



# Pola Penerapan Hukum Adat dalam Penyelenggaraan Pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime Kabupaten Jayapura-Papua

**Kristian V. Griapon<sup>1</sup>**

Tata Bangunan dan Perumahan Bidang Keciaptakarya  
Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Mamberamo Raya – Provinsi Papua

**Samsul Ma'rif**

Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota  
Universitas Diponegoro, Semarang

Artikel Masuk : 4 Januari 2016

Artikel Diterima : 11 April 2016

Tersedia Online : 30 April 2016

**Abstrak:** Wilayah Pembangunan III Grime (wilayah adat Dumutru) di Kabupaten Jayapura telah mengalami kendala pada sistem kepemilikan tanah adat. Proses pembangunan yang dilakukan pemerintah daerah wilayah adat Dumutru tidak berjalan sesuai target dan berbenturan dengan struktur dan sistem budaya dalam masyarakat. Penelitian bertujuan untuk mengkaji dan mengidentifikasi aturan-aturan hukum adat untuk disinergikan dengan aturan-aturan hukum formal. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan teknik analisis deskriptif kualitatif. Hasil analisis menunjukkan bahwa permasalahan pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime Kabupaten Jayapura disebabkan belum bersinerginya hukum positif dan hukum adat. Proses pembangunan perlu mengacu pada regulasi hukum formal yang mengatur mekanisme pengadaan tanah dan aturan hukum adat yang berlaku.

**Kata kunci:** pembangunan, hukum positif, hukum adat

**Abstract:** *The Development Region III of Grime (the indigenous Dumutru territory) in Jayapura District has a problem on indigeneous land ownership system. The development process by the local government of Dumutru territory is off target and in conflict with the structures and cultural systems in the community. The study aims to assess and to identify the rules of customary law that can be synergized with the formal legal rules. The study is conducted by the qualitative method through qualitative descriptive analysis. The analysis shows that the problems of development in the Development Region III of Grime Jayapura District are because of lack of synergy of positive and customary laws. The development process needs to refer to the formal legal regulations governing land acquisition mechanism and rules of customary law.*

**Keywords:** *development, positive law, customary law*

---

<sup>1</sup> Korespondensi Penulis: Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Mamberamo Raya – Provinsi Papua  
email: thian5394@gmail.com

## Pendahuluan

Pembangunan merupakan rangkaian usaha guna mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (Siagian, 2003). Di era globalisasi yang dihadapi bangsa banyak perubahan sosial yang terjadi dalam proses pembangunan yang akhirnya berdampak pada segala aspek kehidupan. Namun, yang perlu menjadi perhatian adalah apakah dampak tersebut bersifat positif atau negatif sehingga dapat menguntungkan atau merugikan bagi masyarakat.

Provinsi Papua adalah wilayah Negara Indonesia yang berada di ujung timur Indonesia. Secara geografis Papua memiliki wilayah dataran rendah dan dataran tinggi yang sangat luas. Masyarakat Papua yang hidup pada wilayah dataran rendah disebut masyarakat pesisir pantai sedangkan masyarakat yang hidup di wilayah dataran tinggi adalah masyarakat Papua pegunungan. Hal ini memberikan gambaran bahwa Papua memiliki luas wilayah dan daerah yang sulit dijangkau karena hingga kini sebagian besar wilayah belum disentuh oleh pembangunan. Saat ini masyarakat setempat di Papua belum memahami konsep pembangunan yang diterapkan oleh Pemerintah untuk membangun daerah-daerah yang terisolasi.

Kesenjangan pembangunan dan pelaksanaan pembangunan tanpa melibatkan masyarakat adat merupakan salah satu akar permasalahan di Papua. Penyelenggaraan pembangunan umumnya dilakukan tanpa melibatkan dan berkonsultasi dengan masyarakat luas, utamanya masyarakat adat pemilik hak ulayat tanah adat yang hidup sangat tergantung pada sumber daya alam. Kondisi tersebut hampir terjadi diseluruh wilayah Papua termasuk Kabupaten Jayapura. Hal ini juga diungkapkan oleh Bauw & Sugiono (2009) bahwa belum ada pengakuan, perlindungan dan penghormatan atas hak-hak masyarakat adat di Papua. Kondisi ini mengakibatkan hasil pembangunan kurang memberikan manfaat yang optimal bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini telah menyebabkan terjadinya penyimpangan dan perubahan mendasar dalam kehidupan masyarakat hukum adat yang sering diikuti dengan benturan-benturan yang menempatkan masyarakat hukum adat pada kondisi yang kurang beruntung dalam pembangunan itu sendiri.

Seiring dengan percepatan pembangunan di Kabupaten Jayapura yang di dasarkan pada kebijakan Pemerintah dengan DPRD guna mengurangi kesenjangan wilayah, telah ditetapkan sistem perwilayahan pembangunan di Kabupaten Jayapura menjadi empat Wilayah Pembangunan dimana salah satunya adalah kawasan Grime yang merupakan Wilayah Pembangunan III. Walaupun memiliki wilayah administrasi yang cukup luas, namun cakupan wilayah ini tidak dikuasai secara langsung oleh pemerintah. Wilayah dimaksud terdiri dari daratan, perairan dan udara di atasnya. Pemerintah hanya mengatur ketertiban peruntukannya mewakili Negara atau Daerah. Tanah-tanah dikuasai oleh komunitas masyarakat adat yang menggunakannya dengan pengaturan secara tradisi. Penggunaan tanah oleh pemerintah, swasta, kelompok dan perorangan dari luar komunitas masyarakat adat dilakukan dengan pengalihan hak-hak tertentu secara adat dan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di dalam wilayah negara republik Indonesia atau pada lingkup daerah Kabupaten di Provinsi Papua.

Dalam penyelenggaraan pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime, pemerintah selalu menghadapi banyak masalah yang berimplikasi pada terhambatnya pembangunan, seperti masalah pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah serta masalah ganti rugi. Kebutuhan akan tanah untuk pembangunan memberikan peluang bagi pemerintah untuk melakukan pengadaan tanah guna berbagai proyek pembangunan. Pada kenyataannya dalam proses pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk berbagai kepentingan pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime seringkali menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya.

Dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 2 tahun 2012 memberikan definisi pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak namun pada kenyataannya masyarakat hukum adat di Wilayah Pembangunan III Grime tidak pernah mendapatkan ganti rugi yang layak atas tanah adatnya menurut aturan-aturan dalam undang-undang tersebut sesuai dengan mekanisme yang adil dalam proses pengambil alihan hak atas tanah adat. Berbagai ketegangan yang memicu konflik timbul dalam masyarakat adat, hal ini pada dasarnya disebabkan adanya ketidaksepakatan antara pemilik hak atas tanah terhadap mekanisme pengadaan tanah tersebut yang meliputi kriteria kepentingan umum yang dimaksud pemerintah, mekanisme musyawarah, dan ganti kerugian serta praktik konsinyasi yang ditempuh pemerintah ketika kesepakatan tersebut belum berjalan secara efektif.

