

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan tujuan negara meliputi, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam rangka mewujudkan tujuan nasional tersebut maka salah satu yang perlu dilakukan adalah dengan memanfaatkan karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia atas sumber daya alam yang meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya (Hari Supriyanto, 2014:1). Sumber daya alam yang dikelola oleh negara bermuara pada satu tujuan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Guna mencapai tujuan tersebut negara memberikan kewenangan secara langsung berdasarkan dari hak bangsa yaitu hak menguasai dari negara.

Wewenang menguasai dari negara diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengatur bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara,

sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari negara berdasarkan Pasal 2 ayat (2) memberikan kewenangan 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 dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai 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.

Wewenang yang bersumber dari hak menguasai negara tersebut 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. 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.

Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki kewenangan mengurus permasalahan daerahnya selama tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Pasca amandemen kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1), memberikan arah baru desentralisasi dalam sistem pemerintahan negara dengan memberikan otonomi seluas-luas kepada daerah. Seluas-luasnya berarti bahwa memperluas otonomi dari sesuatu daerah adalah merupakan tujuan dan menjadi kewajiban

pemerintah untuk selalu menambah urusan-urusan yang harus diserahkan kepada daerah otonom (Sujanto, 1984:17), akan tetapi pemberian otonomi kepada suatu daerah tidak senantiasa harus diperluas, dapat pula dipersempit atau dapat dihapus karena harus ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna penyelenggaraan otonomi daerah yang dapat meningkatkan kualitas otonomi itu sendiri dengan partisipasi politik rakyat. Analisis terhadap luas atau sempitnya kewenangan daerah dapat menggambarkan sistem perencanaan daerah dapat menjadi indikator konsistensi kebijakan desentralisasi kekuasaan guna menumbuhkan otonomi daerah yang demokratis dan berkeadilan (W Riawan Tjandra dan Kresno B Darsono, 2009:2).

Peningkatan kualitas otonomi di suatu daerah dapat diukur dengan tingkat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Pelayanan publik merupakan kata kunci dalam pelaksanaan otonomi daerah karena secara esensial otonomi daerah adalah milik masyarakat daerah. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Penyelenggara pelayanan publik dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bahwa yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara

negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa pelaksana pelayanan publik yang selanjutnya disebut pelaksana adalah pejabat, pegawai petugas dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Awalnya pemerintah hanya mempunyai fungsi mengatur, menjaga keamanan dan ketenteraman rakyatnya, namun fungsi pemerintah ditambahkan yaitu dengan memberikan pelayanan publik dan memberdayakan masyarakat. Fungsi pemerintah menurut Ryaas Rasyid (Abdul Gaffar Karim, 2003:177-178) meliputi:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan di dalam negeri yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah dengan cara kekerasan;
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya konflik di antara warga masyarakat;
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status atau latar belakang apapun;
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dilakukan oleh lembaga non pemerintah atau yang lebih baik apabila dilakukan oleh pemerintah;
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, memelihara anak yatim, membantu fakir miskin, orang cacat, dan lain-lain;
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas seperti mengendalikan laju inflasi, menciptakan lapangan kerja, dan lain-lain;
7. Menerapkan kebijakan untuk melestarikan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Dampak dari aspek yuridis konstitusional, ada pertimbangan-pertimbangan yang tajam akan kesepakatan untuk melaksanakan kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka (2) menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah diberi kewenangan sendiri untuk mengatur dan mengurus otonomi daerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka (3) menyatakan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Maka pemerintah daerah Kabupaten Jayawijaya dapat mengatur dan mengurus otonomi daerahnya sesuai Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua, yang mengatur tentang pola hubungan antara pemerintah daerah dengan masyarakat papua mengenai peraturan daerah khusus (perdasus) dan peraturan daerah provinsi (perdasi).

