

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Berbicara mengenai otonomi daerah artinya berbicara mengenai kewenangan bagi daerah (Pemerintah Daerah) dalam hal mengatur dan mengurus sendiri daerahnya. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus berbagai hal di segala bidang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, kecuali beberapa bidang yang sifatnya nasional sebagaimana telah diatur dalam Undang – Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Kewenangan yang dimaksud akan semakin besar dan luas ketika yang diberikan ialah berupa otonomi khusus. Besar dan luasnya kewenangan disebabkan oleh karena Pemerintah Daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus daerahnya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri yang didasarkan pada aspirasi masyarakat di daerah selama tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Reformasi pada tahun 1997 telah membawa perubahan dalam ketatanegaraan negara Indonesia, salah satunya ialah adanya beberapa perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945. Perubahan terhadap UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak 4 kali sejak tahun 1999 hingga tahun 2002 tentu membawa perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, mengubah format kelembagaan, serta mekanisme hubungan antar lembaga negara yang ada termasuk mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal tersebut terkait dengan adanya perubahan terhadap

Pasal 18 UUD 1945 (lama). Perubahan tersebut mengakibatkan Pasal 18 tidak lagi terdiri dari satu bagian saja melainkan menjadi beberapa bagian yaitu, Pasal 18, 18A, dan Pasal 18B. Secara konseptual maupun hukum, perubahan itu memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintah daerah yang baru pula.¹

Pasal 18 ayat (2) menentukan bahwa :

Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan ketentuan ayat (2) tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia sebagai negara kesatuan memberikan kewenangan khusus kepada Pemerintah Daerah baik Provinsi, Kabupaten, dan Kota untuk mengatur dan mengurus urusan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan UUD 1945. Kewenangan yang dimaksud tentunya dalam pelaksanaan harus dilandaskan pada asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18B menentukan lebih lanjut bahwa :

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) 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.

Ketentuan Pasal 18B ayat (1) secara jelas menunjukan bahwa negara Indonesia menghormati keberadaan daerah-daerah yang memiliki sifat khusus

¹ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm 7.

atau bersifat istimewa. Bentuk khusus atau istimewa yang dimaksud dapat berupa satuan pemerintahan yang berbentuk kesultanan, daerah otonomi khusus, dan sebagainya, termasuk penghormatan dan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak yang dimilikinya dari daerah-daerah tersebut. Pengakuan dan penghormatan tersebut tentu bertujuan agar dapat memberikan perlindungan hukum bagi Masyarakat Hukum Adat serta hak-haknya. Pembagian wilayah negara Republik Indonesia dalam bentuk Provinsi, Kabupaten, dan Kota serta pengakuan dan penghormatan terhadap satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa dan terhadap satuan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya menjadi bagian dari pelaksanaan otonomi setiap daerah. Hal ini dimaksud agar Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pemerintahan berdasarkan aspirasi masyarakatnya dan mampu memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang nantinya akan dituangkan dalam kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan daerah. Demikian halnya dalam bidang pertanahan yang menjadi salah satu kewenangan Pemerintah Daerah.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa :

bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) menunjukkan bahwa dalam pemanfaatan dan pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (BARAKA) diperuntukan bagi tercapainya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Kewenangan dan tugas tersebut menjadi tanggung jawab negara

yang memiliki kedudukan sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari seluruh rakyat Indonesia. Kesejahteraan rakyat menjadi tujuan utama dalam rangka pemanfaatan BARAKA. Untuk melaksanakan amanat pasal tersebut maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Selanjutnya disebut dengan singkatan resminya, yaitu UUPA. Pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 diatur lebih lanjut di dalam Pasal 2 UUPA yang menentukan bahwa

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber dari hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Hak menguasai atas BARAKA oleh negara karena negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari seluruh rakyat Indonesia dalam upaya mewujudkan cita-cita bangsa yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang

pelaksanaannya dilimpahkan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. Dengan adanya pelimpahan kewenangan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat dimaksud agar kewenangan yang diberikan oleh negara tersebut dapat dilaksanakan juga oleh daerah swatantra dan masyarakat hukum adat yang merupakan bagian dari negara. Kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat tersebut di atas berupa kewenangan-kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 13 dan Pasal 14.

