



PERANAN PEMILIK TANAH DALAM PELEPASAN TANAH ADAT UNTUK MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM DALAM PEMBANGUNAN DEMI KEPENTINGAN UMUM DI KABUPATEN BIAK NUMFOR

Asdar Djabbar¹

*Prodi Ilmu Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Biak-Papua
Jl. Petrus Kafiari Biak (Belakang RSUD/PT.BIP) Biak-Papua, Indonesia
E-mail: asdardjabbar75@gmail.com*

Nurul Chaerani Nur²

*Prodi Ilmu Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Biak-Papua
Jl. Petrus Kafiari Biak (Belakang RSUD/PT.BIP) Biak-Papua, Indonesia
E-mail: nrlchaerani@gmail.com*

Abstrak

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui peranan pemilik tanah dalam pelepasan tanah adat untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pembangunan demi kepentingan umum di Kabupaten Biak Numfor serta untuk mengetahui kendala dalam pelepasan tanah adat untuk pembangunan demi kepentingan umum di Kabupaten Biak Numfor.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris, penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Biak Numfor yakni pada Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat dan Pasar Central Faidoma (Darfuar) Kabupaten Biak Numfor. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah : dokumentasi, wawancara dan pengamatan (*observasi*), analisis data yang digunakan adalah analisis deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa peranan masyarakat hukum dalam pelepasan tanah adat untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat dan Pasar Central Faidoma (Darfuar) sangat penting terutama dalam proses pengambilan keputusan. Dalam hal ini masyarakat hukum adat diwakili oleh Kepala/Ketua adat terutama dalam proses musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah berlangsung secara kekeluargaan dan persamaan hak dan kedudukan tanpa ada intimidasi. Kedudukan kedua belah pihak adalah sejajar dan saling berbicara, mendengar untuk menerima usul, saran dan pendapat. Kendala dalam pelepasan tanah oleh pemilik tanah adat untuk pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat dan Pasar Central Faidoma (Darfuar) yakni kendala non hukum dan kendala hukum. Kendala non hukum seperti adanya tumpah tindih pengakuan tanah adat/hak ulayat oleh beberapa suku, marga, dan batas-batas tanah adat atau hak ulayat yang tidak jelas karena masih merupakan batas-batas alam, harga ganti rugi yang belum ada kesepakatan, sementara kendala hukum adalah adanya perbedaan persepsi antara pemerintah dengan masyarakat hukum adat Biak mengenai sesuai tidaknya UUPA dengan budaya hukum adat yang terdapat di masyarakat hukum adat Biak.

Kata kunci : pemilik, tanah, pembangunan, kepentingan umum.

Dikirim : 26 Oktober 2019

Revisi : 18 November 2019

Diterima : 25 November 2019

Dipublikasi : 30 November 2019

1. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pelaksanaan pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan di Indonesia sebagaimana diamanatkan UUD 1945 Pasal 33 (3) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sampai saat ini masih banyak mendapat sorotan dari masyarakat, bahkan ada pihak-pihak tertentu yang mempunyai keinginan untuk merevisi UUPA tersebut. Pada sisi lain banyak pula pihak menilai bahwa substansi yang termuat dalam UUPA sebenarnya masih sangat relevan dengan perkembangan zaman dewasa ini, karena mereka beranggapan bahwa berbagai permasalahan pertanahan yang muncul ke permukaan semata-mata berada pada tataran implementasinya. Namun demikian, harus diakui bahwa pelaksanaan UUPA selama ini belumlah optimal memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Paling tidak terdapat tiga kondisi yang mencerminkan permasalahan utama pengelolaan bidang pertanahan.

Salah satu masalah yang terkait dengan masalah pertanahan adalah berkaitan dengan persoalan tanah adat/tanah ulayat. Masalah tanah dan masyarakat mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan. Hubungan tersebut beraspek hukum perdata yang terbukti dengan adanya hak kepemilikan bersama atas tanah yang ada di wilayah hukumnya, sedangkan dalam aspek hukum publik berupa kewenangan untuk mengelola, mengatur penguasaan, pemeliharaan, dan peruntukan penggunaan tanah. Hubungan yang meliputi kedua bidang hukum itu disebut hak ulayat.

Di Indonesia secara khusus di Papua ketentuan hukum adat menjadi suatu landasan untuk mengatur seluruh kehidupan bermasyarakat, salah satunya tentang kepemilikan tanah karena tanah merupakan tempat berpijak, beraktifitas menyongsong kehidupannya. Menurut hukum adat, tanah sebagai salah satu benda yang mempunyai sifat *religio magis* karena terdapat hubungan manusia dengan tanah yang bermakna *religius magis*. Tanah mempunyai arti dan peranan yang sangat penting bagi kehidupan manusia, karena semua orang memerlukan tanah semasa hidup sampai dengan meninggal dunia.

Tanah bagi kehidupan manusia mengandung makna yang multidimensional. *Pertama*, dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mewujudkan kesejahteraan. *Kedua*, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. *Ketiga*, sebagai kapital budaya dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. *Keempat*, tanah bermakna sakral karena pada akhir hayat setiap orang akan kembali kepada tanah¹. Makna yang multidimensional tersebut ada kecenderungan bahwa orang yang memiliki tanah akan mempertahankan tanahnya dengan cara apapun apabila hak-haknya dilanggar.

Pelaksanaan pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan di Indonesia sebagaimana diamanatkan UUD 1945 Pasal 33 (3) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sampai saat ini masih banyak mendapat sorotan dari masyarakat, bahkan ada pihak-pihak tertentu yang mempunyai keinginan untuk merevisi UUPA tersebut. Pada sisi lain banyak pula pihak menilai bahwa substansi yang termuat dalam UUPA sebenarnya masih sangat relevan dengan perkembangan jaman dewasa ini, karena mereka beranggapan bahwa berbagai permasalahan pertanahan yang muncul ke permukaan semata-mata berada pada tataran implementasinya. Namun demikian, harus diakui bahwa pelaksanaan UUPA selama ini belumlah optimal memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Paling tidak terdapat tiga kondisi yang mencerminkan permasalahan utama pengelolaan bidang pertanahan.

Sengketa yang terjadi antara rakyat dan pemerintah atau rakyat dan pihak swasta (yang didukung oleh orang-orang pemerintah) berkisar tentang bentuk dan besarnya ganti rugi, manipulasi pejabat (KKN) atau perantara-perantara yang melakukan manipulasi harga tanah, serta proses musyawarah yang kerap berubah menjadi intimidasi, baik secara fisik dan psikis terhadap pemilik tanah².

Peraturan hukum mengenai pencabutan, pembebasan atau pelepasan hak-hak atas tanah untuk keperluan pemerintah, maupun swasta dalam praktiknya belum berjalan sesuai dengan isi dan jiwa dari ketentuan-ketentuannya sehingga pada satu pihak timbul kesan seakan-akan hak dan kepentingan

¹ Heru Nugroho. 2001. *Menggugat Kekuasaan Negara*. Surakarta, Universitas Muhammadiyah, hal. 237

² *Ibid.* hlm. 47

rakyat pemilik tanah tidak mendapat perlindungan hukum. Adapun pemerintah atau pihak yang memerlukan tanah juga mengalami kesulitan dalam memperoleh tanah untuk membangun proyeknya. Secara faktual pelaksanaan pencabutan, pembebasan, dan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum bernuansa konflik, baik dari sudut peranturan dan paradigma hukum yang berbeda antara masyarakat dengan penguasa/pemerintah, serta penetapan hukum dari pada hakim yang sangat bernuansa paham positivis yang mengabaikan kaidah-kaidah sosial lainnya dan hukum yang hidup (*living law*) serta moral dalam masyarakat.

Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dalam Pasal 43 disebutkan bahwa : “hak-hak masyarakat adat meliputi hak ulayat, (Tanah Adat) masyarakat hukum adat dan perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan”.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 14 ditentukan :

(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten kota yang salah satunya meliputi pertanahan. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perUndang-Undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya yang secara khusus berkaitan dengan masalah hak ulayat (tanah adat).

Dengan memperhatikan gambaran umum yang telah disampaikan dalam penulisan ini secara khusus pada pembangunan Pasar Central Faidoma (Darfuar) dan pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat, maka ada hak-hak dasar yang membuat sehingga pemilik tanah ulayat (tanah adat) ini merasa memiliki tanah tersebut dan berperan dalam pelepasan tanah adat kepada pemerintah.

Pemilik tanah adat, (hak ulayat) Marga Mandibo, Sroyer, Mayor dan Mansnandifu sebelum memberikan tanah adat kepada pemerintah untuk pembangunan Pasar Central Faidoma (Darfuar) dan marga Marga Sroyer, Korwa dan marga terkait dengan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat tanah adat ini menjadi lahan dimana pemilik tanah adat berkebun sejak tanah adat ini menjadi hutan primer (hutan lebat), hal ini dilakukan untuk menghidupi keluarganya masing-masing bukan saja bercocok tanam tetapi tanah adat ini menjadi tanah warisan dari nenek moyang keluarga-keluarga pemilik tanah adat ini sehingga hak tersebut dengan turun temurun keluarga-keluarga tersebut telah menggantungkan kehidupan mereka pada tanah tersebut dan sampai pada sekarang tanah tersebut telah menjadi tanah adat, (hak ulayat), hak milik tanah adat.

Atas dasar kepemilikan tanah yang telah dijelaskan maka keluarga-keluarga pemilik tanah adat (marga Mandibo, Sroyer, Mayor, Mansnandifu dan Sanadi) memberikan sebidang tanah dengan luas ± 5 hektar untuk pembangunan Pasar Central Faidoma (Darfuar) dan tanah dengan luas ± 20 hektar untuk pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat.

Dalam proses pengadaan tanah bagi kepentingan umum atau pembangunan Pasar Central Faidoma (Darfuar) dan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat tidak semena-mena untuk menguasai tanah sesuai Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) bahwa : “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, pasal ini tidak menjadi kekuatan untuk pemerintah membangun semaunya tetapi pemerintah daerah mendatangi pemilik hak ulayat (tanah adat), untuk membicarakan proses letak tanah, luas tanah, harga, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan penyediaan tanah bagi pembangunan Pasar Central Faidoma (Darfuar) dan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat. Dengan demikian maka penulis berpendapat bahwa ada peranan yang sangat penting dari keluarga pemilik hak ulayat (tanah adat) untuk memberikan tanah adatnya untuk pembangunan Pasar Central Faidoma (Darfuar) dan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peranan pemilik tanah dalam pelepasan tanah adat untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pembangunan demi kepentingan umum di Kabupaten Biak Numfor?
2. Apakah kendala dalam pelepasan tanah adat untuk pembangunan demi kepentingan umum di Kabupaten Biak Numfor?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui peranan pemilik tanah dalam pelepasan tanah adat untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pembangunan demi kepentingan umum di Kabupaten Biak Numfor.
2. Untuk mengetahui kendala dalam pelepasan tanah adat untuk pembangunan demi kepentingan umum di Kabupaten Biak Numfor.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat hasil penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis

- a. Memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya kaitannya dengan peran pemilik tanah dalam pelepasan tanah adat untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pembangunan demi kepentingan umum di Kabupaten Biak Numfor.
- b. Agar dapat dipergunakan untuk kepentingan akademis dalam penelitian terkait dengan pelepasan tanah adat pada pembangunan demi kepentingan umum.

