

# **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KHUSUS (PERDASUS) PROVINSI PAPUA NOMOR 23 TAHUN 2008 TENTANG HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN HAK PERORANGAN WARGA MASYARAKAT ADAT ATAS TANAH (STUDI KASUS KOTA JAYAPURA DAN KABUPATEN BIAK NUMFOR)**

**Ayu Kurnia Utami**

Program Studi Ilmu Administrasi Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Yapik Biak (Papua)

## ***Abstrak***

*This study discusses Perdasus 23 Year 2008 about individual and communal rights of customary law society over the land through a case study in Jayapura and Biak Numfor. The special local regulation (Perdasus) is a part of the efforts to secure the customary society or the indigenous people of Papua. The aim of this study is to identify how far Perdasus 23 Year 2008 has been implemented in Jayapura and Biak Numfor. The study applies qualitative approach which data is collected through observations, interviews, and content analysis of related documents. The result of this study shows that Perdasus 23 Year 2008 is not implemented thoroughly. Although the regulation is not normatively implemented, it has been practically implemented through the initiatives of Jayapura and Biak Numfor government to carry out conflict resolution program in each region. In doing so, the government of Jayapura has done the communal right mapping of Port Numbay people, while the government of Biak Numfor issues a local regulation (Perbup) about the strategy of land conflict resolution by encouraging of the involvement of customary role and legitimation in the region. Eventhough these activities are not conducted in accordance with Perdasus 23 Year 2008, Jayapura has performed four substances of the "Perdasus": research, mapping, management and identification, and land conflict resolution. Meanwhile, Biak Numfor regency has performed two substances: communal land management and land conflict resolution though they only fulfill some aspects of these substances when performing research and mapping. There are three aspects affecting the implementation of Perdasus in Jayapura and Biak Numfor. First, ineffective communication both from the policy maker to the policy implementer and from policy implementer to the people that causes confusion to the society regarding the policy. Second, the existing paradigm of local people who still believe that customary law is more powerful than civil law. Last but not the least is Government's initiative to do an activity to protect the communal right of indigenous people of Papua.*

*Keywords: Perdasus 23 Year 2008, Policy Implementation, Jayapura, Biak Numfor, Communal Right.*

## **Pendahuluan**

Meskipun telah ada Undang-Undang Pokok Agraria pada tahun 1960 yang dianggap sebagai produk hukum politik agraria nasional, eksistensi hak ulayat di Indonesia belum diakui sebagai lembaga hukum, hanya diakui sebagai hukum konkrit. Secara substantif tidak dijelaskan mengenai apa saja kriteria yang menggambarkan tanah

tersebut berada di wilayah hak ulayat tanah. Hak ulayat tidak bersifat eksklusif, keberadaannya sama dengan hak tanah lainnya yang merupakan hak negara. Maksudnya, menurut Sumardjono (2001: 66), apabila diperlukan untuk kepentingan umum atau kepentingan lain yang bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka hak ulayat itu dapat diberikan kepada

pihak lain. Masyarakat pemegangnya tidak diperbolehkan mempertahankan hak itu melainkan harus bersedia menerima "recognite" yang akan diserahkan bagi mereka (Ruwiastuti, 2000: 75). Penguasaan tanah tak bertuan dan tak bersertifikat seutuhnya dikembalikan kepada negara. Sementara bagi masyarakat adat, tanah ulayat (tanah adat kolektif) sebagai wilayah leluhur yang kepemilikannya kolektif dan menyeluruh dimana penduduk asli memperhitungkan diri mereka sendiri sebagai "penjaga" dari wilayah leluhur, bukan pemilik seperti yang biasa diartikan dalam ekonomi pasar modern (Sugandi, 2008: 11).

Bukan hanya itu, sejak terbitnya UUPA, masih sering terjadi konflik mengenai hak ulayat di berbagai daerah di Indonesia. Hingga pada tahun 1999, seiring ditetapkannya Otonomi Daerah, Pemerintah Indonesia mencetuskan terbitnya Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat pada 24 Juni 1999. Dengan begitu, penentuan tentang keberadaan hak ulayat dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) dengan mengikutsertakan masyarakat hukum adat yang ada di daerah tersebut, pakar hukum adat, LSM, dan instansi yang terkait dengan sumber daya alam (Sumardjono, 2001: 67-68).

Papua merupakan daerah yang masih mengakui adanya masyarakat adat di wilayahnya tetapi juga menjadi wilayah dengan konflik pertanahan menyangkut hak ulayat yang sering terjadi. Perluasan pembangunan yang diusung pemerintah terhambat karena masalah legalisasi tanah (ganti rugi) yang menyangkut lahan di dalam wilayah hak ulayat. Untuk mengatasi konflik hak ulayat dan melindungi hak masyarakat asli Papua (masyarakat adat) dan berdasarkan Permen Nomor 5 tahun 1999 dan mandat kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua

yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Gubernur Provinsi Papua, Barnabas Suebu mengeluarkan Peraturan Daerah Khusus Provinsi (Perdasus) Papua Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah. Dengan harapan, masyarakat adat di Papua mendapat perlindungan atas hak asli mereka dan menjadi payung hukum penanganan sengketa tanah dan konflik agraria yang terjadi di tanah Papua segera tuntas.

Meskipun Perdasus tahun 23 tahun 2008 telah disahkan dan diterbitkan, secara nasional, menurut jaya-tv.com (7 Juli 2014), rata-rata kasus sengketa dan konflik tanah di Papua tiap tahun mencapai empat ribu kasus. Tetapi, data yang masuk di BPN, di Papua hanya terdapat 13 kasus yang sedang di proses atau masuk ke ranah hukum dengan 11 kasus yang telah diselesaikan dan sisanya 2 kasus. Hal ini karena konflik agraria seperti gunung es, apa yang terlihat tidak seperti apa yang terjadi di lapangan. Belum lagi menurut tabloidjubi.com (16 Juli 2014), dengan laju pertumbuhan 5 (lima) persen, tidak sebanding dengan jumlah sertifikasi yang dimiliki penduduk Papua. Hingga September 2013 tercatat baru 228.897 bidang tanah yang memiliki sertifikat di Provinsi Papua (bpn.go.id, 15 Juli 2014). Hambatan lainnya dijabarkan oleh Kepala Kantor BPN Papua Gembira Perangin-Angin, yaitu:

"Hambatan lain dalam penyelesaian sengketa tanah itu yakni, luas wilayah, sehingga sulit untuk berkoordinasi memanggil para pihak yang bersengketa. Kesadaran masyarakat tentang hukum pertanahan masih rendah, sehingga masyarakat adat tidak mau mengajukan gugatan ke lembaga peradilan, kurang SDM baik kuantitas maupun kualitas penyelesaian sengketa, kurangnya sarana pendukung dan terbatasnya anggaran

penyelesaian kasus pertanahan" (dpr.go.id, 7 Juli 2014).

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis mencari tahu bagaimana implementasi Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 di Provinsi Papua, dengan mengambil studi kasus di dua wilayah Papua, yaitu Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor. Kedua wilayah ini dipilih atas beberapa pertimbangan, diantaranya perbandingan antara jumlah penduduk asli Papua dan non Papua dan jumlah transaksi jual beli tanah. Kota Jayapura mewakili jumlah penduduk terbanyak di wilayah Provinsi Papua (2010: 256.705 jiwa) dan juga menjadi daerah dengan nilai transaksi jual beli tanah tertinggi se-Provinsi Papua (www.bpn.go.id) yang mencapai Rp 170.551.028.750 miliar per 597 transaksi di tahun 2013. Serta menjadi wilayah dengan jumlah penduduk asli Papua hanya 35,14%. Lalu Kabupaten Biak yang mewakili daerah yang mewakili jumlah penduduk Papua asli 93,482% lebih banyak dari jumlah penduduk non-Papua yang hanya 33,316% dari jumlah penduduk 126,798 jiwa pada tahun 2010 (papua.go.id) memiliki nilai transaksi jual beli tanah pada tahun 2012 senilai Rp 1.512.500.000 per 16 transaksi dan di tahun 2013 memiliki transaksi senilai Rp 8.585.500.000 miliar per 68 transaksi. Selain itu, karakteristik masyarakat adat di Papua bersifat mirip, kedua wilayah ini dipilih karena tersedia data yang diperlukan. Pemilihan lokasi yang berbeda, di Kota dan di Kabupaten diharapkan mampu menunjukkan pengaruh Perdasus yang digunakan baik dari segi sosialisasi maupun kemampuan menjalankan administratif.

## Tinjauan Pustaka

### Pandangan Masyarakat Adat di Biak dan Jayapura Mengenai Tanah dan Hak Ulayat

Hak ulayat adalah *beschikkingsrecht* dalam kepustakaan hukum adat. Secara teknis yuridis, hak ulayat adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa

wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam maupun ke luar. Menurut Sumule (2005: 404-405), terdapat 5 (lima) fungsi utama tanah ulayat diantaranya : (i) tempat perlindungan yang aman, (ii) tempat untuk memperoleh sumber makanan, (iii) tempat mengembangkan keturunan dalam rangka melanjutkan kebudayaan, (iv) tempat pemukiman sebagai sarana integrasi social, dan (v) arena aktualisasi diri sebagai bagian dari tuntutan perkembangan dan kreativitas masyarakat. Menurut Sumardjono (2001: 56), kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat dilihat dari tiga hal (Sumarjono, 2001: 65), yaitu:

- a) Subyek hak ulayat, yaitu masyarakat hukum adat itu yang memenuhi karakteristik tertentu.
- b) Obyek hak ulayat, yakni tanah wilayah yang merupakan *Lebensraum* Adanya mereka,
- c) Adanya kewenangan tertentu dari masyarakat hukum adat itu untuk mengelola tanah wilayahnya, termasuk menentukan hubungan yang berkenaan dengan persediaan, peruntukan, dan pemanfaatan, serta pelestarian tanah wilayahnya itu.

