

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara normatif diakui dalam sistem Peradilan Nasional bahwa kedudukan Peradilan Adat berada di luar Peradilan Negara dan memiliki sejarah panjang dalam tatanan politik hukum kolonial sampai pada era kemerdekaan. Prinsip mendasar misalnya ketika putusan-putusan pengadilan adat di ruang publik kecuali ruang privat, yang bersentuhan dengan ruang sistem peradilan nasional. Artinya saat kemerdekaan hingga saat ini interaksi antara kedua lembaga yudikatif formal dan yudikatif informal (yudikatif adat) belum mendapat titik temu dari sisi **pengakuan eksisten kelembagaannya, kewenangannya, dan putusannya** sesuai tataran norma (aturan) maupun prakter peradilan di Indonesia. Kebijakan unifikasi badan peradilan adat lambat laun mulai ditinggalkan. Kekuasaan Kehakiman melalui Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, membuka kemungkinan upaya penyelesaian perkara perdata secara perdamaian sebagai semangat yang termanifestasi dalam sistem peradilan perdata. Oleh sebab itu, perlu dikaji dari sisi legal-normatif mengenai keberadaan pengadilan adat dan secara empiris melalui implementasi aturan tersebut dalam sistem peradilan perdata maupun peradilan pidana adat Indonesia, yang memiliki masyarakat majemuk budaya dan hukum adat

Uraian di atas, memberi makna filosofis secara implisit dan eksplisit adanya gambaran menengok kembali sejarah peradilan dengan sistem hukum pada masa pemerintahan kolonial (Belanda). 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 majemuk. Artinya sebelum Belanda memperkenalkan sistem hukum dan peradilan

kolonial, masyarakat adat Indonesia telah memiliki hukum adat (*the living law*) 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 sistem peradilan dalam keseharian masyarakat pribumi (masyarakat adat), tatanan adat dan proses-proses penyelesaian sengketa atau perkara yang didasarkan pada tata budaya, adat istiadat, dan hukum adat masing-masing masyarakat adat tertentu, namun 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.

Sadar atau tidak tata cara formal Belanda yang diadopsi oleh pemerintah Indonesia setelah kemerdekaan 17 Agustus tahun 1945, 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-putusan pengadilan tidak dapat dieksekusi karena masyarakat adat beranggapan tidak sesuai dengan rasa keadilan yang hidup secara kolektif dalam masyarakat adat itu sendiri hari ini dan ke depan.

Oleh sebab itu, yang dihadapi oleh sistem peradilan negara yang formal prosedural administratif adalah ketidakmampuan masyarakat adat yang hidup di daerah-daerah terpencil Indonesia untuk mengakses sistem peradilan yang sangat formalitas administratif dan mahal tersebut. Masyarakat adat di daerah terpencil akan sangat sukar untuk memahami prosedur-prosedur administratif peradilan moderen. Misalnya seperti : berdebat soal Undang-Undang, membuat gugatan, pengaduan, membayar biaya perkara, mencari bantuan hukum dan lain-lain, karena masyarakat adat sangat tidak terbiasa dengan budaya formalstis tersebut. Hal ini tidak saja menjauhkan sistem peradilan dari masyarakat 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 itu sendiri.

Kemudian dalam perkembangannya Belanda mempelajari struktur masyarakat adat dan institusi-institusi adat dan agama, yang secara tidak langsung telah mengidentifikasi oleh seorang ahli hukum adat yaitu Bapak hukum adat Indonesia **van Vollenhoven** dengan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa di Indonesia terdapat sembilan belas (19) wilayahh masyarakat hukum adat yang dituangkan dalam dokumen laporan **etnografi hukum**. Hasil penelitian itu, menunjukkan bahwa Irian (kini Papua) masuk dalam urutan ke empat belas (14) 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 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-

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

undangan untuk memperkuat kedudukan masyarakat adat yang ada yang di dalamnya terdapat peradilan adat.²

Selain itu pada masa 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 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 yang telah merdeka tanggal 17 Agustus Tahun 1945 tersebut 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 18B ayat (1) dan ayat (2) setelah amandemen “Negara mengakui dan menghormati satuan-

