

Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Ulayat Orang Asli Papua Terhadap Ekspansi Proyek Strategis Nasional Di Provinsi Papua Selatan

Legal Protection of Customary Land Rights for Indigenous Papuans Against the Expansion of National Strategic Projects in South Papua Province

Rahul Soembari¹, Lukas Yandundai²

rahulsoembri@gmail.com, lukasyan11@gmail.com

Program Studi Ilmu Hukum Universitas Sepuluh November Papua^{1,2}

How to cite:

Histori artikel:

Submit :

Diterima :

Diterbitkan : ..

DOI:

Abstract

South Papua Province is currently the center for the implementation of large-scale National Strategic Projects (NSP), particularly in the food security sector. However, this accelerated development has created legal tensions between national interests and the constitutional rights of the Indigenous Papuans (OAP). This study aims to analyze the legal protection of customary land rights amidst the expansion of NSP in South Papua. Utilizing a normative legal research method with a statutory and conceptual approach, this study identifies a conflict of norms between the centralized Job Creation Law and the protective Papua Special Autonomy Law. The results indicate that the "severance compensation" land acquisition pattern leads to the permanent loss of customary rights, exacerbated by the absence of Special Regional Regulations (Perdasus) as a technical protective instrument at the local level. This study recommends a policy reorientation through the integration of the Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) principle and the transformation of the compensation model into a communal share scheme to ensure the agrarian sovereignty of indigenous communities.

Keywords: Customary Land Rights, National Strategic Projects, South Papua, Special Autonomy, Legal Protection

Abstrak

Provinsi Papua Selatan kini menjadi pusat implementasi Proyek Strategis Nasional (PSN) berskala besar, terutama di sektor ketahanan pangan. Namun, akselerasi pembangunan ini menimbulkan ketegangan hukum antara kepentingan nasional dan hak konstitusional Orang Asli Papua (OAP). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan hukum hak atas tanah ulayat di tengah ekspansi PSN di Papua Selatan. Menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, penelitian ini menemukan adanya antinomi norma antara UU Cipta Kerja yang bersifat sentralistik dengan UU Otonomi Khusus Papua yang bersifat protektif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pola pengadaan tanah "ganti rugi putus" mengakibatkan hilangnya hak ulayat secara permanen, yang diperparah oleh ketiadaan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) sebagai instrumen teknis pelindung di tingkat lokal. Penelitian ini merekomendasikan reorientasi kebijakan melalui integrasi prinsip Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) dan transformasi model ganti rugi menjadi skema saham komunal guna menjamin kedaulatan agraria masyarakat adat.

Kata Kunci: Hak Ulayat, Proyek Strategis Nasional, Papua Selatan, Otonomi Khusus, Perlindungan Hukum.

Pendahuluan

Eksistensi masyarakat hukum adat dan hak atas tanah ulayat merupakan isu fundamental dalam diskursus hukum agraria global, terutama di negara-negara dengan keragaman etnis yang tinggi. Secara konstitusional, Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan jaminan pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Namun, jaminan tersebut seringkali bersifat "bersyarat", di mana pengakuannya bergantung pada sepanjang masyarakat tersebut masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan ini menciptakan ruang ambiguitas hukum ketika kepentingan negara yang direpresentasikan melalui pembangunan berskala besar berhadapan langsung dengan hak-hak komunal masyarakat adat.¹

Fenomena serupa juga terjadi di berbagai belahan dunia, seperti konflik lahan antara masyarakat adat Amazon di Brasil dengan proyek pembangunan bendungan Belo Monte atau eksploitasi lahan di wilayah utara Kanada. Di Brasil, meskipun konstitusi mereka memberikan hak atas tanah tradisional kepada masyarakat adat, proyek strategis di bidang energi sering kali mengesampingkan konsultasi publik yang bermakna. Hal ini menunjukkan adanya tren global di mana negara cenderung memprioritaskan pertumbuhan ekonomi makro di atas hak-hak minoritas adat dengan dalih kepentingan nasional. Perbandingan ini menjadi relevan bagi Indonesia untuk melihat bahwa tantangan perlindungan hak ulayat bukanlah isu lokal semata, melainkan persoalan hak asasi manusia dalam pusaran kapitalisme global.²

Di Indonesia, kebijakan Proyek Strategis Nasional (PSN) menjadi instrumen utama percepatan pembangunan ekonomi nasional guna mencapai visi Indonesia Emas 2045. PSN dikonstruksikan sebagai proyek yang memiliki nilai strategis

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010), hal. 125

² S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, 2004, hal. 48.

tinggi bagi peningkatan kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi, namun dalam pelaksanaannya seringkali menabrak tatanan penguasaan tanah lokal. Regulasi mengenai PSN melalui UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja memberikan kemudahan dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum melalui mekanisme penyederhanaan perizinan. Hal ini memicu kekhawatiran mengenai tergerusnya prosedur perlindungan lingkungan dan sosial yang seharusnya menjadi garda terdepan bagi keselamatan masyarakat terdampak.³

