. Untuk mengetahui cara penyelesaian sengketa tanah adat Suku Arebo dengan Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Kepulauan Yapen (Pembangunan SMA Menawi).

## **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penulisan yang dikemukakan diatas, maka manfaat yang diharapkan dari penulisan ini adalah:

1. Manfaat teoritis adalah penelitian ini pada umumnya diharapkan memberikan sumbangsih pemikiran dan pengetahuan terhadap ilmu

hukum tentang penyelesaian sengketa tanah ulayat, khususnya bagi masyarakat adat di Papua.

2. Manfaat praktis dari penulisan ini, diharapkan menjadi bahan praktis tentang cara penyelesaian sengketa tanah adat Suku Arebo dengan Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Kepulauan Yapen (Pembangunan SMA Menawi).

## 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*.<sup>7</sup> Hukum adat adalah norma hukum yang terbentuk atau tercipta dalam suatu masyarakat yang berhubungan dengan perilaku manusia apabila dilanggarnya akan mendapatkan sanksi adat.<sup>8</sup>

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. selanjutnya memberikan pengertian sebagai berikut :

---

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, h. 12.

<sup>8</sup> Sorjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali pers, Jakarta, 2012, h. 117.

- a) Didalam pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa: “*Hak ulayat* yang serupa untuk masyarakat hukum adat (selanjutnya disebut hak ulayat) adalah kewenangan menurut hukum adat dipunyai 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 hubungan secara lahiriah dan batiniah secara 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 diatasnya terhadap hak 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 dipunyai 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 “*Hak Pertuanan*”.

Menurut C. Van Vollenhoven,<sup>9</sup> disebut dengan istilah “*beschikking*”, sedangkan tanah sebagai wilayahnya disebut “*beschikkingkring*”. Terhadap wilayah hak ulayat atau lingkungan ulayat

---

<sup>9</sup> Merry Kalalo, Jemmy Sondakh, *Bahan Ajar Hukum Adat*, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado, 2012, h. 14.



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.<sup>10</sup>

Menurut Boedi Harsono,<sup>11</sup> 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 diatasnya 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 wilayah tertentu, yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas yang sangat besar diantara para

---

<sup>10</sup> Van Vollenhoven, *Ichisar lengkap DC Indonesier en zijrt grand jilid 1* (terjemahan Soewargono), Yayasan Badan penerbit Gajah Mada, Jogjakarta, 1956, h. 16.

<sup>11</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, h. 8.

anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaannya hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya.<sup>12</sup>

Selain itu juga *Hak Ulayat* merupakan suatu hak yang sudah sangat tua meliputi seluruh Indonesia yang asal muasal bersifat keagamaan. Hak ini dimiliki oleh suatu suku (*stam*), atau oleh sebuah gabungan desa (*dropsbond*) atau biasanya oleh sebuah desa saja, tetapi tidak pernah dimiliki 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.<sup>13</sup>

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 penyelesaian sengketa yang lebih memiliki akses

---

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup> Fakultas Hukum UGM, *Laporan Penelitian Integrasi Hak Ulayat ke dalam Yuridiksi UUPA*, Depdagri-FH UGM, 1978, h. 55.

pada keadilan.<sup>14</sup> 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 ini dilakukan di Kabupaten Kepulauan Yapen khususnya pada Suku Arebo dengan Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Kepulauan Yapen dikarenakan penulis juga mempunyai keluarga yang bertempat tinggal sama dengan lokasi penelitian sehingga mempermudah penulis dalam pengambilan data di lapangan.

### **2. Jenis Penelitian**

Penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris yaitu mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata, melihat kenyataan yang terjadi di lapangan secara langsung baik observasi dan wawancara kepada para pihak yang bersangkutan.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Rachamadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, h. 4.

<sup>15</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, h. 22.

### 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 :

- 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 Agraria/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.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid*, h. 13.

#### 4. Populasi dan Sampel

- a) Populasi adalah seluruh data yang menjadi perhatian peneliti dalam suatu ruang lingkup dan waktu yang telah ditentukan.<sup>17</sup>
- b) Sampel didefinisikan sebagai bagian dari populasi, dimana merupakan sebagian dari keseluruhan objek dengan ciri dan karakteristik tertentu.<sup>18</sup> 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. Tehnik 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. 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.

---

<sup>17</sup> Zuriah Nuzul, *Metode Penelitian Sosial Pendidikan Teori-Aplikasi*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2009, h. 116.

<sup>18</sup> *Ibid*

## **6. Teknik Analisis Data**

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