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.*

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

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 masyarakat adat“. Kemudian dalam Pasal 24 ayat (3) “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-Undang”, yang secara eksplisit tertuang dalam Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebelum perubahan kedua, yaitu “Disamping kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud ada ayat (1), diakui adanya peradilan adat di dalam masyarakat hukum adat tertentu”. Dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 38 ayat (2) huruf e “Fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud ada ayat (1) meliputi; ..., huruf e penyelesaian sengketa diluar pengadilan”; jo. Pasal 58 “Upaya penyelesaian sengketa perdata dapat dilakukan di luar pengadilan negara melalui arbitrase atau alternative penyelesaian sengketa”. Demikian makna yuridis secara implisit Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, menunjukkan adanya pengakuan lembaga-lembaga alternatif yang menjalankan fungsi kehakiman diluar peradilan negara di akui secara implisit.

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 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.

Sejak 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... .

Di Provinsi Papua melalui **kebijakan pemerintah dengan pemberian Otonomi Khusus (Otsus) Bagi Provinsi Papua**, diharapkan menjadi spirit dan dapat berperan sebagai suatu kebijakan pemerintah dan pemerintah Provinsi Papua yang strategis dalam rangka pelayanan publik yang memadai, meningkatkan pembangunan di segala bidang, serta pemberdayaan bagi seluruh masyarakat, masyarakat adat dan aparatur pemerintah terintegrasi dalam pembangunan daerah mulai dari Provinsi, Kabupaten/Kota, Distrik dan Kampung di Tanah Papua. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus Perubahan Kedua) 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 UU Otsus Papua Tahun 2001 dan adalah hendak melepaskan diri dari ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (lihat point ketiga penjelasan umum UU Otsus Papua 2001. UU Otsus 2001 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 2001, 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 18B 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 sebagaimana disebutkan di atas.

Teridentifikasi hal yang mendasar menjadi isi UU Otsus 2001 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 2001 : 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 (Perdasus), walaupun tidak ada pendelegasian pengaturan Perdasus mengenai Peradilan Adat.

UU Otsus mengakui keberadaan Peradilan Adat dari sisi lembaga eksekutif sebagai UU Pemda bukan sebagai lembaga yudikatif pelaksanaan peradilan di Indonesia.⁵ 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

⁵ 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.

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 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 Krisifu⁶ 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.⁷

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

⁶ Hendrik H.J Krisifu, *Pengadilan Adat Masyarakat Adat Papua Dalam Sistem Peradilan Indonesia*. Logos Publishing, Bandung. 2014.

⁷ Ibid

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. 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 Budiyanto⁸ 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

⁸ Budiyanto, *Revitalisasi Peradilan Adat sebagai Alternatif Penyelesaian Delik Adat Pada Masyarakat Hukum Adat Papua*. Inteligencia Media Malang, 2017.

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-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 setempat⁹. 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

⁹ Reumi Frans, dkk, *Hukum Adat Tanah di Irian Jaya*. Kerjasama Perguruan Tinggi se Indonesia Timur di Palu. DIKTI, Jakarta, 1999, h. 24.

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 rencana penelitian tesis ini difokuskan pada “**Eksistensi Peradilan Adat Dalam Kerangka Otonomi Khusus Provinsi Papua**”, sebagai upaya memberi jaminan, kepastian hukum dan penegakan hukum 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 Khusus (Perdasus) Papua Nomor 20 tentang “Peradilan Adat Di Papua” yang belum terimplementasi secara baik, guna memberi jaminan kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat adat di Provinsi Papua.

B. Rumusan Masalah

Mengacu dari latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dilakukan untuk mencari jawaban terhadap tiga permasalahan yang menjadi pertanyaan penelitian, yaitu :

1. Bagaimana Pengakuan dan Perlindungan Peradilan Adat dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua ?
2. Bagaimana Tugas dan Wewenang Peradilan Adat dalam menjalankan Fungsi Kehakiman Bagi masyarakat adat Papua Di Provinsi Papua ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk memahami dan menjelaskan Pengakuan dan Perlindungan Peradilan Adat dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

2. Untuk menganalisis dan menjelaskan Tugas dan Wewenang Peradilan Adat dalam menjalankan Fungsi Kehakiman bagi masyarakat adat Papua didalam kerangka Otonomi Khusus Di Provinsi Papua.