Konflik pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime juga terjadi secara internal, dimana proses pelepasan tanah adat oleh masyarakat hukum adat tidak sesuai dengan aturan-aturan ataupun norma-norma yang berlaku dikalangan masyarakat adat. Dalam komunitas struktur adat masyarakat di Wilayah Pembangunan III Grime, tanah dilepas setelah ada musyawarah adat semua petinggi adat dalam rumah adat. Ketika musyawarah tak terjadi pelepasan tanah ulayat pun tak akan terjadi. Hal ini berarti bahwa masyarakat tertentu dilarang menjual tanahnya sembarangan tanpa izin petinggi-petinggi adat, meski petinggi adat dapat mengizinkan pribadi orang atau komunitas masyarakat tertentu mendiami tanah adatnya untuk bercocok tanam dan bertempat tinggal.

Dari latar belakang tersebut dapat dirumuskan bahwa permasalahan pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime Kabupaten Jayapura khususnya dan Provinsi Papua pada umumnya selalu berbenturan dengan hukum adat yang mengatur tentang tanah adat. Permasalahan yang ada adalah terjadi tumpang tindih hukum adat dengan hukum formal. Proses pengadaantahan bagi pembangunan umum belum sepenuhnya berpedoman pada regulasi yang berlaku yaitu UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Perpres No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kegiatan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Di sisi lain, proses pengadaan tanah yang dilakukan oleh masyarakat adat tidak didasarkan pada hukum adat. Hal-hal seperti ini telah mengakibatkan konflik yang berdampak pada terhambatnya pembangunan. Dari permasalahan tersebut maka muncul pertanyaan penelitian mengapa hukum adat menghambat pembangunan? Bagaimana pola penerapan hukum adat yang sebaiknya dilakukan dalam penyelenggaraan pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime Kabupaten Jayapura – Papua? Adapun tujuan penelitian adalah untuk mengkaji dan mengidentifikasi aturan-aturan hukum adat untuk diseinergikan dengan aturan-aturan hukum formal. Hasil penggabungan tersebut akan ditetapkan sebuah alternatif pola penerapan hukum adat yang terintegrasi yang nantinya akan mendukung penyelenggaraan pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime Kabupaten Jayapura.

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan positivistik melalui pengamatan langsung yang terukur. Dalam pendekatan pada konteks negara (regulasi dan kebijakan) dimungkinkan menggunakan pendekatan hukum normatif yaitu, pendekatan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum (Soekanto & Mamudji, 2012). Pendekatan hukum normatif berhubungan langsung dengan regulasi dan kebijakan.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan metode pengumpulan data primer dan data sekunder. Metode pengumpulan data primer dilakukan melalui observasi lapangan

dengan melakukan pengamatan langsung tentang penyelenggaraan pembangunan, permasalahan pembangunan, dan proses keterlibatan masyarakat adat dalam penyelenggaraan pembangunan pada Wilayah Pembangunan III Grime Kabupaten Jayapura; wawancara dengan instansi pemerintah Kabupaten Jayapura, meliputi BPN Kabupaten Jayapura, Sekretariat Daerah Bagian Pemerintahan Daerah Bagian Administrasi Pertanahan Kabupaten Jayapura dan Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung (BPMPK) Kabupaten Jayapura guna mengetahui peran pemerintah dalam menyelenggarakan pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime; dan kuesioner kepada 50 responden yang tersebar di 4 wilayah adat suku (wilayah adat Suku Klisi, Suku Nambluong, Suku Kemtui, dan Suku Elsen) guna mengetahui persepsi, pandangan, atau pendapat masyarakat adat terkait pola penerapan hukum adat dalam penyelenggaraan pembangunan. Sedangkan metode pengumpulan data sekunder dilakukan melalui telaah dokumen terkait dengan data-data yang berhubungan dengan data struktur organisasi pemerintah terkait serta koordinasi yang dilakukan antar pemerintah pusat dan daerah serta peraturan-peraturan terkait.

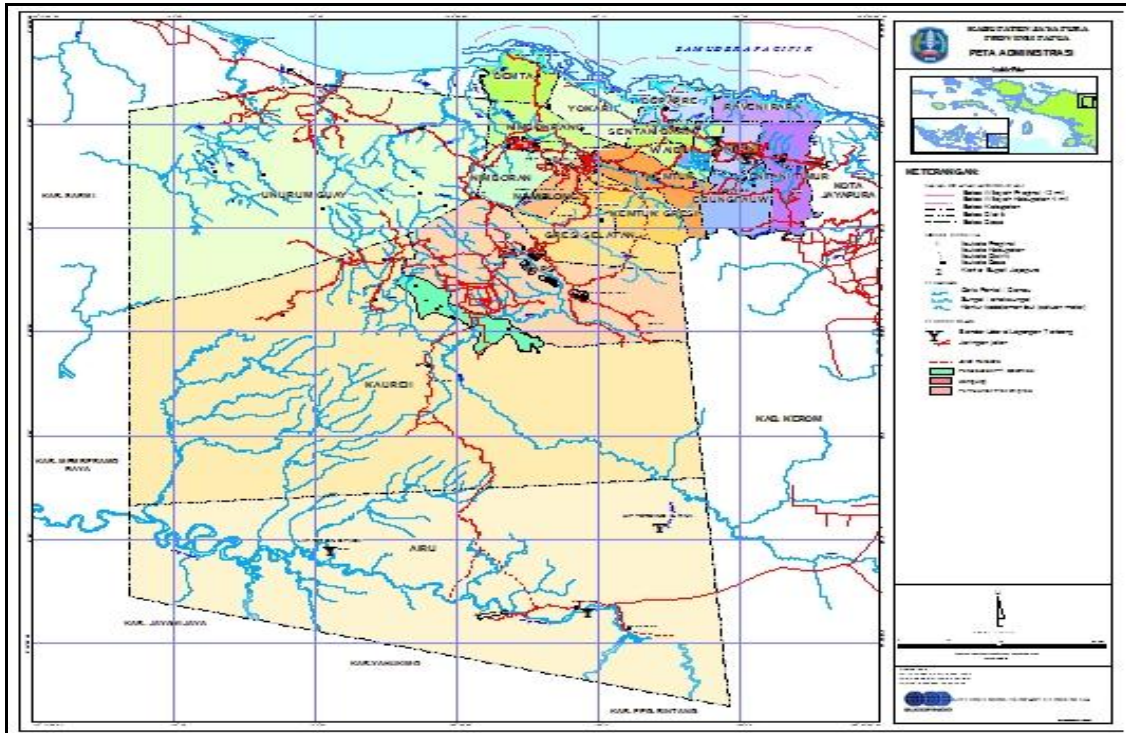
Analisis data dilakukan melalui analisis data deskriptif. Data-data yang dihasilkan akan memberikan gambaran yang sesuai dengan keadaan yang ada dilapangan. Analisis yang dilakukan adalah analisis terhadap proses pengadaaan tanah secara hukum formal, analisis terhadap proses pengadaaan tanah secara hukum adat, analisis terhadap sebaran yuridis wilayah adat dan Sistem Hukum yang terdapat pada masyarakat adat Dumutru di Wilayah Pembangunan III Grime serta analisis terhadap proses keterlibatan masyarakat hukum adat dalam penyelenggaraan pembagnunan. Berdasarkan beberapa analisis yang dilakukan akan menghasilkan pola penerapan hukum adat yang terintegrasi dalam penyelenggaraan pembangunan di wilayah pembangunan III Grime Kabupaten Jayapura-Papua.