Menurut berbagai lembaga adat yang berada di Papua, seperti MRP, LMA Port Numbay, dan DPA Byak, istilah hak ulayat berasal dari masyarakat Minangkabau, sementara istilah yang mereka gunakan adalah tanah adat. Pemahaman antar masyarakat adat di Papua mengenai tanah tidaklah jauh berbeda karena tanah menurut mereka merupakan ibu, dimana tempat mereka hidup. Kemanapun mereka pergi, tanah selalu mengikuti. Sejak zaman pendahulu, tanah telah dibagikan menurut *keret* yang kemudian tiap *keret*

membagikannya kepada masing-masing kepala keluarga.

Para tetua adat ini diundang untuk merundingkan rencana pembagian tanah ulayat kepada marga atau *Klen* yang telah dimiliki sejak zaman nenek moyang, agar kepemilikannya jelas kepada generasi selanjutnya sebagai pewaris tanah. Tanah tersebut akan diwariskan kepada anak dan cucunya dengan syarat dan ketentuan adat yang berlaku di daerahnya. Seseorang diluar anggota *keret* tertentu – misal *keret* Rumabar (marga) tidak bisa memiliki tanah adat milik *keret* Mandibodibo atau *keret* lain diluar daerahnya kecuali dengan hubungan perkawinan. Legalitas antara kedua belah pihak tentang penentuan tapal batas tidak ditentukan menurut hukum formal. Keabsahan diakui jika kedua belah pihak mengakui dan menyetujui. Jika salah satu pihak melanggar kedaulatan atau batas wilayah suku atau marga (disebut juga *makar*) maka seharusnya diselesaikan terlebih dahulu menurut peradilan adat sebelum akhirnya dibawa ke peradilan formal.

Di Kabupaten Biak Numfor, dalam adat Byak mengenal sistim kekerabatan secara *genealogis* dimana terbentuk kelompok kekerabatan yang eksogam dan patrilineal yang disebut *keret*. *Keret* atau *Klen kecil*, terdiri dari sejumlah keluarga batih, yang disebut *Sim* ([papualiberationtheology.blogspot.com](http://papualiberationtheology.blogspot.com), 2014). Tiap kepala kampung (*Mnu*) akan dipimpin oleh seorang *Mananwir*. Tiap *Mananwir* dari tiap kampung kemudian mengatur hukum adat suku Byak dalam suatu Dewan Adat Biak (Kankain Kankara Byak). Jadi, jika terjadi permasalahan yang menyangkut hukum adat, seperti perkawinan, perceraian, sengketa tanah, dan lain sebagainya, perkaranya akan ditangani para

*Mananwir* di Dewan Adat dalam bentuk peradilan adat.

Tanah menurut suku Byak ada 3 (tiga) jenis, yang dikategorikan menurut status dan penggunaannya, mengacu pada aktivitas hidup mereka sehari-hari. Pertama, hutan asli atau hutan primer yang dalam bahasa suku Byak disebut sebagai *Karmgu* atau *mbrur* yang merupakan wilayah yang tak boleh di sentuh baik untuk berburu, berladang ataupun ditebang untuk digunakan oleh anggota atau warga kampung. Kedua, status tanah untuk kebun disebut *yaf*, tempat ini merupakan hutan yang dibuka untuk kegiatan berladang dan berburu secara berotasi. Ketiga, suatu padang yang sangat luas disebut *Mamiai* kadang-kadang merupakan sejumlah bekas-bekas ladang yang ditinggalkan oleh pemiliknya. Di samping itu kata lain yang digunakan secara umum dalam bahasa Biak untuk memberi nama kepada sebidang areal milik setiap *keret* yang dapat diolah sebagai sumber mata pencaharian adalah Saprop (tanah). Tanah tersebut dapat diolah oleh setiap *keret* yang ada. Tidak ada batasan bagi pendatang (bukan penduduk pemilik kampung) yang tidak memiliki tanah untuk menggunakannya. Biasanya ada ijin dari pemilik apakah untuk menggunakannya. Biasanya ada ijin dari pemilik apakah *Marires* atau *Saprop Mnu* maupun *keret*. Jika terjadi pelanggaran, tanpa seijin dan sepengetahuan pemilik tanah maka ada kompensasi pembayaran denda atau Wabiak (Roembiak dalam Jurnal Antropologi Papua Volume 1. No. 2, 2002).

Secara umum, model sistem kekerabatan dalam masyarakat Byak dan Masyarakat Port Numbay hampir sama, yang membedakan hanya penyebutan dan adat dari masing-masing suku sesuai kepercayaan masing-masing. Dalam masyarakat adat Port Numbay terdapat silsilah kekuasaan adat yang disebut sistem *Ondoafi* (di Byak disebut *Mananwir*). Terdapat 14 (empat belas) suku/

Ayu Kurnia Utami "Implementasi Peraturan Daerah Khusus (PERDASUS) Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Adat Atas Tanah (studi kasus kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor)"

adat di wilayah ini dan masing-masing kampung ini dikepalai oleh seorang *Keret* atau Kepala Kampung. Beberapa diantara suku ini menyebut kepala *keret* mereka dengan sebutan yang berbeda, seperti Suku Skow Sae yang menyebut kepala *keret* dengan Kebari, dan Suku Moso dengan Pahri. Bukan hanya berbeda soal penyebutan nama, tiap kampung pun memiliki sistem adat yang berbeda.

Kepemimpinan adat masyarakat adat Port Numbay bersifat Patrilineal atau satu kepemimpinan. *Ondoafi* merupakan pimpinan tertinggi masyarakat Port Numbay yang model kepemimpinannya diwariskan dan diemban seumur hidup (Bao, 2014). Jika terjadi persoalan pertanahan yang melibatkan masyarakat suku tertentu di wilayahnya, *Ondoafi* melalui LMA akan menjadi penengah permasalahan yang tentunya diselesaikan secara adat.

Secara garis besar pembagian tanah antar masyarakat adat di Biak dan Kota Jayapura tidak berbeda jauh, yang membedakan hanya penyebutan dan pengaturan didalam lingkungan adat yang telah terbentuk. Penguasaan atas bidang tanah tertentu terjadi karena faktor warisan, perkawinan atau perang. Pengaturan dan penguasaan tanah di masing-masing kampung di Port Numbay dilakukan oleh Iram (*Ondoafi*). Bentuk pemanfaatan sumberdaya tanah dikelompokkan atas tiga, yaitu; (1) tanah datar (*ku pay*), (2) tanah miring (*ku mendum table-table*), dan (3) hutan rimba (*ku koan*).

### Konflik Pertanahan di Papua

Proyek transmigrasi menurut Sihbudi, dkk (2011: 124-125) menjadi salah satu penyebab munculnya konflik di Papua yang menyangkut hak ulayat dan tanah. Proyek ini diinterpretasikan sebagai meminggirkan orang-orang Irian (sekarang Papua) dari

tanah-tanah adat. Meski kemudian disisipkan dengan Translok atau transmigrasi lokal, namun ada anggapan bahwa penduduk pemilik tanah tersingkirkan. Budaya pelepasan tanah atau sertifikasi tanah adalah budaya baru dalam masyarakat adat Papua yang disebabkan oleh mobilisasi peran Pemerintah. Di awal terbentuknya masyarakat adat, mereka menyerahkan tanah hanya berdasarkan musyawarah adat.

Ada tiga persoalan mendasar yang perlu dipecahkan mengenai tanah dan masyarakat adat dalam undang-undang otonomi khusus menurut Sumule (2003: 69):

- Segala bentuk perundangan dan kebijakan yang merugikan masyarakat adat agar dicabut
- Hak atas tanah adat diakui dan dilindungi dengan undang-undang
- Penggunaan dan pemilikan tanah adat harus seizin dan dengan persetujuan masyarakat adat setempat.