Pulau Papua, khususnya Provinsi Papua Selatan, kini menjadi salah satu episentrum utama pelaksanaan PSN, terutama melalui pengembangan sektor agraria berskala besar. Wilayah Merauke, sebagai bagian dari Papua Selatan, ditetapkan sebagai pusat *Food Estate* yang diproyeksikan mencakup jutaan hektar lahan untuk komoditas padi dan tebu. Fakta menunjukkan bahwa hampir seluruh wilayah yang diproyeksikan tersebut berada di atas tanah ulayat milik suku-suku besar seperti Suku Marind, Mandobo, dan Muyu. Transformasi fungsi lahan dari hutan adat menjadi kawasan industri pangan ini tidak hanya mengubah lanskap ekologis, tetapi juga mengancam struktur sosial masyarakat adat yang bergantung sepenuhnya pada hutan.⁴

Papua Selatan memiliki karakteristik hukum yang unik dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus). UU Otsus memberikan mandat eksplisit bagi pemerintah daerah untuk melindungi hak-hak dasar Orang Asli Papua (OAP), termasuk hak atas tanah ulayat. Namun, terdapat ketidaksinkronan antara kebijakan sentralistik PSN yang dikendalikan dari Jakarta dengan semangat desentralisasi asimetris yang diemban oleh UU Otsus. Praktik di lapangan menunjukkan bahwa penentuan lokasi PSN seringkali dilakukan secara sepihak tanpa melibatkan Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural OAP.⁵

Fakta empiris di Kabupaten Merauke menunjukkan bahwa proses pelepasan tanah ulayat untuk PSN sering kali diwarnai dengan intimidasi dan minimnya

³ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Kompas, 2008. hal. 92.

⁴ Rudyansyah, "Eksplorasi Lahan dan Marginalisasi OAP di Papua," *Jurnal Hukum Agraria*, Vol. 12, No. 2 .2023. hal. 210.

⁵ .Yosman Leonard Silubun, *Hukum Otonomi Khusus Papua*, Jayapura: Papua Press, 2022. hal. 75.



informasi yang transparan. Masyarakat adat sering kali hanya diberikan kompensasi finansial yang bersifat sesaat, tanpa mempertimbangkan hilangnya akses berkelanjutan terhadap sumber pangan tradisional seperti dusun sagu. Menurut data dari beberapa organisasi advokasi, deforestasi di Papua Selatan akibat ekspansi perkebunan telah mencapai ribuan hektar dalam satu dekade terakhir. Kehilangan hutan berarti kehilangan "supermarket alam" bagi OAP, yang pada gilirannya akan menciptakan ketergantungan ekonomi baru terhadap pasar eksternal yang belum tentu mereka kuasai.⁶

Secara normatif, instrumen *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) atau Persetujuan Atas Dasar Informasi Tanpa Paksaan merupakan standar internasional yang wajib dipenuhi dalam setiap aktivitas pembangunan di wilayah adat. Namun, hukum positif Indonesia belum sepenuhnya mengintegrasikan prinsip FPIC secara utuh ke dalam regulasi pengadaan tanah bagi PSN. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum cenderung lebih menekankan pada aspek ganti rugi materil daripada aspek kedaulatan masyarakat adat atas ruang hidupnya. Akibatnya, masyarakat adat sering kali berada dalam posisi tawar yang sangat lemah di hadapan kekuasaan negara dan korporasi.

Permasalahan ini semakin kompleks dengan adanya pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) di Papua Selatan yang memerlukan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) baru. Ada kekhawatiran bahwa penyusunan RTRW tersebut akan lebih memfasilitasi kepentingan investasi PSN daripada melindungi kawasan lindung adat. Deforestasi yang timbul akibat pembukaan lahan secara masif di Papua Selatan juga berkontribusi pada emisi karbon global, yang ironisnya bertentangan dengan komitmen pemerintah dalam mengatasi perubahan iklim. Sinkronisasi hukum antara pembangunan ekonomi, pelestarian lingkungan, dan penghormatan hak asasi OAP menjadi tantangan krusial bagi pemerintah daerah Provinsi Papua Selatan.⁷

⁶ Laporan Tahunan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Papua, 2024, hal. 15.

⁷ A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*, Jakarta: Kompas, 2010. hal. 180.



Jika dibandingkan dengan penanganan konflik agraria di wilayah lain seperti di Kendeng, Jawa Tengah, konflik di Papua memiliki dimensi yang lebih sensitif karena menyangkut isu identitas dan eksistensi sebagai bangsa yang merdeka di tanah adatnya sendiri. Di Jawa, konflik lahan lebih banyak berfokus pada aspek kelestarian ekologis dan kepemilikan individu, sedangkan di Papua Selatan, tanah adalah representasi dari leluhur dan masa depan suku. Kegagalan negara dalam memberikan perlindungan hukum yang substansial di Papua Selatan dapat memicu eskalasi konflik horizontal dan vertikal yang dapat mengganggu stabilitas keamanan nasional. Oleh karena itu, diperlukan reorientasi kebijakan hukum yang mengedepankan paradigma keadilan restoratif dan pengakuan kedaulatan ulayat.⁸

