

**UJUDJI TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN  
UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BERASAL DARI TANAH ULAYAT DAN  
TANAH MILIK ADAT DI KOTA JAYAPURA PROVINSI PAPUA**

**SKRIPSI**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh  
Sebutan Sarjana Sains Terapan**



Oleh :

**RENARDY GABRIEL MARTUA HAPOSAN TAMBUNAN**

**NIM : 2091759/P**



## INTISARI

Ketersediaan tanah merupakan modal vital dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Wilayah daratan Papua yang demikian luas dengan penguasaan tanah yang didominasi oleh masyarakat adat berimplikasi pada semakin pentingnya keberadaan tanah adat dalam rangka penyediaan tanah untuk pembangunan tersebut. Namun upaya proses pelepasan tanah ulayat dan tanah milik adat mengalami berbagai kendala sehingga berakibat pada terjadinya hambatan dalam pelaksanaan pembangunan. Sehubungan dengan hal itu, maka penelitian ini dilakukan untuk: 1) mengetahui prosedur pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang berasal dari tanah ulayat dan tanah milik adat, 2) hal-hal yang menjadi kendala dalam proses pelepasan tanahnya, 3) upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi berbagai kendala tersebut. Penelitian ini dilaksanakan di Kota Jayapura.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan populasi seluruh pelepasan tanah adat dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dari tahun 1994 sampai 2002. Data penelitian dikumpulkan melalui wawancara, kuesioner, dokumentasi, dan kepustakaan. Teknik analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh yang berupa hasil wawancara, kuesioner, dan dokumentasi serta kepustakaan disusun sedemikian rupa kemudian diklasifikasikan dan dibuat kategori-kategori untuk dianalisis secara deskriptif. Dengan pendekatan kualitatif, data tersebut diinterpretasikan sehingga akan memperoleh gambaran keadaan yang sesungguhnya mengenai: prosedur pelaksanaan pengadaan tanah yang berasal dari tanah ulayat dan tanah milik adat, kendala-kendala dalam proses pelepasan tanahnya serta upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi berbagai kendala dalam proses pelepasan tanah tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat dikemukakan bahwa : 1) prosedur pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang berasal dari tanah ulayat dan tanah milik adat dilakukan dengan 2 cara yaitu dapat dilakukan secara langsung melalui jual beli atau hibah dan melalui kegiatan pengadaan tanah dengan melibatkan Panitia Pengadaan Tanah dengan tahap pelaksanaannya sebagaimana diatur oleh Keppres 55 Tahun 1993 dan PMNA/Kepala BPN No 1 Tahun 1994, 2) kendala-kendala dalam proses pelepasan tanah ulayat dan tanah milik adat meliputi ganti rugi, tumpang tindih pengakuan kepemilikan tanah, tumpang tindih batas-batas penguasaan pemilikan tanah, penggarapan tanah oleh masyarakat bukan pemilik tanah, dan keterbatasan dana



## DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
INTISARI.....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
BAB I. PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Penelitian .....	1
B. Perumusan Masalah .....	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	8
1. Tujuan Penelitian .....	8
2. Kegunaan Penelitian.....	8
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN .....	10
A. Tinjauan Pustaka .....	10
1. Hak-Hak Atas Tanah Masyarakat Adat.....	10
2. Masyarakat Hukum Adat.....	17
3. Kegiatan Pengadaan Tanah .....	20
4. Kondisi Obyektif Permasalahan Tanah Adat Di Kota Jayapura .....	27



BAB III. METODE PENELITIAN .....	34
A. Metode Penelitian .....	34
B. Populasi .....	35
C. Pengumpulan Data .....	35
1 Jenis Data.....	35
2 Metode Pengumpulan Data .....	35
3 Alat Pengumpulan Data.....	36
D. Teknik Analisis Data.....	37
BAB IV. GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN .....	39
A. Kondisi Fisik.....	39
B. Penggunaan Tanah.....	42
C. Pelayanan Sosial .....	43
D. Kependudukan.....	46
E. Perekonomian .....	48
BAB V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	50
A. Hasil Penelitian .....	50
1. Penggunaan Tanah Ulayat Dan Tanah Milik Adat Untuk Pembangunan Kepentingan Umum.....	50
2. Pengadaan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Saluran Drainase Untuk Menanggulangi Bencana Banjir.....	54
3. Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk	



4. Gugatan Dan Permasalahan Yang Timbul Akibat Pembangunan Saluran Drainase.....	79
5. Kendala-Kendala Dalam Proses Pelepasan Tanah Ulayat Dan Tanah Milik Adat Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	82
6. Upaya-Upaya Yang Dilakukan Untuk Mengatasi Berbagai Kendala Dalam Proses Pelepasan Tanah Adat .....	92
B. Pembahasan.....	99
1. Tinjauan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum .....	97
2. Permasalahan Pelepasan Tanah Adat .....	107