Pasal 13 ayat (1) menentukan bahwa kewenangan Pemerintah Daerah dalam skala provinsi meliputi :

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:
 - a) perencanaan dan pengendalian pembangunan
 - b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d) penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e) penanganan bidang kesehatan;
 - f) penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
 - g) penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
 - h) pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
 - i) fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/ kota;
 - j) pengendalian lingkungan hidup;
 - k) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
 - l) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
 - m) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - n) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
 - o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/ kota; dan
 - p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pasal 14 ayat (1) menentukan selanjutnya bahwa kewenangan Pemerintah Daerah dalam skala kabupaten/ kota meliputi

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:
 - a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e. penanganan bidang kesehatan;
 - f. penyelenggaraan pendidikan;
 - g. penanggulangan masalah sosial;
 - h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
 - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
 - j. pengendalian lingkungan hidup;
 - k. pelayanan pertanahan;
 - l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
 - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - n. pelayanan administrasi penanaman modal
 - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
 - p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Salah satu kewenangan Pemerintah Daerah yaitu berupa kewenangan dalam bidang pertanahan baik dalam skala provinsi maupun skala kabupaten/ kota ialah melalui pelayanan pertanahan. Pelayanan pertanahan yang dimaksud lebih terperinci telah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan. Macam kewenangan dalam Pasal 2 Keputusan Presiden ini menentukan bahwa

- (1) Sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota.
- (2) Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah :
 - a. pemberian ijin lokasi;
 - b. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan
 - c. penyelesaian sengketa tanah garapan;
 - d. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;

- e. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
 - f. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
 - g. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
 - h. pemberian ijin membuka tanah;
 - i. perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/ Kota.
- (3) Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi, dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi yang bersangkutan.

Ketentuan-ketentuan tersebut menjadi dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kewenangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bidang pertanahan khususnya dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf (b) dan huruf (f) mengenai penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan serta penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat. Penyelesaian masalah tanah ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf f KEPPRES tersebut di atas dalam pelaksanaannya perlu ada peraturan pelaksana yang dapat dijadikan sebagai pedoman dalam menyelesaikan masalah tanah ulayat. Oleh karena itu, Pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksanaannya berupa Peraturan Menteri Negara Agraria (PMNA)/ Kepala Badan Pertanahan Nasional (KBPN) Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Pasal 2 menentukan bahwa :

- (1) Pelaksanaan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat
- (2) Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila :
 - a. terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum

- tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari
- b. terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
 - c. terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Pada umumnya peraturan ini dikeluarkan untuk memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak-hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat. Pasal 2 ini lebih mempertegas mengenai syarat pengakuan atas keberadaan hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat. Apabila persyaratan tersebut dipenuhi secara kumulatif, maka hal itu merupakan petunjuk bahwa hak ulayat di kalangan masyarakat hukum adat itu masih ada.²

Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pembangunan tentu tidak terlepas dari kebutuhan Pemerintah atas tanah. Pelaksanaan beberapa program Pemerintah dalam usaha pembangunan di daerah tentu akan memerlukan tanah. Atas dasar kebutuhan akan tanah maka perlu dilakukan pengadaan tanah yang pengaturannya perlu dituangkan dalam suatu aturan yang jelas sehingga tidak melanggar hak seseorang yang menguasai tanah sebagai pemegang hak. Pelaksanaan pengadaan tanah harus berdasarkan pengakuan dan penghormatan atas hak-hak yang ada atas tanah tersebut dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 18 UUPA mengatur bahwa untuk kepentingan umum hak-hak

² Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Kompas : Jakarta, hlm. 43.

atas tanah dapat dicabut dengan tetap memberikan ganti rugi terhadap pemegang hak. Pengaturan mengenai pencabutan hak tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. Pencabutan dilakukan sebagai cara terakhir yang dapat ditempuh untuk memperoleh tanah. Cara lain yang dapat diusahakan ialah melalui pelepasan hak oleh pemegang hak secara suka rela berdasarkan musyawarah baik berbentuk jual beli, sewa menyewa, maupun bentuk lain yang disepakati bersama, hal ini kemudian dikenal dengan pelepasan hak oleh pemegang hak. Baik pelepasan atau pembebasan hak atas tanah dalam pengaturannya tetap memperhatikan asal tanah dan penghormatan pada hak atas tanah yang akan dilepaskan haknya. Bentuk penghormatan tersebut kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Tata Cara Pembebasan Tanah Pasal 1 ayat (5) yang menentukan bahwa

Tanah-tanah yang dibebaskan dengan mendapatkan ganti rugi dapat berupa :

- a. tanah-tanah yang mempunyai sesuatu hak berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960
- b. tanah-tanah dari masyarakat hukum adat.

Ketentuan pasal tersebut di atas telah memberikan pengakuan dan penghormatan serta perlindungan bagi pemegang hak-hak atas tanah termasuk hak atas tanah ulayat. Artinya, bahwa demi kepentingan apapun itu tetap harus ada perlindungan terhadap pemegang hak dan hak atas tanah itu sendiri.

Pelaksanaan program transmigrasi tentu tidak lepas dari pe penggunaan dan manfaat tanah termasuk tanah hak ulayat. Untuk tetap menjamin kesejahteraan dan keberadaan masyarakat hukum adat yang ada beserta hak-hak yang dikuasainya Pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan program transmigrasi yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian. Dalam Penjelasan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian menjelaskan bahwa

Penyediaan tanah bagi penyelenggaraan transmigrasi dapat berasal dari tanah negara dan/atau tanah hak. Apabila berasal dari tanah hak, tanah dimaksud harus terlebih dahulu dibebaskan dari segala hak atas tanah dan segala sesuatu yang berada di atasnya, dan selanjutnya diproses hak pengelolaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk kepentingan penyelenggaraan transmigrasi perlu dilakukan pengadaan tanah di daerah tujuan transmigrasi. Pengadaan tanah harus dijalankan berdasarkan peraturan yang berlaku sehingga mampu menjamin adanya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan sebagaimana dimaksud diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai penyempurnaan dari Peraturan Presiden Nomor

36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pasal 1 PERPRES No. 65 Tahun 2006 menentukan bahwa

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

Ketentuan tersebut menjadi pedoman Pemerintah dalam pelaksanaan pengadaan tanah tetap menghormati dan mengakui tanah hak tersebut beserta pihak-pihak yang menguasai hak atas tanah tersebut. Kegiatan mendapatkan tanah harus disertai dengan ganti rugi sebagai bukti perlindungan terhadap pemegang hak.

Sehubungan dengan hal tersebut sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, selanjutnya disebut UU Otsus Papua, menjadikan Provinsi Papua sebagai daerah yang diberikan otonomi khusus dengan maksud agar mampu mengatur dan mewujudkan aspirasi masyarakat Papua. Kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam pelaksanaannya harus didasarkan pada aspirasi masyarakat Papua itu sendiri dengan tetap menghormati hak-hak dasar yang dimiliki oleh masyarakat Papua. Hak-hak dasar masyarakat Papua yang dimaksud tersebut salah satunya ialah Hak Ulayat Masyarakat Adat Papua sebagaimana diatur dalam Pasal 1 huruf s dan Pasal 43 serta Pasal 44.

Pasal 1 huruf s menentukan bahwa

Hak Ulayat adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan terhadap pengertian hak ulayat dimaksud agar masyarakat, khususnya masyarakat hukum adat, dapat memahami mengenai hak ulayat serta batasan-batasannya sehingga dengan mudah dapat membedakan hak-hak mana yang menjadi hak ulayatnya. Hal ini juga menunjukkan bahwa Pemerintah mengakui dan menghormati hak ulayat suatu masyarakat hukum adat sepanjang masih ada. Definisi tersebut secara jelas menentukan bahwa utamanya hal ini berkenaan dengan hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah dalam lingkungan wilayahnya.³

Pasal 43 menentukan lebih lanjut mengenai hak ulayat dan masyarakat hukum adat, yaitu :

- (1) Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku.
- (2) Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
- (3) Pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tatacara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (4) Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.