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan mengkaji lebih dalam mengenai efektivitas dan tantangan dalam perlindungan hukum hak atas tanah ulayat OAP di tengah ekspansi PSN di Papua Selatan. Fokus utama akan diarahkan pada bagaimana hukum seharusnya bekerja (*ought to be*) dalam menyeimbangkan dua kepentingan besar yang saling bersinggungan tersebut. Dengan menganalisis kelemahan dalam regulasi saat ini, diharapkan penelitian ini mampu menawarkan model perlindungan hukum yang lebih inklusif dan berpihak pada martabat Orang Asli Papua. Penulis memandang bahwa tanpa reformasi kebijakan yang mendasar, pembangunan di Papua Selatan hanya akan menjadi "pembangunan di atas tanah Papua", namun bukan "pembangunan bagi orang Papua".⁹

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer meliputi UUD 1945, UU Otsus Papua, UU Cipta Kerja, dan regulasi turunannya mengenai PSN. Analisis dilakukan secara kualitatif untuk mengidentifikasi antinomi norma dan celah hukum yang menghambat perlindungan hak ulayat.

⁸ Bambang Widjojanto, "Politik Hukum Pengelolaan SDA di Papua," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 3 .2024. hal. 312.

⁹ Frans Reumi, *Hak Adat Papua dalam Perspektif Hukum Nasional*,. Jayapura: Universitas Cenderawasih, 2021. hal. 102

Antinomi Norma Antara UU Cipta Kerja Dan UU Otsus Papua Dalam Implementasi PSN

Ketegangan norma antara Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Papua (UU Otsus) merupakan manifestasi dari konflik antara sentralisasi kekuasaan dan desentralisasi asimetris. UU Cipta Kerja mengedepankan asas kemudahan berusaha dan percepatan pembangunan ekonomi melalui mekanisme Proyek Strategis Nasional (PSN) yang dikendalikan secara terpusat. Di sisi lain, UU Otsus secara imperatif mengamanatkan perlindungan hak dasar Orang Asli Papua (OAP), yang secara filosofis menempatkan manusia dan tanah ulayat sebagai subjek utama pembangunan. Antinomi ini menciptakan ketidakpastian hukum di Papua Selatan, terutama ketika lahan ulayat ditetapkan secara sepihak sebagai lokasi investasi strategis pemerintah pusat.¹⁰

Dalam perspektif hukum, UU Otsus berstatus sebagai *lex specialis* (hukum khusus) yang seharusnya mengesampingkan *lex generalis* (hukum umum) seperti UU Cipta Kerja dalam konteks pengaturan di tanah Papua. Namun, UU Cipta Kerja melalui regulasi turunannya mengenai PSN sering kali mengabaikan kekhususan tersebut dengan alasan kepentingan nasional yang mendesak. Hal ini terlihat jelas di Papua Selatan, di mana penetapan kawasan *food estate* sering kali mendahului proses konsultasi dengan lembaga representatif kultural seperti Majelis Rakyat Papua (MRP). Pengabaian terhadap derajat kekhususan ini merusak tatanan hukum yang seharusnya menjunjung tinggi integrasi nasional melalui penghormatan terhadap kekhususan daerah.¹¹

Penyederhanaan perizinan lingkungan melalui mekanisme PSN di bawah UU Cipta Kerja menjadi titik krusial yang mengancam kedaulatan ekologis OAP di Papua Selatan. Berdasarkan Pasal 10 UU No. 6 Tahun 2023, pemerintah memiliki kewenangan untuk mempercepat proses persetujuan lingkungan bagi proyek yang dikategorikan strategis nasional. Di Papua Selatan, di mana ekosistem hutan dan rawa merupakan bagian integral dari kehidupan sosial-budaya masyarakat Marind,

¹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2004), hal. 88.

¹¹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2011. hal. 145.



penyederhanaan ini berisiko menghilangkan analisis dampak lingkungan yang bersifat partisipatif. Tanpa kajian yang mendalam, deforestasi akibat PSN tidak hanya menghancurkan biodiversitas, tetapi juga menghilangkan hak masyarakat adat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.¹²

Ahli hukum agraria, Maria S.W. Sumardjono, menegaskan bahwa pembangunan yang mengatasnamakan "kepentingan umum" tidak boleh mengabaikan hak-hak yang sudah melekat pada masyarakat setempat secara turun temurun. Dalam pandangannya, kepentingan umum harus didefinisikan secara partisipatif dan inklusif, bukan sekadar ditetapkan oleh kekuasaan eksekutif. Di Papua Selatan, pemaksaan definisi kepentingan umum dalam PSN sering kali berujung pada pengambilalihan tanah ulayat tanpa prosedur musyawarah yang jujur. Kondisi ini menciptakan paradoks pembangunan, di mana pertumbuhan ekonomi nasional justru dibayar dengan pemiskinan struktural masyarakat adat di daerah.¹³