## BAB VI. PENUTUP

A. Kesimpulan .....	112
B. Saran .....	113

## DAFTAR PUSTAKA

## LAMPIRAN

## RIWAYAT HIDUP



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Seiring dengan bergulirnya Otonomi Khusus berdasarkan Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Pemerintah Daerah Papua berbenah diri untuk lebih meningkatkan lagi pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Kewenangan yang luas untuk mengurus daerahnya sendiri sebagai esensi pemberian Otonomi Khusus ini mendorong Pemerintah Daerah Provinsi Papua untuk segera menyusun kebijakan dan strategi pembangunan bagi kesejahteraan masyarakatnya berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat Papua. Terutama untuk mengejar berbagai ketertinggalannya selama ini dibandingkan dengan daerah-daerah lain di semua aspek kehidupan.

Provinsi Papua yang terletak paling ujung timur Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan provinsi yang paling luas di seluruh Indonesia. Kondisi geografis wilayahnya yang sebagian besar berupa topografi pegunungan dan lembah mengakibatkan kesulitan dalam hubungan transportasi dan komunikasi yang bisa menjangkau seluruh daerah ini. Kegiatan perekonomian penduduk di wilayah ini



berpindah-pindah serta kehidupan masyarakat yang bersangkutan masih terikat oleh kungkungan tatanan adat setempat. Dengan kondisi demikian, pelaksanaan pembangunan disana mendapat tantangan dan hambatan yang serius. Konsentrasi pembangunan hanya pada daerah-daerah tertentu menjadi pilihan yang diambil ketika dihadapkan pada keterbatasan sumber daya untuk pelaksanaan pembangunan dengan wilayah yang demikian luas itu. Akibatnya, ketimpangan pembangunan yang tidak merata di daerah ini tidak bisa dihindarkan. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan tujuan Otonomi Khusus itu sendiri yang mendorong pelaksanaan pembangunan di Papua untuk mewujudkan kemakmuran bersama masyarakat Papua.

Pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua maupun Otonomi Daerah di seluruh provinsi di Indonesia melahirkan wacana baru berupa keinginan masyarakat di berbagai daerah untuk melakukan pemekaran wilayahnya. Merebaknya tuntutan masyarakat akan pemekaran wilayah tidak terlepas dari keinginan untuk merasakan hasil pembangunan secara merata dengan segala kewenangan untuk mengurus dirinya sendiri. Hampir seluruh daerah di Indonesia merumuskan langkah-langkah kebijakan pemekaran wilayahnya, baik itu pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten dan kota.

Munculnya semangat pemekaran wilayah disertai dengan



segera dihadapi adalah upaya menyiapkan pembangunan infrastruktur dan berbagai fasilitas instansi pemerintahan agar dapat menyelenggarakan administrasi pemerintahan di daerah yang mengalami pemekaran secara tertib dan lancar. Termasuk pula pembangunan proyek sarana dan prasarana infrastruktur yang berorientasi pada kepentingan umum dalam rangka pemberian pelayanan yang optimal kepada masyarakat merupakan kebutuhan yang harus segera dipenuhi.

Sehubungan dengan hal di atas, dalam dimensi pembangunan, tanah merupakan salah satu modal yang sangat vital untuk kegiatan pembangunan secara fisik. Artinya, semua pembangunan fisik yang dilaksanakan manusia membutuhkan tanah sebagai wadah atau tempat berdirinya hasil-hasil kegiatan pembangunan tersebut. Pembangunan fisik yang dilakukan secara terus-menerus dan bergerak pesat menuntut adanya ketersediaan tanah yang besar dan sesegera mungkin bisa memperoleh tanah tersebut. Kenyataan ini menjadi masalah yang dilematis mengingat keberadaan tanah yang sifatnya statis, tidak pernah bertambah, harus mampu mengimbangi kebutuhan pembangunan akan tanah yang cenderung dinamis dan bergerak sangat cepat.

Sebagaimana halnya yang terjadi di seluruh wilayah



juga dihadapkan pada masalah ketersediaan tanah. Wilayah Provinsi Papua yang demikian luas tidak otomatis dapat memecahkan permasalahan mengenai ketersediaan tanah untuk proyek pembangunan. Banyak faktor yang menjadi kendala dalam upaya penyediaan tanah untuk pembangunan tersebut. Kondisi geografis wilayah Papua dengan karakteristik topografi berupa pegunungan dan lembah mendominasi wilayah ini secara umum. Dengan karakteristik topografi wilayah yang demikian menimbulkan kesulitan tersendiri dalam upaya menyediakan tanah yang layak dipergunakan untuk pelaksanaan proyek-proyek pembangunan.