**Tabel 1.**  
**Jumlah Kasus Sengketa yang Diajukan ke PTUN Jayapura**

Tahun						
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	6	4	8	3	1	3

Sumber: Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura

Pihak yang terlibat dalam perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura adalah Perorangan atau Badan Hukum yang melawan Pejabat Tata Usaha Negara. Alasan berbagai kasus pertanahan di Kota Jayapura yang diterima PTUN biasanya dikarenakan:

- Di atas sebuah tanah terdapat 2 (dua) sertifikat (sertifikat ganda)
- Tumpang tindih separo atau sebagian tanah
- Seringkali pihak adat mengklaim tidak menjual tanah adat yang disengketakan

Dalam beberapa kasus, terjadi sengketa tanah yang melibatkan antar masyarakat adat, seperti beberapa perkara di bawah ini:

- Perkara tahun 2011 contohnya,

masyarakat adat suku Awi yang diwakili oleh seorang dari suku tersebut menggugat BPN karena mengeluarkan sertifikat di tanah suku tersebut padahal tidak pernah ada pelepasan adat atau penjualan tanah dari suku tersebut kepada pihak lain;

- Lalu ada lagi perkara antar perorangan yang melibatkan masyarakat adat suku Dawir di daerah Jayapura Selatan pihak yang menggugat (Penggugat) kepada BPN karena masyarakat adat tersebut menjual tanahnya 2 (dua) kali kepada pihak yang berbeda.
- Perkara antara suku Youwe dan BPN di daerah Jayapura Utara. Suku tersebut mengklaim tidak pernah menjual tanah kepada pihak lain sehingga menggugat BPN karena telah menerbitkan sertifikat tanah atas nama pihak lain.

Serupa dengan yang terjadi di Kota Jayapura, beberapa kasus pertanahan yang sering dilaporkan ke BPN Biak antarlain karena:

- a) jual beli di atas tanah perorangan dalam satu keluarga, maksudnya bidang tanah yang telah diperjual belikan oleh bapak dari keluarga Atetapi kemudian diperjual belikan kembali oleh pihak keluarga lain yang tidak memiliki hak adat atau tanah tersebut menjualkan bidang tanah yang sama kepada pihak ketiga yang berbeda-beda.
- b) overlap atau tumpang tindih sertifikat karena kepemilikan sertifikat dan surat pelepasan tanah dimatas tanah yang sama;
- c) "su lunas tapi masih dituntut", maksudnya masih ada tuntutan ganti rugi kembali, padahal prosenya telah terpenuhi semuanya, umumnyaabterjadikarena kurangnya informasi kepada seluruh pihak keluarga.

**Tabel 2. Jumlah Kasus Tanah yang Masuk di Pengadilan Negeri Biak Numfor**

Status	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Banding	-	1	-	-	-	1	1	1
Tolak	-	1	-	-	-	-	-	-
Dicabut	-	-	-	-	-	1	-	-
Kasasi	-	-	-	-	-	-	-	-
N.O	-	1	-	-	-	-	-	-
Jumlah	-	3	-	-	-	2	1	1

Sumber: Pengadilan Negeri Biak Numfor

Umumnya, kasus pertanahan yang masuk di PN Biak Numfor, terjadi karena alasan hak-hak perorangan yang merasa dirugikan. Konflik pertanahan seperti diatas tak jarang menimbulkan pemalangan karena merasa haknya (ganti rugi) belum dipenuhi oleh pihak ketiga. Pemalangan ini dilakukan dengan menutup wilayah yang tersengketa atau dengan menutup akses jalan ke wilayah tersebut oleh orang yang mengaku sebagai pemilik tanah adat tersebut.

### Implementasi Perdasus 23 Tahun 2008

Setidaknya ada 4 (empat) hal utama dalam Perdasus 23 tahun 2008 yang mengatur tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat atas Tanah. Pertama sekaligus dasar utama jalannya Perdasus ini adalah mengatur tentang proses penelitian tanah adat yang berada di wilayah Papua. Hal kedua mengenai cara pemetaan hasil penelitian sebelumnya. Ketiga adalah cara pengelolaan tanah dalam wilayah peta terdaftar, dan yang keempat adalah proses penyelesaian konflik (jika terjadi) di atas tanah tersebut.

Sayangnya, dari hasil penelitian yang dilakukan di lapangan (Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor), secara umum Perdasus 23 tahun 2008 ini belum berjalan, bahkan tidak tersosialisasi secara baik, entah itu di Instansi Pemerintahan seperti di Kantor Walikota Kota Jayapura, Kantor Pertanahan Kota Jayapura, Lembaga Masyarakat Adat (LMA) Port Numbay, Kantor Bupati Kabupaten Biak Numfor, Kantor BPN Kabupaten Biak Numfor, Dewan Adat Biak (DAB). Meski tidak mengacu pada Perdasus 23 tahun 2008, Pemkot Jayapura dan Pemkab Biak telah menjalankan beberapa substansi dari Perdasus ini dengan menjalankan kegiatan kerja di wilayah mereka. Yang mana Pemerintah Kota Jayapura melalui Badan Perencana Pembangunan Daerah

(BAPPEDA) Kota Jayapura telah melakukan proses penelitian kepada masyarakat adat di wilayah Port Numbay dalam kegiatan studi kajian yang meneliti tentang Pemetaan Hak Ulayat Masyarakat Port Numbay Kota Jayapura yang bekerjasama dengan Lembaga Pengabdian kepada Masyarakat Universitas Hasanuddin Makassar (LPPM UNHAS). Sementara itu, Pemerintah Kabupaten Biak Numfor melakukan proses penelitian terhadap masyarakat adat berdasarkan Surat Keputusan Bupati Biak Numfor, yang kemudian hasil penelitian tersebut dijadikan salah satu rancangan penerbitan Peraturan Bupati yang mengatur tentang penguatan kembali keterlibatan peran adat dan letigasi di Kabupaten Biak Numfor.

### **Penelitian Tanah Adat**

Penelitian merupakan tahap pertama sebelum tahap-tahap berikutnya dapat terpenuhi. Dalam Perdasus 23 tahun 2008, kegiatan penelitian dimuat dalam Pasal 2 sampai Pasal 6 dan dapat dipenuhi dengan beberapa poin, sebagai berikut:

- a) Adanya pengakuan kepada MHA dari Pemerintah setempat
- b) Adanya 6 (enam) Panitia peneliti; pakar hukum adat, lembaga atau tetua adat, LSM, BPN, Bagian Hukum Kantor Bupati/ Walikota, Pejabat instansi terkait lainnya.
- c) Melakukan penelitian tentang: (i) Tatanan hukum adat dan struktur penguasa adat, (ii) Pengaturan hak ulayat, dan (iii) Penetapan batas wilayah yang diakui
- d) Persetujuan batas wilayah ditandatangani oleh Pengusa adat, pemilik perorangan, kepala distrik dan kampung, serta ketua panitia
- e) Menetapkan tanda batas permanen sesuai UU
- f) Hasil penelitian disertai peta

Dari hasil penelitian, kegiatan yang dilakukan Bappeda Kota Jayapura memenuhi proses penelitian kepada masyarakat adat di wilayah Port Numbay dalam kegiatan studi kajian yang meneliti tentang Pemetaan Hak Ulayat Masyarakat Port Numbay Kota Jayapura yang bekerjasama dengan Lembaga Pengabdian kepada Masyarakat Universitas Hasanuddin Makassar (LPPM UNHAS) seperti yang dikonfirmasi peneliti kepada Ibu Selvina Kbarek selaku Kepala Bidang Budaya BAPPEDA Kota Jayapura. Penelitian dalam studi kajian ini dilaksanakan sesuai dengan surat Keputusan Walikota, bukanlah berdasarkan PERDASUS 23 tahun 2008. Tujuan akhir studi kajian ini adalah mengatur pengelolaan hutan adat dalam bentuk model pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) berbasis adat di wilayah Kota Jayapura dan juga merencanakan menerbitkan Peraturan Daerah Kota Jayapura untuk dapat dijadikan acuan dan dasar hukum positif dalam perencanaan pembangunan di Kota Jayapura (Bappeda dan LPPM UNHAS: 2010). Dari bentuk penelitian yang dilaksanakan Pemkot Jayapura menghasilkan batas-batas wilayah adat Port Numbay. Susunan anggota peneliti dalam kegiatan ini disusun oleh pihak Bappeda dan UNHAS, dimana LPPM UNHAS mengambil peranan sentral sebagai peneliti lapangan. Mereka terjun langsung untuk mendata masyarakat adat melalui informasi dari LMA Port Numbay dan *Ondoafi* dari tingkat Imea (Klen Kecil) hingga *Ondoafi* tingkat Konfederasi. Jadi, dari keenam panitia peneliti yang seharusnya dilibatkan, penelitian di Kota Jayapura hanya melibatkan pihak LPPM UNHAS sebagai tim peneliti dan para tetua adat dalam hal ini adalah para *Ondoafi* yang mengetahui dengan jelas batas wilayah yang

dimaksud. Tim yang dibentuk kemudian melakukan penelitian dengan melakukan wawancara langsung dengan LMA Port Numbay serta para kepala kampung/suku melalui para-para adat<sup>1</sup> dengan mempertimbangkan nilai, norma dan aturan adat terkait hutan dan lahan.

Tetapi, kerjasama Pemkot Jayapura dan UNHAS ini tidak berjalan berdasarkan Perdasus 23 tahun 2008, melainkan bertujuan untuk , maka peneliti dari UNHAS memetakan Hutan Adat dari masing-masing masyarakat adat di wilayah Port Numbay. Perhitungan luas dan jarak antar wilayah dalam peta tergambar dilakukan oleh LPPM UNHAS tanpa melibatkan BPN. Hal ini dikarenakan pihak UNHAS telah memiliki alat dengan teknologi tinggi melalui alat ukur GPS.