Ketegangan ini semakin diperparah dengan lemahnya keterlibatan Lembaga Masyarakat Adat (LMA) dan MRP dalam proses pengambilan keputusan teknis terkait PSN. Padahal, Pasal 43 UU Otsus secara tegas mewajibkan pemerintah untuk melakukan konsultasi dan memberikan perlindungan terhadap tanah ulayat dalam setiap investasi pembangunan. Di wilayah Merauke, beberapa laporan menunjukkan bahwa sosialisasi PSN sering kali dilakukan secara satu arah dan lebih bersifat pemberitahuan daripada permohonan persetujuan. Akibatnya, keterlibatan lembaga adat hanya menjadi stempel legitimasi administratif yang kehilangan substansi perlindungannya.¹⁴

Secara faktual, prosedur pengadaan tanah untuk PSN di Papua Selatan menggunakan skema yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Skema ini menekankan pada kecepatan pelepasan kawasan hutan dan ganti rugi materil yang sering kali tidak setara dengan nilai spiritual dan keberlanjutan tanah ulayat. Bagi OAP, tanah memiliki nilai "sakral" yang menghubungkan mereka dengan leluhur dan identitas kesukuan, sehingga ganti rugi uang tidak

¹² A. Sonny Keraf, *Opcit.* hal. 210.

¹³ Maria S.W. Sumardjono. *Opcit.* hal. 12.

¹⁴ Frans Reumi, *Opcit.* hal. 115.



pernah mampu menggantikan kehilangan ruang hidup. Penegasian nilai non-materiil ini menunjukkan betapa kuatnya pengaruh paradigma positivisme-kapitalistik dalam regulasi pembangunan nasional kita saat ini.¹⁵

Pandangan lain dari sosiolog hukum, Satjipto Rahardjo, relevan dalam konteks ini melalui konsep "Hukum Progresif" yang mengedepankan manusia sebagai tujuan dari hukum. Beliau berargumen bahwa jika hukum justru menyengsarakan manusia, maka hukum tersebut harus ditinjau kembali atau dikesampingkan demi keadilan substantif. Dalam kasus Papua Selatan, implementasi PSN yang meminggirkan OAP adalah bentuk kegagalan hukum dalam mencapai tujuan kemanusiaannya. Hukum seharusnya hadir untuk melindungi golongan yang lemah, dalam hal ini masyarakat adat, dari potensi kesewenang-wenangan korporasi maupun dominasi negara.¹⁶

Analisis yuridis menunjukkan bahwa ketidaksinkronan ini bermuara pada tidak adanya mekanisme komplain yang efektif bagi masyarakat adat yang terdampak PSN. UU Cipta Kerja membatasi ruang bagi keberatan masyarakat terhadap proyek yang telah ditetapkan sebagai PSN, dengan alasan stabilitas investasi nasional. Kondisi ini menutup pintu akses terhadap keadilan (*access to justice*) bagi masyarakat adat Papua Selatan yang ingin mempertahankan dusun sagunya dari konversi lahan. Hak untuk didengar dan hak untuk berpartisipasi seolah-olah ditangguhkan demi kelancaran target-target ekonomi makro yang dicanangkan pemerintah pusat.¹⁷

Di sisi lain, fakta menunjukkan bahwa deforestasi yang terjadi akibat PSN di Papua Selatan telah mengubah relasi kuasa gender di tingkat lokal. Perempuan Papua, yang sangat bergantung pada hutan untuk mencari bahan pangan dan obat-obatan, menjadi kelompok yang paling rentan kehilangan akses ekonomi. Ketika hutan diubah menjadi perkebunan monokultur, peran perempuan sebagai penjaga kedaulatan pangan rumah tangga menjadi hilang. Hal ini menunjukkan bahwa

¹⁵ Rudyansyah. *Opcit*. hal. 45.

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014. hal. 198.

¹⁷ Yosman Leonard Silubun. *Opcit*. hal. 92.

antinomi norma tidak hanya berdampak pada aspek kepemilikan tanah, tetapi juga merusak tatanan sosial dan pembagian kerja tradisional masyarakat adat.¹⁸

Sebagai simpulan dari bagian pembahasan ini, diperlukan adanya harmonisasi regulasi yang menempatkan UU Otsus sebagai filter utama dalam setiap implementasi PSN di Papua. Tanpa adanya sinkronisasi yang berpihak pada hak ulayat, konflik agraria di Papua Selatan akan terus berulang dan berpotensi memicu ketidakstabilan politik. Negara harus mengakui bahwa kedaulatan nasional tidak boleh dibangun di atas reruntuhan hak-hak dasar masyarakat adatnya sendiri. Oleh karena itu, integrasi prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) ke dalam regulasi PSN di Papua adalah sebuah keharusan yuridis yang mendesak.¹⁹

Mekanisme Ganti Rugi Dibandingkan Dengan Pelepasan Hak Permanen Dalam Perspektif Hukum Adat Papua