## Gambaran Umum Wilayah

### *Administrasi Pemerintahan*

Sebagai salah satu dari delapan kabupaten tertua di Papua, saat ini Kabupaten Jayapura mempunyai wilayah daratan seluas 17.516.60 km<sup>2</sup> yang terbagi ke dalam 19 wilayah Distrik, 144 Kampung, dan 5 Kelurahan. Berdasarkan karakteristik geografisnya, wilayah administrasi Kabupaten Jayapura dikelompokkan menjadi 4 (empat) Bagian Wilayah Pembangunan (Gambar 1), yaitu:

- **Wilayah Pembangunan I** merupakan wilayah geografis pedesaan sekitar Danau Sentani. Merupakan wilayah pedesaan yang mengelilingi danau dan pedesaan pada pulau-pulau kecil di tengah-tengah perairan Danau Sentani.
- **Wilayah Pembangunan II** adalah wilayah geografis pedesaan pesisir pantai laut utara Kabupaten Jayapura. Merupakan wilayah pedesaan yang berada di sepanjang pantai utara berhadapan langsung dengan samudera pasifik, wilayah ini terisolir oleh Pegunungan Cycloop dan bukit-bukit landai, membentang antara kampung Muaif di bagian barat sampai kampung Ormu di bagian timur.
- **Wilayah Pembangunan III** adalah wilayah geografis pedesaan perbukitan dan lembah Grime-Sekori-Muaif. Merupakan wilayah pesesaan dengan dataran luas yang subur.
- **Wilayah Pembangunan IV** merupakan wilayah geografis pedesaan perbukitan dan dataran hulu atas sungai Nawa dan Wirwai yang merupakan wilayah paling selatan Kabupaten Jayapura, mempunyai dataran yang luas dan subur. Sebagian wilayah ini masih terisolir karena belum di bangun infrastuctur jalan darat yang menghubungkan daerahdaerah di sekitar wilayah tersebut terutama di Distrik Airu.

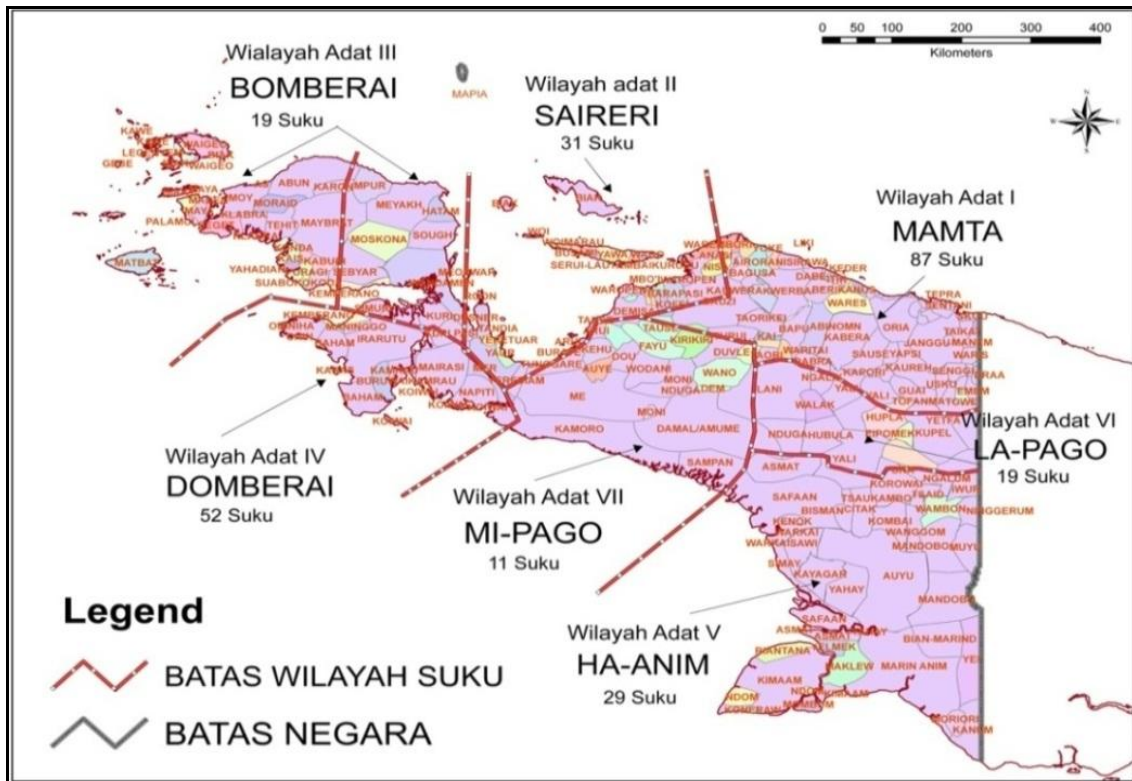


Sumber: Bappeda Kabupaten Jayapura, 2014

**Gambar 1. Peta Administrasi Kabupaten Jayapura**

***Kabupaten Jayapura dalam Perspektif Budaya Papua***

Adat istiadat masyarakat Papua sangat beragam karena kelompok etnis di daerah ini cukup banyak jumlahnya. Kenyataan tersebut menyebabkan Dinas Kebudayaan Provinsi Papua bekerja sama dengan Universitas Cenderawasih dan Summer Institute of Linguistics (SIL) Papua (2008) telah menetapkan jumlah etnis suku asli Papua yaitu sebanyak 248 suku. Tersebar di Provinsi Papua dan Papua Barat. Tim tersebut juga telah membuat satu peta yang diberi nama Peta Suku Bangsa di Tanah Papua (Gambar 2).