Kelembagaan daerah di Provinsi Papua berdasarkan Pasal 1 huruf (f) dan (g) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi

Provinsi Papua yaitu: (f) Dewan Perwakilan Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua sebagai badan legislatif Daerah Provinsi Papua. (g) Majelis Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut MRP, adalah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Berkaitan dengan hal tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat Papua sebagai lembaga legislatif berwenang dalam melaksanakan fungsi legislatif yang mencakup legislasi penganggaran dan pengawasan, sedangkan Majelis Rakyat Papua memiliki peran dan fungsi secara langsung dalam mewujudkan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 juga memberikan penjelasan tentang masalah-masalah yang dihadapi oleh daerah, seperti masalah perekonomian, perlindungan hak-hak masyarakat adat, hak asasi manusia, kepolisian daerah, kekuasaan peradilan, keagamaan, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kependudukan dan tenaga kerja, lingkungan hidup dan sosial. Permasalahan mengenai hak ulayat masyarakat hukum adat merupakan bagian dari permasalahan daerah yang sudah diatur dalam Pasal 43 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yang menyatakan bahwa (1) Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat

dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku. (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 tata cara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan. (4) Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya. (5) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa tanah ulayat dan bekas hak perorangan secara adil dan bijaksana, sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan para pihak yang bersangkutan.

Hak ulayat dalam Pasal 1 angka (1) PMNA Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat bahwa 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 para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup

dan kehidupan, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Masyarakat hukum adat memiliki hak atas tanah di wilayah tertentu yang dapat mengambil manfaat dari sumber daya alam.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 3 disebutkan, dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-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 atau peraturan-peraturan yang lebih tinggi. Undang-undang Pokok Agraria memberikan pengakuan kepada masyarakat hukum adat dengan adanya Pasal 3 mengenai hak-hak masyarakat hukum adat. Namun tak dapat dipungkiri, di sisi lain Undang-Undang Pokok Agraria pada dasarnya tidak memberikan penjelasan tentang hak ulayat, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 memberikan pengakuan terhadap hak-hak dari masyarakat hukum adat, akan tetapi pengakuan tersebut merupakan pengakuan yang terbatas dan bersyarat sehingga menimbulkan persoalan. Pengakuan terbatas seperti yang disebutkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria mengenai hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi maka haknya diakui. Pasal tersebut

memberikan pengakuan yang terbatas dengan adanya kata “Sepanjang” yang mana telah membatasi hak-hak dari masyarakat hukum adat tersebut.

Pengakuan disertai dua syarat, yaitu pertama mengenai *eksistensinya* dan kedua mengenai *pelaksanaannya* (Budi Harsono, 2003:191). Hak ulayat diakui eksistensinya sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan pelaksanaannya harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan umum dan negara, serta tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi. Pengakuan bersyarat ini juga merupakan pengakuan yang diberikan konstitusi, dilihat dalam Pasal 18B Amandemen kedua yang 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. Pengakuan bersyarat ini berarti bahwa, apabila eksistensi dan pelaksanaan dari masyarakat hukum adat sudah tidak ada lagi, maka haknya dihapuskan dan tidak bisa menciptakan hak baru.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Pasal 1 angka (6) menyatakan bahwa Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Pasal tersebut telah mengesampingkan hak-hak dari masyarakat hukum adat karena telah menyatakan bahwa hutan adat merupakan hutan negara. Melalui aliansi masyarakat adat nusantara dan kesatuan masyarakat adat mengajukan

permohonan pembatalan pasal yang menguatkan hak negara terhadap hutan adat kepada mahkamah konstitusi.

Berdasarkan Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa kata “Negara” dalam Pasal 1 angka (6) dihapuskan sehingga pasal tersebut berbunyi bahwa hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Namun dalam kenyataannya, putusan Mahkamah Konstitusi tidak semerta-merta menghapuskan kata “Negara” dalam Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Kehutanan karena belum adanya perubahan terkait pasal tersebut. Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan juga menyatakan bahwa, masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, berhak : a) melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari dari masyarakat adat yang bersangkutan; b) melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang; dan c) mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya. Pasal 67 ayat (1) menegaskan bahwa sepanjang keberadaan masyarakat adat itu masih ada dan diakui, maka dapat memungut hasil hutan, dapat melakukan kegiatan pengelolaan hutan serta mendapatkan pemberdayaan untuk meningkatkan kesejahteraan. Undang-Undang Kehutanan mengakui adanya hutan adat yang berada di wilayah masyarakat hukum adat serta mengakui hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada, sedangkan apabila sudah tidak ada lagi maka hak atas tanah dihapus dan tanah tersebut menjadi tanah negara.