Permasalahan mendasar dalam pengadaan tanah bagi Proyek Strategis Nasional (PSN) di Papua Selatan terletak pada benturan filosofis antara hukum tanah nasional dan hukum adat setempat. Pemerintah cenderung menerapkan pola ganti rugi yang bersifat final dan mengikat, atau yang secara sosiologis sering disebut sebagai "jual-beli putus." Pola ini berimplikasi pada pelepasan hak atas tanah ulayat secara permanen dari masyarakat adat kepada negara atau korporasi. Padahal, dalam kosmologi hukum adat Papua, tanah merupakan aset komunal yang bersifat abadi dan tidak dapat dipindah tangankan secara mutlak kepada pihak luar. Pemakaian konsep pelepasan hak permanen ini pada dasarnya merupakan bentuk alienasi masyarakat adat terhadap ruang hidup mereka sendiri.²⁰

Karakteristik hak ulayat di Papua Selatan, khususnya pada suku Marind dan Muyu, memiliki sifat yang tidak dapat dipisahkan antara fungsi ekonomi, religi, dan sosial. Tanah dipandang sebagai "ibu" yang menghidupi secara turun-temurun, sehingga konsep "ganti rugi" uang tunai dianggap tidak sebanding dengan hilangnya identitas kesukuan. Namun, regulasi pengadaan tanah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 secara teknis hanya mengakui ganti kerugian

¹⁸ .Laporan Tahunan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Papua, *Opcit.* hal. 28.

¹⁹ .Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk Masalah Agraria*, (Jakarta: STPN Press, 2009), hal. 78

²⁰ .Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hal. 215.

dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, atau kepemilikan saham. Di lapangan, keterbatasan pemahaman dan posisi tawar yang rendah membuat masyarakat adat lebih sering diarahkan pada pilihan uang tunai. Hal ini mengakibatkan terjadinya de-agrarianisasi, di mana masyarakat kehilangan akses terhadap tanah tanpa memiliki keahlian di sektor ekonomi lain.²¹

Pelepasan hak secara permanen juga menciptakan fenomena "tuna tanah" atau marginalisasi struktural bagi generasi mendatang Orang Asli Papua (OAP). Ketika sebuah bidang tanah ulayat telah dilepaskan dan statusnya berubah menjadi Hak Guna Usaha (HGU) atau Hak Pakai bagi PSN, maka hak adat tersebut secara yuridis dianggap hapus menurut hukum nasional. Fenomena ini sangat berbahaya di Papua Selatan yang memiliki pertumbuhan penduduk lokal yang dinamis namun ketersediaan lahan adatnya semakin mencuat akibat ekspansi perkebunan skala besar. Hilangnya tanah ulayat secara permanen berarti menghilangkan warisan bagi anak cucu masyarakat adat untuk bertahan hidup secara mandiri. Hal inilah yang memicu resistensi berkelanjutan terhadap berbagai proyek pembangunan yang masuk ke wilayah selatan Papua.²²

Pakar hukum agraria, Iman Sudiyat, menyatakan bahwa hak ulayat memiliki sifat yang "kenyal" atau elastis; ia dapat mengkerut karena adanya kepentingan negara namun seharusnya dapat mengembang kembali. Namun, dalam praktik PSN di Papua Selatan, yang terjadi adalah "pelenyapan" hak ulayat melalui instrumen hukum negara. Mekanisme ganti rugi yang ada saat ini tidak memberikan ruang bagi hak ulayat untuk tetap eksis dalam bentuk lain setelah lahan tersebut digunakan oleh negara. Hal ini menunjukkan adanya inkonsistensi terhadap Pasal 3 UUPA yang mewajibkan pelaksanaan hak ulayat harus sesuai dengan kepentingan nasional tetapi tidak berarti melenyapkannya secara total. Tanpa adanya jaminan pengembalian hak atau model pemanfaatan berkala, masyarakat adat kehilangan kedaulatan atas wilayahnya selamanya.²³

²¹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hal. 112.

²² Rudyansyah, *Opcit* .hal. 225.

²³ Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), hal. 56.

Dibutuhkan transformasi paradigma dari sekadar "ganti rugi" menjadi "pembagian manfaat" atau *benefit sharing*. Model "saham komunal" merupakan salah satu solusi hukum yang dapat ditawarkan agar masyarakat adat tidak kehilangan keterikatan dengan tanahnya. Dalam model ini, tanah ulayat yang digunakan untuk PSN tidak dilepaskan haknya secara permanen, melainkan dipandang sebagai penyertaan modal dari masyarakat adat dalam proyek tersebut. Dengan demikian, OAP memiliki hak atas dividen atau keuntungan jangka panjang yang dapat menjamin kesejahteraan ekonomi mereka secara berkelanjutan. Sayangnya, regulasi teknis mengenai investasi di Papua belum secara tegas mewajibkan pola saham komunal ini bagi investor PSN.²⁴

Selain itu, model "pemanfaatan lahan bersama" atau *co-management* dapat menjadi jalan tengah untuk menghindari "jual-beli putus" yang merugikan. Dalam skema ini, masyarakat adat tetap diizinkan memanfaatkan area-area tertentu di dalam konsesi PSN untuk keperluan subsisten, seperti mencari tanaman obat atau berburu secara terbatas. Di Papua Selatan, di mana hutan sagu merupakan sumber karbohidrat utama, akses masyarakat terhadap dusun sagu di dalam kawasan proyek harus tetap dijamin secara hukum. Jika PSN menutup total akses fisik masyarakat adat terhadap sumber daya alam tersebut, maka negara secara tidak langsung telah melakukan pelanggaran terhadap hak atas pangan. Sinkronisasi antara kebutuhan industri dan kebutuhan subsisten masyarakat adat menjadi kunci utama perdamaian agrarian.²⁵

