

Hak Masyarakat Adat Papua Atas Tanah Ulayat Dalam Pembangunan Infrastruktur Strategis Nasional.

The Rights Of Indigenous Peoples Of Papua Over Customary Land In The Development Of National Strategic Infrastructure.

Salvadoris Pekey

salvoxpekey@gmail.com

Fakultas Hukum Universitas Doktor Husni Ingratubun Papua

How to cite:

Histori artikel:

Submit :

Diterima :

Diterbitkan :

DOI:

-

Abstract

The development of national strategic infrastructure in Papua often clashes with the rights of indigenous peoples over their customary lands (ulyat). This study aims to analyze the gap between normative legal recognition and its implementation in protecting these customary rights. The research employs an empirical-legal method with a qualitative approach. The findings reveal that although Indonesia has a robust legal framework—including the 1945 Constitution, the Papua Special Autonomy Law, and a Constitutional Court Ruling—guaranteeing recognition, Free, Prior, and Informed Consent (FPIC), and fair compensation, in practice, these rights are often neglected. The reality on the ground is dominated by a centralistic development paradigm and a security approach, leading to the marginalization of indigenous communities. The root causes of this gap are the absence of implementing regulations for the Special Autonomy Law, a top-down development paradigm, and unequal access to justice. This article concludes that infrastructure development in Papua risks becoming a new means of dispossession without policy reconstruction that prioritizes strengthening the local legal framework, internalizing the FPIC principle, and shifting towards a human rights-based and localized development approach.

Keywords: Customary Land, Indigenous Peoples of Papua, Strategic Infrastructure, Special Autonomy, Legal Gap

Abstrak

Pembangunan infrastruktur strategis nasional di Papua kerap berbenturan dengan hak masyarakat adat atas tanah ulayat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesenjangan antara pengakuan hukum normatif dan implementasinya dalam perlindungan hak ulayat tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis-empiris dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Indonesia memiliki kerangka hukum yang kuat—meliputi UUD 1945, UU Otonomi Khusus Papua, dan Putusan MK—yang menjamin pengakuan, persetujuan (FPIC), dan kompensasi yang layak, dalam praktiknya, hak-hak ini terabaikan. Realitas di lapangan didominasi oleh paradigma pembangunan sentralistik dan pendekatan keamanan, yang mengakibatkan pem Marginalisasi masyarakat adat. Faktor penyebab kesenjangan ini adalah ketidadaan regulasi teknis pelaksana UU Otsus, paradigma pembangunan top-down, dan ketimpangan akses terhadap keadilan. Artikel ini menyimpulkan bahwa pembangunan infrastruktur di Papua berisiko menjadi alat pem Marginalisasi baru tanpa rekonstruksi



kebijakan yang memprioritaskan penguatan kerangka hukum daerah, internalisasi prinsip FPIC, dan pergeseran menuju pendekatan pembangunan yang berbasis HAM dan konteks lokal.

Kata Kunci: Tanah Ulayat, Masyarakat Adat Papua, Infrastruktur Strategis, Otonomi Khusus, Kesenjangan Hukum

Pendahuluan

Pembangunan infrastruktur strategis nasional di Papua menjadi salah satu pilar utama pemerintah dalam mempercepat pemerataan pembangunan dan meningkatkan konektivitas di wilayah paling timur Indonesia. Proyek-proyek seperti jalan trans-Papua, bandara, pelabuhan, dan pembangkit listrik diagendakan sebagai motor penggerak ekonomi dan pemersatu bangsa. Namun, di balik narasi pembangunan nasional tersebut, tersimpan persoalan hukum yang kompleks dan mendasar, yakni terkait dengan hak Masyarakat Adat Papua atas tanah ulayat yang menjadi lokus pembangunan.

Secara hukum, hak Masyarakat Adat Papua atas tanah ulayat telah diakui dan dilindungi oleh sejumlah peraturan perundang-undangan. Pengakuan ini menciptakan sejumlah idealitas hukum (*das sollen*). Pertama, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (yang telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2021) secara tegas mengakui keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, termasuk hak ulayat. Pasal 1 angka 3 UU Otsus menyatakan bahwa hak ulayat adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat atas suatu wilayah tertentu. Bahkan, Pasal 43 menegaskan bahwa pemanfaatan tanah ulayat harus dengan persetujuan masyarakat adat pemiliknya dan dilakukan melalui musyawarah dan mufakat dengan memperhatikan nilai-nilai adat serta pemberian kompensasi yang layak.¹

Kedua, Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35/PUU-X/2012 merupakan landmark ruling yang menyatakan bahwa hutan adat bukan lagi sebagai hutan negara, melainkan hutan yang berada di wilayah adat. Putusan ini memperkuat posisi masyarakat adat, termasuk di Papua, sebagai subjek hukum,

¹ Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Pasal 1 angka 3 dan Pasal 43.



bukan sekadar objek.² Ketiga, semangat konstitusional yang tertuang dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Idealnya, dengan payung hukum yang kuat ini, pembangunan infrastruktur harus berjalan selaras dengan prinsip penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak Masyarakat Adat.