Dari hasil penelitian, LPPM UNHAS meneliti batas-batas wilayah adat Port Numbay menggunakan Piagam Kesepakatan Bersama antara Pemegang Wewenang atau Residen Hollandia dalam hal ini mewakili Pemerintah Nederlands Nieuw Guinea dengan beberapa kepala adat, kepala suku dan kepala kampung. Selain itu, dari penelitian yang dilakukan LPPM UNHAS, meneliti tentang sistem kepemimpinan *Ondoafi*. Dalam proses pengambilan keputusan dalam masyarakat adat Port Numbay harus melewati tiga tahap sebelum mencapai tingkat *Ondoafi*. Tahap pertama melalui tahap musyawarah. Tahap kedua hasil musyawarah tersebut diketahui atau

disetujui tua-tua adat. Tahap ketiga tua-tua adat akan menyampaikan hasil musyawarah kepada *Ondoafi*. Jika terjadi masalah dan masalah tersebut dapat diselesaikan pada tahap tetua adat, *Ondoafi* tidak perlu dilibatkan, tetapi mereka harus mengetahui dan mereka akan berperan sebagai penasehat.

Jabatan *Ondoafi* sendiri terbagi atas 3 (tiga) tingkat, yaitu tingkat Klen kecil (Imea), Tingkat Kampung (Yo) dan Tingkat Konfederasi. Diantara ketiga tingkatan kepemimpinan ini terdapat hubungan yang bersifat fungsional. Setiap Imea dipimpin oleh seorang kepala yang disebut Khoselo dan dibantu oleh dua orang pegawai yaitu Abu-akho (juru bicara) dan Akhoma-fafa (bendahara). Untuk struktur kepemimpinan di tingkat kampung (yo) dipimpin oleh seorang kepala kampung yang disebut *Ondoafi* yang dibantu oleh 4 (empat) perangkat ketatalaksanaan, yaitu bidang keagamaan (pule yo), bidang keamanan (phuyo ayo), bidang kemakmuran (phume ayeo), bidang ketertiban (yumme yummeo). Selanjutnya adalah kepemimpinan tingkat konfederasi yang merupakan tingkat *Ondoafi* tertinggi yang dipimpin oleh Hu *Ondoafi* atau Iwa-Iwa *Ondoafi* yang berarti *Ondoafi* Besar.

Berbeda dengan Pemerintah Kota Jayapura yang telah berinisiatif melakukan pemetaan di wilayah Kota Jayapura untuk mencegah konflik pertanahan yang sering terjadi, melalui studi kajian pemetaan masyarakat Port Numbay, Pemerintah

<sup>1</sup> Pada masyarakat adat Port Numbay terdapat silsilah otoritas *ke Ondoafian* dan memiliki suatu tempat penyelesaian masalah adat yang sering disebut dengan istilah "*Para-Para Adat*". Para-para adat adalah suatu tempat pertemuan untuk bermusyawarah maupun menyelesaikan sengketa adat baik itu sengketa adat pidana maupun sengketa adat perdata. Para-para adat ini memiliki beberapa fungsi yakni fungsi sosial, fungsi adat dan fungsi peradilan. Dimana di dalam penelitian ini akan difokuskan yaitu para-para adat yang berfungsi sebagai suatu lembaga peradilan dalam suatu masyarakat hukum adat. Para-para adat dikepalai oleh seorang kepala adat dan gelar yang digunakan antara kampung sat

u dengan kampung lain ada persamaan dan perbedaan. Perbedaannya karena pengaruh dari ragam bahasa dan jenis bahasa daerah yang digunakan oleh suku-suku di Port Numbay. Penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi pada masyarakat hukum adat Port Numbay di kenal dengan istilah "*Para-Para Adat*", yaitu proses penyelesaian sengketa secara kekeluargaan sehingga diantara para pihak yang bersengketa hubungan kekeluargaan tetap terjaga dan harmonis. Sara Ida Magdalena Awi. 2012. *Jurnal Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana. Para-Para Adat sebagai Lembaga Peradilan Adat pada Masyarakat Hukum Adat Port Numbay di Kota Jayapura..* Hal 3-4.

Kabupaten Biak Numfor telah melakukan proses penelitian terhadap masyarakat adat berdasarkan Surat Keputusan Bupati Biak Numfor, yang kemudian hasil penelitian.

Penelitian yang telah dilakukan oleh Pemkab Biak Numfor tidak keenam panitia peneliti, melainkan hanya melibatkan pakar hukum adat, para tetua adat mulai dari tingkat kampung hingga *Mananwir* Besar. Bukan hanya itu, Peraturan Bupati yang rencananya akan diterbitkan (ketika penelitian ini dilakukan Perbup belum diterbitkan) tidak dibuat berdasarkan dengan Perdasus 23 tahun 2008, melainkan untuk mengurangi masalah konflik tanah yang sering terjadi.

Melalui Perbup tersebut, Pemerintah mengakui keberadaan masyarakat adat setempat dengan menggunakan istilah istilah adat, yaitu:

- a) *Keret* adalah marga-marga pemilik tanah hak ulayat adat yang digunakan bagi pembangunan aset pemerintah daerah, fasilitas umum maupun fasilitas sosial.
- b) *Mnu* adalah kampung dan pemerintah kampung di wilayah Pemerintah Kabupaten Biak Numfor.
- c) *Sup Fyor* adalah tatanan adat di wilayah distrik merupakan bagian yang melingkupi beberapa kampung di satu atau lebih wilayah distrik dengan bentuk tatanan adat yang sama
- d) *Bar* adalah tatanan adat pada tingkat distrik yang melingkupi satu atau lebih wilayah Distrik dan beberapa bagian Kampung dengan kareakteristik dan wilayah adat yang sama dan berdekatan
- e) *Beba* adalah pimpinan adat tingkat Kabupaten Biak Numfor yang membawahi *Bar*.

Secara praktek, Pemerintah Kota Jayapura telah menjalankan substansi Perdasus 23 Tahun 2008 yang pertama, yaitu penelitian melalui kerjasama studi kajian

yang dilakukan LPPM dan Bappeda Kota Jayapura, meskipun tidak mengikuti desain dari Pemprov Papua. Dalam kajian ini mereka mampu menjabarkan tatanan hukum adat dan struktur adat, pengaturan hak ulayat, serta penetapan batas wilayah yang diakui oleh masyarakat adat di wilayah Port Numbay. Hasil penelitian ini selanjutnya dibuatkan dalam bentuk peta. Dibandingkan dengan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor, jika dinilai dari model Perbub ini, tidak ada penelitian yang dilakukan atau tidak ada keterlibatan dari keenam panitia yang telah disebutkan sebelumnya. Penelitian yang dilakukan Pemkab Biak sebagai bentuk pengakuan mereka kepada masyarakat adat setempat adalah melakukan pemetaan masyarakat adat di wilayahnya berdasarkan persebaran suku dengan bantuan para tetua adat dan pimpinan adat tertinggi (*Mananwir* dalam DAB). Tetapi menurut substansi Perdasus dari segi penelitian, Pemkab Biak Numfor hanya menjalankan beberapa poin dari substansi ini, yaitu keterlibatan masyarakat adat dalam proses penelitian dan pengakuan pemerintah setempat.

### **Pemetaan Tanah Adat**

Pemetaan merupakan proses lanjutan dari penelitian tanah adat. Setelah diselesaikan secara yuridis melalui pengumpulan data-data sosial dan menelusuri asal-usul sejarah, batas-batas wilayah adat akan digambarkan secara jelas dalam peta tanah adat. Kegiatan ini dimuat dalam Pasal 7 Perdasus. Dijabarkan bahwa awal proses ini akan dilalui dengan pengukuran di lapangan dan dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) setempat. Beberapa poin penting dari kegiatan pemetaan, sebagai berikut:

- a) Wilayah yang telah diteliti diberikan nama ulayat dan penguasa adat yang berwenang

- mengatur hak ulayat di dalamnya
- b) Peta hasil penelitian kemudian diukur di lapangan dan dicatat oleh BPN dalam daftar-daftar tanah
  - c) Menjadi acuan penetapan hak-hak atas tanah.

Hasil penelitian dari Pemkot Jayapura kemudian dipetakan dengan menyertakan tanda-tangan dari tiap pimpinan suku, sehingga jelas batas wilayah antar suku dan mengurangi dampak konflik pertanahan dikemudian hari. Peta inipun menjadi acuan terhadap penetapan hak-hak atas tanah di wilayah adat Port Numbay, sehingga bila dikemudian hari ada pihak-pihak yang ingin melakukan kerjasama di wilayah tersebut, diselesaikan sesuai hukum adat di wilayah tersebut. Berbeda dengan yang dilakukan di wilayah Biak Numfor, meski tidak dijelaskan pemetaan tanah adat dalam peraturan Bupati yang dirancang sebelumnya, wilayah Biak Numfor telah terjadi pemetaan tanah adat. Memetakan sembilan marga (bar), yaitu Bar Sorido-KBS, Swakfor-Bar KBS, trus Bar Madrid, Bar Swondiwe, Bar Sup Fyor Supiori, trus kesini Bar Napa, Bar Wandore-Biak Timur, kemudian Bar Aimando Numfor, kemudian Bar Aimando Padaido. Ada sembilan Bar. Tetapi, pemetaan yang dimaksud disini, adalah pemetaan untuk menentukan penyebaran suku di wilayah Kabupaten Biak Numfor dan tanpa adanya bentuk otentik hasil pemetaan yang menentukan batas-batas wilayah. Belum dibuat seperti laporan oleh Pemkot Jayapura sehingga bisa menjadi bahan publikasi yang baik. Akibatnya, pemetaan yang dilakukan belum memenuhi aspek-aspek dalam substansi yang dimaksud dalam Perdasus.