2. Secara Praktis

- a. Agar dapat dipergunakan sebagai bahan pengetahuan bagi pemilik tanah adat dan pemerintah daerah, dalam pelepasan tanah adat untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pembangunan demi kepentingan umum di Kabupaten Biak Numfor.
- b. Memberikan kontribusi bagi praktisi hukum, pemilik tanah adat, Ketua Adat dan pemerintah daerah, distrik, dan pemerintah kampung untuk meningkatkan fungsi, peran, tugas pokok, sehingga tercapai kepastian hukum sesuai dengan undang-undang yang berlaku.
- c. Memberikan masukan kepada masyarakat luas, khususnya masyarakat hukum adat tentang kepemilikan tanah dan pelepasannya.

2. Tinjauan Pustaka

A. Hak Penguasaan Atas Tanah dalam Hukum Tanah Nasional

Hak penguasaan tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihakinya. Hak penguasaan atas tanah dapat diartikan juga sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Akan tetapi hak penguasaan atas tanah merupakan hubungan hukum yang konkret (*subjektif recht*) jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang hak³.

Istilah hak atas tanah berasal dari bahasa Inggris, yaitu *land rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *landrechten*, sementara itu dalam bahasa Jermannya yaitu *landrechte*. Ada dua suku kata yang terkandung pada istilah hak atas tanah, yaitu hak dan tanah. Secara terminologi, hak diartikan sebagai kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang) atau kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu⁴.

Penguasaan tanah oleh negara dimaknakan sebagai kewenangan negara untuk mengatur peruntukan dan penggunaan dari tanah tersebut, sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat banyak. Penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat dimaknakan sebagai kekuasaan atau kewenangan untuk menempati dan menggunakan tanah yang berasal dari hak-hak adat. Sementara itu, penguasaan tanah oleh individu atau badan hukum adalah erat kaitannya dengan pemberian hak atau kewenangan kepada orang atau badan untuk memanfaatkan

³ H. M. Arba. 2018. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta, Sinar Grafika. hal. 82.

⁴ *Ibid*.

dan menggunakan tanah tersebut untuk kepentingannya. Tanah itu dapat digunakan dan dimanfaatkan untuk pembangunan perumahan, pertanian dan peternakan, dan usaha-usaha produktif lainnya⁵.

Subjek hukum hak atas tanah, yaitu orang-orang dan badan hukum. Subjek hukum itu diberi kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. Sedangkan yang menjadi objek hak atas tanah, meliputi⁶ :

1. Permukaan dan tubuh bumi;
2. Air; dalam hal ini air laut, air sungai maupun air danau; dan
3. Ruang yang ada di atasnya dalam batas-batas tertentu.

Walaupun pemegang hak atas tanah diberikan kewenangan untuk mempergunakan hak atas tanah, namun pemegang hak juga dibatasi haknya oleh undang-undang. Pembatasan itu meliputi⁷ :

1. Harus memperhatikan fungsi sosial;
2. Kepemilikan hak atas tanah tidak boleh melebihi maksimum dan minimum;
3. Yang dapat mempunyai hak milik hanya WNI dan badan hukum Indonesia berdasarkan peraturan pemerintah.

B. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

1. Pengertian Hak Ulayat

Menurut Moh. Koesnoe⁸ perkataan “ulayat” pada dasarnya berarti :

Suatu lingkungan tanah yang berada dalam kekuasaan yang sah suatu persekutuan. Setiap lingkungan ulayat selalu meliputi 3 (tiga) bagian pokok, yaitu : (a) lingkungan sebagai pusat persekutuan; (b) lingkungan usaha para warga, berupa sawah, kebun, ladang, hutan, dan (c) lingkungan tanah persediaan, berupa hutan belukar di luar lingkungan usaha tersebut.

Istilah hak ulayat dijumpai dalam Pasal 13 UUPA, namun tidak ada satu rumusan pengertian hak ulayat secara jelas. Di dalam Pasal 3 UUPA hanya memberikan kepastian bahwa hak ulayat atau hak yang serupa itu menurut kenyataannya masih diakui eksistensi sehingga lebih lanjut hak ulayat itu harus diperhatikan dan dihormati. Dalam Penjelasan Pasal 3 UUPA hanya disebutkan bahwa : “Hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu ialah *beschikkingrecht*”. Demikian juga di dalam Penjelasan Umum II angka 3 UUPA, juga tidak ada penjelasan rinci tentang pengertian hak masyarakat hukum adat, di sini hanya menegaskan tentang pengakuan hak masyarakat hukum adat, di sini hanya menegaskan tentang pengakuan hak ulayat dan kesatuan masyarakat hukum dan akan didudukkan hak ulayat tersebut pada tempat yang sewajarnya.

Maria S. W. Sumarjono⁹, mengatakan :

Hak ulayat sebagai istilah teknik yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah sisinya, dengan daya berlaku ke dalam dan ke luar.

Pasal 3 UUPA menyebut tentang “masyarakat hukum adat” yang erat kaitannya dengan hak ulayat, tanpa memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai pengertiannya. Bahkan, dalam berbagai kesempatan dalam memori penjelasan sering juga digunakan istilah “masyarakat hukum”. Namun, sesuai dengan fungsi suatu peraturan penjelasan, apabila dalam memori penjelasan disebut masyarakat hukum, maka yang dimaksud adalah masyarakat adat hukum yang disebut dalam Pasal tersebut.

Kata “masyarakat hukum adat” tercantum dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA yang menyebutkan bahwa :

Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan Masyarakat Hukum Adat, sekedar diperlukan dan bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi.

Penyebutan “hak ulayat” dan “masyarakat hukum adat” dalam Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 3 tidak jelas dan samar-samar. Ketidakjelasan itu berakibat pada penjabaran hak ulayat juga tidak jelas,

⁵ *Ibid.* hal. 83.

⁶ *Ibid.* hal. 85

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid.* hal. 8.

⁹ *Ibid*

kurang tersosialisasi dan tidak pernah dimanfaatkan, sehingga pasal-pasal tersebut menjadi pasal tidur saja¹⁰. Rumusan masyarakat hukum adat terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) dengan rumusan bahwa :

Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatananan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal atau dasar keturunan.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 3 UUPA dan penjelaannya. Penjelasan umum II angka 3 UUPA menunjukkan bahwa hak masyarakat hukum adat atas tanah disebut hak ulayat oleh hukum tanah nasional Indonesia diakui sebagai hak dari masyarakat hukum adat sepanjang masih ada sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 3 UUPA.

Dalam kepustakaan hukum adat, istilah hak ulayat disebut *besikkingrecht*, yang berarti hak menguasai tanah dalam arti kekuasaan masyarakat hukum itu tidak sampai pada kekuasaan untuk menjual tanah di dalam wilayahnya. Dengan demikian, istilah hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum itu dengan tanah. Hak ulayat menurut Van Vollenhoven adalah suatu hak atas tanah yang melulu ada di Indonesia, suatu hak yang tidak dapat dipecah dan mempunyai dasar keagamaan (religi)¹¹. Menurutnya, paling sedikit ada 3 (tiga) ciri utama hak ulayat sebagai berikut¹²:

- a. *Beschikkingrecht* atas tanah hanya dapat dimiliki oleh persekutuan (*gemenschappen*) dan tidak dapat dimiliki oleh perorangan.
- b. *Beschikkingrecht* tidak dapat dilepaskan untuk selama-lamanya.
- c. *Beschikkingrecht* (jika hak ulayat itu dilepaskan untuk sementara kepada orang asing, maka apabila ada alasan lain, selain kerugian untuk penghasilan-penghasilan yang hilang, orang asing tersebut harus membayar cukai (*beffingen*), kepada persekutuan hukum (*gemeenschap*) menurut hukum adat.

Ter Haar merumuskan *beschikkingrecht* adalah hak persekutuan hukum masyarakat, merupakan hak kolektif dan bukan hak individu yang dapat dimiliki oleh seseorang atau sekeluarga. Hazairin¹³ merumuskan hak ulayat suatu masyarakat (hukum) adat (*rechsgemeenschap*) adalah :

Hak atas seluruh wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang tidak pernah akan diasingkan pada orang atau kelompok masyarakat lain, atau dicabut dari temurun tetap akan merupakan hak kolektif masyarakat hukum adat atas tanah seluas wilayah hukum adat tersebut.

Iman Sudiyat mengemukakan bahwa¹⁴ :

Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh suatu suku/*clan*, *gens*, *stam*, sebuah serikat desa (*dorpenbord*) atau biasanya sebuah desa saja untuk menguasai seluruh tanah seisinya dalam lingkungan wilayahnya.

Menurut Van Vollenhoven¹⁵ ada 6 (enam) tanda-tanda atau ciri-ciri hak ulayat, yakni sebagai berikut :

- a. Hanya persekutuan hukum dan anggota-anggotanya yang dapat menggunakan tanah, belukar di dalam wilayahnya.
- b. Yang bukan anggota persekutuan dapat menggunakan hak itu, tetapi harus seizing dari persekutuan hukum tersebut.
- c. Dalam menggunakan hak itu bagi yang bukan anggota selalu harus membayar *recognitie*.
- d. Persekutuan hukum mempunyai tanggung jawab terhadap kejahatan tertentu yang terjadi dalam lingkungan wilayahnya, bilamana orang yang melakukan kejahatan itu sendiri tidak dapat digugat.
- e. Persekutuan hukum tidak boleh memindahkan haknya untuk selama-lamanya kepada siapapun.
- f. Persekutuan hukum mempunyai hak campur tangan terhadap tanah-tanah yang telah digarap, misalnya dalam pembagian pekarangan dalam jual beli.

Menurut Iman Sudiyat¹⁶, ciri-ciri hak ulayat/hak purba antara lain sebagai berikut :

¹⁰ *Ibid.* hal. 9.