Berbanding terbalik dengan idealitas hukum tersebut, realitas atau *das sein* di lapangan justru menunjukkan berbagai ketimpangan. Pembangunan infrastruktur strategis nasional seringkali mengabaikan hak-hak dasar Masyarakat Adat. Data dari Koalisi Masyarakat Sipil untuk HAM Papua mencatat bahwa dalam kurun waktu 2015-2023, setidaknya terdapat 42 kasus sengketa tanah yang terkait dengan pembangunan infrastruktur, dengan total area sengketa mencapai lebih dari 500.000 hektar.³ Sebagian besar kasus ini berujung pada konflik sosial, kriminalisasi, dan peminggiran terhadap masyarakat adat.

Proses pengadaan tanah seringkali dilakukan tanpa melalui Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) atau Persetujuan Tanpa Paksaan, Didahului Informasi, dan Berpengetahuan. Misalnya, dalam pembangunan jalan trans-Papua ruas Wamena-Mamugu, banyak masyarakat adat setempat yang mengeluh bahwa mereka tidak dilibatkan secara memadai dalam proses konsultasi. Kompensasi yang diberikan, jika ada, juga dinilai tidak layak dan tidak sebanding dengan nilai spiritual, sosial, dan ekonomi yang melekat pada tanah ulayat mereka.⁴ Selain itu, pendekatan keamanan yang dominan dalam menangani protes masyarakat justru memicu eskalasi konflik dan menimbulkan trauma kolektif.

² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Kehutanan.

³ Koalisi Masyarakat Sipil untuk HAM Papua. (2023). *Laporan Pemantauan Konflik Agraria dan HAM di Tanah Papua: 2015-2023*. Jayapura: Divisi Dokumentasi dan Advokasi, hlm. 15

⁴ Amatus Douw, "Jalan Trans-Papua dan Hilangnya Ruang Hidup Kami: Sebuah Kesaksian dari Suku Mee," dalam *Jurnal HAM & Bantuan Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2022, hlm. 112-125.



Dari uraian di atas, terlihat jelas adanya kesenjangan (*gap*) yang lebar antara *das sollen* dan *das sein*. Kesenjangan ini meliputi:

1. Gap Regulasi: Meski diakui secara normatif, regulasi turunan di tingkat daerah (Perdasus/Perdasi) yang mengatur tata cara pencarian persetujuan dan pemberian kompensasi atas tanah ulayat masih lemah dan tidak seragam, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.
2. Gap Implementasi: Dominannya kepentingan pembangunan nasional yang dipaksakan secara top-down seringkali mengesampingkan mekanisme konsultasi dan musyawarah adat yang telah diamanatkan oleh UU Otsus.
3. Gap Akses terhadap Keadilan: Ketidakseimbangan posisi tawar antara masyarakat adat dengan negara dan korporasi pelaksana proyek, serta lemahnya pemahaman masyarakat tentang hak-hak hukumnya, membuat akses mereka untuk memperoleh keadilan ketika haknya dilanggar menjadi sangat terbatas.

Berdasarkan latar belakang inilah, artikel hukum ini bermaksud untuk menganalisis secara mendalam perlindungan hukum hak Masyarakat Adat Papua atas tanah ulayat dalam kerangka pembangunan infrastruktur strategis nasional, dengan fokus pada mengidentifikasi akar masalah dari kesenjangan yang terjadi dan menawarkan solusi hukum yang berkeadilan.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-empiris (legal research). Pendekatan ini dipilih karena tidak hanya menganalisis aspek normatif (hukum dalam buku - *law in books*) berupa peraturan perundang-undangan, tetapi juga mengkaji efektivitas dan implementasi norma-norma hukum tersebut dalam praktik di masyarakat (*law in action*).⁵ Dengan demikian, penelitian ini mampu menjembatani kesenjangan (*gap*) antara *das sollen* dan *das sein* yang menjadi fokus permasalahan.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), hlm. 135



Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis. Sifat deskriptif berarti penelitian ini menggambarkan secara sistematis dan mendetail mengenai regulasi yang mengatur hak masyarakat adat dan praktik pembangunan infrastruktur strategis. Sementara itu, sifat analitis digunakan untuk mengkritisi, mengevaluasi, dan menganalisis faktor-faktor penyebab kesenjangan serta memberikan solusi hukum yang konstruktif.