Sumber: Dinas Kebudayaan Provinsi Papua, 2014

**Gambar 2. Peta Pembagian Wilayah Adat**

**Karakteristik Fisik Wilayah Pembangunan III Grime**

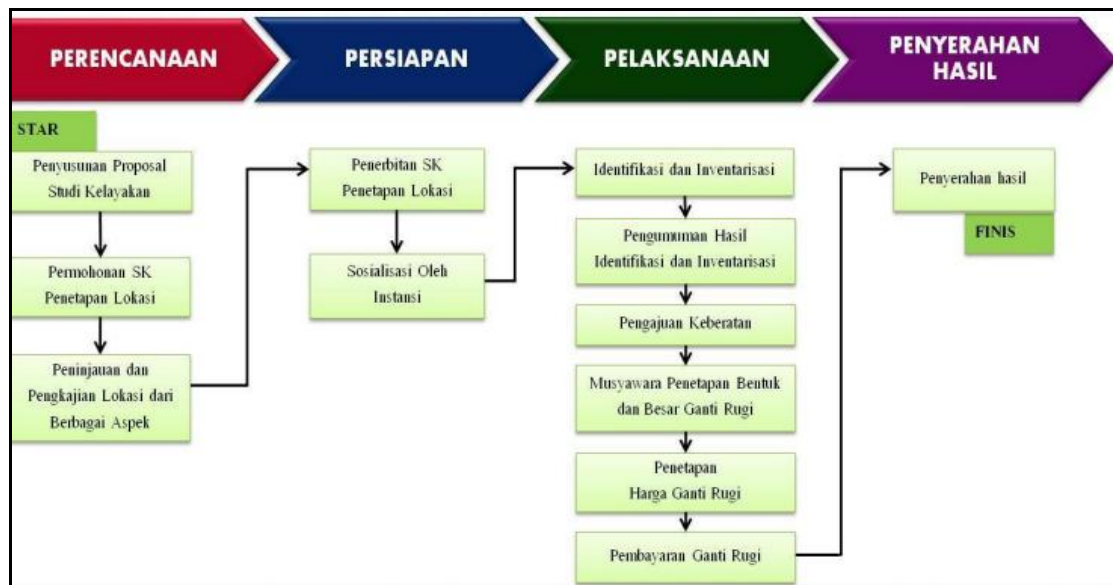
Wilayah Pembangunan III Grime terdiri dari 6 (enam) Distrik yaitu Distrik Kemtuk, Kemtuk Gresi, Namblong, Nimboran, Nimbokrang, dan Distrik Gresi Selatan. Dari luas wilayah masing-masing distrik, Nimbokrang merupakan distrik yang paling luas wilayahnya, sedangkan yang paling sedikit luas wilayahnya adalah Distrik Gresi Selatan. Luas Wilayah Pembangunan III adalah 2,463.09 km<sup>2</sup>, dihuni oleh penduduk 23,570 jiwa yang tersebar pada beberapa Distrik. Pembagian nama distrik, luas wilayah dan jumlah penduduk di Wilayah Pembangunan III terlihat di Tabel 1 berikut:

**Tabel 1. Nama Distrik, Luas Wilayah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Rata-Rata di Wilayah Pembangunan III Grime**

Distrik	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk	Kepadatan Rata-Rata	% Luas Wilayah
Kemtuk	221,42	3.577	0,06	16,74
Kemtuk Gresi	235,85	4.166	0,06	17,83
Nimboran	221,07	5.166	0,04	16,72
Nimbokrang	197,03	8.105	0,02	14,9
Namblong	111,9	3.857	0,03	8,46
Gresi Selatan	335,21	1.375	0,24	25,35
<b>Jumlah</b>	<b>1.322,48</b>	<b>26.246</b>	<b>0,05</b>	<b>100</b>

### Praktik Pengadaan Tanah di Kabupaten Jayapura

Proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di wilayah administrasi Kabupaten Jayapura mengacu pada Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Adapun tahapan-tahapan dalam proses pengadaan tanah dapat dilihat pada Gambar 3.



Sumber: Bagian Administrasi Pertanahan Sekretariat Daerah Kab. Jayapura, 2014

**Gambar 3. Mekanisme Pengadaan Tanah di Kabupaten Jayapura**

### Kajian Literatur

#### Definisi Pembangunan

Pembangunan adalah pergeseran dari suatu kondisi nasional yang satu menuju kondisi nasional yang lain, yang dipandang lebih baik dan lebih berharga (Tjokrowinoto, 1995). Disamping itu pembangunan juga merupakan proses multi dimensional yang menyangkut perubahan-perubahan yang penting dalam suatu struktur, sistem sosial ekonomi, sikap masyarakat dan lembaga-lembaga nasional dan akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan dan pemberantasan kemiskinan absolut (Todaro, 1977). Siagian (2003) memberikan pengertian tentang bagaimana pembangunan sebagai "suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)". Kartasmita (1997) memberikan pengertian yang lebih sederhana tentang pembangunan yaitu: "suatu proses perubahan arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah Kabupaten Jayapura

adalah pembangunan untuk Kepentingan Umum yang penyelenggaraannya dilakukan di seluruh wilayah administrasi Kabupaten Jayapura termasuk di dalamnya Wilayah Pembangunan III Grime. Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

### ***Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum***

Dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Dalam UU No 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dijelaskan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai. Dalam UU No 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum juga dijelaskan mengenai prinsip-prinsip pengadaan tanah, dimana pengadaan tanah dilakukan dengan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, dan keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dengan tujuan memperoleh kesepakatan mengenai pelaksanaan pembangunan di lokasi yang ditentukan, beserta bentuk dan besar ganti kerugian. Proses musyawarah yang dilakukan oleh panitia pembebasan tanah dan pemegang hak ditujukan untuk memastikan bahwa pemegang hak memperoleh ganti kerugian yang layak terhadap tanahnya. Ganti kerugian itu dapat berupa uang, tanah pengganti (*ruilslag*), pemukiman kembali (relokasi) atau pembangunan fasilitas umum yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Pemerintah penting memperhatikan dan memberikan perlindungan bagi penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat karena merupakan salah satu contoh dari kearifan lokal bangsa karena pada hakikatnya masyarakat hukum adat di Indonesia masih memiliki adat dan kebiasaan yang merupakan corak kehidupan masyarakat Indonesia (Alting, 2011).

### ***Hukum Tanah Adat dan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat***

Tanah merupakan salah satu unsur terpenting dalam pembentukan bumi ini, tanah juga merupakan unsur yang dipergunakan oleh manusia untuk mencari kehidupan, tanpa tanah manusia tidak dapat hidup. Bisa disebut tanah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan manusia. Dalam hukum adat, tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting antara lain karena sifatnya yang tetap. Hubungan antara persekutuan hukum adat dengan tanah nasih sangat erat karena tanah merupakan tempat tinggal warga persekutuan dan memberikan penghidupan kepada warga persekutuan. Selain itu, warga juga mempercayai bahwa tanah merupakan tempat bersemayam para arwah nenek moyang mereka dan menjadi tempat dari berbagai kekuatan gaib yang dianggap sebagai pelindung persekutuan hukum mereka.

Sumardjono (2009) memberikan pengertian secara umum bahwa hak ulayat utamanya berkenaan dengan hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah dalam lingkungan wilayahnya. Hubungan hukum tersebut berisi wewenang dan kewajiban.

Dalam artian “tanah dalam lingkungan wilayahnya” yang mencakup luas kewenangan masyarakat hukum adat berkenaan dengan tanah, termasuk segala isinya, yaitu perairan, tumbuh-tumbuhan dan binatang dalam wilayah yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya (Muchsin, 2006). Hak ulayat pada umumnya difokuskan pada hubungan antara hukum dengan tanahnya saja. Dalam kasusnya mengenai konversi hak atas tanah adat di Kampung Naga, Wihardi *et al.* (2010) mengungkapkan bahwa hak ulayat merupakan hak bersama masyarakat adat dimana pada proses konversi hak ulayat menjadi hak dalam UUPA perlu ada kesepakatan bersama antara masyarakat adat dengan ketua adat. Dengan demikian secara harfiah hak ulayat dapat diartikan sebagai kewenangan masyarakat hukum adat atas tanah dan lingkungan/wilayah/daerah tertentu untuk menguasai dalam arti mengambil dan memanfaatkan tanah untuk dipergunakan bagi kepentingan masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya.