Fakta empiris di Kabupaten Merauke menunjukkan bahwa banyak konflik muncul karena masyarakat adat merasa "tertipu" oleh besaran ganti rugi yang tidak sebanding dengan inflasi dan kebutuhan hidup masa depan. Uang ganti rugi yang diterima sering kali habis dalam waktu singkat karena gaya hidup konsumtif yang dipicu oleh perubahan sosial mendadak. Setelah uang habis, mereka tidak lagi memiliki tanah untuk bercocok tanam dan tidak memiliki akses kerja di proyek yang membutuhkan keterampilan tinggi. Kondisi ini menciptakan kerawanan sosial yang tinggi di Papua Selatan, di mana warga lokal hanya menjadi penonton di atas

²⁴ .Yosman Leonard Silubun.*Opcit*. hal. 134.

²⁵ .Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk Masalah Agraria*, (Jakarta: STPN Press, 2009), hal. 89.



tanah leluhurnya sendiri. Tanpa perlindungan hukum yang bersifat protektif, ganti rugi justru menjadi awal dari proses pemiskinan masal.²⁶

Analisis hukum terhadap UU No. 2 Tahun 2021 (UU Otsus Papua) menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai tata cara perlindungan hak ulayat melalui Perdasus. Namun, hingga saat ini, Provinsi Papua Selatan belum memiliki regulasi turunan yang secara spesifik mengatur larangan pelepasan hak ulayat secara permanen untuk kepentingan investasi. Kekosongan hukum di tingkat daerah ini membuat para pihak kembali merujuk pada hukum nasional yang cenderung memfasilitasi pelepasan hak secara mutlak. Seharusnya, Perdasus dapat mengamanatkan bahwa penggunaan tanah ulayat untuk PSN hanya boleh dilakukan dengan status hak pakai atau sewa dalam jangka waktu tertentu. Hal ini sejalan dengan semangat otonomi khusus untuk memberikan proteksi maksimal terhadap eksistensi OAP.²⁷

Ahli sosiologi hukum, Satjipto Rahardjo, memperingatkan bahwa jika hukum hanya dipahami sebagai teks yang kaku, maka ia akan kehilangan ruh keadilannya. Dalam konteks Papua Selatan, "keadilan" tidak bisa diukur hanya dari terpenuhinya prosedur administratif ganti rugi sesuai penilaian tim appraisal. Keadilan harus dilihat dari perspektif sosiologis, yaitu apakah masyarakat adat masih dapat hidup bermartabat di atas tanahnya setelah proyek tersebut berdiri. Hukum harus mampu menangkap aspirasi masyarakat adat yang menginginkan tanah mereka tetap menjadi milik mereka meskipun digunakan oleh negara. Transformasi dari sistem ganti rugi ke sistem kemitraan adalah perwujudan dari hukum yang memanusiakan manusia.²⁸

Sebagai kesimpulan dari materi pembahasan ini, mekanisme ganti rugi permanen dalam ekspansi PSN di Papua Selatan harus segera ditinjau kembali secara yuridis. Pendekatan "jual-beli putus" tidak lagi relevan dan justru kontraproduktif terhadap tujuan pembangunan nasional di Papua yang inklusif. Negara perlu menyusun regulasi baru yang memfasilitasi kepemilikan saham komunal bagi masyarakat adat sebagai pengganti pelepasan hak tanah secara

²⁶ Laporan Tahunan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Papua. *Opcit*, hal. 34

²⁷ Frans Reumi, *Opcit*, hal. 142.

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014), hal. 205.

permanen. Hanya dengan cara inilah, kekayaan alam Papua Selatan dapat memberikan kemakmuran tanpa harus mengorbankan identitas dan masa depan Orang Asli Papua. Keseimbangan antara investasi nasional dan kedaulatan adat adalah fondasi utama pembangunan Papua yang berkelanjutan.²⁹

Urgensi Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Di Provinsi Papua Selatan

Eksistensi Provinsi Papua Selatan sebagai Daerah Otonomi Baru (DOB) membawa tantangan besar dalam penataan regulasi yang mampu memitigasi dampak Proyek Strategis Nasional (PSN). Hingga saat ini, perlindungan hak atas tanah ulayat di wilayah ini masih berada dalam kondisi rapuh karena ketiadaan regulasi turunan berupa Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) yang komprehensif. Tanpa adanya Perdasus, standar operasional prosedur dalam pengadaan tanah hanya merujuk pada regulasi nasional yang cenderung bersifat generalis dan administratif. Akibatnya, kekhususan karakteristik masyarakat hukum adat di Papua Selatan sering kali terabaikan dalam proses Pembangunan.³⁰