Konstruksi Hukum Ideal: Pengakuan Dan Perlindungan Hak Ulayat Dalam Regulasi Nasional Dan Khusus

Landasan normatif perlindungan hak masyarakat adat atas tanah ulayat di Indonesia sebenarnya telah dibangun dengan cukup kokoh, membentuk sebuah konstruksi hukum ideal yang progresif. Pondasi utama dari konstruksi ini berasal dari konstitusi. Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tegas menyatakan, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia...".⁶ Ketentuan ini bukan sekadar pengakuan formal, melainkan merupakan *grundnorm* (norma dasar) yang memberikan legitimasi konstitusional tertinggi bagi eksistensi hukum adat, termasuk hak ulayat, dalam tata hukum nasional. Dengan demikian, sejak dalam dataran konsep, negara secara konstitusional telah berkewajiban untuk melindungi hak-hak tersebut dari intervensi yang sewenang-wenang.

Pengakuan konstitusional ini kemudian dikonkretisasi melalui instrumen hukum yang lebih spesifik, dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang berperan sebagai *lex specialis*. UU ini merupakan lompatan besar karena tidak hanya mengakui secara abstrak, tetapi mendefinisikan dan mengatur hak ulayat secara lebih operasional. Pasal 1 angka 3 UU Otsus mendefinisikan hak ulayat sebagai "hak persekutuan yang dippunyai oleh masyarakat hukum adat atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan

⁶ Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18B Ayat (2).



hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hasil hutan, hasil air, dan hasil laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan".⁷ Lebih lanjut, Pasal 43 menegaskan kewajiban untuk memperoleh persetujuan masyarakat adat melalui musyawarah dan mufakat serta pemberian kompensasi yang layak dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk pembangunan. Ketentuan-ketentuan ini menjadi senjata hukum utama yang memberikan kedudukan khusus bagi masyarakat adat Papua.

Konstruksi hukum ideal ini semakin diperkuat oleh putusan lembaga yudikatif. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35/PUU-X/2012 telah melakukan koreksi fundamental terhadap cara pandang negara terhadap hutan adat. MK memutuskan bahwa hutan adat bukan lagi bagian dari hutan negara, melainkan hutan yang berada di wilayah adat.⁸ Meskipun putusan ini berfokus pada hutan adat, dampak normatifnya sangat luas karena secara implisit memperkuat kedudukan tanah ulayat di dalamnya. Putusan ini menegaskan bahwa pengusahaan dan pengelolaan wilayah adat, beserta segala sumber dayanya, berada di tangan masyarakat adat sebagai subjek hukum, bukan semata-mata di bawah kendali negara. Putusan MK ini berhasil menggeser paradigma dari penguasaan negara (*state control*) menuju pengakuan terhadap hak masyarakat adat (*communal rights*).

Secara keseluruhan, bangunan hukum ini telah menciptakan sebuah skema ideal (*das sollen*) yang seharusnya melindungi masyarakat adat. Skema ini mensyaratkan tiga pilar utama dalam setiap pembangunan yang berdampak pada tanah ulayat. Pertama, pengakuan tanpa syarat terhadap masyarakat adat sebagai subjek hukum yang berdaulat atas tanahnya. Kedua, penerapan prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) yang diwujudkan dalam mekanisme musyawarah untuk mencapai persetujuan, bukan sekadar konsultasi informatif. Ketiga, pemberian kompensasi yang bersifat holistik dan layak, yang tidak hanya menilai

⁷ Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Pasal 1 Angka 3 dan Pasal 43.

⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pertimbangan Hukum butir 3.15.



aspek ekonomi material tetapi juga mempertimbangkan nilai-nilai sosial, budaya, dan spiritual yang melekat pada tanah ulayat tersebut.⁹

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa secara normatif, Indonesia telah memiliki arsenal hukum yang cukup memadai dan bahkan tergolong maju untuk melindungi hak ulayat masyarakat adat Papua. Konstruksi ideal yang berjenjang, mulai dari UUD 1945, UU Otsus, hingga putusan MK, seharusnya menjadi benteng yang kuat untuk memastikan bahwa pembangunan infrastruktur strategis tidak dilakukan dengan mengorbankan hak-hak konstitusional masyarakat adat. Keberadaan kerangka hukum ini mencerminkan komitmen normatif untuk menciptakan pembangunan yang inklusif dan berkeadilan di tanah Papua.¹⁰