Dalam hukum adat, tanah memiliki kedudukan yang sangat penting dikarenakan (Setiady, 2013):

- Karena sifatnya. Ini dikarenakan tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga akan tetapi toh akan masih bersifat tetap dalam keadaannya bahkan kadang-kadang malahan menjadi lebih menguntungkan.
- Karena faktanya. Ini karenakan tanah merupakan tempat tinggal persekutuan (masyarakat), tempat memberikan kehidupan masyarakat, tempat dimana masyarakat meninggal dan dikuburkan dan tempat tinggal para dayang pelindung dan roh leluhur masyarakat.

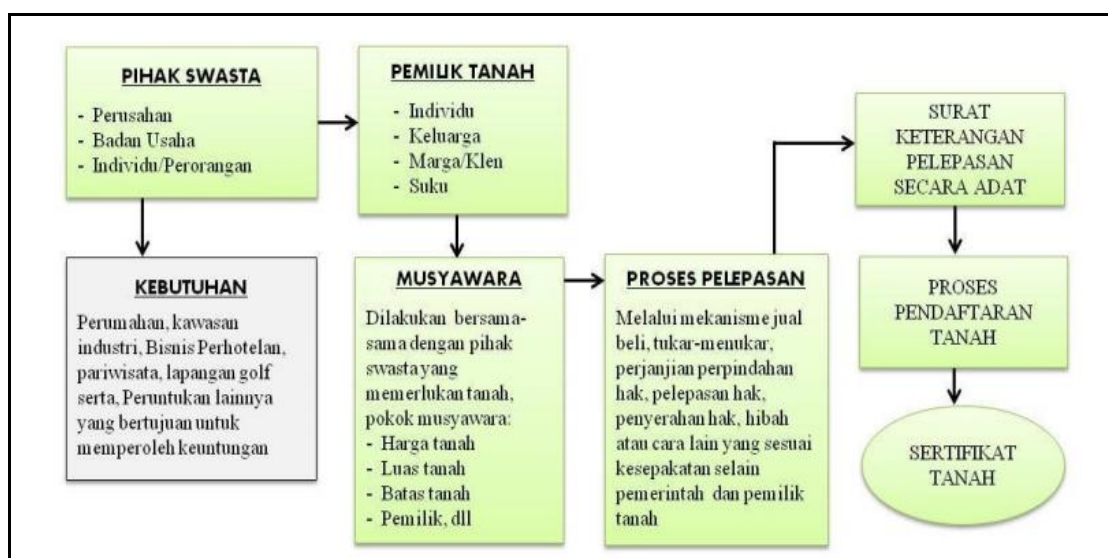
Sementara itu, kedudukan tanah adat dalam sistem hukum nasional dapat dilihat dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam konsiderans Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, menegaskan peranan kunci tanah, bahwa bumi, air dan ruang angkasa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Dalam konteks ini, penguasaan dan penghakkan atas tanah terutama tertuju pada perwujudan keadilan dan kemakmuran dalam pembangunan masyarakat.

## Analisis

### *Analisis Pengadaan Tanah Berdasarkan Hukum Formal*

Prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah diatur secara jelas dalam UU PTUP dan peraturan pelaksanaannya, mulai dari tahapan perencanaan, tahapan persiapan, tahapan pelaksanaan, sampai dengan penyerahan hasil berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomor 71 Tahun 2012. Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Jayapura saat ini diselenggarakan oleh Sekretariat Daerah Bidang Pemerintahan Daerah pada Bagian Pertanahan. Kantor BPN hanya terlibat sebagai anggota dalam panitia pengadaan tanah. Keterlibatan Kantor BPN sangat terbatas hanya pada tahap pengukuran lokasi guna memastikan tanah yang akan dilakukan pengadaannya sudah bersertifikat atau belum. Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Jayapura saat ini tidak sepenuhnya berpedoman pada aturan-aturan dalam hukum formal. Belum dilaksanakan pengadaan tanah sesuai dengan regulasi tersebut mengakibatkan timbul persoalan-persoalan sengketa tanah hak ulayat antara pemerintah dan masyarakat hukum adat dan pada akhirnya akan berdampak pada terhambatnya proses pembangunan.

Sementara itu, untuk mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan swasta di Wilayah Pembangunan III Grime dilakukan oleh pihak swasta, baik perorangan maupun badan usaha melalui tahapan-tahapan seperti yang terlihat pada gambar 4. Pada prinsipnya pengadaan tanah untuk kepentingan swasta berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik secara peruntukan dan kemanfaatan maupun tata cara perolehan tanahnya. Hal ini dikarenakan pihak yang membutuhkan tanah bukan subjek yang berhak untuk memiliki tanah dengan status yang sama dengan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut dan bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata. Pengadaan tanah oleh pihak swasta digunakan untuk perumahan elit, kawasan industri, pariwisata, lapangan golf dan peruntukan lainnya yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata. Jadi tidak semua orang bisa memperoleh manfaat dari pembangunan tersebut, melainkan hanya orang-orang yang berkepentingan saja.



**Gambar 4. Mekanisme Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Swasta**

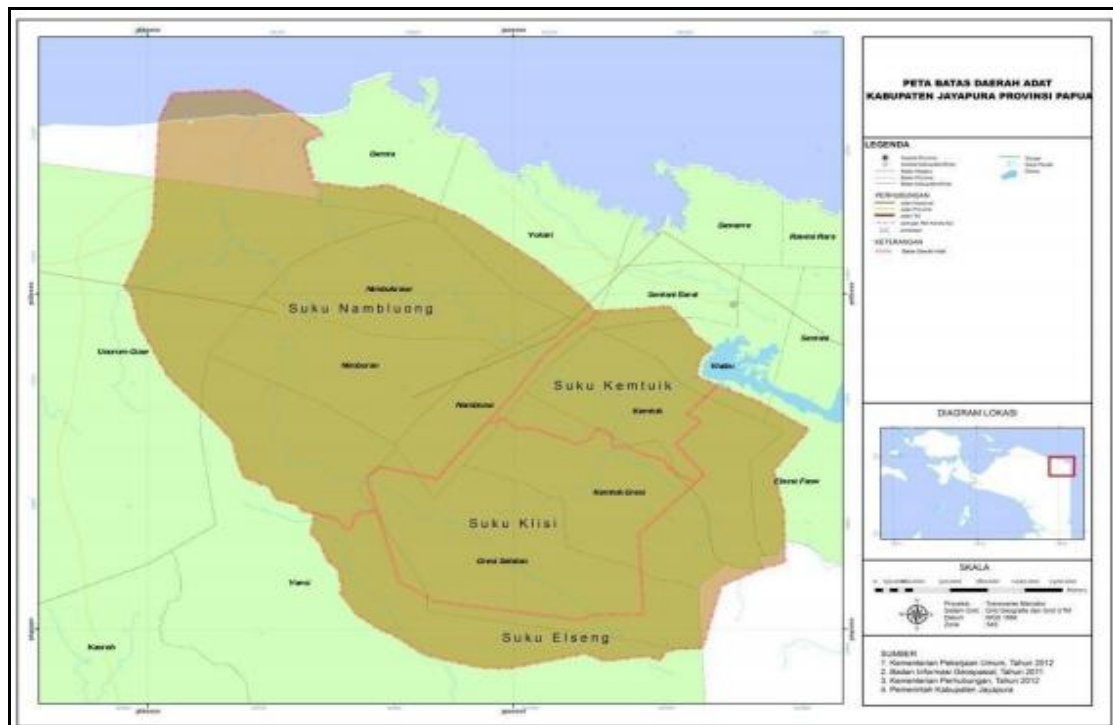
Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik secara peruntukan dan kemanfaatan maupun tata cara perolehan tanahnya. Hal ini dikarenakan pihak yang membutuhkan tanah bukan subjek yang berhak untuk memiliki tanah dengan status yang sama dengan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut dan bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata. Pengadaan tanah oleh pihak swasta digunakan untuk perumahan elit, kawasan industri, pariwisata, lapangan golf dan peruntukan lainnya yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata. Jadi tidak semua orang bisa memperoleh manfaat dari pembangunan tersebut, melainkan hanya orang-orang yang berkepentingan saja.