Ketiadaan Perdasus berimplikasi langsung pada belum terlaksananya inventarisasi dan identifikasi tanah ulayat secara sistematis di kabupaten-kabupaten seperti Merauke, Mappi, dan Asmat. Proses identifikasi yang masih bersifat sporadis menyebabkan sering terjadinya tumpang tindih antara wilayah adat dan kawasan hutan yang ditetapkan oleh negara. Tanpa basis data spasial tanah ulayat yang diakui secara legal, posisi tawar Orang Asli Papua (OAP) menjadi sangat lemah saat berhadapan dengan investor maupun instansi pemerintah. Hal ini menciptakan celah bagi pihak-pihak tertentu untuk melakukan pelepasan lahan tanpa melalui representasi adat yang sah.³¹

Pakar hukum tata negara, Jimly Asshiddiqie, menekankan bahwa otonomi khusus tanpa regulasi pelaksana yang kuat hanya akan menjadi "macan kertas." Beliau berargumen bahwa kewenangan atributif yang diberikan oleh UU Otsus harus segera ditindaklanjuti dengan pembentukan peraturan daerah guna memberikan kepastian hukum di tingkat tapak. Di Papua Selatan, Perdasus

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010), hal. 167.

³⁰ Yosman Leonard Silubun, *Opcit.* hal. 156.

³¹ Maria S.W. Sumardjono, *Opcit.* hal. 178.

diharapkan menjadi instrumen hukum yang mengatur tata cara negosiasi antara negara, investor, dan masyarakat adat. Tanpa adanya aturan main yang jelas di tingkat lokal, masyarakat adat cenderung menjadi objek pembangunan alih-alih subjek yang menentukan nasibnya sendiri.³²

Urutan prioritas dalam Perdasus mendatang haruslah mencakup mekanisme penetapan subjek dan objek hak ulayat yang melibatkan Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Lembaga Masyarakat Adat (LMA). Ketentuan ini sangat krusial guna mencegah klaim sepihak dari oknum masyarakat yang tidak memiliki kewenangan adat untuk melepaskan lahan. Di lapangan, sering kali ditemukan kasus di mana persetujuan pelepasan tanah ditandatangani oleh individu yang tidak memiliki otoritas menurut struktur adat suku-suku di Papua Selatan. Perdasus dapat memberikan kepastian mengenai siapa yang berhak mewakili masyarakat adat dalam perundingan terkait PSN.³³

Selain inventarisasi, Perdasus di Papua Selatan mendesak untuk mengatur mekanisme *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) sebagai prasyarat utama sebelum izin PSN dikeluarkan. Mekanisme ini memastikan bahwa masyarakat adat mendapatkan informasi yang lengkap dan jujur mengenai dampak lingkungan serta manfaat ekonomi dari proyek tersebut. Saat ini, karena hanya bersandar pada UU Cipta Kerja, proses konsultasi sering kali direduksi menjadi sekadar sosialisasi formalitas yang bersifat satu arah. Dengan adanya Perdasus, hak untuk menolak atau memberikan persetujuan bersyarat bagi OAP memiliki landasan hukum yang kuat dan mengikat bagi semua pemangku kepentingan.³⁴

Faktanya, tanpa Perdasus yang spesifik, mekanisme penyelesaian sengketa agraria di lokasi PSN sering kali buntu dan berakhir pada tindakan represif. Pengadilan formal sering kali sulit memproses gugatan masyarakat adat karena keterbatasan bukti surat kepemilikan tanah yang diakui secara administratif. Perdasus dapat mendorong terbentuknya lembaga peradilan adat atau mekanisme mediasi khusus yang diakui secara legal dalam struktur pemerintahan daerah. Hal

³² Jimly Asshiddiqie. *Opcit*. hal. 182.

³³ Frans Reumi, *Opcit*. hal. 155.

³⁴ Gunawan Wiradi, *Opcit*. hal. 112.

ini selaras dengan semangat Pasal 51 UU Otsus Papua yang mengakui eksistensi peradilan adat dalam menyelesaikan persengketaan di wilayah otonomi khusus.³⁵

Analisis yuridis menunjukkan bahwa ketiadaan Perdasus juga mengakibatkan kerugian finansial bagi daerah, di mana potensi pendapatan dari kompensasi pemanfaatan tanah ulayat tidak terkelola dengan baik. Regulasi daerah dapat mengatur mengenai skema "dana abadi" atau bagi hasil yang wajib disetorkan oleh investor PSN kepada kas daerah untuk kemudian dikembalikan kepada masyarakat adat melalui program pemberdayaan. Tanpa pengaturan ini, uang ganti rugi yang dibayarkan investor sering kali bersifat konsumtif dan tidak memiliki dampak jangka panjang bagi kesejahteraan OAP. Kondisi ini memperlebar jurang kesenjangan sosial antara pendatang yang mengelola industri dengan masyarakat asli yang kehilangan tanahnya.