¹¹ *Ibid.* hal. 10.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.* hal. 11.

¹⁵ *Ibid.*

- a. Hanya persekutuan hukum dengan warganya yang berhak dengan bebas menggunakan tanah liar di wilayahnya.
- b. Orang luar boleh menggunakan tanah itu setelah ada izin dari penguasa masyarakat hukum/persekutuan hukum tersebut, bila tidak ada izin orang itu dianggap melakukan pelanggaran.
- c. Warga masyarakat hukum/persekutuan boleh mengambil dengan batasan hanya untuk keperluan *somah/brayat*/keluarga sendiri. Bila dimanfaatkan untuk kepentingan orang lain orang itu dianggap orang asing, maka ia mendapat izin terlebih dahulu dan memenuhi syarat yang ditentukan oleh persekutuan, misalnya membayar upeti, mesu kepada persekutuan.
- d. Persekutuan hukum bertanggung jawab atas segala hal yang terjadi di wilayahnya terutama tindakan melawan hukum yang merupakan delik.
- e. Hak ulayat/hak purba tidak dapat diasingkan atau dipindahtangankan untuk selamanya.
- f. Hak ulayat/hak purba meliputi tanah yang sudah digarap atau sudah diliputi oleh hak perorangan.

Istilah “hak ulayat” adalah istilah yang menunjukkan adanya hubungan hukum antara masyarakat hukum yang bersangkutan dengan tanah. Hukum yang bersifat kosmis – religius menunjukkan suatu hubungan yang tidak dapat dilepaskan dari persekutuannya. Dalam pengertian hukum hak ulayat merupakan rangkaian wewenang dan hak serta kewajiban suatu masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan wilayahnya, sebagai lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah yang ada dalam wilayah tersebut.

Pengaturan yang memberikan pengertian hak ulayat dapat ditemui dalam PMNA/KA. BPN No. 5 Tahun 1999, Pasal 1 menyatakan :

Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsung hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Dalam rumusan tersebut ciri-ciri hak ulayat ditunjukkan sekurang-kurangnya sebagai berikut :

- a. Ada masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum.
- b. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat berdasarkan hukum adat.
- c. Adanya wilayah tertentu yang merupakan wilayah hukum adat (sebagai objek).
- d. Anggota masyarakat hukum mengambil manfaat/hasil dari tanah untuk kelangsungan hidup dan penghidupannya.
- e. Adanya hubungan lahiriah dan batiniah turun temurun antara masyarakat hukum dengan tanah.

2. Kewenangan Masyarakat Hukum Adat

Berdasarkan gambaran umum struktur masyarakat hukum adat menunjukkan adanya hubungan yang erat antara masyarakat dengan tanah. Hubungan tersebut merupakan hubungan sebagai berikut¹⁷ :

- a. Bersifat kebatinan (*magis religius*). Hubungan ini berdasarkan suatu kepercayaan bahwa tanah adalah sumber hidup yang harus dimuliakan dan dihormati oleh anggota masyarakat. Kepercayaan ini menimbulkan kebiasaan dalam masyarakat untuk mengadakan upacara-upacara tertentu, misalnya mengadakan upacara ritual sebelum turun ke sawah atau sehabis panen.
- b. Bersifat ekonomi. Tanah merupakan pemberi sumber kehidupan masyarakat hukum, karena itu berwenang untuk menentukan pemakaian tanah bago kepentingan masyarakat tersebut di samping ditentukannya pemakaian tanah milik perorangan.

¹⁶ *Ibid.* hal. 12.

¹⁷ Djamanat Samosir. 2013. *Hukum Adat Indonesia (Eksistensi dalam Dinamika Perkembangan Hukum di Indonesia)*. Bandung, Nuansa Aulia. hal. 120

- c. Bersifat sosial. Masyarakat hukum bertanggungjawab bersama atas terjadinya kejahatan dalam lingkungan wilayahnya. Hak ulayat tidak merupakan suatu hak tetapi sekumpulan hak dan kewajiban dari masyarakat hukum, hal ini nyata bila melihat sifat-sifat dari hak ulayat.

Berkaitan dengan hubungan manusia dengan tanah ada 2 (dua) hubungan yaitu, *pertama* adalah hubungan antara masyarakat dengan tanah secara timbal balik. Hubungan masyarakat dengan tanah dalam kaitannya dengan hak ulayat selalu ada hubungan timbal balik (*mulur mungkret*). Semakin banyak usaha yang dilakukan oleh perorangan dengan tanah, dan kekuasaan persekutuan terhadap hak ulayat makin berkurang atau lemah. Sebaliknya apabila hak perorangan kurang, misalnya meninggalkan tanah atau melantarkannya, maka hak ulayat semakin kuat. Dengan demikian, hak itu kembali kepada kekuasaan persekutuan. Jika hak ulayat itu masih kuat maka tidak ada kemungkinan hak itu dapat berpindah kepada orang lain, dan sebaliknya jika hak ulayat itu berkurang kuatnya, tergantung pada persekutuan hukum untuk menentukan siapa yang menjadi pemiliknya¹⁸. Dan kalau hak ulayat kendor, maka hak ulayat dapat beralih kepada kekuasaan perorangan yang akhirnya dapat bergeser ke arah hak milik dengan pewarisan. Dimana hak ulayat semakin melemah maka hak perorangan semakin menguat, dalam hal ini lahirlah hak milik atas tanah, hak turun termurun, hak milik adat, dan sebagainya. Hak ini muncul dari pengakuan hak ulayat semakin melemah. Hak milik perorangan tersebut ada sejak pertama meletakkan hubungannya dengan tanah, yakni membuka hutan belukar atau tanah kosong, dijadikan pertanian, tempat tinggal dan sebagainya. Yang semuanya ini membentuk dan menguatkan hak pemilikan seseorang atas tanah. Adanya kaidah seperti disebutkan di atas, menunjukkan bahwa paham hukum adat tanah berfungsi sosial dalam arti dalam pemberian sesuatu atas tanah harus dipergunakan dengan memperhatikan kepentingan hak ulayat (masyarakat). Ciri yang menonjol dalam fungsi sosial adalah sifat kebersamaan.

Kedua, hubungan bangsa Indonesia dengan tanah. Hubungan hukum bangsa Indonesia merupakan hubungan abadi. Pasal 1 ayat (1) UUPA menyatakan “seluruh wilayah adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia”. Rumusan ini menyatakan adanya hubungan hukum adanya bangsa Indonesia dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang disebut “hak bangsa Indonesia”. Hubungan hukum tersebut dalam hukum tanah adat disebut hak ulayat, yaitu hubungan hukum seluruh warga/anggota masyarakat hukum adat dengan tanah di wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan. Sesuai dengan sifat manusia “*dwitunggal*” maka dalam hubungannya dengan tanah hanya mempunyai sifat yang relatif, artinya kekuasaan manusia terhadap tanah tidak ada tanpa batas, tidak dapat hanya mendasarkan diri menurut sifat, diri pribadinya, sifat individualism, tetapi harus memperhatikan sifat sosialnya sebagai anggota masyarakat. Karena itu, tidak mungkin semua manusia dapat memiliki tanah, meskipun semua orang membutuhkan tanah. Berdasarkan sifat manusia tersebut, hubungan kekuasaan manusia, tanah mempunyai fungsi sosial, artinya mengutamakan kepentingan bersama tanpa meniadakan kepentingan perseorangan¹⁹.

Hak ulayat menurut hukum adat ada di tangan kepala suku atau pimpinan masyarakat hukum adat atau desa. Kewenangan hak ulayat dipegang oleh kepala/pimpinan persekutuan hukum tersebut meliputi²⁰ :

- a. Menerima pemberitahuan anggota masyarakat hukum yang ingin membuka tanah;
- b. Melindungi hak-hak anggota suku tanah dan mendamaikan apabila ada perselisihan mengenai tanah;
- c. Menjadi saksi apabila ada perbuatan hukum mengenai tanah yang menurut adat memerlukan saksi; dan
- d. Mewakili suku/masyarakat hukum ke luar.

Menurut Bushar Muhammad²¹, aktivitas kepala masyarakat hukum dibagi dalam 3 (tiga) hal, yaitu :

- a. Urusan tanah;
- b. Penyelenggaraan tata tertib sosial dan tata tertib hukum supaya kehidupan dalam masyarakat berjalan sebagaimana mestinya dan mencegah pelanggaran hukum (*preventif*);

¹⁸ *Ibid.* hal. 121.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.* hal. 23.

²¹ *Ibid.*

- c. Usaha yang tergolong dalam penyelenggaraan hukum untuk mengembalikan (memulihkan tata tertib sosial dan tata tertib hukum secara seimbang menurut ukuran-ukuran yang bersumber pada pandangan yang *religius magis* (represif).

Hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum sebagai subjek hukum, tanah/wilayah tertentu sebagai objeknya. Hak ulayat tersebut berisi wewenang :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah;
- b. Mengatur dan menentukan hubungan hukum dengan tanah; dan
- c. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum berkenaan dengan tanah.

Pasal 3 UUPA menetapkan bahwa hak ulayat dan hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat tetap dilaksanakan oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sepanjang haknya itu menurut kenyataannya masih ada. Di dalam PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 menyangkut kewenangan masyarakat hukum adat pelaksanaan hak ulayat bahwa hak ulayat dilakukan oleh masyarakat hukum merupakan penegasan kembali dari Pasal 3 UUPA, yang menyatakan pelaksanaan hak ulayat sepanjang kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat (Pasal 2 ayat (1) PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999). Masyarakat hukum dengan hak ulayatnya memberikan kewenangan tertentu kepada masyarakat hukum adat sebagai sumber, dasar pelaksanaan dan ketentuan cara pelaksanaannya adalah berdasarkan hukum adat masyarakat hukum yang bersangkutan, kewenangan tersebut meliputi²²:

- a. Hak penguasaan tanah oleh warganya, yang apabila dikehendaki oleh pemegangnya dapat didaftarkan sebagai hak atas tanah yang sesuai dengan menurut ketentuan UUPA (Pasal 4 ayat (1) huruf a PMN/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999).
- b. Pelepasan tanah untuk kepentingan orang luar dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku (Pasal 4 ayat (1) huruf b PMN/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999).

3. Eksistensi Hak Ulayat

Pasal 3 UUPA mengandung pernyataan bahwa pengakuan mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada, artinya bila dalam kenyataannya ada, hak ulayat itu tidak akan dihidupkan kembali dan tidak akan diciptakan hak ulayat baru. Hak ulayat dibiarkan menurut ketentuan masyarakat hukum adat masing-masing.