### *Analisis Sebaran Yuridis Wilayah dan Sistem Hukum Adat Dumutru*

#### Letak Wilayah Adat Dumutru

Masyarakat adat Dumutru merupakan salah satu masyarakat adat pada pengelompokan wilayah adat Mamta (Mamberamo – Tami) bersama masyarakat adat Jouw Warri, Yokari, Oktim, Sobei dan Phuyaka. Secara administrasi, pemerintahan wilayah adat Dumutru termasuk dalam Wilayah Pembangunan III Grime Kabupaten Jayapura. Wilayah Adat Demutru terletak pada sederetan pegunungan yang merupakan bagian dari

Pegunungan Cycloop terbentang dari arah timur ke selatan dan dari arah timur ke utara. Batas wilayah Adat Dumutru terlihat dalam peta di Gambar 5.



Sumber: Profil Wilayah Adat Dumutru, 2014

**Gambar 5. Peta Wilayah Adat Dumutru**

### **Sistem Penguasaan Tanah Adat di Wilayah Adat Dumutru**

Masyarakat adat Dumutru secara turun temurun dibekali tentang batas-batas wilayah, hak-hak atas sumber daya alam dan wilayah adatnya dan hak adat lainnya secara lisan. Mereka mengenali batas wilayah (teritorialnya) dengan menggunakan batas-batas alam seperti jalan, pohon besar, kali/sungai, gunung, tebing, batu-batu besar, rumpun pohon pinang, pohon sagu, pohon kelapa dan lainnya yang disampaikan dan diwariskan secara turun temurun. Sistem ini sudah berlaku sejak lama, baik dalam masyarakat adat Dumutru maupun masyarakat Papua pada umumnya. Pengetahuan tentang batas-batas wilayah adat tidak dipahami oleh banyak pihak luar yang bukan masyarakat adat, bahkan sebagian masyarakat adat itu sendiri tidak mengetahui batas wilayah adatnya secara tepat. Dalam kondisi seperti inilah sering terjadi perselisihan paham diantara anggota kelompok masyarakat itu sendiri dan bahkan dengan kesatuan masyarakat adat lainnya.

Dalam lingkungan hukum adat Dumutru, Iram/ Trang (kepala adat tertinggi) memiliki hak untuk mengatur penggunaan tanah adat terhadap masing-masing anggota masyarakat dari berbagai marga/klen. Iram/Trang memiliki hak menguasai tanah melalui fungsi untuk mengatur dan mengurus. Iram/Trang memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencana, pengelola sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan SDA di wilayah adatnya.

### **Sistem Pemanfaatan Tanah Adat di Wilayah Adat Dumutru**

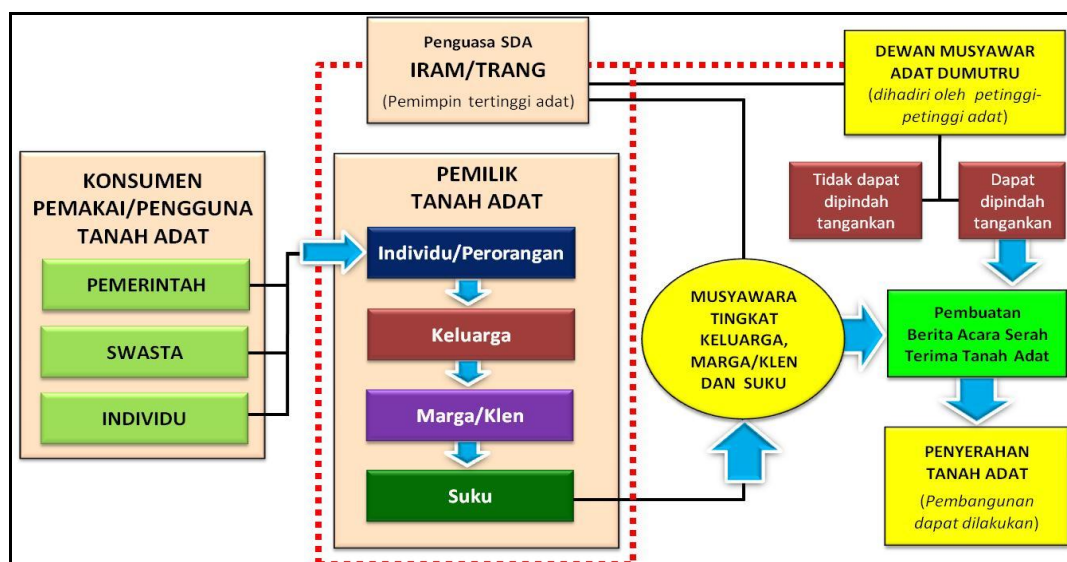
Sejak dahulu kala nenek moyang masyarakat adat di wilayah adat Dumutru sangat yakin dan percaya bahwa Tanah adalah “MAMA” (Ibu) atau “ME” (bahasa Nambluong) dan dari tanah manusia dijadikan sehingga mati akan kembali kedalam tanah. Dalam pemanfaatan tanah adat cukup di tandai dengan persetujuan lisan dari pemimpin adat tertinggi (Iram) dan Ondoafi (Dugeno/Iram/Duguen). Pemanfaatan tanah oleh komunitas suku Klesi, Nambluong, Kemtuik dan Elsengselaku warga pribumi di wilayah adat Dumutru (lembah Grime) pada intinya digunakan untuk bermukim dan perekonomian tradisional. Penggunaan tanah didasarkan pada klasifikasi atau pembagian zona-zona kelola sebagaimana diatur dalam adat berlangsung sejak dahulu hingga saat ini dan mampu mencegah kerusakan ekosistem.