Secara garis besar, Pemerintah Kota Jayapura melalui Bappeda telah melaksanakan substansi Pemetaan wilayah adat dalam Perdasus 23 tahun 2008. Nama wilayah adat disesuaikan dengan nama suku atau kampung di wilayah Port Numbay. Hasil

penelitian yang sebelumnya telah dibuat dalam bentuk peta dan telah didaftarkan ke BPN. Bukti persetujuan terbitnya peta adalah disertainya tanda-tangan antar suku. Peta ini kemudian menjadi acuan penetapan hak-hak atas tanah adat.

Sebaliknya, di wilayah Biak meski penelitian tanah adat telah ada, tetapi tidak dilanjutkan ke dalam bentuk pemetaan seperti yang dimaksud dalam Perdasus 23 tahun 2008, sehingga tidak ada bukti otentik seperti peta. Acuan penetapan hak tanah hanya berdasarkan pimpinan adat di tiap kampung atau suku dengan persetujuan atau pengetahuan DAB.

### ***Pengelolaan Tanah Adat***

Setelah dilakukan pemetaan, maka akan jelas kepemilikan masing-masing pemilik hak. Pengakuan Pemerintah kepada masyarakat hukum adat dan atau hak perorangan atas tanah ulayat di wilayah tersebut dilakukan dengan memberikan kewenangan terhadap mereka untuk mengelola tanah mereka dalam bentuk apapun. Beberapa poin penting dalam kegiatan pengelolaan tanah adat seperti yang dimaksud dalam Perdasus 23 tahun 2008, sebagai berikut:

- a) Pengelolaan hak ulayat berdasarkan hukum adat di wilayah adat yang bersangkutan dan tidak bertentangan dengan UU dan wajib meningkatkan kesejahteraan warganya dengan pemanfaatan tanah secara optimal
- b) Pemilik tanah ulayat dapat melepaskan atau menyewakan tanahnya kepada pihak ketiga dengan musyawarah dan sesuai kesepakatan bersama
- c) Pihak ketiga mendapatkan izin dari Pemerintah Kota/Kab. sesuai UU
- d) Tanah yang dimaksud adalah tanah yang belum dipunyai hak atas tanah oleh pihak lain Jika tanah tersebut dipinjamkan

kepada pihak ketiga:

- (i) BPN memberikan hak pinjam
- (ii) Tidak melebihi jangka waktu peminjaman
- (iii) Bila habis jangka waktunya, tanah tersebut dikembalikan

e) Jika tanah tersebut diserahkan kepada pihak ketiga:

- (i) BPN memberikan hak milik
- (ii) Jika pihak ketiga hilang hak atas tanah tersebut, tanah tersebut menjadi milik negara.
- (iii) Seluruh bentuk kerjasama yang melibatkan pihak ketiga harus disertai dengan bukti otentik

Pengelolaan oleh masyarakat adat juga dimaksudkan oleh Pemerintah untuk melindungi aset-aset Pemerintah yang berada di wilayahnya. Misalnya kalau sebagian dari wilayah hak ulayat masyarakat hukum adat dan atau hak perseorangan warga masyarakat hukum adat termasuk dalam kawasan hutan lindung atau hutan suaka margasatwa atau kawasan lindung lainnya, maka masyarakat hukum adat yang dimaksud, harus mencegah rusaknya, dan tidak diperkenankan untuk diberikan kepada warganya atau kepada pihak luar untuk kepentingan usaha budidaya. Hal ini berlaku juga bagi perlindungan terhadap air. Tidak diperkenankan kepada masyarakat adat untuk memonopoli sumberdaya air yang ada di wilayahnya. Karena air merupakan kebutuhan mutlak manusia dan makhluk hidup lainnya, pengelolaan air dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam upaya memenuhi kebutuhan air bagi berbagai keperluan masyarakat secara menyeluruh. Melalui pembagian wilayah ini, jelas bagi masing-masing suku untuk mengelola sumberdaya masing-masing. Tidak dibolehkan suku yang lain mencampuri urusan suku lainnya, tetapi dalam beberapa kasus, tidak semua MHA

mampu memanfaatkan secara optimal hak ulayat yang dimilikinya. Yang terjadi di lapangan, jika Pemda setempat melihat pemanfaatan tanah yang dimaksud justru sebagai penyebab timbulnya bencana alam, Pemerintah akan turun tangan, mulai dari memberikan solusi penanggulangan kepada MHA setempat.

Pengelolaan tanah ulayat diatur oleh pimpinan tertinggi dari MHA seperti *Ondoafi* dan *Mananwir*. Di wilayah Kota Jayapura pengelolaan hukum adat harus sesuai aturan *Ondoafi*, baru kemudian disesuaikan dengan hukum adat di wilayah suku atau kampung masing-masing. Begitu pula di Biak Numfor pengelolaan hak ulayat pengaturannya secara umum diatur oleh *Mananwir* dalam DAB. Jika terjadi bentuk pengelolaan yang menyimpang atau dapat membahayakan banyak orang, Pemkab Biak Numfor akan bermusyawarah dengan MHA setempat dibantu oleh Lembaga Adat tertinggi di wilayahnya untuk menyelesaikan masalah tersebut berdasarkan hukum adat di wilayah yang bersangkutan.

Dalam Perdasus 23 tahun 2008 juga mengatur proses penyewaan dan pelepasan tanah adat. Proses pelepasan dan penyewaan tanah di atas tanah milik perorangan harus diketahui oleh Lembaga Adat tertinggi (karena ada pimpinan adat tertinggi di dalamnya, yaitu *Ondoafi* untuk MHA Port Numbay dan *Mananwir* untuk MHA Byak) dan kepala suku. Namun tidak ada kewenangan keduanya untuk menolak. Sebaliknya, jika proses pelepasan dan penyewaan terjadi di wilayah tanah MHA yang sifatnya komunal, maka harus dengan persetujuan *Ondoafi/Mananwir* dan kepala suku dan ada hak keduanya untuk menolak.

Secara umum, jika suatu tanah hendak dilepaskan, harus disertakan dengan surat pelepasan tanah adat yang diketahui oleh

kepala adat, kepala kampung, serta famili yang juga memiliki hak atas tanah tersebut. Namun, bila menyangkut tanah komunal selain surat pelepasan tanah, harus juga disertai dengan persetujuan tiap kepala suku atau kampung di atas wilayah tanah tersebut, serta harus disertai ijin pelepasan tiap individu dalam suku tersebut, maksudnya, ijin yang didapatkan tidak hanya berasal dari para tetua atau kepala suku saja, tetapi juga individu yang menjadi warga masyarakat adat. Surat pelepasan tersebut menjadi syarat sah penerbitan sertifikat di atas tanah adat di BPN.

Dalam proses penyewaan dan pelepasan tanah adat, BPN berperan sebagai pihak legalisator atau pihak pemberi hak atas tanah kepada peminjam atau pembeli dengan menerbitkan surat yang menerangkan jenis persetujuan antara pihak penjual dan pemberi atau pihak peminjam dan pemberi pinjaman. Selama ini peran BPN baik di wilayah kerja Pemkot Jayapura maupun di Pemkab Biak Numfor, telah menjalankan proses seperti tersebut di atas. Meski telah diatur, masih sering terjadi konflik pertanahan. Masalah yang paling sering muncul selama pelaksanaan substansi pengelolaan ini yang juga menyebabkan konflik adalah masalah administratif yang tidak sesuai atau belum memenuhi persyaratan adat yang berlaku, dalam hal ini kurangnya penguatan adat dalam proses pelepasan atau penyewaan tanah serta kurangnya koordinasi dan informasi dari BPN kepada MHA setempat atau sebaliknya.

### ***Ganti Kerugian dan Penyelesaian Sengketa Tanah Adat***

Sesuai dengan isi Perdasus dalam Pasal 13, Ganti kerugian yang dimaksud disini adalah ganti kerugian antara masyarakat adat dan Pemerintah jika ada suatu tanah

diperlukan oleh Pemerintah untuk kepentingan umum

- a) Pemegang hak ulayat wajib melepaskan tanah yang diperlukan pemerintah untuk kepentingan umum
- b) Pemerintah melakukan ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan sesuai dengan UU
- c) Ganti kerugian dalam bentuk fisik yang dapat berupa: uang, tanah pengganti, permukiman kembali, dana abadi, penyertaan saham, atau bentuk lain yang disepakati
- d) Ganti kerugian dalam bentuk non-fisik yang dapat berupa: usaha pengganti, penyediaan lapangan kerja, bantuan kredit, atau bentuk lainnya yang disepakati bersama.
- e) Sengketa antar MHA atau perorangan:
  - (i) Jika tunduk pada hukum adat yang sama diselesaikan menurut hukum adat setempat
  - (ii) Jika berlainan diselesaikan oleh forum penyelesaian sengketa antar MHA dan/atau melibatkan ahli hukum adat kedua belah pihak.
  - (iii) Atau ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela pihak yang bersengketa.