Persoalan serius lainnya yang ada di Provinsi Papua menyangkut karakteristik hak penguasaan atas tanah yang ada di daerah ini. Berdasarkan pengamatan dan berbagai tulisan yang dibaca penulis selama ini diketahui bahwa penguasaan tanah di Papua didominasi oleh masyarakat hukum adat yang bersifat kepemilikan kolektif. Serpara (1991) menyatakan kurang lebih 70 % tanah di Papua dikuasai masyarakat hukum adat (John Wiclif Aupa, 1997: 3) .

Di Provinsi Papua, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 baru diberlakukan pada Tanggal 26 September 1971 dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1971. Dengan berlakunya Undang-Undang tersebut (UUPA), maka berlaku pula



Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan lain yang lebih tinggi.

Dengan demikian keberadaan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Papua diakui keberadaannya dengan syarat tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan lainnya yang lebih tinggi sepanjang kenyataannya masih ada.

Namun kenyataannya dalam penerapannya menimbulkan berbagai kendala, sehingga terlihat Hak Ulayat itu seolah-olah menjadi penghambat dalam pembangunan. Hal ini disebabkan masyarakat hukum adat masih menganggap tanah sebagai tanah tumpah darah yang tidak boleh diganggu oleh siapapun. Masalah lainnya, tanah ulayat di lapangan tidak mempunyai batas yang jelas, masih ada perbedaan persepsi mengenai pengertian tanah ulayat dan tanah milik adat (John Wiclif Aufa dalam Seminar Nasional Mahasiswa Irian Jaya Tahun 1999).

Salah satu upaya penyediaan tanah untuk kegiatan pembangunan adalah melalui kegiatan Pengadaan Tanah. Dalam kegiatan pengadaan tanah dilakukan proses pelepasan atau



antara pemegang hak atas tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Adapun pengaturan pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah lebih lanjut diatur dengan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini adalah Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan PMNA No.1 Tahun 1994.

Di Indonesia, sesuai dengan Hukum Tanah Nasional yang dianutnya, mengenal macam-macam penguasaan hak atas tanah meliputi; Tanah Hak, Tanah Negara, dan Tanah Adat/Ulayat. Sehubungan dengan hal di atas, sebagian kalangan berpendapat bahwa pengaturan pengadaan tanah berdasarkan Keppres 55 Tahun 1993 belum sepenuhnya mengakomodir berbagai aspek atas macam-macam penguasaan hak atas tanah tersebut. Misalnya untuk pengaturan pelepasan Tanah Adat/Ulayat, Keppres 55 Tahun 1993 belum memberikan perhatian khusus terhadap nilai budaya religus atas tanah tersebut. Selanjutnya apabila masyarakat adat tidak mau melepaskan tanah adatnya, tidak ada ketentuan dalam Keppres tersebut yang menjelaskan tindakan yang diambil dengan adanya sikap penolakan tersebut. Tidak sebagaimana yang berlaku atas tanah hak yang bisa ditindak dengan Pencabutan Hak melalui Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961.



Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menyusun penulisan mengenai pelaksanaan pengadaan tanah yang berasal dari tanah ulayat dan tanah milik adat untuk pembangunan bagi kepentingan umum di Kota Jayapura. Adapun judul penulisan skripsi yang mendasari penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah :

**“ STUDI TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BERASAL DARI TANAH ULAYAT DAN TANAH MILIK ADAT DI KOTA JAYAPURA PROVINSI PAPUA”.**

## **B. Perumusan Masalah**

Penulis merumuskan masalah penelitiannya sebagai berikut :

1. Bagaimana prosedur pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang berasal dari tanah ulayat dan tanah milik adat di Kota Jayapura ?
2. Hal-hal apa yang menjadi kendala dalam proses pelepasan hak atas tanah ulayat dan tanah milik adat tersebut?
3. Upaya-upaya apa yang dilakukan untuk mengatasi berbagai kendala dalam proses pelepasan hak atas tanah ulayat dan tanah milik adat tersebut tersebut?



## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui prosedur pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang berasal dari tanah ulayat dan tanah milik adat.
- b. Untuk mengetahui hal-hal yang menjadi kendala dalam proses pelepasan hak atas tanah ulayat dan tanah milik adat.
- c. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi berbagai kendala dalam proses pelepasan hak atas tanah ulayat dan tanah milik adat tersebut.

### 2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang diperoleh atas penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Memperkaya, memperluas, dan memperdalam pengetahuan peneliti mengenai pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang berasal dari tanah ulayat dan tanah milik di Kota Jayapura.
- b. Untuk memberikan informasi maupun sumbangan pemikiran



bidang pertanahan yang berkaitan dengan Hak-Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat.