**Analisis Pengadaan Tanah Berdasarkan Hukum Adat**

**Sistem Kepemilikan Tanah Adat**

Komunitas pribumi di Wilayah Pembangunan III Grime (wilayah adat Dumutru) menganggap bahwa tanah merupakan salah satu unsur yang d idalamnya telah melekat hak dalam menopang keberlangsungan hidup secara turun temurun. Sistem kepemilikan tanah adat yang telah lahir dalam konsep budaya komunitas pribumi di wilayah adat Dumutru adalah berdasarkan pada suku, marga/klen, keluarga dan individu. Setiap marga/klen mempunyai hak sebagai suatu suku bangsa atas tanah adat hak ulayat dengan batas-batas tanah yang dikenal dalam simbol-simbol alamiah berupa pohon, gunung, sungai/kali, bekas kali dll. Setiap dusun yang dimiliki oleh warga masyarakat telah mempunya nama atau simbo-simbol tertentu. Semakin banyak jumlah anggota keluarga, maka kepemilikan atas tanah juga makin sempit.

Seluruh masyarakat hukum adat tidak diperbolehkan mengalihkan hak atas tanah ulayatnya. Adanya kebutuhan tanah guna kepentingan Negara menyangkut pembangunan untuk kepentingan umum serta kepentingan sosial masyarakat lain di luar masyarakat hukum adat, maka tanah ulayat masyarakat hukum adat dapat diberikan kepada pihak lain dengan cara mengibahkan melalui mekanisme yang sesuai aturan adat seperti terlihat pada gambar 6.



**Gambar 6. Mekanisme Pelepasan Tanah Secara Makro Berdasarkan Hukum Adat**

### ***Analisis Keterlibatan Masyarakat Hukum Adat dalam Mendukung Kebijakan Pemerintah Terhadap Perencanaan Pembangunan***

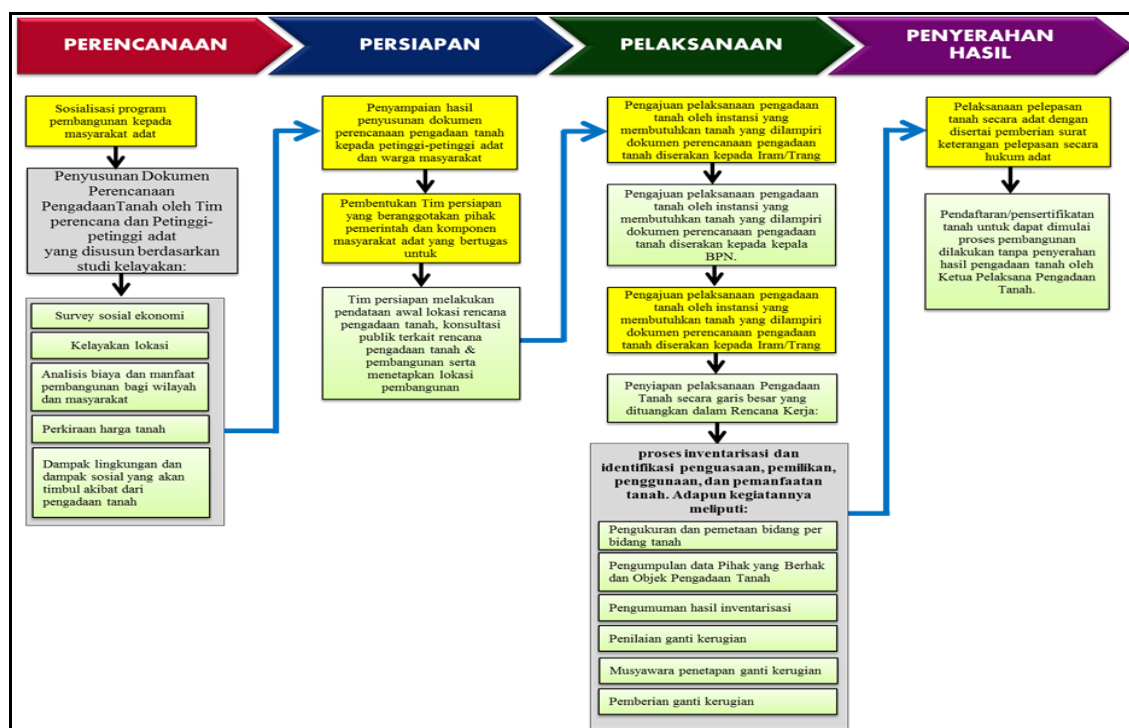
Dari hasil kuisioner yang disebarakan kepada 50 responden berkaitan dengan partisipasi pada tahap perencanaan pembangunan diketahui bahwa 36% responden tidak ikut berpartisipasi. Pendapat responden dalam penyelenggaraan pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime (wilayah adat Dumutru) jika dikaitkan dengan teori partisipasi Arnstein (1969), partisipasi masyarakat berada pada tingkat *therapy*. Tingkatan ini adalah merupakan tingkatan terendah (manipulasi dan terapi), dimana pada tingkat ini masyarakat hanya ramai-ramai diikutsertakan dalam kegiatan tanpa diberi wewenang untuk menolak atau memberi saran, dan tanpa tahu keuntungan apa bagi mereka (*non-participation*). Rendahnya partisipasi responden pada penelitian ini berhubungan dengan tipe kepemimpinan khususnya kepemimpinan yang bersifat paternalistis, dimana kondisi masyarakat adat di Wilayah Pembangunan III Grime (wilayah adat Dumutru) lebih cenderung menyerahkan perencanaan pembangunan fisik ini kepada pimpinan setempat dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Jayapura.

### ***Alternatif Pola Penerapan Hukum Adat dalam Pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime (Wilayah Adat Dumutru)***

Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Jayapura di Wilayah Pembangunan III Grime (wilayah adat Dumutru) selalu membutuhkan tanah sebagai wadah untuk diletakkannya pembangunan tersebut. Pada kenyataannya proses pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime masih terkendala dengan persoalan Tanah Adat. Pembangunan infrastruktur jalan, jaringan air bersih, pembangunan pembangkit listrik tenaga air (PLTA), fasilitas pendidikan dan permukiman sering mengalami pemalangan akibat masalah sengketa tanah adat. Sikap protes oleh masyarakat adat sering terjadi karena belum ada kesepakatan soal ganti rugi tanah yang diakui sebagai milik masyarakat adat.

Dari hasil analisis yang dilakukan terhadap proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Wilayah Pembangunan III Grime diketahui bahwa terdapat dua faktor penyebab utama permasalahan pengadaan tanah yaitu: (a) faktor eksternal yang berasal dari pemerintah dan regulasi tentang pengadaan tanah dan (b) faktor internal masyarakat adat terkait penerapan hukum adat dalam proses pelepasan/pengadaan tanah. Faktor eksternal penyebab terjadinya permasalahan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Wilayah Pembangunan III Grime (wilayah adat Dumutru) adalah proses pengadaan tanah tidak sesuai dengan tahapan-tahapan dalam hukum formal yang pelaksanaannya mengacu pada UU 2/2012 jo Perpres 71/2012 dan operasionalisasinya mendasarkan pada Peraturan Kepala BPN 5/2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah. Telah terjadi penyimpangan pada tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Dampak dari penyimpangan tersebut telah terjadi permasalahan sehingga menghambat proses pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime.