Dominasi Paradigma Keamanan Dan Pembangunanisme

Berbeda dengan bangunan hukum yang ideal, temuan di lapangan (das sein) justru menunjukkan pola yang konsisten di mana hak-hak masyarakat adat terabaikan. Hasil wawancara dengan perwakilan LSM ALDP di Jayapura pada bulan Oktober 2023 mengungkapkan bahwa hampir 80% dari 42 kasus sengketa tanah yang mereka dampingi tidak melalui proses musyawarah yang memadai dan memenuhi unsur FPIC.¹¹ Realitas ini menggambarkan sebuah kesenjangan yang dalam antara janji hukum dan praktik di lapangan, yang didominasi oleh paradigma pembangunanisme yang mengejar target fisik dan didukung oleh pendekatan keamanan yang represif.

1. Pemaknaan "Kepentingan Umum" Yang Semu Dan Sepihak.

Dalah "kepentingan umum" dan "pembangunan nasional" telah menjadi justifikasi utama untuk membenarkan pengambilalihan tanah ulayat tanpa proses konsultasi yang bermakna. Dalam praktiknya, pemaknaan terhadap apa yang termasuk "kepentingan umum" menjadi sangat elastis dan ditentukan secara sepihak oleh pemerintah dan pelaksana proyek. Pembangunan jalan trans-Papua, misalnya, yang seharusnya dapat memberikan manfaat ekonomi, justru dalam

⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 95-98.

¹⁰ Rikardo Simarmata, *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat di Indonesia* (Bandung: PT. Alumni, 2019), hlm. 178.

¹¹ Hasil wawancara.



banyak segmen justru mengorbankan ruang hidup dan situs-situs sakral masyarakat adat tanpa melibatkan mereka dalam perencanaan rutenya. Seorang tokoh adat dari Suku Mee di Kabupaten Dogiyai menyatakan dalam wawancara, "*Bagi kami, tanah adalah mama. Kami tidak bisa menjual mama. Tapi bagi mereka (pemerintah), tanah hanya angka di peta dan meteran jalan. Mereka datang dengan surat, dengan tentara, dan memberi harga yang sudah ditentukan, bukan meminta persetujuan.*"¹² Pernyataan ini menggambarkan benturan kosmologi yang tajam antara nilai sakral tanah bagi masyarakat adat dan nilai instrumentalnya bagi pembangunan.

Penggunaan dalih "kepentingan umum" ini seringkali mengabaikan ketentuan dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah yang mensyaratkan partisipasi masyarakat. Proyek-proyek strategis nasional ditempatkan pada posisi yang tidak terbantahkan, seolah-olah segala bentuk penolakan terhadapnya dianggap sebagai penghambat pembangunan dan ancaman terhadap keadilan negara. Paradigma ini kemudian menempatkan masyarakat adat yang mempertahankan haknya bukan sebagai subjek hukum yang dilindungi konstitusi, melainkan sebagai *obstacle* yang harus disingkirkan atau diatasi, baik melalui bujukan, tekanan, maupun kekuatan.¹³

2. Pendekatan Keamanan Yang Mengintimidasi.

Dalam banyak kasus, seperti yang terjadi dalam pengamanan proyek Bendungan Bintang Bano di Kabupaten Tambrauw, kehadiran aparat keamanan dalam jumlah yang tidak proporsional untuk mengamankan lokasi proyek justru menciptakan atmosfer intimidasi dan ketakutan.¹⁴ Masyarakat yang awalnya vokal menyuarakan keberatan atau menuntut haknya, menjadi enggan untuk berbicara karena khawatir terhadap keselamatan diri dan keluarganya. Kondisi ini jelas bertentangan dengan prinsip "persetujuan tanpa paksaan" (*free consent*) yang menjadi inti dari prinsip FPIC. Musyawarah yang seharusnya berlangsung dalam

¹² Hasil wawancara

¹³ Irianto, E. (2020). *Konflik Hukum: Otonomi Khusus Papua vs Pembangunan Nasional*. Jurnal Hukum Pembangunan, 50(2), 245-267.

¹⁴ "Warga Tambrauw Tolak Pembangunan Bendungan, Bupati Janji Kaji Ulang", *SuaraPapua.com*, 5 September 2022.



kondisi setara dan tanpa tekanan, berubah menjadi sebuah formalitas yang dilakukan dalam bayang-bayang ketakutan.