³ *Ibid.*, hlm. 170.

- (5) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa tanah ulayat dan bekas hak perorangan secara adil dan bijaksana, sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan para pihak yang bersangkutan.

Berdasarkan kedua pasal dalam UU tersebut tampak bahwa adanya pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat Papua khususnya hak ulayat yang dikuasai. Pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayat yang dikuasai telah ada dan diatur sebagaimana yang ada dalam UUPA dan peraturan pelaksana lainnya.

Dalam perkembangannya, pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayat atas tanah yang dikuasainya dalam berbagai peraturan perundang-undangan termasuk UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua tidak hanya memberikan arti dan peran penting bagi masyarakat hukum adat itu sendiri tetapi juga tidak jarang menimbulkan pelbagai persoalan terutama yang berkaitan dengan tanah ulayat yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat. Pengadaan tanah yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam rangka pembangunan daerah yang tentu saja menggunakan tanah ulayat tak jarang dapat berakhir pada sengketa antara Pemerintah Daerah dengan Masyarakat Hukum Adat setempat. Pengadaan tanah guna pembangunan terutama berkaitan dengan pelaksanaan program transmigrasi memerlukan lahan (tanah) sebagai tempat agar pembangunan yang dimaksud dapat terlaksana. Pembangunan tersebut tidak lepas dari pemanfaatan dan penggunaan tanah

masyarakat hukum adat setempat. Berdasarkan Pasal 43 ayat (4) UU Otsus

Papua menentukan bahwa :

Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.

Ayat tersebut menunjukkan adanya kewajiban bagi para pihak yang berkaitan dengan tindakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pengadaan tanah bagi pembangunan di daerah. Diantara para pihak perlu adanya kesepakatan sebagai dasar pelaksanaan pengadaan tanah tersebut. Artinya masing-masing pihak dalam hal ini memiliki hak dan kewajiban yang harus dipenuhi.

Berdasarkan kesepakatan bersama dengan masyarakat hukum adat, Pemerintah Daerah berhak menerima haknya untuk menguasai tanah yang bersangkutan dan berkewajiban memberikan imbalan bagi Masyarakat Hukum Adat yang tanahnya akan dipergunakan, demikian pula berlaku sebaliknya.

Kenyataan yang ada di masyarakat tidak berjalan sebagaimana dimaksud dalam berbagai peraturan yang berlaku. Banyak sengketa yang muncul diantara Pemerintah Daerah dengan masyarakat hukum adat berkaitan dengan penggunaan tanah hak ulayat terutama dalam hal ganti rugi yang dirasa tidak sesuai. Hal ini mengakibatkan semakin banyak bermunculan tuntutan pemenuhan hak masyarakat hukum adat melalui pemberian ganti rugi yang sesuai. Penuntutan tidak hanya dilakukan melalui aksi protes atau melakukan demonstrasi kepada Pemerintah Daerah terkait tetapi dilanjutkan

dengan aksi pemalangan tanah dan disertai pelarangan terhadap aktifitas warga masyarakat di atas tanah yang dipermasalahkan.

Kabupaten Keerom, kabupaten baru yang terbentuk pada tahun 2005, juga tidak terhindarkan dari persoalan terkait tanah ulayat. Kabupaten baru ini memperoleh banyak masalah yang berkaitan dengan tanah ulayat masyarakat hukum adat setempat. Adanya pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat dan hak ulayat yang dikuasai dalam pelbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua membangkitkan kesadaran Masyarakat Hukum Adat di Keerom akan pentingnya nilai atas hak-hak yang dimiliki serta pentingnya perlindungan atas hak-hak yang seharusnya diterima. Tidak jarang akibat ganti rugi yang dirasa tidak sesuai menimbulkan persoalan antara Masyarakat Hukum Adat dan Pemerintah Daerah. Pelaksanaan program transmigrasi yang dilakukan sejak tahun 1963/1964 nyatanya masih menyisakan persoalan hukum terkait tanah yang dilepaskan Masyarakat Hukum Adat Arso. Menurut pandangan Masyarakat Hukum Adat setempat bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk pembangunan di atas tanah yang mereka kuasai secara turun temurun tersebut tidak diimbangi dengan pemberian ganti kerugian yang sesuai oleh Pemerintah Daerah, sehingga mereka menuntut hak-hak yang belum dipenuhi oleh Pemerintah khususnya Pemerintah Daerah. Hal ini terkait dengan bagaimana proses pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat pada saat awal pelaksanaan