Berdasarkan pengaturan dalam Konvensi ILO nomor 169 tentang Masyarakat Hukum Adat Tahun 1989 yang menyatakan bahwa :

1. Pasal 8

- a) Dalam memberlakukan peraturan perundang-undangan nasional kepada masyarakat hukum adat yang bersangkutan, adat istiadat atau ketentuan-ketentuan hukum adat mereka harus diindahkan sebagaimana seharusnya.
- b) Masyarakat hukum adat ini berhak untuk tetap mempertahankan adat-istiadat dan institusi-institusi mereka sendiri, bilamana adat istiadat dan institusi-institusi tersebut tidak sejalan dengan hak-hak mendasar yang didefinisikan oleh sistem hukum nasional dan hak-hak manusia yang telah diakui secara internasional. Prosedur-prosedur harus ditetapkan, bilamana perlu, untuk memecahkan konflik-konflik yang dapat timbul dalam penerapan prinsip ini.
- c) Diberlakukannya ayat (1) dan ayat (2) pasal ini tidak boleh menghalangi para anggota dari masyarakat hukum adat ini untuk melaksanakan hak-hak yang diberikan kepada semua warga negara dan untuk menjalankan tugas-tugas yang berpadanan dengan hak-hak tersebut.

2. Pasal 14

- a) Hak-hak atas apa yang dimiliki dan apa yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan terhadap tanah-tanah yang secara tradisional mereka tempati harus diakui. Selain itu, dalam situasi yang tepat harus diambil upaya-upaya untuk menjaga dan melindungi hak dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk menggunakan tanah-tanah yang tidak secara eksklusif mereka tempati, tetapi yang secara tradisional mereka masuki untuk menyambung hidup dan untuk melakukan kegiatan-kegiatan tradisional. Dalam hal ini, perhatian khusus harus diberikan pada situasi yang dihadapi oleh masyarakat hukum adat pengembara dan para peladang berpindah.
- b) Para pemerintah harus mengambil langkah-langkah sebagaimana yang diperlukan untuk mengidentifikasi tanah-tanah yang secara tradisi ditempati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, dan untuk menjamin perlindungan secara efektif terhadap hak-hak mereka atas apa yang mereka miliki dan apa yang mereka kuasai.
- c) Prosedur-prosedur yang memadai harus disusun dalam sistem hukum nasional untuk membereskan tuntutan-tuntutan hak atas tanah oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

### 3. Pasal 15

- a) Hak-hak dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas sumber-sumber daya alam yang berkaitan dengan tanah-tanah mereka harus secara khusus dijaga dan dilindungi. Hak-hak tersebut termasuk hak dari masyarakat hukum adat ini untuk berpartisipasi dalam penggunaan, pengelolaan dan konservasi sumber-sumber daya ini.

Konvensi ILO Nomor 169 Tahun 1989 tentang Masyarakat Hukum Adat bahwa, masyarakat hukum adat yang merupakan bagian dari bangsa Indonesia, memiliki hak yang serupa dengan masyarakat lain pada umumnya, maka tidak ada seorang pun yang bisa merampas hak-hak yang dimiliki seseorang maupun kelompok secara sewenang-wenang. Dalam hal ini, diterima suatu dalil bahwa milik seseorang tidak dapat dilepaskan secara paksa (Sony Keraf, 1997:8). Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa (1) dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah. (2) identitas budaya masyarakat hukum adat termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi selaras dengan perkembangan zaman. Kepemilikan tanah rakyat merupakan suatu hak asasi manusia yang dilindungi oleh hukum nasional dan hukum internasional. Setiap orang mempunyai hak untuk memiliki tanah serta memiliki hak untuk dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah.

Berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan, eksistensi masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya termasuk hak ulayat telah diakui secara nasional maupun internasional. Sehingga

perampasan hak ulayat dan hak-hak lain dari masyarakat hukum adat merupakan bentuk pelanggaran konstitusional dan pelanggaran hak asasi manusia. Guna mengetahui implementasi hak menguasai dari negara terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua, khususnya mengenai pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat atas hutan adat oleh negara, maka penulis tertarik meneliti secara normatif Implementasi Hak Menguasai Dari Negara Terhadap Pengakuan Hak Ulayat Atas Hutan Adat di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka dapat di rumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi hak menguasai dari negara terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua ?
2. Apa kendala-kendala implementasi hak menguasai dari negara terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua ?
3. Bagaimana upaya mengatasi kendala-kendala implementasi hak menguasai dari negara terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua ?

### **C. Batasan Konsep**

Berdasarkan penulisan tesis ini, maka batasan konsep dari judul yang diteliti adalah sebagai berikut :

## 1. Implementasi

Implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia yang diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan. Artinya yang dilaksanakan dan diterapkan adalah yang telah dirancang atau didesain untuk kemudian dijalankan sepenuhnya. Implementasi merupakan suatu kegiatan yang terencana dan dilaksanakan berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan tersebut. Menurut Van Meter dan Horn sebagaimana dikutip oleh Samudra Wibawa (1994:68) bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.

## 2. Hak Menguasai dari Negara

Hak menguasai dari negara adalah hak bangsa yang dilimpahkan kepada negara untuk melaksanakan tugas bangsa, untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan, menentukan dan mengatur hak-hak yang dimiliki atas bumi, air, dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Maka pasal terkait yaitu Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara kesatuan Republik Indonesia.

### 3. Hak Ulayat

Hak ulayat adalah hak yang dipunyai atau dimiliki masyarakat hukum adat di wilayah tertentu yang timbul secara lahiriah maupun batiniah, turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Hak ulayat merupakan hak yang dimiliki masyarakat hukum adat. Maka pasal terkait yaitu Pasal 1 angka (1) PMNA Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

### 4. Hutan Adat

Hutan adat adalah hutan negara yang berada didalam wilayah masyarakat hukum adat. Maka hutan adat merupakan hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dalam kawasan hutan negara. Maka pasal terkait yaitu Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Kehutanan.

## **D. Keaslian Penelitian**

Penelitian yang berjudul implementasi hak menguasai dari negara terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua merupakan hasil karya penulis yang akan dikaji oleh penulis dan bukan merupakan hasil plagiat dari hasil karya orang lain. Namun penelitian mengenai hak menguasai dari negara terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat pernah diteliti sebelumnya, sebagai perbandingannya ada 3 (tiga) jenis hasil karya penulis lain yang memiliki kemiripan dengan penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Sudaryanto, dengan judul tesis “Dominasi kekuasaan Negara Terhadap Tanah Menggeser Kedudukan Hak-Hak Ulayat Persekutuan Hukum Adat di Indonesia”, pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2002. Dalam tesis ini terdapat tiga rumusan masalah yaitu :
  - a. Dasar hukum apa yang memberikan hak kepada negara untuk mendominasi tanah dengan menggeser hak ulayat ?
  - b. Sebagai hukum positif, hak ulayat atas tanah adat mempunyai kekuatan hukum mengapa digeser ?
  - c. Bagaimana cara yang dapat dilakukan oleh masyarakat untuk melindungi hak ulayat dari kesewenang-wenangan negara ?

Hasil penelitian dalam penulisan ini menunjukkan bahwa terdapat tiga hal yang menjadi akar permasalahan kehancuran hubungan antara masyarakat adat dengan tanahnya yakni: 1) penyamarataan konsep penguasaan tanah masyarakat adat yang majemuk dan marjinalisasi posisi hukum adat dan hak-hak adat atas sumber daya agrarian, 2) penguasaan tanah-tanah yang dikuasai masyarakat oleh negara, hak ulayat dianggap oleh pembuat Undang-Undang sebagai suatu hak publik maka nilainya sama dengan hak Negara, 3) penghentian cara perolehan hak menurut hukum adat melalui pembukaan hutan.