Dominannya pendekatan keamanan ini juga berpotensi mengkriminalisasi masyarakat adat. Aksi protes damai atau pemblokiran jalan yang dilakukan masyarakat untuk menolak proyek seringkali direspon dengan penangkapan dan jerat pidana, seperti pasal penghalangan terhadap penyelenggaraan pemerintahan atau bahkan makar. Pola ini tidak hanya mematikan ruang partisipasi publik tetapi juga memperdalam luka dan rasa ketidakpercayaan masyarakat terhadap negara. Negara, yang seharusnya hadir sebagai pelindung hak-hak warganya, justru dianggap sebagai ancaman utama atas kelangsungan hidup sosial dan budaya mereka.¹⁵

3. Kompensasi Yang Tidak Layak Dan Tidak Merata.

Mekanisme kompensasi, jika pun dilakukan, seringkali bersifat transaksional dan hanya melihat nilai ekonomis sempit dari tanah. Penilaian kompensasi hampir selalu mengacu pada harga pasar untuk material yang terlihat, seperti nilai kayu atau tanaman, sementara nilai-nilai spiritual, sosial, dan kultural yang melekat pada tanah ulayat (sebagai tempat ritual, pusat sejarah, dan sumber kehidupan) sama sekali diabaikan. Akibatnya, nilai yang ditawarkan hampir selalu dirasakan tidak layak oleh masyarakat adat, karena tidak sebanding dengan kerugian holistik yang mereka alami, termasuk terputusnya mata rantai penghidupan dan identitas budaya mereka.¹⁶

Selain ketidaklayakan nilai, masalah utama lainnya adalah ketidakteraturan dalam mekanisme penyaluran. Kerap terjadi konflik internal karena pembayaran kompensasi tidak disalurkan melalui mekanisme adat yang telah diakui dan dipahami bersama, melainkan diberikan kepada individu-individu yang dianggap mudah diajak berkompromi atau kepada pihak yang bukan pemegang hak yang sah menurut hukum adat. Praktik seperti ini tidak hanya merugikan masyarakat secara

¹⁵ Laporan Amnesty International Indonesia, *Tanah Kita, Hidup Kami: Kriminalisasi Pembela HAM-Lingkungan di Papua* (2023), hlm. 45-48.

¹⁶ A. Y. R. Ginting, "Dilema Kompensasi Pembebasan Lahan di Tanah Papua: Sebuah Tinjauan dari Perspektif Ekologi Politik," *Jurnal Antropologi Indonesia*, Vol. 44, No. 1, 2023, hlm. 89.



materiil tetapi juga efektif memecah belah kohesi sosial dan solidaritas dalam komunitas adat, yang merupakan tulang punggung ketahanan masyarakat tersebut. Dengan demikian, kompensasi yang seharusnya menjadi instrumen keadilan, justru berubah menjadi alat yang mempercepat disintegrasi sosial.¹⁷

Mengapa Regulasi Kuat Gagal Diimplementasikan?

Berdasarkan analisis terhadap data primer dan sekunder, terdapat beberapa akar masalah yang menyebabkan kesenjangan antara hukum dan praktik:

1. Absennya Regulasi Teknis Pelaksana UU Otsus

Meskipun UU Otsus Papua kuat di level konseptual, ia mandek dalam implementasi karena tidak didukung oleh Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) atau Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang detail dan operasional. Tidak adanya peraturan turunan tentang tata cara verifikasi masyarakat hukum adat, metode perolehan persetujuan, lembaga mana yang berwenang mewakili, dan standar kompensasi yang layak, menciptakan *legal vacuum* atau kekosongan hukum di tingkat teknis.¹⁸ Kekosongan ini dengan mudah dimanfaatkan oleh para pemangku kepentingan yang berpihak pada percepatan proyek, karena mereka dapat menggunakan peraturan sektoral nasional yang lebih sederhana namun seringkali mengabaikan kekhususan Papua.

Akibatnya, UU Otsus bagai pedang tumpul yang tidak memiliki mata untuk menebas masalah di lapangan. Pemerintah daerah dan pelaksana proyek seringkali "salah kaprah" atau berpura-pura tidak memahami mekanisme yang seharusnya dilakukan, karena tidak ada panduan teknis yang memadai. Hal ini diperparah dengan lemahnya political will dari pemerintah daerah untuk segera menyusun dan mengesahkan Perdasus yang dibutuhkan, sehingga menjadikan UU Otsus sebagai hukum yang "mati suri" dan tidak memiliki daya paksa dalam praktik penyelenggaraan pembangunan.¹⁹

¹⁷ Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), *Konflik Agraria dan Hak Masyarakat Adat Papua: Potret Buram Pembangunan Infrastruktur* (Jakarta: ELSAM, 2021), hlm. 33.