D. Manfaat Penelitian

1. Mengembangkan ilmu hukum terutama dibidang hukum adat, hukum Perdata perbandingan hukum, sosiologi hukum dan antropologi hukum, terkait dengan hakekat makna UU Otonomi Khusus dalam memberi pengakuan dan perlindungan terhadap substansi sistem Peradilan Adat pada masyarakat hukum adat di Papua;
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 UU Otonomi Khusus Papua secara substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum dalam mencapai tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan hukum, dan Kepastian hukum, dalam Peradilan Adat pada masyarakat hukum adat Papua.

E. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Pelaksanaan penelitian ini akan menggunakan tipe penelitian hukum normatif (doktrinal) dan tipe penelitian hukum empirik (Non doktrinal). Untuk **penelitian hukum normatif**, teridentifikasi fokus kajiannya pada bahan pustaka hukum berupa : teori-teori dan konsep-konsep hukum yang terkait dengan hukum positif, hukum adat sebagai *the living law*, dan pluralisme hukum serta sistem hukum, kebijakan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, dan Eksistensi Peradilan Adat Papua. Untuk studi bahan hukum dari sumber hukum dalam hubungannya dengan Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3)

UUD 1945, Pasal 399 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 94 sampai dengan Pasal 111 UU Nomor 6 Tahun 2014, dengan PP Nomor 47 Tahun 2015 pelaksanaan UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Pasal 50 dan Pasai 51 UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, serta Perdasus Nomor 20 Tahun 2008. Sedangkan **penelitian hukum empirik** lebih orientasi pada peranan peradilan adat sebagai peradilan perdamaian dan sebagai lembaga alternative penyelesaian sengketa/pelanggaran adat masih tetap eksis atau tidak dengan hukum adat dalam masyarakat hukum adat Papua. Kemudian perannya Peradilan Adat dan Peradilan Negara dalam menangani kasus-kasus hukum selama ini dilingkungan masyarakat adat Papua dengan menggunakan sistem hukum dan hukum acara berdasarkan norma-norma prosedural masing-masing sistem hukum (hukum nasional dan hukum adat serta adat istiadat/budaya) yang digunakan dalam penyelesaian sengketa/pelanggaran adat, guna menjalankan fungsi kehakiman untuk tercapai kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat adat Papua.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Provinsi Papua di kota Jayapura dengan fokus pada Lembaga Adat dan masyarakat adat Waropen, Lembaga Adat Kabupaten/Kota Jayapura, Pemerintah Daerah Provinsi Papua, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), dan Majelis Rakyat Papua (MRP). Alasan dipilih daerah ini karena sebagai sentral masih hidupnya peradilan adat, juga sebagai ibu Kota Provinsi Papua yang mengeluarkan kebijakan-kebijakan Otonomi Khusus berupa Peraturan Daerah Provinsi (Perdasus) Papua dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Papua, terkumpul kebhinnekaan masyarakat hukum adat Papua yang masih eksis dengan Peradilan Adat, dan pilihan-pilihan sistem hukum

(adat dan negara) dalam menyelesaikan kasus-kasus hukum bahkan mitra dengan kelembagaan penegak hukum yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan Negara.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan hukum secara fungsional melihat hukum dari segi fungsinya dalam masyarakat, cara kerjanya, dan apresiasinya terhadap kesadaran hukum masyarakat. Konsekuensinya dengan jalan pendekatan teori hukum di bagi ke dalam teori hukum normatif (doktrinal) dan teori hukum sosiologis/empiris (non doktrinal). Pendekatan hukum secara normatif lebih memfokuskan diri pada hukum tertulis dengan lebih menggunakan logika hukum dan bersifat universal, dengan tujuan untuk memahami, mengembangkan, dan menerapkan norma yang ada, khususnya norma hukum. Misalnya fokus pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*)¹⁰. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Kemudian dalam pendekatan ini, penelitian perlu mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya perundangan-undangan, dengan mempelajari ratio legis dan dasar ontologis suatu perundangan-undangan dan mempelajari ratio legis dan dasar ontologis suatu perundang-undangan, peneliti mampu menangkap makna filosofi yang terkandung dibelakang perundang-undangan itu. Memahami kandungan filosofi yang ada di belakang perundang-undangan, maka peneliti akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara perundang-undangan dengan isu yang diteliti.