Menurut Maria S.W. Sumardjono²³, pembatasan hak di samping pengakuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUPA, para penyusun/pembentuk UUPA lebih didorong oleh pengalaman empiris berupa hambatan ketika pemerintah memerlukan tanah yang dipunyai masyarakat hukum adat untuk proyek pertanian di Sumatera Selatan menjelang tahun 1960, yang antara lain membuahakan pokok-pokok pikiran bahwa kepentingan masyarakat hukum adat harus tunduk kepada kepentingan nasional dan bahwa hak ulayat tidak bersifat eksklusif.

Maria S. W. Sumardjono²⁴ berpendapat bahwa ada tidaknya hak ulayat harus dilihat dalam 3 (tiga) hal, yaitu :

- a. Bila hak ulayat memang sudah menipis atau sudah tidak ada lagi hendaknya hal ini menjadi kesadaran bersama, bahwa sebetulnya secara sosiologis masyarakat hukum adat telah ditingkatkan menjadi bangsa Indonesia sejak 17 Agustus 1945. Karena itu, tidaklah pada tempatnya untuk mencoba menghidupkan kembali hal-hal yang justru dapat mengaburkan kesadaran berbangsa dan bertanah air satu.
- b. Bila memang hak ulayat dinilai masih ada harus diberikan pengakuan atas hak tersebut di samping pembebanan kewajibannya oleh negara.

PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 memuat kebijaksanaan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak yang serupa itu dalam masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3. Pengakuan hak ulayat disebutkan dengan perkataan bahwa pelaksanaan hak ulayat sepanjang kenyataannya masih ada kalau dilakukan oleh masyarakat hukum adat setempat

²² *Ibid.* hal. 25.

²³ Maria S.W. Sumardjono. 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta, Kompas. hal. 170.

²⁴ *Ibid.* hal. 57.

(Pasal 2 ayat (1)). Pengakuan hak ulayat ini diimplementasikan dengan mengadakan penelitian yang menerapkan kriteria yang ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999.

Dilihat dari tujuannya, PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 adalah untuk menyediakan pedoman dalam pengaturan dan pengembalian kebijaksanaan operasional di bidang pertanahan serta langkah-langkah untuk menyelesaikan masalah yang menyangkut tanah ulayat dalam kerangka pelaksanaan hukum tanah nasional, yang dalam hal ini diberikan wewenang kepada daerah, dengan demikian diharapkan dapat menampung aspirasi masyarakat hukum adat. Karena itu, efektivitas pengakuan hak ulayat yang tercantum dalam PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 tergantung dari inisiatif pemerintah daerah, dengan melakukan penelitian. Namun penelitian tersebut baru dilakukan bilamana ada konflik/kasus, yang sudah tentu tidak ada konflik pemerintah daerah harus berbuat, demi kepastian dan pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat.

Berdasarkan ketentuan tersebut untuk menentukan apakah masih ada tidaknya hak ulayat, maka kriteria yang digunakan adalah sebagai berikut :

- a. Unsur masyarakat hukum, yaitu terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warganya bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.
- b. Unsur wilayah, yaitu terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan sehari-hari.
- c. Unsur hubungan masyarakat hukum adat dengan tanahnya, yaitu terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

C. Kepastian Hukum dalam Penguasaan Tanah

Undang-Undang Dasar 1945 memberikan jaminan bagi setiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat (2)). Untuk mencapai penghidupan yang layak inilah maka hak ekonomi setiap warga negara harus diperhatikan, dihormati, dan dilindungi.

Tanah memiliki fungsi ekonomi yang sangat diperlukan oleh manusia untuk memenuhi kebutuhannya, namun tanah juga memiliki fungsi sosial. Sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 UUPA bahwa : “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”, berarti bahwa hak tanah apapun yang dimiliki oleh seseorang tidaklah dapat dibenarkan (untuk dipergunakan atau tidak dipergunakan) dan berfungsi bagi dirinya sendiri sebagai pemilik hak atas tanah tetapi juga bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

Tanah dalam perspektif hubungannya dengan orang (termasuk badan hukum) memerlukan jaminan kepastian hukum akan haknya. Pengertian kepastian hukum tidak lain adalah kepastian akan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah yang bersangkutan, yaitu perlindungan terhadap hubungan hukumnya serta perlindungan terhadap pelaksanaan kewenangan haknya²⁵. Dalam hubungannya dengan tanahnya, kepastian hukum berkaitan dengan kepastian mengenai letak dan batas-batas tanah yang telah dilekati hak dimaksud. Hal ini berarti bahwa setiap hak tanah dituntut kepastian hukum mengenai subyek, obyek serta pelaksanaan kewenangan haknya.

Dalam hal penguasaan tanah adat, kepemilikan tanah adat maka kita menegenal teori Teori Komunalistik Religius (*Communalistic Religius*). Komunalistik religius²⁶, yaitu teori yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Sifat komunalistik menunjukan kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah, yang dalam kepustakaan disebut hak ulayat. Menurut H. M. Arba²⁷ :

Hak ulayat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan ulayatnya, sebagai *lebensraum* para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah yang ada dalam wilayah tersebut.

²⁵ Rusmadi Murad. 2007. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung, Alumni. hal. 75.

²⁶ Suhariningsih. 2009. *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penerbitan*. Jakarta, Prestasi Pustaka Publisers. hal. 27

²⁷ H. M. Arba. 2018. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta, Sinar Grafika. hal. 95.

Hak ulayat masyarakat persekutuan hukum adat diatur dalam UUD 1945 (amandemen) Pasal 18B ayat (2) yang menentukan : “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. Selanjutnya Pasal 3 UUPA yang menentukan : “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi”.

Objek hak ulayat adalah semua tanah yang terdapat dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Sedangkan yang menjadi subjeknya adalah semua anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang dari luar masyarakat hukum adat tersebut boleh memanfaatkan tanah yang berada dalam wilayah ulayat itu dengan seizing dari penguasa adat setempat.

Sifat religius atau unsur keagamaan tampak dalam hubungan hukum antara para warga masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya itu. Kelompok tersebut bisa merupakan masyarakat hukum adat yang teritorial (desa/kampung, marga, nagari, huta), dapat juga merupakan masyarakat hukum adat genealogik atau keluarga, seperti suku dan kaum seperti di Minangkabau dan Papua. Para warga sebagai anggota kelompok masing-masing mempunyai hak untuk menguasai dan menggunakan sebagian tanah bersama tersebut guna memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya, dengan hak-hak yang bersifat sementara, sampai dengan hak yang tanpa batas waktu, yang umum disebut hak milik. Tidak ada kewajiban untuk menguasai dan menggunakannya secara kolektif. Penguasaan tanahnya dirumuskan dengan sifat individu.

Tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama, baik yang diperuntukan bagi kepentingan bersama maupun kepentingan para warganya, tidak selalu dapat dilakukan bersama oleh para warga masyarakat hukum adat itu sendiri. Sebagian tugas tersebut pelaksanaannya sehari-hari diserahkan kepada kepala adat sendiri atau bersama para tetua adat. Hak bersama yang merupakan hak ulayat itu bukan hak milik dalam arti yuridis, melainkan merupakan hak kepunyaan bersama, maka dalam rangka hak ulayat dimungkinkan adanya hak milik atas tanah yang dikuasai pribadi oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

D. Pengertian Tanah dan Hak Atas Tanah

Pengertian tanah²⁸ adalah lapisan permukaan bumi yang diatas sekali. Lanjut Menurut Boedi Harsono²⁹ tanah adalah :

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali
2. Keadaan bumi di suatu tempat
3. Permukaan bumi yang diberi batas
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Dalam istilah teknik, pengertian tanah adalah butiran kerikil kasar, pasir, tanah lempung, tanah liat dan semua bahan lepas lainnya termasuk lapisan tanah keras. Tanah adalah hasil pengalihragaman (*transformation*) bahan mineral dan organik yang berlangsung dimuka daratan bumi di bawah pengaruh faktor-faktor lingkungan yang bekerja selama waktu yang sangat panjang, dan mewujudkan sebagai suatu tubuh dengan organisasi dan morfologi tertakrifkan (*definable*). Tanah adalah salah satu sistem bumi, yang bersama dengan sistem bumi yang lain, yaitu air alami dan atmosfer, menjadi inti fungsi, perubahan, dan kemantapan ekosistem. Tanah berkedudukan khas dalam masalah lingkungan hidup, merupakan kimia lingkungan dan membentuk landasan hakiki bagi kemanusiaan.

Dalam Hukum Tanah kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa :

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan

²⁸ Anonim. 1991. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta, Balai Pustaka. hal. 397.

²⁹ Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta, Djambatan. hal. 18.

kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, menyatakan adanya macam-macam hak atas tanah yang diberikan kepada masyarakat, baik secara individu maupun secara bersama-sama yang didasarkan pada hak menguasai Negara. Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu³⁰:

1. Hak atas tanah yang bersifat primer
Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, Hak Pakai Atas Tanah Negara.
2. Hak atas tanah yang bersifat sekunder
Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil) Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Masing-masing dari hak tersebut akan diuraikan sebagai berikut³¹ :

1. Hak-Hak Atas Tanah

Pasal-pasal yang mengatur hak-hak atas tanah sebagai lembaga :

- a. Pasal-pasal UUPA yang menyebutkan adanya dan macamnya hak-hak atas tanah adalah Pasal 4 ayat (1) dan (2) sebagai berikut :
 - (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai 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-orang lain serta badan-badan hukum.
 - (2) Hak-hak atas tanah dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.
- b. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1), yang bunyinya sebagai berikut :
 - (1) Hak-hak atas tanah sebagai dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah :
 - (a) Hak milik
 - (b) Hak guna-usaha
 - (c) Hak guna-bangunan
 - (d) Hak pakai
 - (e) Hak sewa
 - (f) Hak membuka tanah
 - (g) Hak memungut hasil hutan
 - (h) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 16 ayat (1) menyebutkan bahwa :

Hak-hak atas tanah ialah³² :

- a. Hak Milik

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6, yaitu

³⁰ Urip Santoso. 2008. *Hukum Agraria dan hak-hak Atas Tanah*. Jakarta, Kencana Prenada Media Group. hal.89.

³¹ Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta, Djambatan. hal.283.