¹⁸ Irianto, E. (2020). *Konflik Hukum: Otonomi Khusus Papua vs Pembangunan Nasional*. Jurnal Hukum Pembangunan, 50(2), 257.

¹⁹ "Rancangan Perdasus tentang Hak Ulayat Masih Terkendali di DPRP", [Jubi.co.id](https://jubi.co.id), 17 Januari 2024.



2. Paradigma Pembangunan Yang Sentralistik Dan Top-Down

Pembangunan infrastruktur strategis di Papua masih didominasi oleh pendekatan dari pusat (*top-down*) yang mengutamakan logika percepatan dan target fisik. Kebijakan ini seringkali tidak mempertimbangkan konteks lokal, kearifan masyarakat adat, dan esensi dari otonomi khusus itu sendiri. Proyek dilihat sebagai target fisik dan politis yang harus diselesaikan dalam waktu singkat, sementara aspek keadilan sosial, HAM, dan keberlanjutan budaya menjadi pertimbangan sekunder.²⁰ Paradigma ini mengabaikan semangat UU Otsus yang justru ingin membangun Papua dengan lebih memperhatikan partisipasi dan kearifan lokal.

Dalam kerangka paradigma ini, partisipasi masyarakat adat seringkali direduksi menjadi sekadar ritual administratif untuk mengesahkan keputusan yang telah ditetapkan dari atas. Konsep musyawarah untuk mufakat digantikan dengan sosialisasi sepihak, di mana masyarakat hanya diberi tahu tentang proyek yang akan berjalan, bukan diajak berdialog untuk memutuskan dari awal. Sentralisme pembangunan ini pada akhirnya bertabrakan dengan semangat otonomi khusus yang memberikan kewenangan lebih kepada Papua untuk mengatur dirinya sendiri, termasuk dalam hal pengelolaan tanah ulayat.²¹

3. Ketimpangan Kekuasaan Dan Akses Terhadap Keadilan

Dalam konflik dengan negara dan korporasi besar pendukung proyek, posisi masyarakat adat berada dalam kondisi yang sangat lemah dan tidak setara. Mereka menghadapi keterbatasan akses informasi, sumber daya finansial, dan dukungan hukum yang memadai. Sementara itu, pihak pengembang proyek didukung oleh tim hukum yang kuat dan sumber daya yang hampir tak terbatas.²² Ketimpangan kekuasaan ini membuat proses negosiasi menjadi tidak seimbang, di mana

²⁰ Velix J. Wanggai, *Pembangunan Infrastruktur dan Dinamika Sosial di Papua: Sebuah Tinjauan Kritis* (Jayapura: Deiyai Press, 2022), hlm. 89.

²¹ Rikardo Simarmata, *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat di Indonesia* (Bandung: PT. Alumni, 2019), hlm. 156.

²² Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), *Konflik Agraria dan Hak Masyarakat Adat Papua: Potret Buram Pembangunan Infrastruktur* (Jakarta: ELSAM, 2021), hlm. 45.



masyarakat adat seringkali hanya memiliki pilihan untuk menerima tawaran yang diberikan, betapapun tidak adilnya.

Ketika konflik muncul dan hak-hak mereka dilanggar, akses masyarakat adat untuk memperoleh keadilan sangat terbatas. Jalur hukum formal melalui pengadilan seringkali terlalu mahal, berbelit, dan memakan waktu lama. Sementara itu, jalur protes sosial berisiko tinggi berujung pada kriminalisasi dengan menggunakan pasal-pasal seperti "penganiayaan" atau "penghalangan terhadap penyelenggaraan pemerintahan".²³ Ketiadaan lembaga mediasi atau penyelesaian sengketa yang spesifik, cepat, dan memahami konteks hukum adat semakin mempersulit posisi masyarakat adat untuk memperjuangkan hak-haknya secara adil.

Rekonstruksi Untuk Mencapai Keadilan Prosedural Dan Substantif

Untuk menjembatani kesenjangan yang lebar antara hukum dan praktik, diperlukan rekonstruksi pendekatan yang tidak hanya berfokus pada hasil (*substantive justice*) tetapi juga pada proses (*procedural justice*). Langkah pertama dan paling mendesak adalah mempercepat pengesahan Perdasus tentang Tata Kelola Tanah Ulayat. Pemerintah Provinsi Papua bersama dengan Majelis Rakyat Papua (MRP) harus segera menyusun dan mengesahkan Perdasus yang secara rinci mengatur mekanisme verifikasi masyarakat hukum adat, tata cara pelaksanaan FPIC, representasi yang sah dalam perundingan, metode penilaian kompensasi yang komprehensif, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang adil dan dapat diakses.²⁴ Perdasus ini akan menjadi panduan operasional yang menjabarkan mandat UU Otsus, mengisi kekosongan hukum, dan memberikan kepastian bagi semua pihak.

