

KONFLIK TANAH DI ARSO PAPUA 1980-2002

Onnie M. Lumintang

Program Studi Pendidikan Sejarah, Universitas Cenderawasih, Papua

lumintang.onnie@yahoo.com

ABSTRACT

A land problem in Indonesia, including Papua, is very complex. The complexity of the problem is caused by the existence of the fundamental distinction about the land rights between the customary society and government. As the consequence, this disagreement brings about a conflict. The cause of the land conflict in Arso is government policy in development disregarding the existence and role of the customary society as the land owner. Since the government planned to build an oil palm estate using the customary land and doing a land acquisition, the existence of the society has continued to be ignored. The land acquisition has caused a social disturbance. In addition, the government policy tends to distrust the customary institution by setting aside the role of the yuskwondur which is an independent institution and appointing a new yuskwondur which is just the accomplice of the government in releasing the customary land.

Keywords: land conflict, Arso, policy

ABSTRAK

Masalah tanah di Indonesia, termasuk Papua, sangat kompleks. Kompleksitas masalah ini disebabkan oleh keberadaan perbedaan mendasar tentang hak atas tanah antara masyarakat adat dan pemerintah. Sebagai konsekuensinya, perselisihan ini menyebabkan konflik. Penyebab konflik tanah di Arso adalah kebijakan pemerintah dalam pengembangan mengabaikan keberadaan dan peran masyarakat adat sebagai pemilik lahan. Sejak pemerintah berencana untuk membangun perkebunan kelapa sawit menggunakan tanah adat dan melakukan akuisisi tanah, keberadaan masyarakat terus diabaikan. Akuisisi lahan telah menyebabkan gangguan sosial. Selain itu, kebijakan pemerintah cenderung menghilangkan peran lembaga adat dengan menyisihkan peran yuskwondur yang merupakan institution independen dan menunjuk seorang yuskwondur baru yang hanya kaki tangan pemerintah dalam melepaskan tanah adat.

Kata Kunci: konflik lahan, Arso, kebijakan.

PENDAHULUAN

Timbulnya suatu konflik disebabkan oleh adanya perbedaan kepentingan atau pun tekanan yang dilakukan oleh pihak kuat terhadap pihak lemah (Anwar, 2005). Sebagaimana digambarkan oleh Lewis A. Coser, bahwa konflik atau pertentangan antara individu atau kelompok tidak lain adalah untuk memperoleh status dan kekuasaan (Saifuddin, 1995:6). Secara spesifik, pembahasan tentang konflik dalam studi ini mengacu pada konflik hak kepemilikan atas tanah dan permasalahan sosialnya.

Berbicara masalah tanah, sebenarnya ada hubungan yang erat antara manusia dengan tanah. Hubungan tersebut diwarnai oleh adanya beragam fungsi tanah bagi kehidupan manusia, seperti fungsi tanah sebagai tempat berusaha, tempat tinggal, atau mendirikan bangunan lainnya, dan bahkan sebagai tabungan di hari tua.

Di Indonesia keragaman fungsi dan bentuk penguasaan tanah bervariasi. Penguasaan tanah yang diawali dengan pembukaan sebidang tanah untuk berladang hingga bentuk penguasaan yang terjadi karena adanya transaksi

dengan pemilik tanah. Sementara bentuk penguasaan tanah lainnya berupa tanah yang dikuasai oleh individu dan ada juga yang dikuasai oleh kelompok.

Dewasa ini, persoalan tentang hubungan manusia dengan tanah semakin rumit dan kompleks sebab berbagai aspek lain seperti hukum, politik, dan demografi juga terkait didalamnya. Laju pertumbuhan ekonomi dan penggunaan teknologi, mobilitas manusia yang tinggi serta meningkatnya urbanisasi merupakan faktor-faktor yang juga memberi andil pada kerumitan tersebut.

Sifat kemajemukan masyarakat Papua termasuk Arso dapat dilihat dari prinsip-prinsip hak *ulayat* atau hak adat atas tanah yang mereka kenal. Ada kelompok etnik yang mengatur sistem hak adat atas tanahnya melalui klan, atau secara komunal. Selain itu, terdapat pula kelompok yang mengatur sistem hak adat atas tanahnya melalui keluarga batih (*nuclear family*) atau secara individual. Termasuk kategori pertama adalah suku Auwyu, suku Dani, suku Sentani, suku Biak, dan suku Arso. Dalam kategori kedua terdapat suku Muyu dan suku Me.

Secara historis, kepemilikan tanah di Arso berlaku prinsip bahwa tanah adat merupakan hak milik komunal atau klan berdasarkan kelompok *genealogis patrilineal*. Pemilikan komunal atau klan memberikan hak pakai bagi semua anggota masyarakat hukum adat mengatur tanah adat mengenai hak kepemilikan, hak penguasaan, dan hak pengawasan atau perlindungan.

Oleh karena itu, sesungguhnya yang menjadi penguasa atas tanah di Arso ialah *yuskwondur* dan *sagaiken*. *Yuskwondur* tidak berhak mengambil keputusan sepihak atas pengelolaan sumber daya alam yang menjadi hak utama dari setiap klan. Kepemilikan tanah menurut hukum adat di Arso

berada di tangan *yuskwondur* dan *sagaiken*, artinya kepemilikan dan pengawasan tanah dalam ruang lingkup persekutuan hukum adat.