program yang kemudian menjadi permasalahan yang serius. Tampak bahwa terdapat persoalan dalam proses yang dilakukan sehingga sampai sekarang tuntutan-tuntutan terhadap perlindungan hukum terhadap tanah maupun masyarakat hukum adat seperti itu masih terus ada dan masih berlangsung sehingga perlu adanya penyelesaian dari Pemerintah Daerah.

Melihat kenyataan yang terjadi di masyarakat terkait persoalan tanah ulayat tersebut maka perlu ada tindakan tegas dari Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Keerom. Pemerintah Daerah yang telah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerah berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah khususnya UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua diharapkan dapat menyelesaikan persoalan tersebut berdasarkan kewenangan yang ada pada pemerintah daerah itu sendiri. Melalui kebijakan-kebijakan yang akan diambil guna menyelesaikan persoalan tersebut kiranya dapat menciptakan apa yang menjadi cita-cita bangsa dan masyarakat khususnya masyarakat Papua, yaitu memberikan kepastian dan perlindungan hukum.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Daerah atas penggunaan tanah ulayat untuk program transmigrasi melalui pengadaan tanah khususnya tentang pemberian ganti rugi dalam mewujudkan perlindungan hukum di Distrik Arso Kabupaten Keerom?

2. Apakah kebijakan Pemerintah Daerah atas penggunaan tanah ulayat untuk program transmigrasi melalui pengadaan tanah khususnya tentang pemberian ganti rugi telah mewujudkan perlindungan hukum bagi Masyarakat Hukum Adat di Distrik Arso Kabupaten Keerom?

C. Tujuan penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimanakah kebijakan Pemerintah Daerah atas penggunaan tanah ulayat untuk program transmigrasi melalui pengadaan tanah khususnya tentang pemberian ganti rugi dalam mewujudkan perlindungan hukum di Distrik Arso Kabupaten Keerom.
2. Untuk mengetahui apakah kebijakan Pemerintah Daerah atas penggunaan tanah ulayat untuk program transmigrasi melalui pengadaan tanah khususnya tentang pemberian ganti rugi telah mewujudkan perlindungan hukum bagi Masyarakat Hukum Adat di Distrik Arso Kabupaten Keerom.

D. Manfaat penelitian

Hasil Penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

- a. Secara teoritis

Bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya dalam bidang hukum pertanahan tentang kebijakan Pemerintah Daerah atas penggunaan tanah ulayat untuk program transmigrasi melalui pengadaan tanah

khususnya tentang pemberian ganti rugi dalam mewujudkan perlindungan hukum bagi Masyarakat Hukum Adat di Distrik Arso Kabupaten Keerom.

b. Secara Praktis

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Keerom khususnya Pejabat Kantor Pertanahan.

Hasil penelitian hukum ini dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah khususnya bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Keerom dalam hal ini pada Pejabat Kantor Pertanahan dalam menghadapi dan menyelesaikan permasalahan tentang kebijakan Pemerintah Daerah atas penggunaan tanah ulayat untuk program transmigrasi melalui pengadaan tanah khususnya tentang pemberian ganti rugi dalam mewujudkan perlindungan hukum bagi Masyarakat Hukum Adat di Distrik Arso Kabupaten Keerom.

2. Masyarakat khususnya Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Keerom.

Hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengetahuan masyarakat khususnya Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Keerom berkaitan dengan kebijakan Pemerintah Daerah atas penggunaan tanah ulayat untuk program transmigrasi melalui pengadaan tanah terkait pemberian ganti rugi dalam mewujudkan perlindungan hukum di Distrik Arso Kabupaten Keerom.