## BAB VI

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Pembangunan khususnya pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan di Kota Jayapura tidak dapat dilepaskan dari keberadaan tanah ulayat dan tanah milik adat yang sangat dominan dan dikuasai oleh masyarakat hukum adat di Provinsi Papua.
2. Proses pelaksanaan pengadaan tanah di Kota Jayapura dilakukan dengan 2 cara yaitu dilakukan secara langsung melalui jual beli atau hibah dan melalui kegiatan pengadaan tanah dengan tahapan-tahapan pelaksanaan sebagaimana yang diatur oleh Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan PMNA/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994.
3. Tuntutan kebutuhan uang bagi masyarakat adat mendorong masyarakat adat menuntut ganti rugi dalam bentuk uang atas pelepasan tanah ulayat maupun tanah milik adat yang dilakukannya dan menimbulkan perbuatan-perbuatan spekulatif



4. Hal-Hal yang menjadi kendala dalam proses pelepasan tanah ulayat dan tanah milik adat dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yaitu:
  - a. tuntutan ganti rugi atas tanah yang dilepaskan haknya;
  - b. tumpang tindih pengakuan kepemilikan tanah;
  - c. tumpang tindih batas-batas penguasaan pemilikan tanah;
  - d. penggarapan tanah oleh pihak lain yang bukan pemilik tanah;
  - e. keterbatasan dana Pemerintah.
5. Upaya-upaya yang dilakukan dalam mengatasi berbagai kendala dalam proses pelepasan tanah ulayat dan tanah milik adat dilakukan melalui pola pendekatan sosial dan pendekatan yuridis/hukum.

## **B. Saran**

Penulis memberikan sarannya sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah Provinsi Papua hendaknya berperan aktif mendorong dan mendukung penguatan eksistensi Lembaga Musyawarah Adat Papua yang positif. Keberadaan Lembaga Musyawarah Adat ini akan berperan dalam penyelesaian permasalahan tanah adat yang ada pada lingkungan adatnya,



2. Perlu kiranya dibentuk mitra kerjasama antara Pemerintah Daerah, Masyarakat Adat dan Kantor Pertanahan secara kelembagaan yang berfungsi sebagai sarana diskusi bersama dan turut membantu mencari solusi atas berbagai permasalahan tanah adat. Dalam mitra kerja ini dapat diharapkan adanya penyatuan persepsi terhadap perbedaan-perbedaan nilai Hukum Tanah Nasional dan Hukum Tanah Adat.
3. Segera menyusun Peraturan Daerah dan implementasinya di lapangan sebagaimana yang dimaksud oleh PMNA/ Kepala BPN No 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Adat.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, H (1994) Kedudukan Hukum Adat dalam PerUndang-undangan Agraria Indonesia. Akademika Pressindo, Jakarta.
- Abdurrahman, H. (1996) Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah, Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Arikunto, S. (1996) Prosedur Penelitian. Rineka Cipta, Jakarta.
- Harsono, B. (1995) Hukum Agraria Indonesia. Djambatan, Jakarta.
- John Wiclif Aufa (1997), Eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Sentani Ditinjau Dari Undang-undang Pokok Agraria. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Papua. (2002) Hukum Agraria Dan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
- Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Papua. (2002) Permasalahan Tanah Di Provinsi Papua.
- Nazir, M. (1988). Metode penelitian. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Perumusan Hasil Penelitian Hukum Adat Tanah Pada Kabupaten Daerah Tingkat II Jayapura (1979).
- Ribut Handoko (2000). Gugatan Masyarakat Adat Kampung Kayu Pulau dan Kayu Batu Atas Tanah Dan Pantai/ Perairan Laut Di APO Dok II Jayapura Terhadap Pemerintah Daerah Propinsi Irian Jaya.
- Skrripsi Program Diploma IV Pertanahan Sekolah Tinggi



Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. (2003). Pedoman Penulisan Proposal Penelitian Dan Skripsi Pada STPN.

Seri Kumpulan Kliping (1993). Hilangnya Hak Kami Atas Tanah. Yayasan Pengembangan Masyarakat Desa Irian Jaya (YPMD IRJA).

Serpara, J.S. (1995) Hak Adat Tanah Di Irian Jaya Dalam Kaitannya Dengan Sengketa Tanah.

Serpara, J.S. (1998) Masalah Tanah Hak Pertuanan/ Ulayat di Irian Jaya .

Singarimbun, M dan Sofian Effendi. (1989). Metode Penelitian Survei. LP3ES, Jakarta.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Soekanto, S. (1983) Hukum Adat Indonesia. Rajawali, Jakarta.

Soepomo, R. (1997) Bab- Bab Tentang Hukum Adat. Pradnya Paramita, Jakarta.

Sudiyat, I (1981) Hukum Adat. Liberty, Yogyakarta.

Seminar Nasional Pertanahan Mahasiswa Irian Jaya Tahun 1999 di Yogyakarta.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelidikan Masalah