Ketika terjadi pembebasan tanah adat oleh *yuskwondur* kepada pemerintah, *sagaiken* yang berhak atas tanah tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Menurut Tafor, *yuskwondur* yang melepaskan tanah adat kepada pemerintah adalah *yuskwondur-yuskwondur* "baru" yang diangkat oleh pemerintah, seperti contoh Demianus Borotian. Berdasarkan norma adat, tiap pemukiman atau kampung hanya mempunyai satu *yuskwondur*, ternyata ketika ada peralihan dari status kepala suku atau kepala adat ke kepala desa, RT dan RW, sesuai dengan struktur pemerintahan, maka peran *yuskwondur* dalam menentukan proses pembebasan hak atas tanah kepada pihak luar, di sini muncul *yuskwondur* "baru" yang mengklaim diri sebagai penguasa adat yang sah.

Meskipun telah ada UUPA yang merupakan induk dari segala peraturan tanah, UUPA tidak mampu menjadi rujukan atau faktor penentu dalam mengatasi berbagai masalah yang muncul di sekitar persoalan pertanahan. Dalam kenyataannya, di Papua, masalah-masalah tanah seperti konflik kepentingan akibat perbedaan prinsip tentang hak tanah terus bermunculan. Di satu pihak, pemerintah yang menjalankan UUPA menganggap hak tanah adat sebagai hak ulayat, yang artinya hak negara (menguasai). Di lain pihak, masyarakat hukum adat menentang anggapan tersebut, sebab menurut hukum adat, tanah adat dipunyai oleh masyarakat yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah secara turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat dengan tanah (Erari, 1999: 53).

Pada tahun 1980 *yuskwondur* melala-

kukan pembebasan tanah kepada pemerintah seluas 50.000 hektar dari 66.000 hektar yang dialokasikan untuk pembangunan proyek perkebunan kelapa sawit oleh PT Perkebunan Nusantara (PTPN) II Tanjung Morawa Medan di Kecamatan Arso (Djopari, 1993; Jongga, 1993).

Oleh sebab itu, Bupati Jayapura berjanji, semua pemilik tanah yang tanahnya akan dipakai untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit akan mendapatkan pembangunan sarana sosial, seperti pembangunan rumah semi permanen, pembangunan sarana air bersih, dan penerangan listrik. Sampai dengan tahun 2002 janji-janji pembangunan tersebut tidak terwujud dan bagi masyarakat janji itu dinantikan di dalam republik ini dan ditagih terus dari tahun ke tahun.

Pemerintah mengangkat pemimpin baru atau *yuskwondur-yuskwondur* "baru" yang bukan *yuskwondur-yuskwondur* yang asli, yang berdasarkan pada struktur sosial masyarakat. Selain itu, terjadi konflik akibat pengusuran areal kebun sagu.

Permasalahan tanah dari segi empiris sangat lekat dengan peristiwa sehari-hari, tampak semakin kompleks dengan adanya program pembangunan yang secara sistematis terarah pada pengadaan tanah yang senantiasa membawa konflik.

Menurut Nader dan Todd (1978: 19) dalam karya *The Disputing Process: Law in Ten Societies* konflik merupakan keadaan dimana kedua belah pihak menyadari ketidakpuasan mereka. Sebelum terjadinya konflik, ada peristiwa atau keadaan yang mendasari rasa tidak puas pada para pihak yang berhadapan. Keadaan ini dinamakan mereka dengan tahapan prakonflik dan dalam tahapan ini menurut Roberts dalam *Order and Dispute: An Introduction to Legal Anthropology* ada beberapa isu yang dapat

menjadi penyebab, yaitu: (1) karena nilai-nilai yang dianutnya, (2) karena kepercayaan yang dianutnya, (3) karena bentuk organisasi sosial, dan (4) karena cara manusia berusaha. Dalam kenyataan konflik dapat berlangsung dalam kelompok atau antar kelompok dan di luar kelompok.

Sebutan "Papua" pertama kali diberikan oleh Jorge de Menezes, Gubernur Portugis di Ternate yang mendarat di Papua, pulau Waigeo dan tinggal beberapa bulan di Waisai, daerah Kepala Burung tahun 1526 sampai dengan 1527. Ia menyebut wilayah ini dengan sebutan "*Ilhas dos Papuas*". Tahun 1528, Hernan Cortez, seorang penakluk berkebangsaan Spanyol mengirim Alvaro de Saavedra Ceron untuk membebaskan sebuah pos Spanyol yang dikuasai Portugis di Tidore. Ketika itu ia sempat tinggal selama sebulan di *Schouten Islands* (mungkin Biak) dan menyebutnya *Isla de Oro*. Pada tanggal 20 Juni 1545, Ynigo Ortiz de Retes, seorang kapten kapal berkebangsaan Spanyol yang berpangkalan di Mexico menancapkan bendera Spanyol di suatu tempat di sebelah timur sungai Mamberamo, dan dengan demikian mengklaim kawasan Papua sebagai milik Raja Spanyol dengan sebutan "*Nueva Guinea*". Pada tahun 1569, New Guinea muncul dalam peta dunia Mercator. Pada tahun 1848 pemerintah Hindia Belanda mengklaim kepemilikannya atas bagian barat Pulau New Guinea sampai sejauh garis bujur 141°. Inilah tonggak-tonggak sejarah digunakannya nama Papua, New Guinea dan kemudian *West Papua* (Papua Barat) dan *West Irian* (Irian Barat) untuk wilayah ini (Hovenkamp, 1936; 1945). Dalam tulisan ini penulis menggunakan istilah Papua. Penggunaan nama Papua ini diperkuat dengan Surat Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000

tentang perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua. Sebelumnya daerah ini disebut dengan Irian Barat atau *West Irian* dan pada masa Pemerintah Hindia Belanda ia namakan *Nederlansch Nieuw Guinea*. Penggunaan istilah Papua itu mendapat kritikan. Kritik terhadap nama itu periksa Subandrio dalam bukunya berjudul *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*.

Arso yang dimaksud dalam tulisan ini sekaligus menjadi objek penelitian, semula tersebar dalam 28 kampung yang kemudian dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah maka digabung menjadi delapan desa. Delapan desa yang dimaksud adalah: Desa Arso Kota; Desa Workwana, Desa Kwimi, Desa Ubiyau, Desa Sawa Nawa, Desa Wembi, Desa Sauyatami, dan Desa Skanto.

Secara administratif Kecamatan Arso berada di wilayah Kabupaten Jayapura dengan jarak sekitar 70 km dari Kota Jayapura. Hukum adat adalah hukum tidak tertulis di dalam peraturan-peraturan yang hidup meskipun tidak ditetapkan oleh yang berwajib, tetapi ditaati dan didukung oleh rakyat yang berdasarkan atas keyakinan bahwasannya peraturan-peraturan tersebut mempunyai kekuatan hukum.

Masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu, yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas yang sangat besar di antara para anggota masyarakat.

Hak ulayat atau hak pertuanan merupakan hak persekutuan atas tanah. Penyebutan hak ulayat di beberapa daerah mempunyai sebutan yang berbeda dengan istilah-istilah daerah yang berarti lingkungan kekuasaan, wilayah kekuasaan ataupun tanah yang meru-

upakan wilayah yang dikuasai persekutuan antara lain *petuanan* (Ambon), *panyampeto* (Kalimantan), *wewengkon* (Jawa), *pewatasan* (Kalimantan), *prabumian* (Bali), *totobuan* (Bolaang Mongondow), *ulayat* (Minangkabau). Dalam tulisan ini, penulis menggunakan istilah hak adat.

Yuskwondur mengandung arti kepala suku, kepala adat, kepala pemerintah adat, dan kepala wilayah hak adat. Sebutan kepala pemerintahan adat atau kepala suku di Arso antara satu kampung dengan kampung yang lain berbeda-beda, namun bertujuan sama yaitu mengatur jalannya pemerintahan adat. Istilah *Yuskwondur* dipakai di Kampung Ubiyau, Arso Kota, dan Workwana. *Nuasa* dipakai di Kampung Wembi. *Yathel* di Kampung Sauyatami. Sebutan *Yuskwondur*, *Nuasa*, dan *Yathel* tidak banyak dipakai oleh masyarakat, mereka lebih pada sebutan *ondoafi* sebab *ondoafi* telah menjadi istilah umum yang berdimensi luas (ruang-waktu) yang digunakan oleh suku tersebut dengan orang luar, dalam percakapan sehari-hari.

Studi ini mengkaji tiga permasalahan: *Pertama*, bagaimana proses pembebasan tanah adat oleh *yuskwondur* kepada pemerintah tidak melibatkan *sagaiken* yang berhak atas tanah sehingga terjadi konflik. Kepemilikan tanah menurut hukum adat di Arso berada di tangan *yuskwondur* dan *sagaiken*, artinya kepemilikan dan pengawasan tanah dalam ruang lingkup persekutuan hukum adat.

Kedua, mengapa terjadi perbedaan prinsip hak atas tanah antara masyarakat adat dengan pemerintah. Sistem hukum adat tentang tanah masyarakat hukum adat berbeda dengan sistem hukum nasional yaitu UUPA 1960. Dalam Undang-undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 3 dinyatakan bahwa, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung

didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dengan mengacu pada pasal ini, UUPA dalam pasal 2 ayat (1-3) dan dan Penjelasan Umum II (2) ditandaskan bahwa "dikuasai" dalam hal ini tidak berarti "dimiliki" dan berdasarkan hak menguasai ini dapat diberikan hak sendiri kepada dan dipunyai oleh individu maupun kelompok (pasal 4 ayat 1 dan 2). Undang-undang tersebut menganut konsep negara "menguasai" dan bukan "memiliki" dalam hubungan antara negara dengan tanah. Menurut hukum adat, hak atas tanah adalah hak milik persekutuan hukum adat, sebab hak atas tanah milik masyarakat hukum adat bukan diberikan oleh negara berdasarkan UUPA 1960, akan tetapi, hak-hak bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya telah diperoleh dan dikuasai berdasarkan hak milik sejak turun-temurun dengan bersifat terkuat dan terpenuh.

Ketiga, mengapa konflik tanah di Arso sulit diselesaikan. Upaya pemerintah untuk menyelesaikan konflik tersebut hanya setengah hati. Penyebabnya adalah pembangunan yang pernah dijanjikan tidak direalisasikan, sehingga menimbulkan berbagai masalah sosial yang berpangkal pada kekecewaan, pada akhirnya menjadi kontra terhadap pembangunan dengan cara melakukan protes terus menerus dan cenderung meletakkan kesalahan pada pemerintah.

METODE PENELITIAN

Proses *heuristic* dalam penelitian ini dilakukan melalui dua cara, yaitu pengumpulan sumber tertulis dari berbagai lembaga dan perpustakaan serta pengumpulan data lisan melalui serangkaian wawancara mendalam dengan

para informan. Metode wawancara digunakan dalam penelitian ini dengan beberapa alasan, *pertama*, sumber tertulis berkaitan dengan konflik tanah di Arso belum ada. *Kedua*, periode penelitian yang dimulai tahun 1980 berakhir pada tahun 2002 sangat memungkinkan untuk menggunakan metode tersebut karena orang-orang yang terlibat langsung seperti *yuskwondur*, *sagaiken*, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda dan lain-lain, setidaknya untuk kurun waktu 20 tahun kebelakang hingga batas periode penelitian sebagian besar masih hidup/bisa ditemui.

Sumber primer berupa arsip dan dokumen yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh berupa laporan-laporan pemerintah, notulen-notulen rapat, surat-surat keputusan dan sejenisnya serta tradisi-tradisi lisan (*oral traditions*). Data ini pada umumnya diperoleh dari arsip nasional, arsip pemerintah daerah, arsip Dewan Perwakilan Rakyat yang sezaman, ditambah bahan yang diperoleh dari Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Masyarakat Adat Papua, Lembaga Masyarakat Adat Arso, dan hasil wawancara mendalam dengan para informan. Sementara sumber sekunder diperoleh dari berbagai tulisan, seminar dan penelitian yang dilakukan oleh para ilmuwan, melalui perpustakaan seperti Perpustakaan Nasional, Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia, Perpustakaan Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia, Perpustakaan PDII LIPI, Perpustakaan Daerah, Perpustakaan Universitas Cenderawasih, Perpustakaan Sekolah Tinggi Filsafat Teologi Fajar Timur Abepura Jayapura, Perpustakaan Sekolah Tinggi Teologi "I.S. Kijne" Abepura Jayapura, dan perpustakaan-perpustakaan lain.

Analisis data melalui acuan metode sejarah dengan melakukan seleksi data terhadap sumber yang ditemukan.

Khusus untuk sumber dokumen dikenal dengan kritik eksternal dan internal, sementara sumber lisan atau wawancara memiliki acuan tersendiri, kemudian, meminjam atau menggunakan teori ilmu sosial. Dalam studi ini, menggunakan teori integrasi kelompok dan teori konflik, untuk mengkaji konflik antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah dengan menggunakan perspektif Lewis A. Coser.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses Pembebasan Tanah

Tanah adat merupakan tanah milik komunal, dalam arti hak milik bersama dalam ruang lingkup persekutuan hukum adat, klan dan keluarga. Hak komunal berada di tangan masyarakat adat dan dijalankan oleh kepala adat/*yuskwondur* dan kepala klan/*sagaiken*. Hak ini meliputi antara lain: kewenangan untuk mengatur hubungan hukum kelompok dengan tanah komunal, dan mengatur mekanisme perubahan hubungan hukum. Kepala klan penerima amanat masyarakat adat tidak dilibatkan didalam proses pengambilan putusan oleh pemerintah yang menyangkut teritori di mana masyarakat adat tersebut bertempat tinggal.

Hukum adat telah menggariskan sebelum tanah adat dilepaskan kepada pihak yang memerlukan tanah harus melibatkan *yuskwondur* sebagai kepala adat, *sagaiken* sebagai kepala klan, dan keluarga melalui sebuah upacara adat. Dan dalam upacara adat tersebut dihadiri oleh pihak pemilik tanah, pihak yang memerlukan tanah dan sejumlah saksi seperti *yuskwondur*, tokoh masyarakat, tokoh agama dan disahkan oleh kepala desa dan camat. Setelah proses pembebasan tanah selesai, biasanya dilanjutkan dengan makan pi-

nang, kapur, dan sirih. Pinang, kapur, dan sirih sangatlah penting dalam kehidupan masyarakat adat Papua. Benda-benda tersebut menyiratkan makna penghormatan, kesetiaan, keakraban, perkenalan dan permohonan maaf maupun pemberi maaf. Lebih dari itu ketiganya dipakai sebagai lambang untuk menetapkan dan mengukuhkan suatu perjanjian, sehingga perjanjian itu mempunyai kekuatan hukum (Samsudin, 1995:37)

Perbedaan Prinsip Hak Atas Tanah

Jauh sebelum Papua menjadi bagian Republik Indonesia, daerah itu terus menerus menjadi suatu *trouble spot* antara dua kutub yaitu pemerintah Belanda dengan pemerintah Indonesia. Bergabungnya Papua ke dalam NKRI tanggal 1 Mei 1963, menyebabkan konflik sosial di bidang pertanahan mulai bergulir, di mana tanah bekas pakai oleh pemerintah Belanda tidak otomatis menjadi milik pemerintah Indonesia. Masyarakat adat menganggap peralihan kekuasaan tidak semata-mata mengembalikan Papua kepada pemerintah Indonesia, tetapi dapat mengembalikan pula tanah-tanah adat yang pernah digunakan oleh orang-orang asing. Oleh karena itu, tanah bekas pakai tersebut kemudian dapat dikuasai oleh pemerintah Indonesia, setelah diadakan perjanjian bersama antara pemerintah Indonesia dengan pihak masyarakat pemilik tanah (Rumbouts, 1995: 97).

Menurut Zöllner, ketika pemerintah Indonesia mengambil alih pemerintahan di Papua pada tahun 1963, mereka memperkenalkan undang-undang baru, yang pada dasarnya seluruh tanah adalah milik negara Indonesia. Negara memiliki hak untuk membagi-bagi tanah dan menjualnya. Masyarakat adat hanya berhak atas

tanah yang sudah sejak dahulu selalu didiami dan yang secara tradisi memang merupakan tanah pertanian. Hutan dan tanah yang tidak dipakai menjadi milik negara (Zollner, 2006:102). Selain itu seluruh kekayaan alam juga dimiliki negara. Undang-undang negara ini tentu saja bertentangan dengan hukum adat. Hak atas tanah oleh negara bertentangan dengan hak kepemilikan masyarakat adat di Papua dan telah menimbulkan berbagai konflik.

Permasalahan tanah hingga kini sudah banyak pemikiran yang dicurahkan, namun masalah bukan terurai, melainkan sebaliknya menjadi semakin kusut. Di dasar persoalannya terletak suatu perbedaan prinsip dari dua kutub yang berbeda, yang selama ini terkesan tidak akan dapat dikompromikan. Di kutub yang satu adalah pemerintah yang dari dahulu hingga sekarang masih sangat didominasi oleh pikiran serta kebijakan amat sentralitis.

Jurang yang demikian lebar yang ada antara pemerintah dan masyarakat adat, memang ditimbulkan oleh posisi keduanya yang berbeda. Untuk melihat perbedaan dari dua kutub tersebut, berikut ini akan diuraikan perbedaan perspektif masyarakat adat dengan pemerintah terhadap hak atas tanah.

Perspektif Masyarakat Adat

Di Arso tanah adat merupakan milik klan atau komunal berdasarkan *genealogis patrilineal*, dan tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, hanya dipinjamkan untuk dipakai. Hak adat berada di tangan masyarakat hukum adat dan dijalankan oleh pimpinan adatnya. Hak ini meliputi kewenangan untuk mengatur hubungan hukum kelompok dengan tanah komunal, mekanisme perubahan hubungan hukum dan sebagainya. Misalnya hak persekutuan untuk

memisahkan beberapa bidang tanah bagi lembaga gereja, untuk membangun gedung gereja dan sekolah serta perumahan bagi pendeta dan guru-guru, mengharuskan orang luar meminta izin kepada masyarakat hukum adat melalui penguasa adatnya seperti *yuskwondur* dan *sagaiiken*. Adanya kekuasaan atau hak menguasai dari masyarakat hukum adat terhadap tanahnya harus dihormati dan diakui, terutama oleh orang luar.

Tanah dan hutan yang dimiliki oleh persekutuan ini dianggap sebagai tanah adat oleh karena eksistensinya diatur oleh norma-norma adat. Istilah yang lazim digunakan dalam bermasyarakat adalah tanah adat. Istilah tanah adat berjalan sejajar dengan hak adat dan ini berarti bahwa seluruh tanah dalam wilayah tersebut dinyatakan sebagai tanah komunal. Dengan demikian, tanah adat tersebut pengaturannya berarti di tangan *yuskwondur* dan *sagaiiken*.

Hak adat mempunyai hubungan yang tetap dengan masyarakat hukum adat, artinya tetap ada sepanjang tanah sebagai objek dan masyarakat hukum adat sebagai subjek haknya, yang secara turun temurun tetap akan merupakan hak komunal.

Sebelum terbentuk satuan pemukiman sebagai kesatuan teritorial-politis maka di wilayah tersebut telah ada kantong-kantong pemukiman yang dihuni oleh satu atau beberapa kelompok genealogis dan kelompok-kelompok telah membagi-bagi wilayah pengambilan hasil.

Setelah berlakunya UUPA, maka melalui pasal 3 jo 58 UUPA hak ulayat yaitu hak adat masih diakui eksistensinya dan dengan demikian dalam berbagai penggunaan tanah adat oleh orang lain dibutuhkan persetujuan atau izin dari kepala persekutuan yang berhak atas tanah tersebut.

Perspektif Pemerintah

Hubungan kuat yang merupakan pijakan yuridis konstitusional dapat dilihat dari berbagai aturan maupun peraturan hukum positif yang ada. Peraturan paling fundamental dalam pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD Republik Indonesia. Pasal tersebut berturut-turut mengamanatkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, dan bahwa bumi dan air dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebanyak-banyaknya untuk kemakmuran rakyat. Inilah yang menjadi pijakan yuridis dalam hal pemanfaatan tanah di Indonesia, sehingga interpretasi yang lahir dari pasal 33 Undang-Undang Dasar tersebut adalah: *Pertama*, negara mempunyai kepentingan umum dalam hal penguasaan tanah di Indonesia. *Kedua*, penguasaan tersebut hendaknya menjamin bahwa semua penduduk Indonesia memperoleh hak yang sama dari tanah dan semua kekayaan yang terdapat di dalamnya. Kedua prinsip tersebut dimanifestasikan dalam berbagai undang-undang Indonesia, seperti: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria (UUPA 1960), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan (UUPK). Sebagai konsekuensi pengakuan negara terhadap hak atas tanah maka negara wajib memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan pihak lain. Selain pemberian jaminan kepastian hukum tersebut, negara juga berkewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap hak atas tanah yang dipunyai perorangan ataupun kelompok. Dengan demikian berdasarkan bunyi ketentuan-ketentuan

tersebut, maka tersimpul bahwa hak-hak atas tanah bersumber dari hak bangsa Indonesia.

Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Dengan demikian, maka yang disebut tanah negara adalah tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan, serta tanah ulayat atau tanah adat (Sumardjono, 2001:61). Sumardjono menambahkan, ruang lingkup tanah negara meliputi: *pertama*, tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya; *kedua*, tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi; *ketiga*, tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris; *kempat*, tanah-tanah yang ditelantarkan; dan *kelima* tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum sesuai dengan tata cara pencabutan hak yang diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 1961 dan pengadaan tanah yang diatur dalam Kepres Nomor 55 Tahun 1993.

Seperti yang diungkapkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) provinsi Papua mengungkapkan mengakui hak adat masyarakat adat di Papua akan sama berbahayanya dengan mengakui kekuasaan negara-negara kecil dalam NKRI, sebab persekutuan-persekutuan hukum adat di provinsi ini semula adalah pemerintahan-pemerintahan adat yang otonom (Ruwiastuti, 2000:136).

Menurut hemat penulis, apabila melihat dari berbagai aturan maupun

peraturan hukum positif tentang hak negara atas tanah adat adalah sah. Bila pendirian ini dihubungkan dengan kenyataan yang ada maka penulis sukar untuk mendalilkan bahwa tanah adat dewasa ini “sudah berubah statusnya,” oleh karena tanah adat memang masih ada.

Pembangunan Yang Pernah Dijanjikan Tidak Direalisasikan

Pembangunan secara keseluruhan di daerah ini, apabila dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia masih ketinggalan. Hal ini disebabkan oleh faktor historis, yaitu Papua masih merupakan daerah yang tergolong muda karena baru diserahkan oleh pemerintah *United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA)* kepada pemerintah Indonesia 1 Mei 1963. Tahun 1963 hingga tahun 1969 merupakan tahun transisi, sehingga pembangunan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan, kecuali dengan biaya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) serta biaya pemerintah Indonesia untuk melakukan konsolidasi pemerintahan. Perhatian pemerintah Indonesia masih terpusat pada persiapan Penentuan Pendapat Rakyat (Papera). Setelah Pepera dilaksanakan pada bulan Juli dan Agustus 1969, pembangunan di Papua dalam arti yang sesungguhnya, mulai dilaksanakan.

Pelaksanaan pembangunan pada tahap-tahap awal dimulai di kota-kota atau di daerah-daerah pesisir, dan belum menjangkau di daerah pedalaman seperti Arso. Ketika memasuki Rencana Pembangunan Lima Tahun (Pelita) III tepatnya tahun 1980 wilayah Arso dimulai dengan membangun prasarana jalan darat. Dengan terbukanya isolasi wilayah ini, dilanjutkan dengan pembangunan perkebunan kelapa sawit. Pembangunan perkebunan kelapa sawit

tersebut menyerap tanah masyarakat adat di Arso dengan luas 50.000 hektar.

Oleh sebab itu bupati Jayapura berjanji, semua pemilik tanah yang tanahnya akan dipakai untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit akan mendapatkan sarana-sarana sosial (Wawancara dengan Muyasin, 11 Juni 2004).

Pemerintah dalam hal ini PTPN II kebun Arso mendatangi *yuskwondur* desa Workwana menyampaikan rencana untuk membangun pabrik kelapa sawit dan penunjang lain, sehingga atas kesepakatan bersama masyarakat menyerahkan tanah seluas 50.000 hektar. Kesepakatan antara masyarakat adat dengan pemerintah menghasilkan pembangunan sarana-sarana sosial seperti: *pertama*, pembangunan rumah semi permanen. *Kedua*, pembangunan sarana air bersih, dan *ketiga*, pembangunan penerangan listrik. Sampai dengan tahun 2002 janji-janji pembangunan tersebut tidak terwujud (Wawancara dengan Fatagor, 9 Juli 2003). Menurut informan, masyarakat Arso sudah lebih dari 30 tahun belum merasakan sebagai warga yang bebas dari penderitaan. Berbagai kesengsaraan yang bersumber kepada ketidakadilan telah mengakibatkan masyarakat mempunyai luka yang sangat mendalam. Suasana batin seperti ini yang tampak kurang ditangkap oleh pemerintah, menyebabkan masyarakat semakin kecewa. Luka batin tersebut semakin menyakitkan karena banyak janji-janji pemerintah dirasakan oleh masyarakat hanya berhenti sebagai retorika politik dan belum menjadi kenyataan. Persoalan tersebut telah mengakibatkan ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah, bahkan menimbulkan kecurigaan yang meluas dikalangan masyarakat Papua bahwa mereka hanya sekedar dijadikan komoditi politik bagi sementara kalangan untuk kepentingan mereka.

Selain itu munculnya *yuskwondur-yuskwondur* "baru" dalam struktur sosial di Arso. Pemerintah mengangkat pemimpin-pemimpin baru atau *yuskwondur-yuskwondur* baru, bukan *yuskwondur* yang asli, yang berdasarkan pada struktur sosial masyarakat, akan tetapi mereka adalah orang-orang yang mempunyai akses ke pemerintah pada waktu itu. Rezim Orde Baru mempercayakan para kepala suku atau *yuskwondur-yuskwondur* ini untuk menjadi orang kepercayaan pemerintah, sehingga mereka selalu dilibatkan dalam program-program pemerintah yang berhubungan dengan keberadaan di Arso. Dimata masyarakat adat, mereka hanyalah sekedar kepanjangan tangan pemerintah. Para *yuskwondur* seperti ini dianggap hanya bekerja demi kepentingan pemerintah dan khususnya dalam pembebasan tanah adat. Bahkan muncul beberapa opini dalam masyarakat adat antara lain *yuskwondur* itu diidentifikasi sebagai calo tanah atau menjadi perantara yang memberikan jasanya untuk menguruskan tanah, karena dalam pembebasan tanah pemerintah bekerjasama dengan *yuskwondur* "baru", sementara pemilik tanah tidak dilibatkan.

Penggusuran Areal Kebun Sagu

Masyarakat hukum adat Arso semakin menyadari eksistensi dirinya sebagai pemilik tanah, sementara perhatian pemerintah kepada dusun sagu sebagai jantung hidup tidak dilindungi oleh penguasa. Sebelum ada pembangunan jalan darat Jayapura-Abepantai-Urub-Oksibil pada tahun 1980 sejauh mata memandang terhampar sebaran-sebaran pohon sagu di daerah Arso. Suku yang berada di Arso adalah masyarakat yang berbudaya peramu. Menurut Yan Boelaars (1993: 13) bahwa

tipe manusia peramu adalah menghayati kehidupan mengumpulkan, memetik, dan menangkap apa yang dibutuhkan untuk hidupnya dari alam semesta secara langsung. Hebatnya manusia peramu, adalah sejak kecil mengandalkan potensi dirinya, percaya pada diri sendiri, menghidupkan diri dalam lingkungan sendiri, pragmatis, mekanistik, dan positivistis. penduduk ini dalam usaha mencukupi atau menyediakan bahan makanan untuk keperluan sehari-hari dapat mengambil langsung dari alam sekitarnya. Ketika tahun 1980 pemerintah merencanakan membangun proyek perkebunan kelapa sawit di Arso pemerintah memerlukan lahan dari masyarakat. Langkah yang ditempuh oleh pemerintah yaitu melakukan pendekatan kepada pemilik tanah melalui *yuskwondur* "baru" dengan sejumlah janji. Salah satu janji adalah dusun-dusun sagu sebagai makanan pokok masyarakat akan dibudidayakan dan tumbuh berdampingan dengan kelapa sawit.

Fakta sosial, ketika mulai pembersihan lahan dusun-dusun sagu digusur, dan penggusuran tersebut berlangsung dari tahun ke tahun tanpa rasa hormat kepada pemilik tanah. Sikap yang telah ditunjukkan oleh penguasa dengan menebang atau menggusur kebun sagu sangat menyakitkan perasaan pemilik tanah. Sakit hati dan dendam itu terlampirkan ketika permohonan penghentian penggusuran kebun sagu oleh pemilik tanah tidak digubris.

Jika melihat proses pendekatannya yang begitu simpatik, sulit mempercayai bahwa dikemudian hari akan muncul konflik penguasa di satu pihak berhadapan dengan masyarakat pemilik tanah di pihak lain. Tapi fakta sosial konflik itu memang benar-benar terjadi.

Sebagaimana dijelaskan oleh Lewis A. Coser bahwa hubungan emosional yang dekat ditandai oleh

perasaan positif dan negatif yang saling berkaitan erat (Johnson, 1986:200). Kondisi ini dapat juga dijelaskan sebagai berikut, semakin tinggi tingkat keterlibatan emosional dari pihak-pihak yang berkonflik, makin mungkin pula tingkatan keterlibatan emosionalnya. Proposisi ini masih diperinci lagi sebagai berikut: (1) semakin besar solidaritas di antara para anggota masing-masing pihak yang berkonflik, semakin besar pula tingkat keterlibatan emosional; dan (2) semakin besar keharmonisan di kalangan anggota-anggota pihak yang berkonflik, semakin besar pula keterlibatan emosionalnya.

Konflik dengan pemerintah disebabkan oleh pengingkaran janji tidak menggusur areal kebun sagu milik masyarakat. Sagu, bukan sekedar sebatang pohon yang menghasilkan papada akan tetapi sagu bagi pemiliknya adalah bagian dari hidup dan mempunyai nilai-nilai sosial dan religius. Dalam kasus ini, konflik tidak mudah diatasi karena disamping pengingkaran janji terhadap pemilik tanah seperti tidak menggusur dusun-dusun sagu, akan tetapi juga telah ada potensi konflik yang lebih besar tersimpan dalam diri masyarakat, yakni kebijakan-kebijakan pemerintah yang sangat merugikan mereka dengan tidak mengikut sertakan dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan proses pembebasan tanah.

Pembangunan yang seharusnya meningkatkan kualitas hidup masyarakat, justru mendatangkan kerugian yang besar bagi masyarakat pemilik tanah yang terkena proyek. Atas semua pengorbanan itu, mereka melakukan tuntutan dengan cara unjuk rasa baik di lokasi proyek juga di kantor PTPN II kebun Arso. Sayang sekali penanganan pihak pemerintah menggunakan pendekatan keamanan dengan cara menempatkan ABRI dan intel-intel di lo-

kasi seakan-akan penggusuran kebun sagu berjalan aman.

SIMPULAN

Secara historis, konflik tanah di Papua pada umumnya disebabkan adanya perbedaan prinsip tentang hak atas tanah antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah. Konflik tanah di Arso, sumbernya adalah kebijakan pembangunan yang mengabaikan keberadaan dan peran masyarakat hukum adat.

Sejak pemerintah berencana membangun perkebunan kelapa sawit yang menggunakan tanah masyarakat sampai dengan pembebasan tanah, keberadaan masyarakat sebagai pemilik tanah terus diabaikan. Masyarakat tidak pernah diikutsertakan dalam rencana pembangunan dengan menggunakan tanah adat yang menurut adat adalah miliknya. Protes-protes secara spontan sudah dilakukan untuk menentang kebijakan pemerintah yang tidak adil karena tidak menghargai keberadaan dan hak milik masyarakat.

Kebijakan yang ditentang adalah perencanaan yang *top down*, tanpa musyawarah terlebih dahulu dengan masyarakat. Ketika peristiwa pembebasan tanah oleh *yuskwondur* kepada pemerintah, *sagaiken* tidak diikutsertakan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut tanah mereka.

Konflik tanah di Arso sulit diselesaikan karena tuntutan masyarakat tetap diabaikan. Konflik sesungguhnya fungsional untuk melakukan perubahan sosial, untuk mendorong dinamika dalam masyarakat. Namun, bila konflik itu berlangsung dengan penguasa, dalam posisi yang tidak seimbang, maka pengungkapannya dilakukan dengan protes seperti contoh unjuk rasa.

Selanjutnya, salah satu sumber

ketidakadilan sosial ekonomi yang diderita oleh masyarakat di Indonesia termasuk Papua adalah implementasi UUD 1945 pasal 33 ayat (2-3). Pasal-pasal tersebut berturut-turut mengamanatkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, dan bahwa bumi dan air dan seluruh kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Dewi Fortuna (ed). 2005. *Konflik Kekerasan Internal: Tinjauan sejarah, Ekonomi-Politik, dan Kebijakan di Asia Pasifik*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Boelaars, Jan. 1992. *Manusia Papua: Dahulu, Sekarang, Masa Depan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Djopari, John, R.G. 1993. *Pemberontakan Organisasi Papua Merdeka*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Erari, Karel Phil. 1999. *Tanah Kita, Hidup Kita: Hubungan Manusia dan Tanah di Papua Sebagai Persoalan Teologis*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Hovenkamp, W.A. 1945. "Hollandia" dalam Feuilletau de Bruyn, (ed). *Tijdschrift Nieuw Guinea*. Den Haag: Haagsche Drukkerij en Uitgeversmaatschappij.
- Hovenkamp, W.A; (ed). 1936. "Kolonisatie": Overzicht van den Stand der Kolonisatie". Dalam *Tijdschrift Nieuw Guinea*. Amsterdam: de Busy.
- Johnson, Doyle Paul. 1986. *Teori Sosiologi: Klasik dan Modern*Jilid I, II. Terjemahan Robert M.Z. Lawang. Jakarta: PT Gramedia.
- Jongga, John. 1993. "Dampak PIR Kelapa Sawit Terhadap Ruang Gerak Masyarakat Arso". Kabar dari Kampung (KdK) No.61 Tahun XI, Agustus 1993. Jayapura: Yayasan Pengembangan Masyarakat Desa Papua (YPMD-Papua).
- Rombouts P.W. 1989. *Lima Puluh Tahun Misi Katolik di Daerah Perbatasan: Mulai di Arso 22 Mei 1939 sampai dengan 22 Mei 1989*. Jayapura: Keuskupan Jayapura.
- Ruwiastuti, Maria Rita. 1990. "Sistem Pemilikan, Penguasaan dan Penggunaan Tradisional atas Tanah: Menurut Hukum Kebiasaan Orang-orang Auwyu di Gimikya dan Homli-nya Kecamatan Edera Merauke Jayapura". Makalah, Yayasan Kerjasama Pendidikan Hukum Masyarakat Jayapura.
- Samsuddin. 1995. *Pergolakan di Perbatasan: Operasi Pembebasan Sandera Tanpa Pertumpahan Darah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Subandrio. 2001. *Meluruskan Sejarah Perjuangan Papua*. Jakarta: Yayasan Kepada Bangsa.
- Sumardjono, Maria S.W. 2000. *Kebijakan Pertahanan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.