Sedangkan, pendekatan teori hukum secara sosiologis dan antropologis lebih menekankan pada sistem hukum tidak tertulis (hukum yang ada dalam masyarakat), tidak

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Prenada Media, Surabaya, 2005, hlm. 93-95.

terlalu mengetengahkan logika. Namun, lebih menerima struktur sosial dan perilaku masyarakat secara apa adanya (*as it is*), lebih bersifat lokal (tidak universal), dengan tujuan untuk mendeskripsikan suatu fenomena hukum tanpa memberikan nilai (value). Pendekatan pluralisme hukum (*legal pluralism*), M.B. Hooker, (1975)... , dilakukan dengan menelaah situasi dimana dua atau lebih sistem hukum yang berlaku berdampingan dan saling berinteraksi dan atau saling mempengaruhi dalam kehidupan masyarakat. Hal ini ditandai adanya kasus-kasus sengketa dengan adanya pilihan-pilihan hukum oleh masyarakat dalam penyelesaian kasus-kasus hukum.

Untuk pendekatan konseptual (*conceptual approach*) kajiannya dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun argumentasi hukum dalam memecahkan isu penelitian yang dihadapi.

Pendekatan hukum normatif dan filosofis; Pendekatan ini digunakan karena pada prinsipnya penelitian ini mendasarkan diri pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengkaji secara filosofis (filsafat hukum), baik berupa asas-asas hukum (*legal principles*) maupun kaidah-kaidah hukum (*legal norms*) dan hakekat dasar hukum serta hak milik sehingga dapat mengkaji persoalan yang berkenaan dengan perlindungan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia secara holistik. Hal ini sejalan dengan pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji bahwa : Di dalam penelitian hukum normatif, maka penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah

hukum yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas. Penelitian terhadap asas-asas hukum merupakan suatu penelitian filosofis, oleh karena asas hukum merupakan unsur ideal dari hukum.

Pendekatan sejarah hukum, pendekatan ini dipakai sebab setiap politik hukum mempunyai sejarah hukum tersendiri sesuai dengan situasi dan peristiwa yang melatarbelakanginya pada proses terjadinya pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik di masa sebelum kemerdekaan maupun sesudah kemerdekaan perlu didekati dengan metode pendekatan sejarah hukum, termasuk perkembangan perumusan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan perlindungan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia.

Pendekatan hukum komparatif, pendekatan ini dipakai sebab dengan adanya arus globalisasi dan modernisasi yang semakin pesat saat ini, yang menuntut adanya keharmonisan hukum dengan kepentingan di dunia internasional, maka setiap sistem hukum dalam suatu negara diupayakan sejauh mungkin dapat menyesuaikan dengan tuntutan kebutuhan hukum dalam hubungan di dunia internasional. Hal ini juga bermaksud untuk menelaah dan mengkaji titik persamaan dan perbedaan dari substansi atau materi muatan dari suatu konstitusi atau UUD 1945 dengan konstitusi atau UUD dari Negara lain yaitu Negara Belanda, Amerika Serikat, dan Philipina khususnya yang berkenaan dengan pengaturan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia.

Pendekatan filosofis, pendekatan ini dipakai untuk menelaah dan mengkaji konsepsi politik hukum pemerintah dalam suatu negara sampai pada hakekatnya yang paling dalam sesuai dengan prinsip dan asas-asas hukum dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat maupun yang terjelma dalam Pancasila sebagai ideologi dan cita hukum negara Republik

Indonesia, khususnya yang berkenaan dengan perlindungan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia.

Pendekatan futuristik, pendekatan ini dipakai mengingat bahwa politik hukum berkaitan langsung dengan produk hukum, baik yang berlaku pada saat ini maupun diwaktu atau di masa yang akan datang, maka pendekatan ini sangat tepat digunakan dengan maksud untuk mengkaji dan memprediksi serta merumuskan konsepsi hukum baru yang mengarah pada karakter hukum yang lebih responsif, akomodatif, moderen, dan berkeadilan.

4. Populasi dan Sampel

Populasi yang dimaksud adalah keseluruhan masyarakat adat dari 9 kabupaten/kota yang teridentifikasi dua atau tiga orang dari suku atau marga/klan tertentu berada di kota Jayapura sebagai ibu kota Provinsi Papua yang memiliki hukum adat, sistem peradilan adat dan sistem pemerintahan adat dengan Lembaga Adat masing-masing. Kemudian Lembaga Penegak Hukum (Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan Negara), Pemda Papua, DPRP, dan MRP. Sedangkan sampel adalah keterwakilan dari masing-masing lembaga seperti tokoh adat, agama dari suku, klan/marga masing-masing dua atau tiga orang masyarakat adat dengan lembaga peradilan adat, Polisi, Jaksa, Hakim, Birokrat, anggota DPRP, anggota MRP di wilayah Provinsi Papua.

5. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang digunakan dapat di peroleh melalui sumber data primer, sumber data sekunder dan sumber data tertier. Untuk data primer dikaji melalui implementasi ketentuan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu penelitian dan data lapangan diperoleh secara langsung dengan informan atau responden. Sedangkan data

sekunder di peroleh melalui analisis bahan-bahan hukum termasuk wawancara di lingkungan Peradilan Negara maupun Peradilan Adat secara terpisah, doktrin-doktrin, hasil penelitian, disertasi, tesis, makalah, jurnal-jurnal ilmiah hukum, berita maupun artikel-artikel populer. Data tertier di kaji dari temuan-temuan istilah yang berhubungan dengan isu penelitian sehingga menggunakan kamus hukum, inggris, kamus lokal/adat dalam bentuk terjemahan.

6. Teknik Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan tiga instrumen penelitian yakni prosedur pengumpulan bahan hukum, pengamatan, dan wawancara. Prosedur pengumpulan bahan hukum berupa **bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder**. Bahan hukum primer berupa perundang-undangan dikumpulkan sistem catatan, baik berupa ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar pokok dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dilakukan dengan karangan yang memuat pendapat asli penulis; kutipan digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan, serta ulasan berisi analisis dan catatan khusus penulis. Disamping itu dilakukan dengan menelusuri berbagai sumber hukum adat (sistem Peradilan Adat), filsafat hukum, sosiologi hukum, antropologi hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum, dokumen/registrasi perkara di Pengadilan Negara, Lembaga-lembaga Adat, Kepolisian, Kejaksaan.

Pengamatan, dilakukan secara tidak langsung dan langsung. Pengamatan tidak langsung dilakukan dengan memperhatikan aspek populasi terhadap kehidupan masyarakat adat Jayapura selama ini dalam menangani berbagai konflik/sengketa adat dan bagaimana akses mereka dengan aparat penegakan hukum (Polisi, Jaksa dan Hakim).

Pengamatan secara langsung, dilakukan secara langsung terhadap sampel yang teridentifikasi kasus-kasus penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan adat dan peradilan negara yang dilakukan oleh masyarakat adat, serta kasu-kasus adat yang diselesaikan di Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. **Wawancara**, dilakukan terhadap para pihak yang teridentifikasi sebagai informan atau responden, narasumber baik di lembaga Peradilan dari masing-masing masyarakat adat, para pihak yang terlibat dalam kasus-kasus sengketa perdata, dan pelanggaran adat/pidana, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan.

7. Analisis Data

Setelah terkumpulnya data secara keseluruhan, maka pengelolaan data dilakukan secara analisis kualitatif (deskriptif analisis) dengan menggunakan tiga alur kerja secara bersamaan yakni : 1) reduksi data, 2) penyajian data, dan 3) verifikasi/penarikan kesimpulan.