Tetapi sayangnya, tidak semua masyarakat adat berkenan untuk memberikan lahannya kepada pemerintah, meskipun itu akan digunakan untuk kepentingan umum. Akibatnya sulitnya pelepasan tanah, proyek Pemerintah menjadi terhambat. Beberapa masyarakat adat yang membolehkan pelepasan tanah mensyaratkan ganti kerugian yang cukup besar sehingga tidak memungkinkan Pemda setempat melunasi langsung karena tidak sebesar rencana pengeluaran APBD. Sehingga, Pemerintah harus melakukan kesepakatan-kesepakatan lagi.

Baik Pemkab Biak Numfor maupun Pemkot Jayapura jika terjadi penggunaan lahan atau tanah di atas milik masyarakat adat tertentu, telah mengusahakan ganti kerugian seperti yang dimaksud sebelumnya.

Secara tidak langsung, melalui penetapan Peraturan Bupati Biak Numfor yang mengatur tentang Strategi Penyelesaian Konflik Pertanahan Melalui Keterlibatan Peran Adat dan Letigasi di Kabupaten Biak Numfor dapat memanfaatkan kearifan lokal masyarakat setempat yang masih menggunakan peraturan dan hukum adat dalam penyelesaian masalah kehidupannya sehari-hari. Dalam hal ini, hukum negara tidak terlalu berlaku. Sertifikat sebagai bentuk otentik pengakuan akan hukum hanya dianggap sebagai kertas karena masyarakat setempat lebih mempercayai penguasa adat. Oleh karena itu, Pemkab Biak Numfor mengusahakan upaya dalam memanfaatkan kearifan lokal ini dengan menggabungkan keduanya, dalam peraturan Bupati ini. Secara non-letigasi adalah bagaimana melibatkan peran adat dalam mediasi yang persuasif sebagai tahap awal penyelesaian permasalahan pertanahan. Sedangkan secara letigasi, lebih kepada proses hukum negara, dimana setelah melewati tahap non-letigasi, akan disahkan secara letigasi dan diakui secara hukum negara.

Sementara itu, alam kerjasama Pemkot Jayapura dan UNHAS untuk kegiatan pemetaan masyarakat adat Port Numbay, tidak ada ganti kerugian antara Pemerintah dan masyarakat adat, karena memang tujuannya bukan untuk memanfaatkan lahan, tetapi untuk mendata tanah antar kampung/suku. Informasi yang ingin didapatkan adalah luasan tanah (hutan) yang dimiliki tiap suku. Jadi, saat terjadi perbedaan pendapat luas lahan antar suku, pihak UNHAS (sebagai peneliti pertama yang ditunjuk Pemkot

Jayapura) bertindak sebagai pengukur luas tanah dan moderator yang memastikan keabsahan luas tanah adat dengan berdiskusi dengan para tetua suku dan tetua adat (*Ondoafi*).

Walupun ganti rugi telah diberikan, masih sering muncul permasalahan dikemudian hari. Masalah yang sering terjadi di wilayah Kota Jayapura maupun Kabupaten Biak Numfor adalah muncul tuntutan ganti rugi dalam beberapa tahun kemudian, di atas lahan yang sama oleh pihak-pihak yang mengakui belum mendapat ganti kerugian atau ganti kerugian yang tidak sesuai dengan pembagian. Setelah jelas batas wilayah dan telah ada peta yang dijadikan acuan penetapan hak ulayat, bentuk pengelolaan telah diatur oleh masing-masing MHA, maka akan jelas pula tata cara jika terjadi masalah hak ulayat dikemudian hari.

Untuk bentuk penyelesaian masalah sengketa tanah seperti yang disebutkan dalam poin penting di atas, telah dilakukan oleh lembaga adat setempat. Permasalahan yang menyangkut masyarakat adat biasanya ditangani oleh lembaga adat tertinggi di wilayahnya, seperti LMA Port Numbay dan DAB Byak. Sebagai lembaga adat tertinggi dengan dianggotai oleh level tertinggi masyarakat adat di wilayahnya (*Ondoafi* untuk Port Numbay dan *Mananwir* untuk Byak), kedua lembaga ini telah menjalankan fungsinya sebagai mediator antara MHA yang bermasalah dalam wilayahnya sejak terbentuknya masyarakat adat di wilayah mereka. Pun sejak dahulu sebagai mediator, mereka telah mengupayakan jalan adat secara damai sebelum kedua belah pihak yang bermasalah memilih untuk menempuh jalur peradilan formal.

Tetapi tidak semua masyarakat adat yang terlibat konflik melibatkan peran lembaga adat untuk menangani masalah tanah ulayat

yang sedang mereka alami, meskipun telah ada tawaran dari Lembaga Adat setempat sebagai mediator, hingga akhirnya terjadi konflik yang lebih besar. Beberapa masyarakat adat yang memilih memilih jalur hukum formal bila terjadi sengketa tanah, akan melaporkan diri ke BPN. Kemudian, BPN akan berperan sebagai mediator pihak-pihak yang bersengketa dengan mengarahkan penyelesaian sengketa dilakukan secara kekeluargaan terlebih dulu. Setuju atau tidaknya bentuk penyelesaian secara kekeluargaan akan diserahkan kepada kedua belah pihak. Tidak ada paksaan dari BPN untuk mengarahkan pihak yang bersengketa menempuh jalur peradilan.

Substansi keempat ini, ganti kerugian dan penyelesaian konflik telah dilaksanakan di wilayah Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor jauh sebelum Perdasus 23 tahun 2008 diterbitkan karena substansi ini merupakan salah satu dari rencana pembangunan daerah selama ini. Kedua

wilayah ini memiliki ciri yang sama ketika kegiatan ganti kerugian dan penyelesaian sengketa berlangsung. Meskipun telah berjalan lama, dalam pelaksanaannya masih menimbulkan beberapa masalah. Seperti dijelaskan sebelumnya, meskipun telah ada ganti kerugian tetap masih ada tuntutan kembali setelah beberapa tahun kemudian, masih sulit untuk meyakinkan MHA setempat untuk memberikan lahannya untuk kepentingan umum, serta bentuk ganti rugi yang tidak sesuai dengan besarnya dana APBD pemerintah. Sementara untuk bentuk penyelesaian sengketa sepenuhnya diserahkan kepada pihak yang bersengketa secara sukarela.

Secara garis besar pelaksanaan Perdasus 23 Tahun 2008 secara empirik di Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor berdasarkan 4 (empat) substansi penting di dalamnya, disimpulkan dalam Tabel 3 di bawah ini.

**Tabel Implementasi Perdasus 23 Tahun 2008 di Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor**

Substansi Perdasus 23 Tahun 2008	Poin Penting	Kota Jayapura		Kabupaten Biak Numfor	
		Pelaksanaan	Catatan	Pelaksanaan	Catatan
Penelitian (Pasal 2 Sampai 6)	Adanya pengakuan kepada MHA dari Pemerintah setempat	Ada pengakuan dari pemerintah	Adanya Pemetaan tanah Adat Port Numbay	Ada pengakuan dari Pemerintah	Adanya pemetaan sembilan suku
	Adanya 6 (enam) Panitia peneliti; pakar hukum adat, lembaga atau tetua adat, LSM, BPN, Bagian Hukum Kantor Bupati/ Walikota, Pejabat instansi terkait lainnya.	Hanya melibatkan pakar hukum adat, LMA sebagai lembaga adat, LSM dari LPPM UNHAS.	Para anggota LPPM mengukur secara batas wilayah antar MHA melalui software pemetaan (alat ukur GPS)	Tidak ada panitia peneliti yang dilibatkan.	Bukan panitia peneliti, hanya penelitian secara lepas

Ayu Kurnia Utami "Implementasi Peraturan Daerah Khusus (PERDASUS) Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Adat Atas Tanah (studi kasus kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor)"

	Melakukan penelitian tentang: (i) Tatanan hukum adat dan struktur penguasa adat, (ii) Pengaturan hak ulayat, dan (iii) Penetapan batas wilayah yang diakui	Melakukan ketiga jenis penelitian tersebut	Penelitian melalui <i>para-para adat</i>	Dilakukan, tetapi hanya diketahui beberapa orang atau kalangan tertentu saja.	Diketahui melalui tetua adat atau kepala marga
--	--	--	--	---	--

Substansi Perdasus 23 Tahun 2008	Poin Penting	Kota Jayapura		Kabupaten Biak Numfor	
		Pelaksanaan	Catatan	Pelaksanaan	Catatan
	Persetujuan batas wilayah ditandatangani oleh Pengusa adat, pemilik perorangan, kepala distrik dan kampung, serta ketua panitia	Hanya ditandatangani kepala distrik dan kampung	Karena biasanya kepala kampung yang mengetahui wilayah ulayat.	Tidak ada penandatanganan hanya pengakuan secara adat.	Berdasarkan hukum adat yang dianut
	Menetapkan tanda batas permanen sesuai UU	Tanda batas masih ada yang berbentuk batas alam	Batas yang tidak ada hilang diganti menjadibatas permanen	Tanda batas masih berbentuk batas alam	Belum ada inisiatif untuk mengganti atau digantikan
	Hasil penelitian disertai peta	Hasil penelitian disertai peta	Peta sebagai bukti otentik	Tidak ada peta yang dibuat sebagai hasil penelitian ini	Hanya untuk mengetahui wilayah penyebaran suku
Pemetaan (dilakukan jika ada pengakuan oleh Pemerintah) [Pasal 7]	Wilayah yang telah diteliti diberikan nama ulayat dan penguasa adat yang berwenang mengatur hak ulayat di dalamnya	Nama hak ulayat disesuaikan dengan nama kampung atau suku yang telah ada	Hasilnya dalam bentuk peta	Nama hak ulayat disesuaikan dengan nama kampung atau suku yang telah ada	Sesuai suku nama suku yang telah ada

### Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan menjadikan penulis sebagai instrumen utama Sugiyono (2009: 145). Penulis melihat fenomena-

fenomena sosial di wilayah Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor yang menyangkut hak ulayat masyarakat setempat melalui observasi lapangan. Dari serangkaian fenomena tersebut penulis mendapati pola-

pola tertentu yang penulis rangkai dalam bentuk panduan wawancara yang juga berfungsi sebagai alur penelitian yang penulis gunakan untuk mencari tahu jawaban dari para informan yang berkompeten. Kemudian, hasil wawancara tersebut didokumentasikan dalam bentuk audio. Selain itu, untuk memperkuat hasil penelitian, penulis juga mengambil data dan informasi dari sumber-sumber lain, seperti jurnal dan media massa. Dari observasi, penulis menemukan beberapa fenomena sosial yang terjadi, diantaranya seringkali terjadi konflik pertanahan di kedua wilayah tersebut yang disebabkan oleh pengakuan hak ulayat atas tanah yang dipermasalahkan baik oleh pemilik asli tanah tersebut atau "oknum" yang mengakui dirinya sebagai pemilik tanah tersebut, seringkali terjadi "kayu palang" atau memalangi fasilitas umum seperti bandara, jalan raya dan fasilitas pemerintahan lainnya yang berhubungan dengan kepentingan umum karena permasalahan belum tuntasnya ganti rugi atas tanah yang tersengketakan. Untuk mendapatkan jawaban penyebab terjadinya fenomena tersebut, penulis melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang dianggap berkompeten di bidangnya yang penulis anggap sebagai informan. Bentuk wawancara yang dilakukan penulis secara terstruktur dengan panduan wawancara untuk memudahkan penulis dan informan diarahkan kepada topik yang dimaksud. Dari panduan wawancara tersebut, penulis membedakan bentuk pertanyaannya. penulis mencirikan asal informan sebagai berikut:

a. Untuk mendapatkan data tentang jalannya Perdasus 23 tahun 2008 dan implemetasi dari pemerintah kepada masyarakat oleh SKPD di wilayah Kabupaten Biak dan Kota Jayapura penulis memilih informan dari Pemerintah setempat.

- b. Sebagai bahan pertimbangan dari masyarakat adat, penulis merujuk MRP (Majelis Rakyat Papua, LMA (Lembaga Musyawarah Adat) Port Numbay di Kota Jayapura, dan Dewan Adat Kankain Kankara Byak atau lebih dikenal dengan Dewan Adat Byak (DAB).
- c. Untuk mengetahui jumlah kasus yang masuk pengadilan dan berbagai alasan yang muncul ketika masalah tanah adat dibawa ke jalur hukum, penulis merujuk kepada PTUN (Pengadilan Tinggi Usaha Negara) di wilayah Jayapura dan PN (Pengadilan Negeri) Biak untuk wilayah pengaduan di Biak dan Supiori.
- d. Untuk mengetahui peran BPN (Badan Pertanahan Negara) sebagai pihak yang terkait yang ditunjuk sebagai pihak yang meneliti dalam Perdasus 23 tahun 2008, penulis juga mengambil informasi dari BPN di Kota Jayapura dan Biak.

Selanjutnya, penulis melakukan dokumentasi secara audio (wawancara) dalam bentuk rekaman suara. Ada juga beberapa dokumen resmi (dokumen internal) yang dikeluarkan dari kantor tersebut berupa laporan, hasil seminar, dan Rancangan Undang-Undang. Selain itu, untuk memperkuat informasi, penulis juga mencari tahu melalui berita di media massa, dan jurnal. Berbagai data yang didapatkan, selanjutnya direduksi atau menyortir data dengan cara memilih mana data yang menarik, penting, berguna, dan baru. Tidak mudah untuk mendapatkan informasi secara empirik dari media massa karena tidak banyak informasi yang diterbitkan atau dipublikasikan mengenai Perdasus 23 tahun 2008 di kedua wilayah ini.

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Perdasus 23 Tahun 2008**

Dalam pelaksanaan Perdasus 23 tahun 2008, Pemprov Papua sebagai perumus

kebijakan, sedangkan pelaksana kebijakan adalah Pemerintah Kabupaten/ Kota di Papua, dalam kasus ini adalah Pemerintah Kabupaten Biak Numfor dan Pemerintah Kota Jayapura. Bukan hanya sosialisasi yang berasal dari Pemerintah Provinsi, tetapi MRP sebagai inisiator lahirnya Perdasus dan perwakilan masyarakat adat Papua juga ikut andil dalam proses sosialisasi. Namun, dalam prakteknya, MRP tidak memberikan sosialisasi yang baik kepada pihak pemerintah ataupun perwakilan adat di Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor karena tidak melibatkan seluruh pihak. Sehingga masih banyak pihak yang belum mengetahui adanya Perdasus, akibatnya informasi pun tidak sampai kepada kelompok sasaran.

Namun, hal baik yang terjadi adalah baik Pemkot Jayapura maupun Pemkab Biak Numfor memiliki inisiatif untuk mengatasi permasalahan tanah yang menyangkut hak ulayat yang menjadi salah satu masalah pembangunan di daerah mereka. Kedua Pemerintahan ini menjalankan kebijakan yang mengatur hak ulayat sesuai dengan inisiatif mereka sendiri karena peraturan yang dijadikan acuan bukanlah Perdasus 23 tahun 2008, melainkan mengacu pada Undang-Undang Otonomi Khusus yang mengatur pemanfaatan kearifan lokal di Papua. Di Pemkot Jayapura menganggap cara untuk mengatasi masalah tanah yang selama ini lebih sering melibatkan masyarakat asli Papua adalah dengan melakukan pemetaan tanah adat. Sementara di Pemkab Biak Numfor hal yang bijak untuk mengatasi masalah tanah adalah dengan menguatkan kembali peran adat dan mengaturnya dalam Perbup yang mengikat.

Inisiatif Pemerintah Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor dalam program

tersebut memfasilitasi bentuk pengakuan terhadap masyarakat adat dengan melibatkan unsur-unsur lokal, seperti melibatkan pimpinan adat atau orang yang dituakan dalam adat tertentu untuk menentukan batas wilayah yang telah ditetapkan secara adat sejak zaman dahulu. Keterlibatan masyarakat adat yang mau mendukung program pemerintah tersebut akhirnya mampu memudahkan berjalannya substansi Perdasus 23 tahun 2008 di Jayapura dan Biak Numfor. Di sisi lain, masyarakat adat merasa diakui dan difasilitasi hak-haknya dalam lingkup NKRI.

Faktor pengaruh yang berikutnya adalah kondisi sosial dan budaya. Di Papua masih ada masyarakat adat yang masih memegang teguh dan memiliki keyakinan yang kuat terhadap peraturan adat sebagai simbol eksistensi mereka. Masyarakat setempat menganggap tanah sebagai ibu atau mama mereka. Tanah menjadi warisan dari nenek moyang mereka yang tidak dapat diperjual belikan. Mereka menganggap menjual tanah sama dengan menjual ibu atau mama mereka. Oleh karenanya sering muncul konflik atau masalah dengan masyarakat adat ketika terjadi proses ganti kerugian, entah itu yang melibatkan Pemerintah ataupun masyarakat non-Papua. Mereka khawatir tanah adat mereka tergusur atau terambil alih oleh Pemerintah dan investor, akibatnya hilanglah tempat tinggal suku asli Papua. Bukan hanya itu, masing-masing daerah atau suku memiliki hukum adat yang juga berbeda satu dan lainnya. Tiap suku memiliki ketua adat masing-masing yang peraturan etnis yang mencirikan diri mereka. Perilaku adat yang berbeda akhirnya mempengaruhi perlakuan hukuman terhadap pelanggar adat di daerahnya. Akibatnya sering muncul beda

pendapat antara peraturan Pemerintah dan peraturan adat serta beda pendapat antar masyarakat adat yang mengakui hukum adat yang berbeda. Beda pendapat demikian juga membedakan jalur hukum yang ditempuh oleh pihak-pihak yang terlibat, apakah melalui jalur hukum adat atau hukum formal. Pengakuan terhadap hukum yang dipercayai menjadi berbeda sehingga masih sering menimbulkan masalah.

### **Kesimpulan dan Saran**

**Kesimpulan:** Implementasi Perdasus Nomor 23 tahun 2008 di Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor dalam prosesnya tidak berjalan sesuai dengan desain kebijakan, tetapi memenuhi substansi hukum dari Perdasus 23 tahun 2008. Gambaran tidak terimplementasikannya Perdasus 23 tahun 2008 tersebut menurut Mustopodijaja (2007), Weiss (dalam Patton Sawicki: 1986), dan Wahab (2012) disebut sebagai *policy failure* dalam ranah program failure atau non-implementation atau tidak terimplementasikan, yaitu kebijakan tersebut tidak dapat diimplementasikan sesuai dengan desain kebijakan karena pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan tidak bekerjasama secara efektif dan karena terjadi kendala-kendala yang tak teratasi

Kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Jayapura melalui Bappeda setempat adalah melakukan kegiatan pemetaan tanah ulayat masyarakat Port Numbay (Kota Jayapura) dengan bekerjasama dengan LPPM UNHAS Makassar (Lembaga Pengabdian Masyarakat Universitas Hasanuddin). Sementara itu di Kabupaten Biak Numfor melalui Bagian Pemerintahan Kantor Bupati adalah melakukan Penerbitan Peraturan Bupati tentang Strategi Penyelesaian Konflik Pertanahan melalui Penguatan Keterlibatan Peran Adat dan Letigasi.

Meskipun terjadi *non-implementation* Perdasus 23 tahun 2008 di Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor, pemerintah daerah di kedua wilayah ini memiliki kebijakan yang memiliki substansi yang sama dengan apa yang ada dalam Perdasus 23 tahun 2008. Maksudnya, secara normatif Pemerintah di Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor tidak mengimplementasikan Perdasus 23 tahun 2008, tetapi secara empirik kedua wilayah studi telah melaksanakan substansi dari Perdasus 23 tahun 2008, yaitu penelitian tanah adat, pemetaan tanah adat, pengelolaan tanah adat dan ganti kerugian dan penyelesaian sengketa tanah. Yang mana wilayah Kota Jayapura telah menjalankan keempat substansi tersebut melalui studi kajian pemetaan masyarakat adat Port Numbay yang bekerjasama dengan pihak UNHAS dan wilayah Kabupaten Biak Numfor yang telah menjalankan substansi tersebut kecuali substansi pemetaan melalui rencana penerbitan Perbup tentang strategi penyelesaian konflik pertanahan melalui penguatan keterlibatan peran adat dan letigasi di Kabupaten Biak Numfor.

Berdasarkan empat substansi di atas, Kota Jayapura telah memenuhi keempatnya. Melalui kerjasama dengan LPPM UNHAS dapat memenuhi substansi penelitian dan pemetaan, walaupun tidak seluruh aspeknya dapat terpenuhi. Seperti panitia peneliti yang dilibatkan hanya 4 (empat) dari 6 (enam) pakar, yaitu pakar hukum adat, LMA sebagai lembaga adat, LSM dari LPPM UNHAS. Kemudian, untuk substansi pengelolaan dan ganti kerugian serta penyelesaian konflik tanah selama ini telah berjalan dan merupakan bagian dari program Pemerintah selama ini. Penyelesaian konflik yang melibatkan masyarakat adat akan diserahkan kepada pimpinan atau tetua adat untuk kemudian

diselesaikan menurut hukum adat. Sementara itu di Kabupaten Biak Numfor, melalui Penerbitan Perbup sebagian besar tidak memuat substansi penelitian dan pemetaan. Walaupun telah ada pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat dari pemerintah setempat. Penelitian dan pemetaan yang dimaksud hanya berupa bentuk pengakuan dimana jelas wilayah-wilayah adat yang berada di Biak. Walaupun begitu batas antar wilayah tersebut tidak dibuat dalam bentuk peta. Batas wilayah tersebut disesuaikan dengan wilayah antar suku dan diakui secara adat dengan melibatkan tetua-tetua adat atau pemimpin adat yang sangat mengetahui batas wilayah antar suku tersebut, namun tanpa ada bukti tertulis (seperti peta). Kemudian, untuk substansi pengelolaan dan ganti kerugian dan penyelesaian konflik, tidak berbeda jauh dengan yang telah dilakukan di Kota Jayapura. Aspek dari kedua substansi tersebut telah menjadi bagian dari rencana kerja Pemkab Biak Numfor selama ini. Jadi jika terjadi musyawarah dengan memperhitungkan ganti kerugian, disesuaikan dengan kedekatan antara pemerintah dan masyarakat adat yang memiliki tanah.

Ada tiga faktor yang mempengaruhi Perdasus 23 tahun 2008 di Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor. Pertama karena kurangnya komunikasi dalam bentuk sosialisasi antara perumus kebijakan dalam hal ini Pemerintah Provinsi Papua dan MRP selaku perwakilan masyarakat adat di Papua dan juga sebagai inisiator lahirnya Perdasus ini kepada Pemerintah maupun perwakilan lembaga adat di Kabupaten dan Kota yang diwakilinya. Sebab yang kedua adalah kondisi sosial budaya masyarakat setempat yang masih menganggap bahwa tanah itu sebagai ibu

dan warisan nenek moyang yang selalu diwariskan dan tidak ada wewenang orang lain di luar masyarakat adat tersebut untuk turut campur di dalamnya. Masyarakat adat setenpat lebih mempercayai hukum adat ketimbang hukum formal di Indonesia. Dengan adanya inisiatif pemerintah Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor untuk menangani masalah tanah yang menyangkut hak ulayat yang terjadi di daerahnya, masalah menyangkut tanah adat yang sering terjadi di wilayahnya dapat dicegah dengan cara menguatkan kembali peran masyarakat adat melalui kearifan lokal di wilayahnya. Sebagai penutup dari penelitian ini, ada beberapa saran yang dapat penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan sebagai bahan pertimbangan, antara lain:

1. Karena pemberian informasi mengenai Perdasus 23 tahun 2008 tidak maksimal, perlu ketegasan Pemerintah Provinsi Papua, selaku perumus kebijakan untuk meningkatkan frekuensi dan kualitas sosialisasi Perdasus 23 tahun 2008 kepada pelaksana kebijakan, yaitu Pemerintah di Kabupaten/ Kota di Papua, dalam penelitian ini yaitu di Pemerintah Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor.
2. Mengingat masyarakat adat Papua masih menggunakan hukum adat, Pemerintah di Provinsi, Kota Jayapura, dan di Biak Numfor harus mempertimbangkan tiap peraturan hukum yang dikeluarkan agar sesuai dengan unsur-unsur kearifan lokal di Papua.
3. Kebijakan atau program penanganan masalah hak ulayat seperti yang telah dilakukan Pemkot Jayapura dan Pemkab Biak Numfor, sebaiknya didukung dan diawasi pelaksanaannya oleh Pemprov Papua dan melalui koordinasi kebijakan

tersebut dapat dijadikan tolak ukur pelaksanaan Perdasus di Kota Jayapura dan Kabupaten Biak Numfor.

### Daftar Pustaka

- Mustopadidjaja. 2007. *Manajemen Proses Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Duta Pertiwi Foundation.
- Patton, Carl dan Sawicki, David. (1986). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Englewood Cliffs: New Jersey.
- Peraturan Bupati Biak Numfor Nomor .... Tahun 2014 tentang Strategi Penyelesaian Konflik Pertanahan melalui Penguatan Keterlibatan Peran Adat dan Letigasi di Kabupaten Biak Numfor.
- Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah.
- Roembiak, Mientje D.E. Desember 2002. *Status Penggunaan dan Pemilikan Tanah dalam Pengetahuan Budaya dan Hukum Adat Orang Byak*. Jurnal Antropologi Papua Volume 1. No. 2.
- Ruwiastuti, Maria Rita. 2000. "Sesat Pikir" *Politik Hukum Agraria Membongkar Atas Penguasaan Negara atas Hak-Hak Adat*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar.
- Sugandi, Yulia. 2008. *Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua*. Jakarta: FES Indonesia. Diakses dari: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/indonesien/06393.pdf>. Diakses tanggal 6 Juli 2014
- Sugiyono. 2009. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Sumardjono, Maria. 2001. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Sumule, Agus. 2003. *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Wahab, Solichin Abdul. 2012. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- <http://www.jaya-tv.com/artikels/951-bpn-papua-bertekad-selesaikan-sengketa-dan-konflik-tanah>. Diakses tanggal 7 Juli 2014.
- <https://papua.go.id/> Diakses tanggal 7 Juli 2014
- [www.bpn.go.id/Publikasi/Data-Pertanahan/Kasus-Pertanahan/Propinsi](http://www.bpn.go.id/Publikasi/Data-Pertanahan/Kasus-Pertanahan/Propinsi) Diakses tanggal 15 Juli 2014.
- [http://papualiberationtheology.blogspot.com/2010/11/dilema-adat-pembayaran-maskawin\\_21.html](http://papualiberationtheology.blogspot.com/2010/11/dilema-adat-pembayaran-maskawin_21.html). Diakses tanggal 12 Mei 2014.
- <http://tabloidjubi.com/2013/12/13/pemekar-an-dan-migrasi-penduduk-di-tanah-papua/>. Diakses tanggal 16 Juli 2014.
- <http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi2/2010/nov/02/2083/pertanahan-di-papua-perlu-manajemen-baru>. Diakses tanggal 7 Juli 2014.