E. Keaslian penelitian

Penulis menyatakan bahwa penelitian dengan judul **“Kebijakan Pemerintah Daerah Atas Penggunaan Tanah Ulayat Untuk Program Transmigrasi Melalui Pengadaan Tanah (Pemberian Ganti Rugi) Dalam Mewujudkan Perlindungan Hukum Di Distrik Arso Kabupaten Keerom”** merupakan penelitian yang belum pernah dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu. Penelitian ini mempunyai kekhususan yaitu untuk mengetahui **“Kebijakan Pemerintah Daerah Atas Penggunaan Tanah Ulayat Untuk Program Transmigrasi Melalui Pelepasan Hak Atas Tanah Khususnya Tentang Pemberian Ganti Rugi Dalam Mewujudkan Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat Hukum Adat Di Distrik Arso Kabupaten Keerom”**. Hal ini dapat dibuktikan dengan membandingkan penelitian yang pernah dilakukan peneliti terdahulu, yaitu :

1. **Adrianus Jerabu**, NIM 03 05 08509, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, judul **“Perlindungan Hukum Atas Tanah Ulayat Terhadap Kegiatan Reboisasi di Desa Ulu Wae, Kecamatan Pono Ranaka Kabupaten Manggarai, NTT”** dengan permasalahan hukum, yaitu bagaimana perlindungan hukum atas tanah hak ulayat terhadap kegiatan reboisasi di Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis bagaimana perlindungan hukum atas tanah hak ulayat terhadap kegiatan reboisasi di Desa Ulu Wae Kecamatan Poco Ranaka Kabupaten Manggarai, NTT. Kesimpulan hasil penelitian ialah bahwa tanah hak ulayat yang digunakan untuk kegiatan reboisasi di Desa Ulu Wae Kecamatan Poco Ranaka Kabupaten Manggarai, NTT kurang mendapat perlindungan hukum karena adanya pernyataan sepihak oleh Pemerintah Kabupaten

Manggarai atas tanah tersebut sebagai kawasan hutan lindung dan taman wisata alam yang akan direboisasi, tidak adanya peraturan daerah yang secara khusus mengatur mengenai tanah hak ulayat dan masyarakat hukum adat sehingga kurang dilibatkan dalam pengambilan keputusan, dan Pemerintah Kabupaten Manggarai merencanakan definisi hutan negara sebagai hak milik negara sehingga sewenang-wenang mengambil hak masyarakat hukum adat yang ada dalam hutan.

2. **Nelwan Sagrim**, NIM 08.1284/PS/MIH, Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atmajaya Yogyakarta, berjudul **“Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua tentang Pengadaan Tanah (Hak Ulayat) khususnya Pemberian Ganti Rugi Untuk Pembangunan Dalam Mewujudkan Kepastian dan Perlindungan Hukum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006”** dengan permasalahan hukum, yaitu bagaimanakah kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam pengadaan tanah hak ulayat khususnya pemberian ganti rugi bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan apakah kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi tentang pengadaan tanah hak ulayat khususnya dalam pemberian ganti rugi untuk pembangunan telah mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak ulayat. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam pengadaan tanah hak ulayat khususnya pemberian ganti rugi bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis apakah kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi tentang pengadaan tanah hak ulayat khususnya dalam pemberian ganti rugi untuk pembangunan telah

mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak ulayat. Kesimpulan dari penelitian ini ialah *pertama*, kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam pengadaan tanah hak ulayat khususnya pemberian ganti rugi untuk pembangunan berdasarkan kekhususan UU No. 21 Thn. 2001 dan Perpres No. 65 Thn. 2006 didasarkan atas musyawarah dengan masyarakat hukum adat mengenai penetapan ganti rugi atas tanahnya yang dapat berupa : a. Uang, b. Tanah pengganti, c. Pemukiman pengganti, d. Dana Abadi, e. Penyertaan saham, f. Bentuk lain yang disepakati bersama. *Kedua*, bahwa kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua tentang pengadaan tanah (hak ulayat) khusus pemberian ganti rugi untuk pembangunan dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum berdasarkan UU No. 21 Thn. 2001 dan Perpres No. 65 Thn. 2006 telah mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat berupa pengakuan, penghormatan, perlindungan pemberdayaan, dan pengembangan hak ulayat masyarakat hukum adat atas tanah, serta telah memberikan pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat oleh Pemerintah Daerah Provinsi Papua dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Khusus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah.

Kedua hasil penelitian tersebut di atas memiliki perbedaan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis. Pada hasil penelitian peneliti yang pertama menitikberatkan pada perlindungan hukum atas hak ulayat masyarakat hukum adat dalam kegiatan reboisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah setempat, sedangkan pada penelitian peneliti kedua memiliki kesamaan dengan penelitian penulis dalam hal terkait penggunaan tanah hak ulayat dan pemberian ganti rugi dalam mewujudkan kepastian dan

perlindungan hukum namun pada penelitian peneliti kedua lebih menekankan pada kewenangan pemerintah daerah dalam hal pengadaan tanah (hak ulayat) berdasarkan pada UU No. 21 Thn. 2001 dan PerpresNo. 65 Thn. 2006. Hal ini berbeda dengan yang diteliti oleh penulis, yaitu terkait dengan pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah. Demikian penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya dan merupakan karya asli penulis serta bukan merupakan duplikasi atau plagiasi dari penelitian yang dilakukan peneliti lain.

F. Batasan konsep

1. Pengertian Kebijakan Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah dimaksud Pemerintah Daerah Kabupaten Keerom, yaitu Bupati Kabupaten Keerom dan perangkat pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Kebijakan daerah adalah aturan, arahan, acuan, ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Keerom (Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2000 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah).

Jadi, Kebijakan Pemerintah Daerah adalah aturan, arahan, acuan, ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang ditetapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Keerom dan dituangkan dalam Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Kabupaten Keerom.

2. Pengertian Tanah Ulayat

Tanah Ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat. (Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat)

3. Pengertian Transmigrasi

Transmigrasi adalah perpindahan penduduk secara suka rela untuk meningkatkan kesejahteraan dan menetap di kawasan transmigrasi yang diselenggarakan oleh Pemerintah. (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian).

4. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerakan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. (Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006

tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum)

5. Ganti rugi

Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau nonfisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah (Pasal 1 angka 11 PERPRES No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum).

G. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum. Dalam penelitian ini memerlukan data primer sebagai data utama disamping data sekunder.

2. Sumber data

Sumber data penelitian dalam penelitian hukum ini adalah :

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber tentang obyek yang akan diteliti.
- b. Data sekunder

Data sekunder penelitian ini terdiri dari bahan hukum :

- 1) Primer, yaitu :

- a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya
- d) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi yang telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian, yang disempurnakan lagi dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 1997 tentang Ketransmigrasian
- e) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
- f) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- g) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- i) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- j) Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan
- k) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Tata Cara Pembebasan Tanah.
- l) Peraturan Menteri Negara Agraria (PMNA)/ Kepala Badan Pertanahan Nasional (KBPN) Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesai Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
- m) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2010 Tentang Sistem Informasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Secara Nasional.

n) Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah.

o) Keputusan Bupati Jayapura No. 59/KPTS/BUP-JP/1981 tertanggal 17 September 1981 tentang Pelepasan dan Penunjukan Tanah Untuk Keperluan Proyek Transmigrasi Arso Koya di Kecamatan Arso dan Kecamatan Abepura Daerah Tingkat II Jayapura.

p) Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Jayapura No. 31/KPTS/BUP-JP/1983 tentang Perubahan Lokasi Pengadaan Tanah Untuk Proyek Transmigrasi di Kecamatan Arso Daerah Tingkat II Jayapura.

2) Sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh dari berbagai sumber berupa buku/ literatur, jurnal, hasil penelitian, dan sumber lainnya.

3) Tersier yaitu bahan hukum yang diperoleh dari Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

3. Metode pengumpulan data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui :

a. Kuesioner, yaitu daftar pertanyaan tertulis yang diajukan kepada responden guna memperoleh data primer sebagai data yang utama.

- b. Wawancara, yaitu suatu cara pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan kepada responden dan narasumber dengan tujuan untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini.

4. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di Distrik Arso Kabupaten Keerom Provinsi Papua. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa Distrik Arso merupakan salah satu distrik yang wilayahnya dipergunakan untuk pembangunan 11 (sebelas) kampung dalam program transmigrasi. Sedangkan, masyarakat asli (Masyarakat Hukum Adat Arso) sebagai pemegang hak ulayat atas tanah yang telah dilepaskan hak atas tanahnya menempati 6 (enam) kampung yang terpisah dari kampung pemukiman transmigrasi tersebut.

Keenam Kampung Asli, yaitu :

- 1) Arso Kota
- 2) Workwana
- 3) Sawanawa
- 4) Kwimi
- 5) Ubiyau
- 6) Sawyatami

5. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi adalah keseluruhan dari obyek yang menjadi pengamatan peneliti. Populasi dalam penelitian ini adalah Masyarakat Hukum Adat

Arso yang menguasai tanah ulayat di Distrik Arso Kabupaten Keerom yang saat ini menempati 6 (enam) kampung.

b. Sampel

Sampel adalah bagian dari populasi. Sampel dalam penelitian ini adalah responden yang merupakan bagian dari Masyarakat Hukum Adat Arso yang menguasai tanah ulayat di Distrik Arso Kabupaten Keerom. Pengambilan sampel dilakukan dengan cara *random sampling*, yaitu semua Masyarakat Hukum Adat dan atau Keret yang telah melakukan proses pelepasan hak ulayat atas tanah untuk program transmigrasi di Kabupaten Keerom, yang berasal dari Kampung Arso Kota dan Workwana, yang memperoleh kesempatan yang sama untuk dijadikan sampel.

6. Responden dan Narasumber

a. Responden

Responden dalam penelitian ini adalah Masyarakat Hukum Adat Arso di Distrik Arso Kabupaten Keerom yang berjumlah 5 orang yang merupakan Kepala Persekutuan Masyarakat Hukum Adat dan atau Kepala Keret sebagai perwakilan dari jumlah keseluruhan Masyarakat Hukum Adat Arso. Responden ditentukan berdasarkan pada kedudukan responden dalam persekutuan Masyarakat Hukum Adat dan atau keret yang terdapat dalam Masyarakat Hukum Adat Arso serta berdasarkan pengetahuan responden mengenai proses pelepasan tanah ulayat untuk program transmigrasi di Kabupaten Keerom.

b. Narasumber

Narasumber adalah subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan peneliti yang berupa pendapat hukum berkaitan dengan permasalahan hukum yang diteliti dengan maksud untuk melengkapi data yang diberikan oleh responden.

Narasumber dalam penelitian ini adalah :

- 1) Pemerintah Daerah Kabupaten Keerom
 - a) Kepala Bagian Pemerintahan Daerah Kabupaten Keerom c.q. Kepala Sub Bagian Bina Pertanahan Kabupaten Keerom
 - b) Kepala Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Keerom
 - c) Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Keerom
 - d) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Keerom
 - e) Kepala Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Keerom
- 2) Ketua Dewan Adat Keerom

7. Metode analisis data

Data yang telah diperoleh dianalisis secara kualitatif yaitu suatu analisis yang dilakukan dengan cara memahami dan merangkai data-data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga memperoleh gambaran mengenai keadaan yang diteliti.

Metode berpikir yang dipergunakan dalam menarik kesimpulan adalah metode berpikir induktif yaitu menarik kesimpulan dengan proses

awal yang khusus dan berakhir dengan suatu kesimpulan yang bersifat umum.⁴

H. Sistematika penelitian

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan mengenai Latar belakang masalah, Rumusan masalah, Tujuan penelitian, Manfaat penelitian, Keaslian penelitian, Batasan konsep, dan Metode penelitian.

BAB II : PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang Kebijakan Pemerintah Daerah, Tanah Hak Ulayat, Transmigrasi, dan Pengadaan Tanah, serta Hasil penelitian.

BAB III : PENUTUP

Bab ini menguraikan mengenai Kesimpulan dan Saran.

⁴ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, hlm. 29.