Persamaan dari penulisan tesis tersebut dengan tesis yang diteliti adalah sama-sama membahas mengenai hak ulayat atas tanah serta membahas mengenai kewenangan negara, akan tetapi terdapat perbedaan

yaitu penulis membahas mengenai implementasi hak menguasai dari negara terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua, serta perbedaan juga terletak pada lokasi penelitian bahwa saudara sudaryanto meneliti secara umum di Indonesia.

2. Damiana Tekege, dengan judul tesis “Praktek Pembebasan Hak Ulayat Atas Tanah di Provinsi Daerah Tingkat I Papua”, pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2001. Dalam tesis ini terdapat empat rumusan masalah yaitu :
  - a. Bagaimana praktek pembebasan hak ulayat atas tanah dilakukan baik menyangkut prosesnya maupun ganti ruginya ?
  - b. Apa implikasi pembebasan hak ulayat atas tanah bagi kehidupan sosial ekonomi orang Papua di lokasi penelitian ?
  - c. Apakah pengaruh pembebasan hak ulayat atas tanah terhadap perubahan sosial ?
  - d. Bagaimana peranan pemerintah dalam mengakomodir hak ulayat di Papua ?

Hasil penelitian dalam penulisan ini menunjukkan bahwa hukum tanah menurut orang Papua adalah segenap nilai-nilai yang berpedoman sebagai perilaku bagi hubungan-hubungan antara orang-orang dengan tanah.

Persamaan dari penulisan tesis tersebut dengan tesis yang diteliti adalah sama-sama membahas mengenai hak ulayat serta berlokasi di Provinsi Papua, akan tetapi terdapat perbedaan yaitu penulis membahas

mengenai implementasi hak menguasai dari negara terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua, serta perbedaan juga terletak pada jenis penelitian yang dilakukan yaitu jenis penelitian yuridis sosiologis.

3. Ratih Diasari, dengan judul tesis “Pemetaan Konflik Pertanahan Masyarakat Hukum Adat Terhadap Tanah Ulayat di Kabupaten Sorong Selatan”, pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada Tahun 2010. Dalam penulisan tesis ini terdapat dua rumusan masalah yaitu :
  - a. Bagaimanakah peta konflik pertanahan masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayat Kabupaten Sorong Selatan ?
  - b. Bagaimanakah penyelesaian konflik pertanahan antar masyarakat adat dengan hukum adat atas tanah-tanah ulayat di Kabupaten Sorong Selatan ?

Hasil penelitian dalam penulisan ini menunjukkan bahwa konflik pertanahan antara masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayat di Kabupaten Sorong Selatan merupakan konflik yang menyangkut saling klaim antara masyarakat hukum adat untuk memperebutkan tanah ulayat yang di akui sabagai milik dari marga/keret atas suatu wilayah tertentu. Saling klaim atas tanah ulayat antara masyarakat hukum adat memang tidak bisa dipisahkan pembaurannya antara konflik hukum dan konflik kepentingan. Mencermati proses penyelesaian konflik yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat, sebenarnya dikenal ada dua penyelesaian, yaitu

penyelesaian dengan mekanisme lokal dan penyelesaian dengan jalur pengadilan. Penyelesaian konflik dengan mekanisme lokal menyangkut dua tahapan penyelesaian, yaitu penyelesaian sebelum masuk pengadilan (musyawarah adat/gelar tikar adat/pertemuan adat) dan tahapan penyelesaian di luar pengadilan (mediasi).

Persamaan dari penulisan tesis tersebut dengan tesis yang diteliti adalah sama-sama membahas mengenai hak ulayat dan sama-sama berlokasi di Provinsi Papua, akan tetapi terdapat perbedaan yaitu penulis membahas mengenai implementasi hak menguasai dari negara terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat di Kabupaten Jayawijaya, serta perbedaan juga terletak pada dan jenis penelitian yang dilakukan yaitu jenis penelitian hukum empiris.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini secara umum diharapkan dapat memberikan manfaat :

##### **1. Manfaat Teoretis**

Hasil penelitian ini secara teoretis dapat memberikan sumbangan pemikiran akademis atau teoretis terhadap hak ulayat dengan upaya pengkajian, pengembangan terhadap ilmu hukum secara umum dan khususnya, bidang pertanahan.

##### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini secara praktis dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan terkait

pengakuan hak ulayat atas hutan adat kepada masyarakat hukum adat. Disamping itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat pada umumnya serta masyarakat hukum adat khususnya mengenai hak ulayat atas hutan adat, serta bagi peneliti sendiri untuk menambah pengetahuan di bidang hukum khususnya mengenai hak ulayat atas hutan adat.

#### **F. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian hukum ini adalah untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis konsep dan implementasi hak menguasai dari negara terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua.
2. Mengetahui dan menganalisis apa kendala-kendala implementasi hak menguasai dari negara terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua.
3. Mengetahui dan menganalisis upaya dalam mengatasi kendala-kendala implementasi hak menguasai dari negara terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua.

#### **G. Landasan Teori**

Teori yang digunakan untuk menganalisa permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini adalah :

## 1. Teori Kekuasaan Negara

Ditinjau dari sudut hukum tatanegara, negara adalah suatu organisasi kekuasaan dan organisasi itu merupakan tata kerja daripada alat-alat perlengkapan negara yang merupakan suatu keutuhan tata kerja antara pembagian tugas dan kewajiban untuk mencapai tujuan tertentu (Soehino, 1986:149). Kekuasaan negara berasal dari hak bangsa artinya bahwa bangsa mempunyai hak mutlak dalam mengatur sendi-sendi pemerintahan namun tidak semua komponen dapat dijalankan oleh negara maka hak bangsa dilimpahkan kepada negara dengan dasar menguasai dari negara. Kekuasaan negara merupakan kekuasaan yang bersifat memaksa untuk kepentingan penguasa dan kepentingan rakyat. Aturan yang dibuat oleh pemerintah atas nama negara harus mencakup semua warga negara.

Kekuasaan secara umum dapat diartikan sebagai kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi seseorang atau kelompok lain secara maksimal. Kemampuan dan pengaruh kekuasaan dari pihak yang berkuasa dapat mempengaruhi secara signifikan aspirasi dan kepentingan politik (John Pieris, 2007:51). Pengertian kekuasaan dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai kemampuan atau kesanggupan orang atau golongan atas golongan lain berdasarkan kewibawaan, wewenang, kharisma atau kekuatan fisik (Anton M. Mulyono, 1995:534). Maka seseorang atau pihak yang berkuasa dapat diketahui memiliki kewibawaan, kekuasaan, kewenangan serta pengaruh untuk dapat menguasai pihak lain.

Alfred Cobban (1969:106) mengatakan bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dengan keinginan tunggal dan karena itu dapat menentukan nasibnya sendiri. Selain itu, A. Hoogerwerf(1983:56) mengatakan bahwa fungsi sentral dari sebuah negara adalah menyiapkan, menentukan dan menjalankan kebijaksanaan atas nama seluruh masyarakat. Negara mempunyai kekuasaan tertinggi maka sering negara menentukan kebijakan dengan menggunakan paksaan dan kekerasan, sehingga kekuasaan negara merupakan kekuasaan yang dimiliki secara langsung untuk mengatur pemerintahannya sesuai dengan aturan-aturan yang dikeluarkan negara untuk kesejahteraan rakyat.

## 2. Teori Desentralisasi Asimetris

Pada hakekatnya asas desentralisasi asimetris adalah ideal, karena secara filosofis bahwa bangsa dan negara Indonesia ini terbentuk berdasarkan atas kesepakatan bersama antara komponen bangsa yang heterogen sehingga nantinya dapat diimplementasikan adanya suatu sistem pemerintahan daerah yang akomodatif, aspiratif dan partisipatif dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan sosial. Dengan itu maka Djohermansyah Djohan (2010) lebih spesifik lagi menjelaskan bahwa :

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decetralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik ia merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Melalui kebijakan desentralisasi asimetris dicoba diakomodasi tuntutan dari identitas lokal ke dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas.

Asas desentralisasi asimetris ini idealis berdasarkan pada filsafat hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila sebagai ideologi bangsa dan negara khususnya dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Desentralisasi asimetris dikatakan selain idealis juga realitis, karena melihat fakta, sejarah, kebudayaan, karakteristik dan watak dari bangsa dan negara Indonesia dengan beraneka ragam tercermin dalam bhineka tunggal ika yang merupakan suatu identitas nasional sehingga tidak dapat diingkari oleh siapapun juga serta dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah sesuai dengan karakternya masing-masing maka upaya percepatan pembangunan nasional maupun daerah akan semakin mendekat kepada pencapaian tujuan negara seperti yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945 diantaranya adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Konsep desentralisasi asimetris sendiri berkembang dari konsep tentang *asymmetric federation* yang diperkenalkan oleh *Charles Tarlton* pada tahun 1965 (Tilin, 2006:46-48). Menurut Tillin, terdapat dua jenis *asymmetric federation*, yakni *de facto* dan *de jure asymmetric*. Jenis pertama merujuk pada adanya perbedaan antar daerah dalam luas wilayah, potensi ekonomi, budaya dan bahasa, atau perbedaan dalam otonomi, sistem perwakilan atau kewenangan yang timbul karena adanya perbedaan karakteristik. Konsep desentralisasi asimetris kedua merupakan produk konstitusi yang didesain secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu. Hal

ini berhubungan dengan alokasi kewenangan dalam besaran yang berbeda, atau pemberian otonomi dalam wilayah kebijakan tertentu, kepada daerah tertentu saja.

Implementasi kebijakan asas desentralisasi asimetris itu ideal dan realitis dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia sebagai akselerasi dan berkedudukan strategis dengan tetap memelihara prinsip persatuan dan kesatuan bangsa dan negara sehingga dapat diantisipasi kemungkinan ada gerakan separatis di daerah-daerah rawan konflik yang ingin memisahkan diri. Sebab jika hal itu dibiarkan akan mengancam dan mengganggu stabilitas politik nasional dan ketahanan nasional artinya dengan penyelenggaraan pemerintah daerah yang efektif dan efisien beraskan desentralisasi asimetris, ancaman disintegrasi nasional dapat dicegah sehingga akan terpelihara persatuan dan kesatuan bangsa semakin kondusif sebagai salah satu model pembangunan yang berdampak positif terhadap terjaminnya keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Korelasi antara teori desentralisasi asimetris dengan penelitian ini yakni, teori desentralisasi asimetris menjadi salah satu teori dalam melihat ruang gerak dan implementasi kewenangan pemerintah daerah terhadap pengakuan hak ulayat atas hutan adat di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua.

### 3. Teori Hak Ulayat

Teori pemilikan tanah berdasarkan hukum adat adalah tanah merupakan milik komunal atau persekutuan hukum (*bescikkingrecht*), bahwa setiap anggota persekutuan dapat mengelola tanah dengan membuka tanah serta mengelola terus menerus maka tanah tersebut dapat menjadi hak milik secara individual.

Wignjodipoero (1983:197) berpendapat bahwa, hak persekutuan atas tanah disebut juga hak pertuanan atau hak ulayat, sementara Van Vollenhoven menyebutkan dengan istilah *bescikkingrecht* (komunal masyarakat). Lebih lanjut, Wignjodipoero mengatakan bahwa hak ulayat dalam bentuk dasarnya adalah suatu hak daripada persekutuan atas tanah yang didiami, sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh persekutuan itu sendiri atau oleh kepala persekutuan. Hak ulayat merupakan hak masyarakat hukum adat dalam menguasai tanah-tanah yang merupakan hutan belukar didalam wilayahnya untuk kepentingan masyarakat hukum adat tersebut dengan para anggotanya atau untuk kepentingan orang diluar masyarakat hukum adat.