Permasalahan pengadaan tanah juga terjadi secara internal, dimana proses pelepasan/pengadaan tanah tidak sepenuhnya berdasarkan pada aturan-aturan adat yang berlaku di wilayah adat Dumutru seperti yang telah dikemukakan diatas. Dari hasil analisis yang dilakukan terhadap kedua faktor tersebut yaitu pemerintah dan masyarakat adat menyangkut proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Wilayah Pembangunan III Grime (wilayah adat Dumutru) maka didapatlah suatu hasil alternatif pola penerapan hukum adat yang seharusnya dilakukan dalam proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum seperti yang terlihat pada gambar 7 dan terjabarkan sebagai berikut:



**Gambar 7. Alternatif Pola Penerapan Hukum Adat dalam Penyelenggaraan Pembangunan**

1. **Tahap Perencanaan:** Pada tahap ini sebelum tim perencanaan membuat dokumen perencanaan yang memuat survey sosial ekonomi, kelayakan lokasi, analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi masyarakat, perkiraan harga tanah dan dampak lingkungan serta dampak sosial di buat pihak yang membutuhkan tanah terlebih dahulu melakukan sosialisasi rencana program pembangunan dengan melibatkan semua lapisan masyarakat adat tanpa terkecuali. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat adat mengetahui dengan jelas bahwa di wilayah adatnya akan ada pembangunan sehingga nantinya dapat mengurangi gesekan-gesekan di kemudian hari.
2. **Tahap Persiapan:** Tim perencanaan menyerahkan dokumen perencanaan kepada petinggi-petinggi adat. Setelah dokumen perencanaan diserahkan, tim persiapan bersama-sama dengan petinggi-petinggi adat dan masyarakat pemilik tanah melakukan konsultasi publik, pendataan awal lokasi rencana pengadaan tanah dan penetapan lokasi pembangunan.
3. **Tahap Pelaksanaan:** Setelah pengumuman lokasi pembangunan, instansi yang membutuhkan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah yang dilampiri dokumen perencanaan pengadaan tanah diserahkan kepada Iram/Trang selaku petinggi adat dan kepala BPN (Kantor Pertanahan). Tim pelaksanaan pengadaan tanah bersama-sama Iram/Trang dan masyarakat pemilik tanah adat menyiapkan rencana kerja pelaksanaan pengadaan tanah yang memuat pengukuran dan pemetaan bidang tanah dan pengumpulan data pihak-pihak yang berhak atas objek pengadaan tanah. Pelaksanaan inventarisasi oleh tim pelaksanaan dan Iram/Trang beserta Petinggi-petinggi adat yang dibantu oleh masyarakat pemilik hak ulayat terkait dengan penilaian ganti kerugian, musyawara penetapan besar dan bentuk ganti rugi dan pemberian ganti kerugian.
4. **Tahap Penyerahan Hasil:** Setelah proses inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dilakukan, instansi yang memerlukan

tanah bersama-sama Iram/Trang dan Petinggi-petinggi adat melakukan proses pelepasan secara hukum adat yang ditandai dengan surat pelepasan adat. Selanjutnya instansi yang telah memperoleh tanah tersebut melakukan pendaftaran atau pensertifikat tanah untuk dapat dimulai proses pembangunan.

## Kesimpulan dan Rekomendasi

Penyelenggaraan pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime (wilayah adat Dumutru) kerap berbenturan dengan masalah pengadaan tanah. Dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jayapura tidak sepenuhnya berpedoman pada mekanisme hukum formal dimana proses pengadaannya terdiri dari beberapa tahapan, yaitu: persiapan, perencanaan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Akibat dari proses pengadaan tanah yang tidak mengacu pada aturan-aturan hukum formal tersebut telah menimbulkan berbagai kasus sengketa tanah adat yang pada akhirnya berimplikasi pada terhambatnya proses pembangunan di Wilayah Pembangunan III Grime (wilayah adat Dumutru). Permasalahan pembangunan juga timbul akibat dari pelepasan tanah adat yang dilakukan oleh masyarakat adat di wilayah adat Dumutru tidak berdasarkan pada aturan-aturan adat sehingga terjadi konflik kepemilikan tanah (sertifikat ganda). Selain itu, Proses penyelenggaraan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Jayapura di Wilayah Pembangunan III Grime (wilayah adat Dumutru) dilakukan tanpa adanya keterlibatan semua elemen masyarakat adat yang dilakukan melalui musyawarah bersama antara pemerintah dan masyarakat. Proses pembangunan dilakukan secara *top-down* tanpa mendengar aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat sehingga proses pembangunan tersebut belum dapat mensejahterakan warga masyarakat.

Adapun rekomendasi yang diberikan, antara lain:

- Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jayapura, harus benar-benar berpedoman pada regulasi hukum formal yang mengatur tentang mekanisme pengadaan tanah sesuai tahapannya.
- Pelaksanaan pengadaan tanah adat oleh masyarakat adat harus dilakukan dengan mengacu pada aturan-aturan hukum adat yang berlaku yaitu pelepasannya dilakukan melalui musyawarah adat Dumutru terlebih dahulu sebelum tanah tersebut diberikan kepada pihak lain.

## Daftar Pustaka

- Alting, H. (2011). Penguasaan tanah masyarakat hukum adat (Suatu kajian terhadap masyarakat hukum adat Ternate). *Jurnal Dinamika Hukum*, 11(1), 87-98.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. doi:10.1080/01944366908977225.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Jayapura. (2010). *Pemetaan hak ulayat masyarakat Port Numbay Kota Jayapura*. Jayapura: LPKM Universitas Hasanudin Makassar.
- Bauw, L. & Sugiono, B. (2009). Pengaturan hak masyarakat hukum adat di Papua dalam pemanfaatan sumber daya alam. *Jurnal Konstitusi*, 1(1), 104-137.
- Dinas Kebudayaan Provinsi Papua. (2008). *Peta suku bangsa di tanah Papua*. Pemerintah Provinsi Papua: Dinas Kebudayaan Provinsi Papua.
- Kartasasmita, G. (1997). *Administrasi pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Muchsin. (2006). Kedudukan tanah ulayat dalam sistem hukum tanah nasional. *Varia Peradilan*, 21(245).

- Pemerintah Republik Indonesia. (1960) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria*. Indonesia: Sekretaris Negara Republik Indonesia.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2005) *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Indonesia: Sekretaris Negara Republik Indonesia.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2012) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Indonesia: Sekretaris Negara Republik Indonesia.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2012). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Kegiatan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Indonesia: Sekretaris Negara Republik Indonesia.
- Setiady, T. (2013). *Intisari hukum adat Indonesia dalam kajian kepastakaan*. Bandung: Alfabeta.
- Siagian, S. P. (2003). *Administrasi pembangunan: Konsep, dimensi dan strateginya*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Soekanto, S. & Mamudji, S. (2012). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Jakarta: Penerbit Raja Grafindo Persada.
- Sumardjono. (2009). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi sosial dan budaya*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Tjokrowinoto. (1995). *Manajemen pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Todaro, M. (1977). *Pembangunan ekonomi di dunia ketiga*. Jakarta: Erlangga.
- Wihardi, D., Hernandi, A., Abdulharis, R., & Handayani, A. P. (2010). Sistem konversi hak atas tanah adat Kampung Naga. *Jurnal Sositologi*, 20(9), 883-894.