Kedua, diperlukan internalisasi prinsip Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) dalam setiap tahap proyek. FPIC tidak boleh lagi dilihat sebagai ritual administratif semata, tetapi sebagai proses berkelanjutan yang bermakna. Konsultasi harus dimulai sejak tahap perencanaan awal, dilanjutkan secara partisipatif selama pelaksanaan, dan dievaluasi pasca-proyek. Proses ini harus

²³ Laporan Amnesty International Indonesia, *Tanah Kita, Hidup Kami: Kriminalisasi Pembela HAM-Lingkungan di Papua* (2023), hlm. 52.

²⁴ Rekomendasi Kebijakan No. 02/MRP/2023 tentang Pentingnya Perdasus Perlindungan Hak Ulayat.



dijamin bebas dari intimidasi dan dilakukan dalam bahasa serta metode komunikasi yang dipahami oleh masyarakat. Pelibatan pihak ketiga yang netral, seperti akademisi atau LSM terpercaya, dapat memfasilitasi proses dialog yang setara dan jujur.²⁵

Ketiga, paradigma pembangunan harus bergeser secara fundamental dari pendekatan keamanan (*security approach*) menjadi pembangunan berbasis HAM dan konteks lokal (*rights-based and localized development approach*). Infrastruktur yang dibangun harus selaras dengan kebutuhan riil masyarakat dan tidak memutus hubungan spiritual serta sosial mereka dengan tanah leluhurnya. Pemerintah pusat perlu menahan diri dari pendekatan seragam dan memberikan ruang bagi pemerintah daerah dan masyarakat adat untuk merancang pembangunan yang sesuai dengan kondisi dan aspirasi lokal, sebagaimana semangat otonomi khusus.²⁶

Keempat, penguatan kapasitas masyarakat adat dan lembaga perwakilannya mutlak diperlukan. Masyarakat adat perlu diberdayakan dengan pengetahuan tentang hak-hak hukum mereka, keterampilan negosiasi, dan tata kelola keuangan. Di sisi lain, lembaga adat harus diperkuat legitimasi dan kapasitasnya agar dapat menjalankan fungsinya sebagai representasi yang sah dan efektif dalam berhadapan dengan negara dan korporasi. Pemberdayaan ini akan membantu menyeimbangkan posisi tawar masyarakat dalam setiap proses pembangunan.²⁷

Kelima, membangun mekanisme penyelesaian sengketa yang spesifik, adat, dan berbiaya terjangkau. Mekanisme ini dapat berupa pengadilan adat yang diakui negara atau lembaga mediasi independen yang terdiri dari perwakilan adat, pemerintah, dan akademisi. Mekanisme ini harus mudah diakses, cepat, transparan, dan tidak memerlukan biaya besar. Keberadaannya akan memberikan alternatif

²⁵ Prinsip FPIC sebagaimana diatur dalam United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), 2007, Pasal 19 dan 32.

²⁶ Buku Putih Otonomi Khusus Papua, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (2021), hlm. 78.

²⁷ Wacana yang dikemukakan dalam Focus Group Discussion dengan Tokoh Adat Papua, diselenggarakan oleh Universitas Cenderawasih, November 2023.



selain jalur pengadilan formal yang seringkali tidak terjangkau dan tidak peka terhadap kompleksitas hukum adat.²⁸

Kesimpulan

Berdasarkan keseluruhan pembahasan dalam artikel mengenai "Hak Masyarakat Adat Papua atas Tanah Ulayat dalam Pembangunan Infrastruktur Strategis Nasional", dapat disimpulkan bahwa:

Pertama, secara normatif, Indonesia telah memiliki kerangka hukum yang kuat dan progresif untuk melindungi hak masyarakat adat Papua atas tanah ulayat. Pengakuan ini berjenjang mulai dari jaminan konstitusional dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, payung hukum khusus Undang-Undang Otonomi Khusus Papua (UU No. 21 Tahun 2001), serta penegasan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012. Kerangka ideal (das sollen) ini mensyaratkan tiga pilar utama: pengakuan subjek hukum, persetujuan melalui FPIC, dan kompensasi yang layak.