Pakar agraria, Maria S.W. Sumardjono, menegaskan kembali bahwa pengakuan hak ulayat memerlukan instrumen "penetapan" (*establishment*) yang dilakukan secara partisipatif oleh pemerintah daerah. Beliau melihat bahwa hambatan utama perlindungan hak ulayat adalah kemalasan birokrasi dalam menyusun regulasi daerah yang dianggap dapat menghambat investasi. Di Papua Selatan, stigma bahwa perlindungan hak ulayat akan menghambat PSN harus diubah menjadi pandangan bahwa perlindungan tersebut adalah jaminan investasi yang berkelanjutan. Investor justru akan mendapatkan kepastian hukum jika urusan lahan telah diselesaikan dengan cara-cara yang adil dan sesuai hukum adat setempat.³⁶

Pemerintah Provinsi Papua Selatan sebagai DOB harus memandang penyusunan Perdasus Perlindungan Hak Ulayat sebagai agenda prioritas dalam program legislasi daerah. Kehadiran DOB seharusnya menjadi momentum untuk melakukan koreksi terhadap kegagalan pengelolaan sumber daya alam di masa lalu yang terlalu sentralistik. Dengan adanya regulasi lokal yang kuat, Papua Selatan dapat menjadi percontohan pembangunan nasional yang selaras dengan nilai-nilai kearifan lokal. Tantangan utamanya adalah konsistensi politik dari para pengambil

³⁵ .Yosman Leonard Silubun, *op.cit.*, hal. 160.

³⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Opcit.* hal. 130.

kebijakan di daerah untuk tidak tunduk pada tekanan kepentingan modal jangka pendek.³⁷

Sebagai simpulan pembahasan ini, urgensi Perdasus di Provinsi Papua Selatan bukan sekadar persoalan administratif, melainkan menyangkut keberlangsungan hidup Orang Asli Papua. Ketiadaan regulasi ini telah menempatkan OAP pada posisi tawar yang paling rendah dalam sejarah pembangunan di wilayah selatan Papua. Negara harus memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menjalankan fungsi protektifnya melalui pembentukan regulasi yang pro-rakyat dan pro lingkungan. Hanya dengan adanya Perdasus yang visioner, ekspansi PSN dapat berjalan beriringan dengan penghormatan terhadap martabat dan kedaulatan masyarakat adat.³⁸

Kesimpulan

Dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum terhadap hak atas tanah ulayat Orang Asli Papua di Provinsi Papua Selatan masih berada dalam kondisi yang sangat rentan akibat adanya antinomi norma antara kebijakan sentralistik Proyek Strategis Nasional dengan semangat Otonomi Khusus. Dominasi mekanisme ganti rugi dalam bentuk pelepasan hak permanen secara yuridis telah memutus hubungan struktural maupun spiritual masyarakat adat dengan tanah leluhurnya, yang pada gilirannya memicu marjinalisasi sosial dan fenomena tuna tanah. Hal ini diperparah dengan ketiadaan regulasi turunan berupa Peraturan Daerah Khusus di tingkat provinsi yang seharusnya berfungsi sebagai instrumen proteksi teknis dalam proses negosiasi dan inventarisasi lahan adat. Tanpa adanya sinkronisasi regulasi yang mengintegrasikan prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) serta model kemitraan bagi hasil, ekspansi pembangunan nasional di wilayah ini akan terus terjebak dalam pola pembangunan yang eksklusif dan rawan konflik agraria. Oleh karena itu, penguatan kerangka hukum daerah yang mengakui kedaulatan masyarakat adat atas ruang hidupnya menjadi syarat mutlak demi terwujudnya keadilan substantif di Tanah Papua.

³⁷ Bambang Widjojanto, *Opcit.* hal. 320.

³⁸ Frans Reumi, *op.cit.*, hal. 168.

Daftar Pustaka

- A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*, Jakarta: Kompas, 2010.
- Azis, Y. Z., & Muddin, A. A. (2025). Revitalisasi hukum waris adat dalam masyarakat Marind: Penguatan nilai lokal di Papua Selatan. *Jurnal Hukum Cassowary*, 2(1), 22-33.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2008).
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2004),
- Bambang Widjojanto, "Politik Hukum Pengelolaan SDA di Papua," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 3 .2024.
- Frans Reumi, *Hak Adat Papua dalam Perspektif Hukum Nasional*,. Jayapura: Universitas Cenderawasih, 2021.
- Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk Masalah Agraria*, (Jakarta: STPN Press, 2009).
- Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, (Yogyakarta: Liberty, 1981).
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010).
- Laporan Tahunan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Papua, 2024,
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2011.
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Kompas, 2008.
- Rudyansyah, "Eksplorasi Lahan dan Marginalisasi OAP di Papua," *Jurnal Hukum Agraria*, Vol. 12, No. 2 .2023.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014.
- S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, 2004.
- Saputra, T. (2025). Tanggung Jawab Negara Dalam Menanggulangi Dampak Hukum Lingkungan Akibat Perubahan Iklim: Studi Kasus Suhu Ekstrem Di Pulau Jawa Tahun 2025. *Jurnal Hukum Cassowary*, 2(1), 16-21.
- Yosman Leonard Silubun, *Hukum Otonomi Khusus Papua*, Jayapura: Papua Press, 2022.