³² Urip Santoso. 2008. *Hukum Agraria & hak-hak Atas Tanah*. Jakarta, Kencana Prenada Media Group. hlm.159

semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hak milik atas tanah dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Yang menjadi subjek hak milik adalah yang terdapat dalam Pasal 21 UUPA, antara lain :

- 1) Warga Negara Indonesia
- 2) Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya
- 3) Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
- 4) Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) Pasal ini.

b. Hak Guna Usaha

Dalam Pasal 28 UUPA hak guna usaha didefinisikan sebagai hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, yang digunakan untuk usaha pertanian, perikanan atau peternakan. Hak yang diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. Mengenai peralihannya, hak ini dapat beralih dan dapat dialihkan.

Di dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai atas tanah menerangkan mengenai subjek HGU adalah warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

c. Hak Guna Bangunan

Definisi Hak Guna Bangunan (HGB) dalam UUPA Pasal 35 adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Subjek Hak Guna Bangunan menurut Pasal 36 UUPA jo. Pasal 19 PP Nomor 40 Tahun 1996 adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia)

d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA (diatur dalam Pasal 41 sampai Pasal 43 UUPA dan PP Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 39 sampai Pasal 58).

e. Hak Sewa untuk bangunan

Pasal 44 diterangkan bahwa hak sewa untuk bangunan adalah kondisi dimana seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah yang apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Pembayaran sewa tersebut dapat melalui satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu maupun sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan. Subjek hukum dari hak ini diatur dalam Pasal 45 UUPA.

f. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga Negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 46 UUPA).

g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Walaupun semua hak atas tanah yang disebut diatas memberikan kewenangan untuk mempergunakan tanah yang hak, tetapi sifat-sifat khusus haknya, tujuan penggunaan tanah dan batas waktu penguasaannya merupakan dasar perbedaan antara hak atas tanah yang satu dengan yang lain. Selain itu pemegang hak atas tanah juga dibebani beberapa kewajiban yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.

3. Metode Penelitian

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris.

B. Metode Pendekatan

Pendekatan dalam penelitian ini adalah dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep, dilakukan dengan membaca, mengkaji, serta menelaah buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan media internet yang berkaitan dengan pelepasan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum.

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di Kabupaten Biak Numfor dalam hal ini lokasi pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat dan Lokasi Pasar Central Faidoma (Darfuar) sebagai pembanding.

D. Populasi dan Sampel

Subyek dalam Penelitian ini masyarakat pemilik hak ulayat yang menjadi lokasi pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) dan Pasar Central Faidoma (Darfuar).

Adapun yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah :

- 1) Kepala Dewan Adat (*Mananwir*) Byak
1 orang
- 2) Kepala Kantor Pertanahan Biak 1 orang
- 3) Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten. Biak Numfor 1 orang
- 4) Kepala Pasar Central Faidoma (Darfuar)
1 orang
- 5) Kepala LLDIKTI Wil. XIV Papua – Papua Barat 1 orang
- 6) Masyarakat pemilik hak ulayat 5 orang

Jumlah 10 orang

E. Sumber Data

- 1) Data Primer yaitu merupakan data yang diperoleh peneliti secara langsung dari sumbernya atau narasumber sebagai informan yang langsung berhubungan dengan fokus penelitian.
- 2) Data Sekunder, yakni data yang diperoleh melalui laporan- laporan/buku-buku/catatan-catatan yang berkaitan erat dengan permasalahan yang diteliti, di antaranya data dari segala kegiatan yang berkaitan dengan pelepasan tanah adat untuk pembangunan demi kepentingan umum, diantaranya :
 - a) Undang-Undang Dasar 1945 BAB XIV, Pasal 33 ayat (33). Pasal 18, Pasal 18 B ayat (2).
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104 atau Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, Pasal 2 ayat (4) menyebutkan bahwa hak menguasai oleh Negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional, menurut ketentuan-ketentuan Pemerintah. Pasal 3 menyebutkan bahwa hak

ulayat(tanah adat) dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada.

- c) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Papua, yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135 atau Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, Pasal 43. Tentang perlindungan hak-hak masyarakat adat.
- d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Pasal 14 (k).
- e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- f) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

F. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Dokumentasi
- 2) Wawancara
- 3) Observasi (Pengamatan)

G. Analisis Data

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis deskriptif kualitatif, dengan cara menggambarkan gejala atau keadaan yang terjadi di lapangan terutama yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Data yang diperoleh di lapangan, selanjutnya dianalisis dengan pemaparan serta interpretasi secara mendalam.

4. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

A. Peranan Masyarakat Hukum Adat dalam Pelepasan Tanah Adat Untuk Mewujudkan Kepastian Hukum dalam Pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat dan Pasar Central Faidoma (Darfuar)

Peran manusia sebagai subyek hukum, berarti suatu kedudukan atau tingkatan eksistensi/kehadiran manusia yang memberikan peranan tertentu, dalam kedudukannya sebagai subyek hukum. Kata "peranan" berarti suatu fungsi (*role*), yaitu suatu kegunaan diri, baik dalam arti kegunaan diri seseorang bagi dirinya sendiri maupun kegunaan diri orang itu bagi orang lain.

Dalam masyarakat hukum adat peranan berada pada kepala adat. Kepala adat tersebut berhak atas tanah ulayat berkewajiban mempertahankan keberadaannya eksistensi tanah tersebut yang merupakan wewenang kepala adat demi kelangsungan kehidupan masyarakat hukum adat yang dipimpinnya.

Dengan demikian jelaslah bahwa peranan itu berada pada seorang pemimpin yang diutamakan dalam masyarakat tertentu mempunyai wewenang dan kekuasaan, baik dalam hal atau peristiwa berhak untuk mengambil tindakan, keputusan maupun anjuran. Di sinilah suatu peranan itu dapat kita lihat, hal mana berkaitan dengan wewenang Kepala Adat dalam masyarakat tersebut dalam hal ini masyarakat Kabupaten Biak Numfor. Dalam suatu organisasi kemasyarakatan, baik yang formal atau informal peranan yang nampak itu akan menimbulkan pengaruh terhadap perilaku dan sikap tindak orang lain, disitulah sekaligus akan timbul kekuasaan dan kewenangan. Kepatuhan masyarakat atau anggota suatu organisasi tidaklah dipaksakan tetapi timbul karena kesadaran para anggota-anggotanya. Dalam masyarakat hukum adat kekuasaan tidak dijalankan dengan paksaan tetapi masyarakat hukum adat mempunyai kepercayaan terhadap kepala adat yang dianggap mempunyai kekuasaan magis, sehingga rakyat dengan sukarela tunduk segala perintah kepala adat.

Kedudukan Kepala Adat sangatlah penting hal mana berkaitan dengan peranan dan wewenangnya dalam suatu kehidupan suatu masyarakat adat Kabupaten Biak Numfor. Seorang Kepala Adat dituntut untuk dapat berperan dalam memegang kepemimpinannya sehingga dapat

mengatur warga masyarakat dengan baik, aman dan teratur, maka musyawarah adat dibutuhkan untuk menentukan kebijakan seorang kepala adat. Kepala Adat adalah orang yang terampil untuk mengatasi masalah-masalah dalam kelompok masyarakat, maka dialah yang akan dipatuhi, tanpa kekerasan atau paksaan, sehingga kelompok masyarakat tersebut secara ikhlas dan langsung mengakui kelebihan-kelebihan pemimpin adat itu, sesuai dengan keyakinan dan kepercayaan berdasarkan tradisi yang diwariskan kepada keturunan mereka. Berdasarkan teori-teori di atas, penulis memberikan batasan pengertian peranan Kepala Adat adalah seorang yang mempunyai status dan kedudukan dalam masyarakat adat. Sebagai kepala adat yang mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan adat termasuk bidang pertanahan, serta mempunyai kekuasaan ke dalam dan ke luar terhadap pihak lain yang bertugas untuk menyelesaikan masalah-masalah tanah yang timbul dalam masyarakat adat Kabupaten Biak Numfor.

Kepala adat masih mempertahankan adat istiadatnya sehingga menjadi suri tauladan bagi warga masyarakat adat serta mempunyai pengaruh terhadap tingkah laku orang lain. Peranan Kepala Adat dalam jual beli tanah hak ulayat sangat penting dan menguatkan dengan surat pelepasan adat, atas dasar musyawarah adat. Peranan dan wewenang kepala adat dalam pemerintahan adat, baik itu pemerintahan adat informal atau pemerintah dalam bentuk formal Negara Republik Indonesia mempunyai peranan dan wewenang, yaitu guna menyelenggarakan suatu pemerintah yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan para warga negara atau bagi masyarakat adat dalam pemerintah adat.

Pada umumnya tugas pemerintah adat, memulihkan suatu keseimbangan masyarakat hukum adat apabila dilanggar yang mengakibatkan peraturan atau norma adat terganggu. Maka pemerintah adat berkewajiban untuk menegakkan kembali agar masyarakat merasa damai dan sejahtera. ini sesuai dengan tujuan pemerintahan adat. Peristiwa yang terjadi pada masyarakat adat perlu pemecahan masalahnya, maka akan nampak jelas peranan dan wewenang pemerintahan adat.

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum perlu memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Dalam memberikan ganti kerugian kepada pihak yang berhak pun harus layak dan adil, setelah disepakati dan dinilai, maka pihak yang berhak dan pihak yang menguasai objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib mematuhi ketentuan dalam undang-undang ini.

Setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum membuat rencana pengadaan tanah :

1. Rencana Tata Ruang Wilayah (Nasional, Provinsi dan atau Kabupaten/Kota);
2. Prioritas pembangunan yang tercantum dalam :
 - a. Rencana pembangunan Jangka Menengah;
 - b. Rencana Strategis; dan
 - c. Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

Rencana pengadaan tanah dapat disusun secara bersama-sama oleh instansi yang memerlukan tanah bersama dengan instansi teknis terkait atau dapat di bantu oleh lembaga profesional yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan. Rencana pengadaan tanah, disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah, paling sedikit memuat :

1. Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
2. Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan;
3. Letak tanah;
4. Luas tanah yang dibutuhkan;
5. Gambaran umum status tanah;
6. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
7. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
8. Perkiraan nilai tanah; dan
9. Rencana penganggaran.

Dokumen perencanaan pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup :

1. Survey sosial ekonomi;
2. Kelayakan lokasi;
3. Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat;
4. Perkiraan nilai tanah;

5. Dampak lingkungan dan dampak yang mungkin timbul akibat dari pengadaan tanah dan pembangunan; dan
6. Studi lain yang diperlukan.

Setelah itu, Gubernur melaksanakan tahapan kegiatan persiapan pengadaan tanah setelah menerima dokumen perencanaan pengadaan tanah. Dalam pelaksanaan tahapan kegiatan, gubernur membentuk Tim persiapan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja. Anggota Tim persiapan terdiri :

1. Bupati/Walikota
2. SKPD Provinsi
3. Instansi yang memerlukan tanah
4. Instansi terkait lainnya

Untuk kelancaran pelaksana Tugas Tim Persiapan Gubernur membentuk sekretariat persiapan yang berkedudukan di Provinsi.

Tugas Tim Persiapan Pengadaan Tanah, adalah :

1. Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan
2. Melakukan awal lokasi rencana pembangunan
3. Melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan
4. Menyiapkan penetapan lokasi pembangunan
5. Mengumumkan penetapan lokasi pembangunan
6. Melaksanakan tugas lain terkait persiapan pengadaan tanah yang ditugaskan Gubernur

Kemudian dilakukanlah langkah sebagai berikut :

1. Tim Persiapan memberitahukan rencana pembangunan kepada masyarakat pada lokasi pembangunan dalam waktu paling lama 20 (dua puluh hari) hari kerja sejak dokumen perencanaan di terima oleh Gubernur.
2. Pemberitahuan ditandatangani oleh Ketua Tim Persiapan.
3. Pemberitahuan secara langsung dengan cara :
 - a. Sosialisasi
 - b. Tatap muka
 - c. Surat pemberitahuan
 - d. Undangan sosialisasi atau tatap muka disampaikan melalui Lurah/ Kepala Kampung paling lambat 3 hari kerja sebelum pertemuan
 - e. Pelaksanaan Sosialisasi dilaksanakan oleh tim persiapan
 - f. Hasil Sosialisasi atau tatap muka dituangkan dalam bentuk notulen pertemuan dan ditandatangani oleh Ketua Tim atau pejabat yang di tunjuk
 - g. Bukti penyampaian pemberitahuan dibuat dalam bentuk tanda terima dari perangkat kelurahan/kampung.
 - h. Pemberitahuan melalui media cetak dilaksanakan melalui surat kabar lokal dan nasional paling sedikit 1 kali penerbitan pada hari kerja dan media elektronik melalui website pemerintah provinsi, kabupaten/kota dan instansi yang memerlukan tanah.

Setelah itu dilakukan pendataan awal berupa :

1. Pendataan awal dilakukan kepada pihak yang berhak berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan atau instansi pemerintah yang memiliki atau menguasai objek pengadaan tanah.
2. Pihak yang berhak meliputi :
 - a. Pemegang Hak atas tanah
 - b. Pemegang hak pengelolaan
 - c. Nadsir untuk tanah wakaf
 - d. Pemilik tanah bekas milik adat
 - e. Masyarakat hukum adat
 - f. Pihak yang menguasai tanah negara dan itikad baik
 - g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah
 - h. Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah
 - i. Pendataan awal dilaksanakan oleh Tim Persiapan paling lama 30 (tiga puluh) kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan.

- j. Pendataan awal dihitung mulai tanggal notulen pertemuan dan dilakukan bersama pejabat kelurahan/desa atau nama lain
 - k. Hasil pendataan dituangkan dalam bentuk daftar sementara lokasi rencana pembangunan ditandatangani oleh ketua tim persiapan
 - l. Daftar sementara digunakan sebagai bahan untuk pelaksanaan konsultasi publik
Langkah selanjutnya adalah konsultasi publik sebagai berikut :
1. Konsultasi publik dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak.
 2. Tim persiapan melaksanakan konsultasi publik di kelurahan/desa atau nama lain atau kantor Distrik atau tempat yang telah disepakati oleh Tim dan Pihak yang berhak.
 3. Konsultasi Publik dapat dilakukan secara bertahap dan lebih dari 1 kali sesuai kondisi setempat dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja dihitung sejak ditandatanganinya daftar sementara lokasi rencana pembangunan.
 4. Dalam hal rencana pembangunan mempunyai dampak khusus konsultasi publik dapat melibatkan masyarakat yang akan terkena dampak pembangunan secara langsung.
 5. Undangan disampaikan langsung kepada pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak atau melalui perangkat kelurahan/desa atau nama lain dibuktikan dengan tanda terima.
 6. Dalam hal pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya pemberitahuan dilakukan melalui :
 - a. Pengumuman di kelurahan/desa atau nama lainnya
 - b. Media cetak atau media elektronik.

Apabila dalam konsultasi publik terdapat pihak yang berhak dan masyarakat terkena dampak tidak sepakat atau keberatan, dilaksanakan konsultasi publik ulang dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja sejak tanggal berita acara kesepakatan dituangkan dalam berita acara kesepakatan konsultasi ulang. Apabila masih terdapat keberatan instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan kepada Gubernur melalui Tim persiapan.

Gubernur menyiapkan Tim Kajian Keberatan untuk melakukan kajian atas keberatan, yang keanggotaan tim terdiri atas :

1. Ketua : Sekretaris Daerah Provinsi atau Pejabat yang ditunjuk;
2. Sekretaris Merangkap Anggota : Kakanwil Kantor Pertanahan Provinsi;
3. Anggota :
 - a. Instansi yang menangani urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan.
 - b. Kakanwil/Kementerian Hukum dan HAM.
 - c. Bupati/Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.
 - d. Akademisi.

Inventarisasi masalah disusun dalam bentuk dokumen keberatan dan dilakukan untuk :

1. Menyamakan persepsi tentang materi/alasan keberatan.
2. Menjelaskan kembali maksud dan tujuan rencana pembangunan
Langkah selanjutnya adalah pengumuman penetapan lokasi sebagai berikut :
1. Gubernur bersama instansi yang memerlukan mengumumkan penetapan lokasi.
2. Pengumuman memuat nomor tanggal keputusan, peta lokasi naksud dan tujuan, letak dan luas tanah yang dibutuhkan, perkiraan jangka waktu pembangunan.
3. Pengumuman ditempelkan di kelurahan/desa atau nama lain, kecamatan dan/atau di kabupaten/kota di lokasi pembangunan
4. Pengumuman paling lambat 3 hari kerja sejak dikeluarkan penetapan lokasi diumumkan selama paling kurang 14 hari kerja.
5. Pengumuman dilakukan melalui media cetak surat kabar lokal dan nasional paling sedikit 1 kali penerbitan hari kerja dan diumumkan di website pemerintah provinsi, kabupaten/kota atau instansi yang memerlukan.

Tahapan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum meliputi :

1. Penyiapan Pelaksanaan
 - a. Setelah kepala Kantor Wilayah Pertanahan menerima pengajuan pelaksanaan pengadaan tanah dari instansi yang memerlukan tanah Kantor Pertanahan Wilayah meneliti dan mempertimbangkan apakah pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan oleh kepala Kantor Wilayah atau kepala kantor pertanahan.

- b. Ketua pelaksana pengadaan Tanah melakukan penyiapan pelaksanaan dituangkan dalam rencana kerja;
- c. Membuat agenda rapat pelaksanaan;
- d. Menyiapkan administrasi yang diperlukan;
- e. Mengajukan kebutuhan anggaran operasional pelaksanaan pengadaan tanah;
- f. Inventarisasi dan indentifikasi;
- g. Kendala-kendala teknis yang terjadi dalam pelaksanaan;
- h. Merumuskan strategi dan solusi terhadap hambatan dan kendala dalam pelaksanaan;
- i. Menyiapkan langkah koordinasi kedalam maupun keluar di dalam pelaksanaan;
- j. Menetapkan penilai;
- k. Penilaian;
- l. Musyawarah penetapan ganti kerugian;
- m. Pemberian/penitipan ganti kerugian;
- n. Pelepasan objek pengadaan tanah dan pemutusan hubungan hukum;
- o. Penyerahan bukti perolehan/penguasaan dari pihak yang berhak;
- p. Membuat dokumen hasil pelaksanaan pengadaan tanah;
- q. Penyerahan hasil pengadaan Tanah;

Dalam hukum adat masyarakat Kabupaten Biak Numfor, siapa yang meletakkan suatu tanda atau benda pada tanah adat itu sebagai tanda pertama kali membuka hutan, maka tanah adat tersebut merupakan hak milik untuk orang yang pertama membuka tanah tersebut. Hak ini sama seperti hak yang disebut dengan hak wenang pilih/hak penguasaan tanah (*saprop fyor*). Suatu hak untuk mendapatkan tanah pertanian ini jarang terjadi pada masyarakat adat Suku Byak karena masyarakat masih memiliki tanah yang luas dan sebagian masyarakat yang menggunakan tanah itu adalah pemilik tanah adat maka terhadap tanah perorangan tidak dapat dibeli. Hak atas tanah perorangan dibeli apabila terdapat orang luar yang bukan warga masyarakat adat yang masuk dan ingin menempati atau memiliki tanah tersebut maka untuk mendapat tanah tersebut pembeli dengan pemilik tanah adat, sama-sama menyepakati harga dari tanah tersebut kemudian terjadi proses pembelian. Sebagai bukti pembelian secara adat biasa dapat dibuktikan dengan bukti yang disebut dengan surat pelepasan tanah adat. Dengan bukti surat ini maka dapat dijadikan sebagai bukti untuk pendaftaran tanah yang dimiliki secara perorangan³³.

Pada masyarakat Adat di Kabupaten Biak Numfor ada beberapa pola penguasaan kepemilikan tanah oleh masyarakat, antara lain sebagai berikut³⁴ :

1. Sistem pembukaan lahan oleh masyarakat setempat, berupa pembukaan lahan primer yang dilakukan secara bersama-sama oleh masyarakat kampung tersebut bagi kepentingan pendirian kampung tersebut bagi kepentingan pendirian kampung, pendirian rumah betang/rumah tinggal, dan sebagainya. Kegiatan ini dilakukan oleh sekelompok orang untuk membuka tanah secara keluarga atau dengan secara gotong royong oleh seluruh warga kampung.
2. Pembelian, pola penguasaan kepemilikan tanah oleh masyarakat dapat pula dilakukan melalui jual beli secara nyata. Belakangan atau saat ini jual beli secara nyata dilakukan secara tertulis untuk menjamin adanya kepastian hukum yang secara adat disebut surat pelepasan tanah.
3. Pewarisan, pola penguasaan kepemilikan tanah juga dapat terjadi karena adanya pewarisan yang dilakukan oleh pewaris kepada ahli waris yang dilakukan secara adat.

Di dalam Hukum Adat Suku Byak, antara masyarakatnya sebagai suatu kesatuan hukum dengan tanah terdapat hubungan yang erat sekali, hubungan yang bersumber pada pandangan yang bersifat *religius magis*. Hubungan yang bersifat *religius magis* ini menyebabkan masyarakatnya memperoleh hak untuk menguasai tanah tersebut, memanfaatkan tanahnya memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan dan berburu binatang-binatang hidup di atas tanah lingkungan persekutuan. Hak masyarakat atas tanah ini menurut Hukum Adat Suku Biak dikenal dengan nama "Hak *Suprimanggun* hak yang dimili pertama kali oleh Suku Antara Hak *Suprimanggundan* Hak Perorangan mempunyai hubungan timbal balik yang saling mengisi, artinya lebih intensif antara warga perorangan dengan tanah tersebut akan tetapi sebaliknya apabila hubungan perorangan dengan tanah tersebut mungkin

³³ Wawancara dengan Kepala adat *Mananwir*, Junus Julis K. Mandibodibo, 5 Juli 2019

³⁴ Wawancara dengan Josep Daud Korwa (Dewan Adat Byak) 6 Juli 2019.

kabur, karena tanah itu kemudian ditinggalkan atau tidak dipelihara lagi, maka tanah tersebut lambat laun kembali kekuasaan hak persekutuan³⁵.

Pelaksanaan jual beli tanah menurut hukum adat pada masyarakat adat Kabupaten Biak Numfor dilaksanakan dengan cara :

1. Musyawarah adat antara pembeli dengan penjual dilaksanakan pada peradilan adat yang disaksikan oleh kepala suku, tua-tua adat serta kerabat anggota persekutuan adat.
2. Putusan musyawarah adat yang telah disahkan oleh Kepala Adat yang disaksikan oleh kerabat dan para saksi dibuatlah surat keterangan pelepasan adat.
3. Berdasarkan Pasal 3 PMPA No. 2 Tahun 1962 maka dibuat surat keterangan dari Kelurahan/Kampung mengetahui Kepala Distrik/Camat.

Untuk melihat dasar hukum kedudukan dan kewenangan Kepala adat sebagai Hakim Perdamaian Adat, maka sebelumnya harus dilihat terlebih dahulu pengaturannya dalam konstitusi Negara Republik Indonesia. Konstitusi Negara Republik Indonesia merupakan suatu aturan hukum yang paling tinggi dalam hukum nasional³⁶. Dalam konteks itulah perlunya upaya pemberdayaan untuk meningkatkan fungsi dan peranan Kepala Adat. Untuk melihat dasar hukum kedudukan dan kewenangan Kepala adat sebagai Hakim Perdamaian Adat, maka sebelumnya harus dilihat terlebih dahulu pengaturannya dalam konstitusi Negara Republik Indonesia. Konstitusi Negara Republik Indonesia merupakan suatu aturan hukum yang paling tinggi dalam hukum nasional. Dalam konteks itulah perlunya upaya pemberdayaan untuk meningkatkan fungsi dan peranan Kepala adat.

Didalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Istilah “Hakim Perdamaian Adat” secara teknik yuridis belum ada pengaturan yang jelas dalam bentuk peraturan perundang-undangan, walaupun demikian “Hakim Perdamaian Adat” sangat identik dengan Hakim Perdamaian Desa pada masyarakat kecil-kecil yang sering digunakan dalam dunia akademis. Untuk melihat dasar hukum tentang kedudukan dan wewenang Kepala adat sebagai Hakim Perdamaian Adat, dapat dikaji melalui Peraturan Perundang-Undang yang berlaku, antara lain : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B ayat (2) dengan tegas menyatakan bahwa 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.

Pelanggaran tanah adat apabila terjadi, akan diselesaikan secara berjenjang. Apabila terjadi dalam *keret*, akan diselesaikan oleh *manawir keret*. Baru apabila tidak selesai diajukan ke *mananwir mnu*, *sup mnuksup* kalau belum terselesaikan maka diajukan ke *mananwir beba (Dewan Adat)*. Mekanisme yang digunakan dalam penyelesaian sengketa tanah ulayat adalah musyawarah dan mufakat dalam membahas dan menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terjadi di dalam masyarakat diwujudkan dalam bentuk *kankain karkara* (Musyawarah Mufakat), keberadaannya memiliki sejarah tersendiri. *Kankain kakara* dibentuk pertama kali oleh pemerintah Belanda. *Kankain karkara* tersebut juga masih dijaga sampai sekarang.

Kankain Karkara terdapat di setiap lapisan masyarakat. Pada tingkat yang paling kecil atau bawah adalah *Kankain Karkara keret*, di tingkat yang paling besar atau tingkat atas adalah *Kankain Karkara Mnu (KKM)*, di atas wilayah *Mnu* terdapat *Kankain Karkara Sup Mnu*, dan di atas wilayah *Sup Mnu* terdapat *Kankain Karkara Sup Bar*.

Keadaan masyarakat adat Kampung (desa) Suku Biak yang bersifat komunal sangat mementingkan peranan seorang Kepala adat (*Mananwir*), untuk mengkoordinir dan memotivasi masyarakat agar sesuai dengan ketentuan hukum. Sehingga pengertian hukum adat yang dimiliki Kepala adat (*Mananwir*) akan dapat memelihara tugas, menjalankan, menyelesaikan adat dan hukum adat yang telah dibebankan kepadanya.

Masyarakat adat Kampung (*Desa*) Suku Biak dalam persekutuan hidup tidak mungkin dapat menyelesaikan masalahnya sendiri kecuali adanya campur tangan dari para fungsionaris adat. Hal ini bermaksud sebagai wadah masyarakat menyandarkan diri bilamana terjadi masalah yang tidak dapat diselesaikan oleh masyarakat adat Kampung (Desa) Suku Biak. Jika mereka terlibat dalam sengketa tanah hak ulayat maka semua anggota masyarakat menghormati jabatan yang telah dipegangnya.

³⁵ Hasil wawancara dengan Junus Julius K. Mandibodibo (*Mananwir*) tanggal 6 Juli 2019.

³⁶ Andy Hartanto 2009. *Problematika Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat*. Jakarta, Penerbit: Laksban Media Tama. hal. 110

Apabila ada sengketa tanah ulayat yang sudah diserahkan penyelesaian lewat kepala adat (*Mananwir*) maka sudah menjadi kasus sengketa yang besar. Cara penyelesaian adat istiadat itu adalah *pertama* Kepala adat mendengar pengaduan dari para pihak *kedua* Menginventarisir permasalahan yang disampaikan oleh pihak yang bersengketa *ketiga* Penentuan waktu penyelesaian oleh kepala adat, *keempat* Pembagian undangan oleh kepala adat kepada para pihak yang bersengketa.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat dan Pasar Central Faidoma (Darfuar) dilakukan melalui musyawarah antara instansi pemerintah dan para pemegang hak atas tanah dipimpin oleh Wakil Ketua Panitia Kabupaten Biak Numfor dan Pihak Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat. Proses berlangsungnya musyawarah dapat dituliskan sebagai berikut : Setelah panitia bersama instansi pemerintah melakukan penyuluhan kepada para pemegang hak atas tanah yang terkena pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat dan Pasar Cental Faidoma (Darfuar), dan para pemilik hak atas tanah sudah menerima baik rencana pembangunan dimaksud, maka panitia mengundang lagi instansi pemerintah dan pemegang hak atas tanah itu untuk melakukan musyawarah. Tempat dilangsungkannya musyawarah ditentukan oleh panitia dalam surat undangan.

Dalam kegiatan musyawarah antara kedua belah pihak yang berkepentingan dipimpin oleh Wakil Ketua Panitia itu, dihadiri langsung oleh para pemegang hak atas tanah. Menurut keterangan dari narasumber Abner Sroyer³⁷ bahwa :

Para pemilik tanah secara langsung mengikuti musyawarah dengan instansi pemerintah, musyawarah tersebut dilakukan 2 (dua) kali dan menghasilkan kesepakatan diantara para pihak yang bermusyawarah, yaitu bersedia menyerahkan hak atas tanahnya kepada instansi pemerintah (proyek pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi), guna pelaksanaan pembangunan dengan menerima ganti kerugian dari pihak pengelola pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi.

Mengenai ganti kerugian yang dimusyawarahkan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut

:

1. Nilai tanah berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan tahun terakhir untuk tanah yang terkena proyek Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi dan Pasar Central Faidoma (Darfuar).
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah :
 - a. Lokasi tanah;
 - b. Jenis hak atas tanah.
 - c. Status penguasaan tanah.
 - d. Peruntukan tanah.
 - e. Kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).
 - f. Prasarana yang tersedia.
 - g. Fasilitas dan utilitas.
 - h. Lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.
3. Nilai taksiran tanaman/bangunan.

Hal-hal tersebut di atas, yang dijelaskan Panitia kepada para pihak untuk dimusyawarahkan, sedangkan bentuk dan jumlah ganti kerugian adalah merupakan kehendak dan kewenangan dari para pihak yang bersangkutan untuk dimusyawarahkan. Faktor-faktor di atas, pada saat penulis melakukan penelitian ternyata bahwa :

1. Lokasi tanah terletak di pinggir jalan.
2. Jenis hak atas tanah : hak milik masyarakat adat (belum bersertifikat).
3. Status penguasaan tanah : pemilik.
4. Peruntukan : tanah pertanian dan hutan.

Kedudukan para pihak yang bermusyawarah adalah sama atau sejajar tanpa ada perbedaan. Musyawarah berlangsung secara kekeluargaan untuk saling mendengar dan menerima pendapat. Menurut keterangan dari pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Biak Numfor bahwa : para pemegang hak diberi kesempatan secara bebas mengemukakan pikiran dan pendapat berupa pertanyaan usul, saran mengenai pengadaan tanah dan pemberian ganti kerugiannya. Para pemegang hak atas tanah

³⁷ Wawancara tanggal 9 Juni 2019.

mengusulkan agar penetapan besarnya ganti kerugian didasarkan pada harga pasaran umum setempat. Sebaliknya, pihak instansi pemerintah memberikan tanggapan atas usul saran dan pendapat para pemegang hak atas tanah yang terkena lokasi pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi dan Pasar Central Faidoma (Darfuar). Pemberian tanggapan itu pada dasarnya mengenai jumlah ganti kerugian dengan pertimbangan atas kemampuan dana yang tersedia, demikian juga arti pentingnya pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) dan Pasar Central Faidoma (Darfuar) bagi masyarakat Kabupaten Biak Numfor. Demikian pula menurut keterangan yang diperoleh dari pemilik hak atas tanah pihak keluarga Mandibo, Sroyer, Mayor, Mansnandifu dan Sanadi³⁸ menyatakan bahwa : “Musyawarah dilakukan tanpa ada unsur paksaan dari pihak manapun, karena itu para pemilik hak atas tanah yang bersangkutan tidak berkeberatan bila tanahnya diambil oleh instansi pemerintah untuk kepentingan umum asal ganti kerugian dimusyawarahkan”. Mengenai penetapan jumlah ganti kerugian yang dimusyawarahkan itu para pemegang hak atas tanah menghendaki didasarkan pada nilai nyata atau sebenarnya yaitu harga pasaran setempat. Penetapan besarnya ganti kerugian tersebut di atas diterima oleh para pemilik hak atas tanah yang terkena pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat, sementara untuk lokasi pembangunan Pasar Central Faidoma (Darfuar) adalah sebesar Rp. 7.500 per meter. Hasil penelitian yang penulis lakukan terhadap pemilik tanah yang terkena pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) dan Pasar Central Faidoma (Darfuar) diperoleh keterangan mengenai sikap mereka terhadap pengadaan tanah dimaksud bahwa secara umum kehadiran pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) itu diterima dengan baik. Para responden tersebut menyatakan menerima dengan sukarela atas hasil musyawarah.

B. Kendala dalam Pelepasan Tanah oleh Masyarakat Hukum Adat untuk Pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) dan Pasar Central Faidoma (Darfuar)

1. Kendala Non Hukum

Eksistensi masyarakat hukum adat dalam pelepasan hak atas tanah adat untuk kepentingan pembangunan di Kabupaten Biak Numfor sampai saat ini masih sangat kuat, karena bagi masyarakat hukum adat Biak Numfor hak kepemilikan atas tanah merupakan hak kepemilikan mutlak dan turun-temurun sehingga tidak dikenal adanya pembatasan hak milik.

Kuatnya kewenangan masyarakat adat dalam pelepasan hak atas tanah adat tentunya berdampak pada pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat dan Pasar Central Faidoma (Darfuar) karena dalam setiap pembangunan sudah barang tentu memerlukan tanah, namun pada masalah kewenangan masyarakat adat yang sangat kuat dalam pelepasan atas tanah, walaupun dalam Pasal 6 UUPA, secara tegas dinyatakan bahwa tanah di samping sebagai hak milik juga mempunyai fungsi sosial. Artinya bahwa tanah-tanah milik masyarakat adat dibutuhkan untuk pembangunan demi kepentingan umum/masyarakat itu sendiri maka pemilik tanah tersebut harus bersedia melepaskan tanahnya dengan mendapatkan harga ganti rugi yang telah disepakati, tidak ada unsur paksaan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam kajian dan analisis ini penulis akan melihat hambatan-hambatan yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Biak Numfor dan Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat dalam pelaksanaan pembangunan Pasar Central Faidoma (Darfuar) dan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat, khususnya menyangkut pelepasan atas tanah adat untuk kepentingan pembangunan. Ada beberapa faktor yang menjadi penghambat dalam pelepasan tanah adat di Kabupaten Biak Numfor tentang hak ulayat, adanya tumpah tindih pengakuan tanah adat/hak ulayat oleh beberapa suku, marga, dan batas-batas tanah adat atau hak ulayat yang tidak jelas karena masih merupakan batas-batas alam, harga ganti rugi yang belum ada kesepakatan dan inilah yang menjadi faktor penghambat dalam pelepasan tanah adat untuk pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat dan Pasar Central Faidoma (Darfuar).

³⁸ Wawancara tanggal 8 Juni 2019

Di masyarakat hukum adat Biak Numfor dikenal pula apa yang disebut dengan hak ulayat yang diyakini sebagai warisan dari nenek moyang mereka dan masih berlaku serta diakui sampai saat ini. Berlakunya UUPA di Kabupaten Biak Numfor saat itu berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 tahun 1971, sebagai konsekuensi Pemendagri tersebut, maka seluruh peraturan perundang-undangan agraria yang terbit sebelum itu dan berlaku di Indonesia, berlaku juga di Provinsi Papua.

2. Kendala Hukum

Menurut masyarakat hukum adat Biak bahwa UUPA ketika dibuat pada tahun 1960 belum diadakan penelitian secara mendalam di daerah ini dan di Provinsi Papua pada umumnya tentang adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan serta hukum adat atas tanah yang berlaku, sehingga jelas UUPA tidak sesuai dengan budaya dan hukum adat masyarakat di Papua.

Berdasarkan hasil penelitian di atas maka secara keseluruhan dapat disimpulkan, bahwa telah terjadi perbedaan persepsi antara pemerintah dengan masyarakat hukum adat Biak mengenai sesuai tidaknya UUPA dengan budaya hukum adat yang terdapat di masyarakat hukum adat Biak.

Adanya perbedaan persepsi antara dua kelompok (pemerintah dan masyarakat hukum adat), tentunya mempunyai alasan dan latar belakang pemikiran yang berbeda dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan sudut pandangnya masing-masing.

Latar belakang atau sudut pandang pemerintah lebih dititik beratkan pada UUPA sebagai hukum nasional, sedangkan sudut pandang masyarakat hukum adat lebih dititikberatkan pada budaya hukum adat yang di kenal dengan hukum adat. Dengan demikian, jelas bahwa dalam hal ini ada dua sistem hukum yang saling berhadapan bahkan dapat dikatakan saling bertentangan.

Di Indonesia dikenal adanya dua bentuk hukum, yaitu hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, hukum tertulis adalah yang berkenaan dengan undang-undang yang dibuat pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai wakil rakyat, sedangkan hukum tidak tertulis adalah hukum adat (dari adat istiadat) yang tumbuh dan hidup di tengah-tengah masyarakat hukum adat yang lazimnya disebut budaya hukum. Dalam konteks ini, maka UUPA disebut sebagai hukum pertanahan nasional sedangkan hukum adat tentang tanah disebut tanah adat/hak ulayat.

Di masyarakat hukum adat Biak terdapat ciri-ciri atau kriteria sebuah kesatuan masyarakat hukum yaitu :

- a. Adanya kesatuan manusia (penduduk) yang teratur.
- b. Menetap di suatu tempat tertentu.
- c. Mempunyai kesatuan pemerintah.
- d. Mempunyai kesatuan harta kekayaan.
- e. Mempunyai kesatuan (hukum) adat.

Jika disimak dan diamati kembali maka dapat disimpulkan, bahwa keberadaan (eksistensi) kesatuan masyarakat hukum adat di Kabupaten Biak Numfor masih tetap diakui, serta dengan adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang berlaku, sepanjang hal itu menunjang pembangunan dan ketahanan nasional. Perlu diperhatikan bahwa memang undang-undang tersebut mengakui eksistensi suatu persekutuan hukum, namun disertai dengan dua syarat yaitu harus menunjang pembangunan dan ketahanan nasional.

5. Penutup

A. Kesimpulan

1. Peranan masyarakat hukum dalam pelepasan tanah adat untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat dan Pasar Central Faidoma (Darfuar) sangat penting terutama dalam proses pengambilan keputusan. Dalam hal ini masyarakat hukum adat diwakili oleh Kepala/Ketua adat terutama dalam proses musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah berlangsung secara kekeluargaan dan persamaan hak dan kedudukan tanpa ada intimidasi. Kedudukan kedua belah pihak adalah sejajar dan saling berbicara, mendengar untuk menerima usul, saran dan pendapat.
2. Kendala dalam pelepasan tanah oleh pemilik tanah adat untuk pembangunan Kantor Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah XIV Papua – Papua Barat dan Pasar Central Faidoma (Darfuar) yakni kendala non hukum dan kendala hukum.

B. Saran

1. Agar pemerintah Kabupaten Biak Numfor terlebih lagi kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Biak Numfor untuk terus mengadakan penyuluhan hukum tentang arti pentingnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan tetap bekerja sama dengan para tokoh adat dan tokoh agama.
2. Agar pemerintah Kabupaten Biak Numfor bersama dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Biak Numfor untuk terus berusaha mengadakan penyuluhan yang tak henti-hentinya guna menyatukan persepsi antara masyarakat dengan pemerintah mengenai kesesuaian antara UUPA dengan masyarakat hukum adat Biak Numfor.

6. Daftar Pustaka

Buku-buku

- Achmad Rubaie. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang, Bayumedia.
- Andy Hartanto. 2009. *Problematika Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat*. Jakarta, Laksban Media Tama.
- Boedi Harsono. 1997. *Alat-alat Bukti Hak, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*. Jakarta, Majalah Hukum Trisaksi. Nomor 27/tahun XII/ Juli 1997.
- _____. 2006. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta, Djambatan.
- C. Dewi Wulansari. 2009. *Hukum adat Indonesia Suatu Pengantar*. Jakarta, PT Refika Aditama.
- Chaizi Nasucha. 1995. *Politik Hukum Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*. Jakarta: PT. Kesaint Blanc Indah Corp,
- Cohen Bruce J. 2007. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta, Rineka Cipta.
- Djaren Saragih. 1982. *Pengantar Hukum Adat Indonesia (Edisi II)*. Bandung, Tarsito.
- Heru Nugroho. 2001. *Menggugat Kekuasaan Negara*. Surakarta, Universitas Muhammadiyah.
- Husen Alting. 2010. *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Irene Eka Sihombing. 2005. *Segi-Segi Hukum Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta, Trisakti.
- J. Lexy Moleong. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaya. 2001. *Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta, Prenada Media.
- Maria S.W. Sumardjono. 2008. *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta, Kompas.
- _____. 2009. *Tanah dalam Hak Ekonomi Perspektif Hak Ekonomi Sosial Budaya*. Jakarta, Kompas.
- Soekanto dan Sri Mamuji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta, Rajawali.
- Soerjono Soekanto. 2009. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Edisi Baru. Jakarta, Rajawali Pers.
- Soerojo Wignjodipuro. 1983. *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*. Jakarta, Gunung Agung.
- Soetandyo Wignyosoebroto. 1996. *Tanah Negara, Tanah Adat yang Dinasionalisasi*. Jakarta, Elsam.
- Sudikno Mertokusumo. 2004. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta, Liberty.
- _____. 2007. *Mengenal Hukum : Sebuah Pengantar*. Yogyakarta, Liberty.
- Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta, Sinar Grafika.
- Sajuti Thalib. 2004. *Hukum Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau*. Jakarta, Bina Aksara.
- Yanto Supriyadi. 2011. *Penyebab Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Bengkulu)*. Bengkulu, Jurnal, Universitas Hazairin
- Zaidar. 2006. *Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia*, Medan, Pustaka Bangsa Press.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok -Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Papua.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.