Kedua, dalam realitasnya (das sein), terjadi kesenjangan yang sangat lebar antara hukum dan implementasi. Pembangunan infrastruktur strategis justru ditandai oleh praktik-praktik yang mengabaikan hak ulayat, seperti pemaknaan sepihak atas "kepentingan umum", pendekatan keamanan yang intimidatif, dan mekanisme kompensasi yang tidak adil serta memecah belah kohesi sosial masyarakat adat.

Ketiga, akar dari kesenjangan ini terletak pada: (1) Absennya regulasi teknis pelaksana UU Otsus yang mengakibatkan kekosongan hukum di tingkat operasional; (2) Dominannya paradigma pembangunan sentralistik dan top-down yang mengesampingkan partisipasi dan kearifan lokal; serta (3) Ketimpangan kekuasaan dan akses terhadap keadilan yang menempatkan masyarakat adat dalam posisi lemah untuk memperjuangkan hak-haknya.

Oleh karena itu, untuk mewujudkan pembangunan infrastruktur yang berkeadilan dan bermartabat di Tanah Papua, diperlukan rekonstruksi kebijakan dan pendekatan yang berfokus pada: Penguatan kerangka hukum di tingkat daerah

²⁸ Lihat model Lembaga Mediasi Sengketa Pertanahan di Filipina sebagai perbandingan dalam: World Bank, *Alternatif Penyelesaian Sengketa Sumber Daya Alam* (2018), hlm. 67.

melalui percepatan Perdasus tentang tata kelola tanah ulayat, internalisasi prinsip FPIC dalam seluruh tahapan proyek, pergeseran paradigma dari pendekatan keamanan menuju pembangunan berbasis HAM, serta penguatan kapasitas masyarakat adat dan pembentukan mekanisme penyelesaian sengketa yang spesifik dan adil. Tanpa komitmen sungguh-sungguh untuk mendukung masyarakat adat sebagai subjek utama pembangunan, infrastruktur strategis nasional berisiko menjadi alat peminggiran baru yang justru akan memperdalam akar konflik dan ketidakadilan sosial di Papua.

Daftar Pustaka

Buku

- Koalisi Masyarakat Sipil untuk HAM Papua. (2023). Laporan Pemantauan Konflik Agraria dan HAM di Tanah Papua: 2015-2023 . Jayapura: Divisi Dokumentasi dan Advokasi.
- Laporan Amnesty International Indonesia, Tanah Kita, Hidup Kami: Kriminalisasi Pembela HAM-Lingkungan di Papua (2023), hlm. 45-48.
- Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Konflik Agraria dan Hak Masyarakat Adat Papua: Potret Buram Pembangunan Infrastruktur (Jakarta: ELSAM, 2021), hlm. 33.
- Lembaga Mediasi Sengketa Pertanahan di Filipina sebagai perbandingan dalam: World Bank, Alternatif Penyelesaian Sengketa Sumber Daya Alam (2018), hlm. 67.
- Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi (Jakarta: Kompas, 2008)
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017)
- Rikardo Simarmata, Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat di Indonesia (Bandung: PT. Alumni, 2019)
- Wacana yang dikemukakan dalam Focus Group Discussion dengan Tokoh Adat Papua, diselenggarakan oleh Universitas Cenderawasih, November 2023..

Jurnal

- Amatus Douw, "Jalan Trans-Papua dan Hilangnya Ruang Hidup Kami: Sebuah Kesaksian dari Suku Mee," dalam Jurnal HAM & Bantuan Hukum, Vol. 5, No. 2, 2022, hlm. 112-125.
- A. Y. R. Ginting, "Dilema Kompensasi Pembebasan Lahan di Tanah Papua: Sebuah Tinjauan dari Perspektif Ekologi Politik," Jurnal Antropologi Indonesia, Vol. 44, No. 1, 2023, hlm. 89.
- Irianto, E. (2020). Konflik Hukum: Otonomi Khusus Papua vs Pembangunan Nasional. Jurnal Hukum Pembangunan, 50(2), 245-267..

Laman

"Warga Tambrauw Tolak Pembangunan Bendungan, Bupati Janji Kaji Ulang", SuaraPapua.com, 5 September 2022.

"Rancangan Perdasus tentang Hak Ulayat Masih Terkendali di DPRP", Jubi.co.id, 17 Januari 2024.

Velix J. Wanggai, Pembangunan Infrastruktur dan Dinamika Sosial di Papua: Sebuah Tinjauan Kritis (Jayapura: Deiyai Press, 2022), hlm. 89..

Perundang-undangan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Kehutanan.

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18B Ayat (2).

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua,