

PROBLEMATIKA HAK MENENTUKAN NASIB SENDIRI: MENGURAI HUBUNGAN ANTARA REGULASI DAN KONFLIK SUMBER DAYA ALAM DI PAPUA

*(The Problematic Right To Self-Determination:
Delineating Relation Between Regulation and Natural Resources Conflict In Papua)*

Harison Citrawan

Badan Penelitian dan Pengembangan HAM
Kementerian Hukum dan HAM Jl. HR Rasuna Said Kav. 4-5, Jakarta Selatan
Email: h.citrawan@hotmail.com

Naskah diterima: 15 Juni 2015; revisi: 13 Agustus 2015; disetujui: 19 Agustus 2015

Abstrak

Regulasi otonomi khusus di Papua mengindikasikan bahwa sistem pengelolaan sumber daya alam di Papua pada prinsipnya terbuka bagi publik, bukan hanya nasional namun juga internasional; tergantung pada pihak mana yang mampu menyajikan efisiensi dalam kompetisi pengelolaan. Persoalan muncul ketika regulasi yang berlaku tersebut belum mampu secara maksimal dioperasionalkan oleh pemerintah dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat di Papua. Di lain pihak, situasi keamanan yang sangat rentan di daerah pegunungan Papua kerap menjadi kendala dalam optimalisasi perlindungan hak asasi manusia di Papua. Hal tersebut diperburuk dengan stigma negatif pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri di Papua yang seringkali diasosiasikan dengan pemisahan diri dari teritori Republik Indonesia. Tulisan ini mengangkat permasalahan utama yakni hubungan antara artikulasi pemegang hak menentukan nasib sendiri, dengan regulasi pengelolaan masyarakat hukum adat atas sumber daya alam dalam konteks otonomi khusus di Papua. Dalam menganalisis data kualitatif yang dikumpulkan, penulis menggunakan pendekatan hak asasi manusia, khususnya hak menentukan nasib sendiri, terhadap regulasi dan fenomena konflik agraria yang terjadi di Papua. Analisis dengan pendekatan ini akan mencoba menggambarkan hubungan antara pemegang hak dengan pemangku kewajiban dalam konsep hukum hak asasi manusia. Adapun penulis menyimpulkan bahwa kegagalan pemerintah dalam mengakomodasi eksklusivitas hak masyarakat adat Papua berawal dari keruwetan dalam menjejawantahkan hak menentukan nasib sendiri masyarakat Papua ke dalam bentuk regulasi, mulai dari undang-undang sampai pada peraturan daerah khusus. Fakta tentang konflik sosial di sektor agraria dan sumber daya alam yang marak terjadi di Papua merupakan indikasi awal, bahwa diperlukan sebuah reposisi tentang pengaturan hak masyarakat adat dalam pengelolaan agraria dan sumber daya alam.

Kata kunci: konflik agraria, sumber daya alam, Papua

Abstract

Special autonomy regulation in Papua indicates us that natural resources management at the area is in principle open for public both nationally and internationally, depending on which party is capable in providing an efficient management. The problems occurred when such regulations has yet to be operated by the government in enhancing locals living. On the other hand, a very vulnerable security situation around the mountainous area seems to hinder the optimal protection of people's right in Papua. These conditions were exacerbated by negative stigma of the exercise of the right to self-determination in Papua, which mostly associated with secession from the Republic. This article attempts to describe the relation between the articulations of right to self-determination holders and the regulations regarding local management on natural resources in the context of special autonomy. The present author concludes that the failure in accommodating the exclusive right of the Papuans was caused by the complication in translating right to self-determination of the Papuans into regulations, from undang-undang (acts) up to peraturan daerah khusus (special autonomy bylaws). The fact of rampant social conflicts in agrarian and natural resources field is an initial indication that there is a need in repositioning the law regulatiing people's right to manage their own agrarian and natural resources.

Keywords: agrarian conflict, natural resources, Papua

A. Pendahuluan

Empat belas tahun paska otonomi khusus di tanah Papua masih menyisakan berbagai permasalahan yang tidak kunjung rampung. Belum genap satu tahun pemerintahannya, Presiden Joko Widodo telah melakukan dua kali kunjungan kerja ke Papua. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan masyarakat di Papua, khususnya dalam aspek sosial-ekonomi dan kultural, masih menjadi pekerjaan prioritas pemerintahan baru. Pada kesempatan tersebut, Presiden menetapkan beberapa langkah strategis seperti: pengampunan kepada lima narapidana politik, pembukaan akses kepada jurnalis asing ke Papua, dan pengadaan 1.2 juta hektar tanah dalam rangka pembangunan wilayah penghasil beras dalam waktu tiga tahun.

Dalam kerangka desentralisasi asimetrik, arah kebijakan di wilayah Papua perlu diletakkan dalam konteks kekhususannya sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua (UU Otsus). Berdasarkan undang-undang tersebut, kebijakan khusus bagi Papua diperlukan "dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua [. . .] dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Lebih jauh, undang-undang tersebut setidaknya merujuk pada tiga fenomena yang melatarbelakangi diterbitkannya regulasi tersebut, yakni: (i) penduduk asli Provinsi Papua adalah

salah satu rumpun dari ras Melanesia; (ii) penyelenggaraan pemerintahan belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia masyarakat Papua; dan (iii) pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli.

Dalam berbagai kesempatan, arah kebijakan pengelolaan sumber daya alam di Papua dianggap sebagai *special treatment* guna mendorong pembangunan yang inklusif di tengah masyarakat Papua. Hal tersebut tercermin dalam Pasal 38 yang mengatur bahwa:

- (1) Perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global, diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.
- (2) Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus.

Hal yang menarik adalah Pasal 39 UU Otsus nampak bercirikan sistem perekonomian yang cenderung liberal; tercermin dari prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, efisien, dan kompetitif yang dijadikan pegangan dalam pemanfaatan sumber daya alam di Papua.¹ Dengan demikian,

¹ Pasal 64 Ayat (1): Pemerintah Provinsi Papua berkewajiban melakukan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu dengan memperhatikan penataan ruang, melindungi sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati, sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, dan keanekaragaman hayati serta perubahan iklim dengan memperhatikan hak-hak masyarakat adat dan untuk sebesar-besarnya bagi kesejahteraan penduduk.

hal tersebut mengindikasikan bahwa sistem pengelolaan sumber daya alam di Papua pada prinsipnya terbuka bagi publik, bukan hanya nasional namun juga internasional; tergantung pada pihak mana yang mampu menyajikan efisiensi dalam kompetisi pengelolaan.

Persoalan muncul ketika regulasi yang berlaku tersebut belum mampu secara maksimal dioperasionalkan oleh pemerintah dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat di Papua.² Di lain pihak, situasi keamanan yang sangat rentan di daerah pegunungan Papua kerap menjadi kendala dalam optimalisasi perlindungan hak asasi manusia di Papua.³ Hal tersebut diperburuk dengan stigma negatif pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri di Papua yang seringkali diasosiasikan dengan pemisahan diri dari teritori Republik Indonesia. Padahal, hak tersebut dilindungi dalam Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, yang menyebutkan: *"All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development."*⁴

Rangkaian dasar normatif di dalam undang-undang otsus dan kovenan internasional hak asasi manusia yang telah disebutkan sebelumnya patut menjadi dasar dalam menganalisis peran dan tanggung jawab pemerintah dalam melindungi hak masyarakat (adat) di Papua, khususnya hak mereka mengelola sumber daya

alamnya. Fakta bahwa konflik agraria di Papua masih sering terjadi mengindikasikan bahwa norma di dalam regulasi serta pelaksanaannya masih jauh dari optimal. Hal ini kemudian diperburuk dengan artikulasi konflik sosial yang kerap diarahkan kepada konflik separatisme sebagai bentuk utuh dari hak menentukan nasib sendiri masyarakat Papua.

Berangkat dari latar belakang permasalahan tersebut, tulisan ini akan mengangkat permasalahan utama yaitu: hubungan antara artikulasi pemegang hak menentukan nasib sendiri dengan regulasi pengelolaan masyarakat hukum adat atas sumber daya alam dalam konteks otonomi khusus di Papua.

B. Metode Penulisan

Tulisan ini didasarkan pada penelitian kualitatif tentang hubungan antara regulasi agraria dengan perlindungan hak asasi manusia yang dilakukan Provinsi Papua. Secara khusus, perlindungan hak asasi manusia dalam hal ini digambarkan dari analisis situasi terhadap konflik agraria yang terjadi selama dua tahun terakhir. Dalam pengumpulan data, penulis melakukan wawancara dengan beberapa informan dari berbagai instansi/lembaga yang dianggap memiliki kapasitas dan pengalaman terkait isu penelitian. Selain itu, data sekunder juga dikumpulkan melalui peraturan perundang-undangan, laporan pemerintahan dan lembaga non-pemerintah, surat-surat pengaduan, dan

² Lihat Data Badan Pusat Statistik, 2014.

³ Laporan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Papua Tahun 2014.

⁴ Pasal 1 UU Otsus mendefinisikan bahwa "Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua." Pengertian tersebut mengindikasikan bahwa prakarsa dan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua merupakan pengejawantahan dari hak menentukan nasib sendiri.

berita yang menggambarkan pengaturan dan fenomena pengelolaan sumber daya alam oleh masyarakat adat di Papua.

Terhadap data yang berhasil dikumpulkan, penulis melakukan analisis dengan pendekatan hak asasi manusia, khususnya hak menentukan nasib sendiri, terhadap regulasi dan fenomena konflik agraria yang terjadi di Papua. Analisis dengan pendekatan ini akan mencoba menggambarkan hubungan antara pemegang hak dengan pemangku kewajiban dalam konsep hukum hak asasi manusia. Walaupun secara legal normatif, pengertian tentang agraria dan sumber daya alam berbeda satu sama lain, namun penulis beranggapan bahwa analisis terhadap dua hal ini tidak dapat dipisahkan dan merasa perlu untuk menempatkan agraria ke dalam kelompok yang lebih luas.⁵

C. Pembahasan

1. Penentuan Nasib Sendiri Sebagai Hak

Papua secara legal menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah referendum dilaksanakan pada tahun 1969. Referendum yang dikenal dengan nama *Act of Free Will* tersebut didorong pelaksanaannya oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Resolusi.⁶ Dalam beberapa tulisan, referendum di Papua tersebut dapat dilihat sebagai bentuk pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri oleh masyarakat Papua.⁷

Hak menentukan nasib sendiri yang tertera dalam Pasal 1 (1) Kovenan Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya membagi dua unsur hak, yakni: (i) *freely determine their political status*, dan (ii) *freely pursue their economic, social, and cultural development*. Adapun terminologi pengembalian hak dalam konteks hak tersebut ialah “*people*”, yang dengan demikian mengindikasikan bahwa hak menentukan nasib sendiri merupakan hak kolektif ketimbang hak yang bersifat individual.

Dalam konteks Indonesia, pengesahan terhadap dua kovenan utama hak asasi manusia tersebut dimajukan deklarasi Pemerintah Indonesia, yang menyatakan “*the words “the right of self-determination” appearing in this article do not apply to a section of people within a sovereign independent state and can not be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent states.*”⁸ Berdasarkan deklarasi tersebut, maka pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan keutuhan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa secara legal pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri di Papua harus tetap diletakkan dalam koridor kedaulatan politik dan teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁵ Lihat Nurhasan Ismail, “Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat”, *Jurnal Rechtsvinding* Vol. 1 Nomor 1, April (2012), hlm 33-51.

⁶ U.N General Assembly Resolution (XXIV) Agreement between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands concerning West New Guinea (West Irian). Adopted on 20 November 1969.55 GAOR, 24th Sess., Plenary, 1813th Mtg., 19 November 1969.

⁷ Lihat Saltford, J. *The United Nations and The Indonesian Takeover of West Papua, 1962-1969: The Autonomy Betrayal*, (London: Routledge Curzon, 2003).

⁸ Indonesia’s Declaration of Ratification of the ICCPR, 23 Februari 2006.

Pada titik ini, perlu dipahami bahwa penentuan nasib sendiri sebenarnya adalah sebuah proses, ketimbang hasil, untuk menentukan kebebasan fundamental terkait status politik dan pembangunan ekonomi, sosial, dan kultural. Melihat perjuangan untuk penentuan nasib sendiri dari orang Papua sampai hari ini, yang sebagian besar diwarnai argumentasi separatisme, wacana yang muncul justru melewatkan pertanyaan tentang siapa yang benar-benar memegang hak untuk menentukan nasib sendiri di Papua. Apakah itu penduduk setempat, masyarakat asli Papua, suku di wilayah pegunungan, atau mereka yang datang dari sisi pantai?

Sayangnya, hukum hak asasi manusia belum memperjelas pertanyaan seperti itu. Hal ini mungkin mengingat fakta bahwa sebagian besar keadaan yang berurusan dengan penentuan nasib sendiri dianggap sebagai aktivitas politik ketimbang legal. Sejarah menggambarkan dari masa penentuan nasib sendiri berbasis etno-linguistik di Eropa pada abad lalu, ke periode dekolonisasi Barat setelah Perang Dunia Kedua, dan pada akhir Perang Dingin, yakni pembubaran Uni Soviet sampai dengan konflik berdarah Republik Federal Yugoslavia. Semua keadaan itu menunjukkan sebuah pertentangan sengit antara kedaulatan negara atas penduduknya, wilayah dan pemerintahan. Hak menentukan nasib sendiri dengan demikian telah dianggap sebagai "prasyarat untuk normalnya fungsi secara damai dan pengembangan masyarakat internasional modern."

Namun demikian, beberapa tulisan menunjukkan setidaknya dua tes untuk membenarkan

pemegang penentuan nasib sendiri. *Pertama*, cara untuk menentukan apa konsep hak 'orang' atau 'people' adalah melalui uji 'pigmentational' atau 'ras'. Ide demikian muncul terutama selama proses dekolonisasi (negara-negara barat) yang membedakan orang-orang non-pribumi dan masyarakat adat. Yang pertama adalah orang-orang milik kekuasaan kolonial yang asing untuk yang terakhir, yang merupakan penduduk asli dari koloni. Sebagai konsekuensi hukum dan praktik di PBB, hak untuk menentukan nasib sendiri diberikan secara eksklusif untuk yang terakhir dan mereka berhak untuk menjadi negara merdeka, bebas dari kekuasaan kolonial. Perspektif tersebut sesungguhnya sesuai dengan praktek PBB, dan legalitasnya pun tak terbantahkan.

Kedua uji 'primordialistik' atau uji 'etnis'. Secara umum, etnis dibangun oleh ide dari sejarah umum, tubuh yang ditopang oleh tradisi, kesatuan linguistik yang mengikat serta kelompok keturunan yang berkaitan erat dengan pemikiran rasialis. Selama era pasca perang dingin, itu sangat umum bahwa etnis atau masalah primordialistik lainnya, yaitu agama atau asal usul, menjadi alasan untuk sekelompok orang untuk menggunakan hak menentukan nasib sendiri dalam upaya untuk mendapatkan otonomi yang lebih besar; serta untuk beberapa tuntutan yakni memisahkan diri dari sebuah negara merdeka. Hal ini sekaligus menandakan munculnya kebangkitan etno-nasionalisme diberbagai belahan dunia.

Menurut Canefe, penerapan penentuan nasib sendiri yang bersifat mono-nasional dapat dilihat dalam empat klausul:⁹

⁹ N. Canefe, *Sovereignty Without Nationalism? A Critical Assessment of Minority Rights Beyond the Sovereign Nation-State Model*, dalam Sellers, *The New World Order: Sovereignty, Human Rights, and Self-Determination of Peoples*, (Oxford dan Washington DC: Berg, 1996,), hlm. 106-109.

- i. *As long as the central state apparatus is perceived and functionalized as the basis for shifting coalitions between self-interested individuals and/or socioeconomic classes, there is no room left for the instrumental inclusion of minority communities as actors in state-building processes or state and civil society relations.*
- ii. *Institutionalization of cultural and political practices of domination (asymmetrical relationship between the central state and civil society).*
- iii. *An ultimate expectation of secession that leads to the understanding of minority rights as a fundamental threat to national unity.*
- iv. *As long as minority rights area feared as a camouflage for the much larger claim of secession, recognition of the distinctness of minority communities will seem very unappealing to existing nationstates.*

Jika kita mengamati fenomena di Papua, mungkin jelas bahwa konsep penentuan nasib sendiri di Papua, yang diterjemahkan ke dalam peraturan pemerintah dan juga tercermin oleh fenomena sosial budaya saat ini, berada di antara penentuan nasib sendiri yang bersifat *pigmentational* dan etno-nasionalisme. Saat ini, seakan-akan terdapat, sebagaimana Lawson mendefinisikan, “ideologi yang didasarkan pada seluruh kompleks ide-ide dan konsep-konsep yang berhubungan dengan identitas etnis dan aspek teritorial dan politik modern nasionalisme dan kedaulatan.”¹⁰

Berdasarkan penjelasan teori dan sejarah pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri di atas, dapat diasumsikan bahwa konsep ‘people’ di Indonesia, khususnya di Papua, bisa diatribusikan pada subjek masyarakat hukum adat. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM):¹¹

- (1) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah.
- (2) Identitas masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Secara prinsipil, penentuan nasib sendiri sebagai sebuah hak memiliki dimensi konstitusional mengingat terdapat dua sifat di dalamnya, yakni internal dan eksternal, sebagaimana Komisi Anti Diskriminasi berpendapat:¹²

The right to self-determination of peoples has an internal aspect, that is to say, the rights of all peoples to pursue freely their economic, social and cultural development without outside interference. In that respect there exists a link with the right of every citizen to take part in the conduct of public affairs at any level, as referred to in article 5 (c) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. In consequence, Governments are to represent the whole population without distinction as to race, color, descent or national or ethnic origin. The external aspect of self-determination implies that all peoples have

¹⁰ Stephanie Lawson, *Self-Determination as Ethnocracy*, dalam Sellers, *Id.*

¹¹ Dalam penjelasannya, dalam ayat (1) “Hak adat yang secara nyata masih berlaku dan dijunjung tinggi di dalam lingkungan masyarakat hukum adat harus dihormati dan dilindungi dalam rangka perlindungan dan penegakan hak asasi manusia dalam masyarakat yang bersangkutan dengan memperhatikan hukum dan peraturan perundang-undangan.” Sedangkan ayat (2) “Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, identitas budaya nasional masyarakat hukum adat, hak-hak adat yang masih secara nyata dipegang teguh oleh masyarakat hukum adat setempat, tetap dihormati dan dilindungi sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas negara hukum yang berintikan keadilan dan kesejahteraan rakyat.”

¹² CERD General Recommendation No. 21: Right to self-determination 08/23/1996, para. 4.

the right to determine freely their political status and their place in the international community based upon the principle of equal rights and exemplified by the liberation of peoples from colonialism and by the prohibition to subject peoples to alien subjugation, domination and exploitation.

Perspektif hak asasi manusia dalam penentuan nasib sendiri dalam derajat tertentu dengan demikian mengandung pertentangan yang prinsipil terhadap kedaulatan teritorial sebuah negara, terlebih di Indonesia.¹³

2. Penentuan Nasib Sendiri dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Papua: Absennya Mekanisme Penegakan

Secara normatif, undang-undang otsus membagi subjek pengaturan ke dalam empat golongan subjek, yakni: Masyarakat Adat,

Masyarakat Hukum Adat, Orang Asli Papua, dan Penduduk Provinsi Papua.¹⁴ Menurut penulis, regulasi yang memberlakukan kebebasan kelompok subjek tersebut mengisyaratkan sebuah kompleksitas kondisi sosio-kultural di Papua, karena empat terminologi berimplikasi pada hak dan kewajiban yang berbeda-beda. Persoalannya adalah siapakah yang memegang hak atas sumber daya alam di wilayah Papua?

Secara konstitusional, Negara Indonesia menjamin keberadaan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan Undang-Undang dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.¹⁵ Hal tersebut diperjelas oleh Mahkamah Konstitusi, bahwa:¹⁶

¹³ Putusan MK 35/PUU-X/2012 berpendapat bahwa hak menentukan nasib sendiri “dapat berimplikasi pada upaya pemisahan diri masyarakat hukum adat untuk mendirikan negara baru yang lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (*separatisme*). Keberadaan masyarakat hukum adat demikian tidak sesuai dengan prinsip –tidak bertentangan dengan kepentingan nasional|| dan prinsip –Negara Kesatuan Republik Indonesia||.” Para 3.16.2

¹⁴ UU Otsus mendefinisikan kelompok subjek tersebut sebagai berikut: *Pertama*, Masyarakat Adat adalah warga masyarakat asli Papua yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya; *Kedua*, Masyarakat Hukum Adat adalah warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya; *Ketiga*, Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua; *Keempat*, Penduduk Provinsi Papua, yang selanjutnya disebut Penduduk, adalah semua orang yang menurut ketentuan yang berlaku terdaftar dan bertempat tinggal di Provinsi Papua.

¹⁵ Mahkamah Konstitusi berpendapat: “Sekalipun disebut masyarakat hukum adat, masyarakat demikian bukanlah masyarakat yang statis. Gambaran masyarakat hukum adat masa lalu untuk sebagian, kemungkinan besar telah mengalami perubahan pada masa sekarang. Bahkan masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya di berbagai tempat, lebih-lebih di daerah perkotaan sudah mulai menipis dan ada yang sudah tidak ada lagi. Masyarakat demikian telah berubah dari masyarakat *solidaritas mekanis* menjadi masyarakat *solidaritas organis*. Dalam masyarakat solidaritas mekanis hampir tidak mengenal pembagian kerja, mementingkan kebersamaan dan keseragaman, individu tidak boleh menonjol, pada umumnya tidak mengenal baca tulis, mencukupi kebutuhan sendiri secara mandiri (*autochton*), serta pengambilan keputusan-keputusan penting diserahkan kepada tetua masyarakat (*primus inter pares*). Di berbagai tempat di Indonesia masih didapati masyarakat hukum yang bercirikan solidaritas mekanis. Masyarakat demikian merupakan unikum-unikum yang diakui keberadaannya (rekognisi) dan dihormati oleh UUD 1945. Sebaliknya masyarakat solidaritas organis telah mengenal berbagai pembagian kerja, kedudukan individu lebih menonjol, hukum lebih berkembang karena bersifat rasional yang sengaja dibuat untuk tujuan yang jelas. Putusan MK 35/PUU-X/2012, para 3.16.2.

¹⁶ Putusan MK 35/PUU-X/2012, para. 13.2.1.

terdapat satu hal penting dan fundamental dalam lalu-lintas hubungan hukum. Hal penting dan fundamental tersebut adalah *masyarakat hukum adat tersebut secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai —penyanggah hak* yang dengan demikian tentunya dapat pula dibebani kewajiban. Dengan demikian masyarakat hukum adat adalah subjek hukum. Sebagai subjek hukum di dalam suatu masyarakat yang telah menegara maka masyarakat hukum adat haruslah mendapat perhatian sebagaimana subjek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur, terutama *mengatur dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan*. [penekanan oleh penulis]

Pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut menerangkan bahwa masyarakat hukum adat adalah subjek hukum yang dapat dibebankan kewajiban dan menyanggah hak. Perhatian juga perlu diarahkan pada posisi masyarakat hukum adat tersebut dalam 'pengalokasian sumber-sumber kehidupan', ketika Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa negara perlu memberikan perhatian kepada masyarakat tersebut ketika hukum hendak mengatur. Lebih lanjut, dalam putusan tersebut, Mahkamah merinci perhatian yang wajib diberikan negara tersebut:

Dalam Putusan Mahkamah Nomor 3/PUU-VIII/2010 bertanggal 16 Juni 2011, Mahkamah juga telah memberikan pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat, yang antara lain mempertimbangkan bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Dengan adanya anak kalimat —dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat— dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka sebesar-besar kemakmuran rakyat-lah yang menjadi ukuran utama bagi negara dalam menentukan pengurusan, pengaturan atau

pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Di samping itu, penguasaan oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus juga memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi, misalnya hak akses untuk melintas, hak atas lingkungan yang sehat dan lain-lain.¹⁷

Berangkat dari pendapat Mahkamah tersebut, secara teleologis Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 mengamanatkan pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta dalam mencapai kemakmuran tersebut, negara harus memperhatikan hak-hak yang sudah ada, termasuk hak kolektif masyarakat hukum adat. Sebagai konsekuensi, secara konstitusional sumber daya alam di wilayah Indonesia dikelola oleh negara dengan paradigma kemakmuran rakyat Indonesia secara keseluruhan, dan bukan pada kepentingan kemakmuran suatu kelompok masyarakat tertentu.¹⁸ Selain itu, yang menarik untuk dilihat bahwa Mahkamah nampak ragu dalam menyebutkan 'hak-hak yang telah ada' atas bumi, air, dan kekayaan alam di dalamnya.

Dalam konteks masyarakat adat Papua, regulasi pada tingkat undang-undang sampai pada peraturan daerah khusus di Provinsi Papua telah menerjemahkan konsep hak menentukan nasib sendiri dalam konteks masyarakat hukum adat Papua sebagai subjek pemegang hak, dengan penjabaran unit terkecil berupa orang asli Papua. Hal ini mengindikasikan adanya pemahaman hak menentukan nasib sendiri

¹⁷ Para 3.13.1. (vide Putusan Mahkamah Nomor 3/PUUVIII/2010 bertanggal 16 Juni 2011, paragraf [3.15.4]).

¹⁸ Lihat juga Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Philip Alston, Human Rights Council A/HRC/29/31, 27 May 2015.

secara eksklusif diemban oleh kelompok masyarakat tertentu ketimbang menempatkan konsep 'people' dalam kerangka negara-bangsa, dalam hal ini Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu sektor sumber daya alam yang dapat menjadi acuan dalam pengelolaan masyarakat adat ialah hutan. Pasal 67 (1) Undang-Undang No 41 Tahun 1999 Pokok-Pokok Kehutanan menggariskan hak masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya yang meliputi: (i) melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat masyarakat adat yang bersangkutan; (ii) melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan (iii) mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya. Adapun di dalam penjelasannya, Ayat (1) menguraikan bahwa:

Masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

- a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*);
- b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
- c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati;
- e. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Dalam kaitannya dengan pengaturan di sektor kehutanan tersebut, Pasal 38

UU Otsus Papua mengatur bahwa:

- (1) Perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global, diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan

sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan *seluruh rakyat Papua*, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan;

- (2) Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati *hak-hak masyarakat adat*, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus. [penekanan oleh penulis]

Selanjutnya dalam Pasal 39 diatur bahwa, "[P] engolahan lanjutan dalam rangka pemanfaatan sumber daya alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dilaksanakan di Provinsi Papua dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, efisien, dan kompetitif." Selain itu, patut dicermati pula bahwa model pembangunan partisipatif juga diatur dalam Pasal 42UU Otsus, yaitu:

- (1) Pembangunan perekonomian berbasis kerakyatan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada *masyarakat adat dan/ atau masyarakat setempat*.
- (2) Penanam modal yang melakukan investasi di wilayah Provinsi Papua harus mengakui dan menghormati *hak-hak masyarakat adat setempat*.
- (3) Perundingan yang dilakukan antara Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan penanam modal harus melibatkan *masyarakat adat setempat*.
- (4) Pemberian kesempatan berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam kerangka pemberdayaan *masyarakat adat* agar dapat berperan dalam perekonomian seluas-luasnya. [penekanan oleh penulis]

Secara lebih teknis, Pemerintah Provinsi Papua kemudian menerjemahkan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat dalam pemanfaatan sumber daya alam di tanah Papua dengan menerbitkan Perdasus Nomor

21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua. Sejalan dengan UU Kehutanan, Pasal 5 Perdasus 21 mengatur bahwa "[M]asyarakat Hukum Adat di Provinsi Papua memiliki hak atas Hutan alam sesuai dengan batas wilayah adatnya masing-masing." Lebih lanjut pada Pasal 6, ". . . pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan hutan alam tersebut dilakukan oleh pemerintah daerah."

Selain pada sektor kehutanan, Pemerintah Provinsi Papua juga menerbitkan Peraturan Daerah Khusus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat atas Tanah.¹⁹ Hal penting yang perlu untuk digarisbawahi adalah Perdasus ini diterbitkan atas dasar pertimbangan, salah satunya:

[b]ahwa hak ulayat masyarakat hukum adat dan atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah memiliki keterbatasan dan selama ini pemanfaatannya telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasa, pemilikan dan penggunaan, kurangnya daya dukung lingkungan, peningkatan konflik dan kurang diperhatikannya kepentingan masyarakat adat / lokal dan kelompok masyarakat rentan lainnya.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, sekurangnya terdapat enam fenomena pengelolaan agraria dan sumber daya alam

di wilayah Papua yang diidentifikasi oleh Pemerintah Provinsi Papua, serta yang secara langsung dianggap perlu dijadikan objek intervensi negara melalui regulasi, yakni meliputi: penurunan kualitas lingkungan; ketimpangan struktur penguasa, pemilikan, dan penggunaan; kurangnya daya dukung lingkungan; peningkatan konflik; dan kurangnya perhatian kepentingan masyarakat adat.

Berdasarkan gambaran beberapa regulasi tersebut, nampak bahwa sektoralisme regulasi agraria merupakan kebijakan yang tidak dapat dihindarkan sampai pada tingkat pemerintahan daerah.²⁰ Regulasi di atas juga mengisyaratkan bahwa masyarakat hukum adat merupakan subjek pemegang hak sekaligus objek dari pengaturan regulasi tersebut. Dalam logika hak asasi manusia, pengakuan (*recognition*) secara struktural tersebut secara langsung menuntut adanya mekanisme pemulihan (*remedy*) dan ganti rugi (*redress*), sebagai pengejawantahan dari prinsip akuntabilitas, ketika terjadi sengketa atau konflik sumber daya alam. Oleh sebab itu, perhatian perlu secara khusus diarahkan pada mekanisme pemulihan (*remedy*) ketika terjadi sebuah sengketa atau konflik terkait pengelolaan sumber daya alam di Papua.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 31 Perdasus 21/2008, Sengketa Kehutanan diartikan

¹⁹ Secara kategoris, Pasal 1 Angka (6) sampai (8) Perdasus ini mengatur definisi sebagai berikut: (6) Hak Ulayat masyarakat hukum adat atas tanah adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah beserta segala isinya sesuai dengan peraturan perundang undangan; (7) Hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah adalah hak perorangan yang dipunyai oleh warga masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidupnya yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah beserta segala isinya sesuai dengan peraturan perundang undangan; (8) Masyarakat hukum adat adalah warga asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi diantara para anggotanya..

²⁰ Sektoralisme pengaturan terhadap sumber daya alam dan tanah merupakan salah satu penyebab maraknya konflik agraria di Indonesia. Lihat Iwan Nurdin, "Resolving Agrarian Conflict Through Implementation of Land Reform", *Jurnal Landreform Vol.1 Mei* (2014), hlm. 71-85.

sebagai: “[p]erbedaan pandangan, sikap dan kepentingan berkaitan dengan pengelolaan hutan yang terjadi antara warga di dalam suatu masyarakat hukum adat, antara masyarakat hukum adat dengan masyarakat hukum adat lainnya, antara masyarakat hukum adat dengan pihak lain yang melakukan usaha pengelolaan hutan atau para pihak yang berkepentingan dalam melakukan usaha pengelolaan hutan yang berdampak pada ketertiban pengelolaan hutan secara lestari. “Selanjutnya Pasal 72 mengatur bahwa “[P]enyelesaian sengketa kehutanan dalam pengelolaan hutan dapat dilakukan melalui musyawarah, lembaga mediasi, lembaga arbitrase atau lembaga peradilan.”

Di lain pihak, unsur penyelesaian sengketa juga ternyata diatur dalam Pasal 14 Perdasus 23/2008:

- (1) Sengketa yang terjadi antara masyarakat hukum adat atau perorangan warga masyarakat hukum adat yang tunduk pada hukum adat yang sama dapat diselesaikan menurut hukum adat setempat.
- (2) Jika masing-masing pihak yang bersengketa tunduk pada hukum adat yang berlainan dan memilih hukum adat sebagai mekanisme penyelesaian sengketa, maka penyelesaiannya dapat dilakukan oleh forum penyelesaian sengketa antar masyarakat hukum adat dan atau melibatkan para ahli mengenai hukum-hukum adat kedua belah pihak.
- (3) Penyelesaian sengketa hak ulayat masyarakat hukum adat dan atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan (lembaga arbitrase, negosiasi maupun mediasi) berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa.

Pengaturan tentang penyelesaian sengketa sumber daya alam di Papua semakin terasa tumpang-tindih jika dihubungkan dengan Perdasus Nomor 20 Tahun 2008 tentang Peradilan Adat (Perdasus 20/2008). Pasal 8 Ayat (1) Perdasus ini mengatur bahwa “[P]engadilan adat berwenang menerima dan mengurus perkara perdata adat dan perkara pidana adat di antara warga masyarakat adat di Papua.” Hal yang perlu digarisbawahi ialah dalam penyelesaian sengketa kedua Perdasus, baik Perdasus 21/2008 dan Perdasus 23/2008, tidak menyebut acuan terhadap Perdasus 20/2008 yang mengatur tentang peradilan adat ini. Menurut penulis, kekacauan regulasi ini tentu berdampak pada proses pemulihan hak masyarakat hukum adat ketika terjadi sengketa atau konflik baik dengan masyarakat hukum adat, maupun dengan pihak lainnya terkait pengelolaan sumber daya alam. Sebagai konsekuensi, absennya mekanisme penanganan sengketa dan konflik agraria yang jelas di Papua berpotensi untuk menghambat pelaksanaan tugas negara dalam melindungi dan memenuhi hak asasi manusia di Papua.²¹

3. Fenomena Konflik Agraria dan Konflik Sumber Daya Alam di Papua

Fakta bahwa tingkat ekonomi dan pembangunan manusia di Papua yang masih relatif rendah dibandingkan dengan provinsi lain menunjukkan kepada kita bahwa cara pandang hak menentukan nasib sendiri yang telah diambil, pada derajat tertentu, tidak membuahkan hasil sebagaimana digariskan

²¹ Berdasarkan data sekunder yang penulis peroleh dari Direktorat INTELKAM Polda Papua, terdapat kenaikan jumlah kasus “pemalangan” dari tahun 2013 sebanyak 63 kasus, naik menjadi 156 kasus pada tahun 2014.

dalam UU Otsus Papua. Penulis menyadari bahwa terdapat banyak sekali faktor yang saling mempengaruhi dalam menganalisis fenomena tersebut. Namun demikian, menurut hemat penulis, asumsi dasar yang dapat dibangun adalah kegagalan menentukan subjek pemegang hak menentukan nasib sendiri dapat berimplikasi pada tidak optimalnya langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah dalam melindungi hak tersebut.

Langkah yang ditetapkan dalam menentukan subjek hak menentukan nasib sendiri berupa fokus terhadap masyarakat hukum adat khusus di wilayah adat Papua nampaknya menumbuhkembangkan konsep primordial dan rasial ketimbang mengangkat wacana tentang pemerintahan yang efektif, transparan, dan akuntabel terhadap rakyatnya. Di lain pihak, konsep penentuan nasib sendiri dengan basis primordial dan rasial ini diperburuk dengan situasi keamanan yang seringkali cenderung tidak kondusif. Sehingga hampir di setiap kesempatan, artikulasi penentuan nasib sendiri ini diasosiasikan dengan pemisahan atau separatisme dari republik.²²

Patut disadari bahwa konflik agraria dan sumber daya alam merupakan salah satu bentuk konflik sosial yang paling banyak terjadi di wilayah Papua. Berdasarkan wawancara dengan pihak Kepolisian Daerah Papua, terdapat

eskalasi jumlah konflik agraria di wilayah Papua setidaknya dalam dua tahun terakhir. Selain itu, hampir seluruh konflik agraria yang terjadi bersumber dari pertentangan klaim hak atas tanah dan sumber daya alam, khususnya hak atas masyarakat adat setempat. Konflik tersebut pada umumnya terjadi melalui aksi 'pemalangan' yang dilakukan oleh masyarakat adat Papua baik terhadap aktivitas bisnis, pemerintahan, maupun antar anggota masyarakat. Aksi 'pemalangan' tersebut didasari oleh klaim sepihak warga atas pemilikan atau hak ulayat terhadap lahan atau sumber daya alam. Adapun dasar klaim tersebut cukup beragam, mulai dari persoalan historis maupun absennya partisipasi masyarakat adat dalam pemafaatan tanah di Papua.²³

Dalam peristiwa lain, beberapa riset menunjukkan adanya permasalahan terkait pemanfaatan tanah masyarakat adat dalam mega proyek Merauke Integrated Food Estate (MIFEE). Permasalahan tersebut meliputi: masyarakat hukum adat menjadi kelompok *internal displaced person*, perubahan komposisi demografis besar karena kebutuhan tenaga buruh yang lebih memiliki keterampilan dari luar Papua, proses *dispossession* dan *enclosure* berpotensi membuat masyarakat lokal berada di tingkat ekonomi paling rendah; dan, akses

²² Dalam perspektif yang lebih luas, Lihat Gerry van Klinken, "Communal Conflict and Decentralization in Indonesia", (ACPACS Occasional Paper Number 7, the University of Queensland, July 2007).

²³ Secara historis misalnya, seringkali klaim atas tanah didasarkan pada *overeenkomst* pada masa peralihan pemerintahan Belanda ke Indonesia. Adapun misalnya, dalam Putusan Nomor 56/PDT/2013/PT.JPR Mahkamah Agung berpendapat bahwa: "... bahwa pada tahun 1956 telah diadakan penyerahan tanah-tanah atas hak ulayat dari Kayu Pulo sampai Kayu Batu dari masyarakat adat kepada Pemerintah Kerajaan Belanda dengan Kompensasi f.100.000 (seratus ribu Gulden). Selanjutnya sesuai dengan Perjanjian Den Haag tanggal 7 September 1966 Pemerintah Republik Indonesia telah membayar kepada Pemerintah Kerajaan Belanda sebesar f.600.000.000 (enam ratus juta Gulden), atas dasar hal tersebut, maka tanah-tanah tersebut menjadi milik Negara dan Hak Ulayat masyarakat Adat di Kota Jayapura sudah tidak ada lagi."

sumber ekonomi akan lebih banyak diraih oleh kelompok migran.²⁴

Dalam konteks perlindungan hak asasi manusia, salah satu fenomena yang perlu disoroti ialah tuntutan warga dalam inkuiri nasional yang diadakan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia pada Desember 2014. Salah satu poin inti dari tuntutan warga masyarakat adalah peninjauan ulang terhadap ijin-ijin usaha yang sudah ada. Komnas melihat terdapat kelemahan BPN ketika menerbitkan sertifikat, yakni: absennya partisipasi dan transparansi kepadamasyarakat asli dalam rangka pelepasan hak atas tanah. *Kedua*, adanya fakta bahwa aktivitas perusahaan yang tidak sesuai prosedur, seperti adanya aktivitas perusahaan sebelum diterbitkannya AMDAL. Selain itu, terdapat pula perbedaan antara ijin usaha dengan aktivitas faktual perusahaan, misalnya perusahaan dengan ijin kelapa sawit yang juga mengambil kayu dari hutan.²⁵ Berdasarkan informasi yang dikumpulkan, muncul anggapan bahwa pemerintah tidak tegas dalam menangani fenomena ini.

Fenomena konflik agraria tersebut, secara langsung maupun tidak, memiliki dampak terhadap hak asasi manusia meliputi: hak atas kepemilikan atas tanah, hak ekonomi seperti hak atas pekerjaan dan hak untuk bekerja, hak memperoleh penghidupan yang layak, sampai pada hak atas keamanan atau integritas fisik, mengingat seringkali konflik agraria di Papua berujung pada bentrok fisik baik antar warga

maupun antara warga dengan aparat negara. Beberapa rekomendasi terkait akses untuk pemulihan (*remedy*) yang patut diperhatikan dalam inkuiri nasional Komisi Nasional HAM ini meliputi:

1. Negara harus segera menyusun dan mengambil langkah nyata, terukur dan terjadwal untuk memulihkan hak-hak masyarakat hukum adat yang telah dilanggar. Atas pemulihan yang memerlukan waktu tersebut tidak lantas menunda pemenuhan hak atas keadilan yang melekat pada diri masyarakat hukum adat;
2. Perlu ada upaya penyelesaian konflik secepatnya hak atas tanah yang sudah menahun secara damai dan didasari prinsip penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia dari masyarakat hukum adat, termasuk pelestarian lingkungan hidup melalui moratorium perizinan kegiatan perusahaan dan aktifitas masyarakat, kecuali terkait kegiatan tradisi;
3. Penataan kawasan, penetapan tapal batas yang disepakati bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta masyarakat hukum adat, mendesak untuk dilakukan agar masyarakat memahami hak dan kewajibannya dalam pengelolaan hutan. Penataan penguasaan hutan secara terbuka dan akuntabel, harus juga melihat daya dukung lingkungan ditempat tersebut;
4. Kepolisian Republik Indonesia agar membuat prosedur operasional standar dalam penanganan konflik sumber daya alam antara masyarakat hukum adat, pemerintah dan perusahaan berperspektif hak asasi manusia

²⁴ Amin Tohari, "Land Grabbing dan Potensi Internal Displaced Persons dalam Merauke Integrated Food and Energy Estate di Papua", *Jurnal Bhumi No.37 Tahun 12, April (2013)*, hlm 59-60. Lebih lanjut, fenomena tersebut digambarkan sesuai dengan proses *dispossession* di Asia (Li:2009), yakni: *pertama*, penyitaan tanah oleh negara dan perusahaan-perusahaan yang mendapat dukungan oleh negara; *kedua*, piecemeal dispossession pada pertanian skala kecil yang tidak mampu survive ketika masuk dalam gelanggang kompetisi dengan modal skala besar; dan *ketiga*, menutup batas-batas hutan masyarakat untuk proyek konservasi. Lihat Tohari, hlm. 60.

²⁵ Wawancara dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Papua, 2015.

dan berbasis gender. Polri agar tidak melakukan kriminalisasi terhadap masyarakat hukum adat yang membela dan mempertahankan hak-haknya adatnya dengan mengedepankan proses penegakan hukum yang akuntabel, yaitu mengutamakan pembuktian material dan substansi diatas pembuktian secara formil;

5. Program tanggung jawab perusahaan harus berbasis hak asasi manusia dan gender. Masyarakat hukum adat yang terkena dampak oleh kegiatan perusahaan berhak atas program tanggung jawab perusahaan, bukan hanya menjadi penerima bantuan tetapi mengedepankan pengembangan dan peningkatan kapasitas masyarakat hukum adat secara partisipatif, transparan dan akuntabel.

Dalam perspektif hak asasi manusia, untuk mendorong penanganan konflik sosial, regulasi pengelolaan sumber daya alam perlu memperhatikan beberapa aspek krusial, meliputi: akses pemulihan ketika terjadi pelanggaran terhadap hak, akses rekonsiliasi atas ketidakadilan masa lampau, serta mendorong tersedianya bantuan hukum untuk melakukan mediasi ketika terjadi konflik.²⁶ Inkapasitas pemerintah daerah dalam menyelesaikan kasus-kasus konflik agraria di Papua dapat diidentifikasi dari kegagalan merumuskan institusi mana yang berwenang untuk menyelesaikan kasus-kasus yang ada. Permasalahan institusional tersebut secara kualitatif diakui oleh penyelenggaraan pemerintahan yang ada di Provinsi Papua.²⁷

Selain itu, proses instrumentalisasi keberhakan masyarakat adat Papua atas

sumber daya alam di wilayah Papua justru mengantarkan pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri ke dalam bentuk-bentuk pelanggaran hak itu sendiri.²⁸ Instrumentalisasi yang diterjemahkan ke dalam regulasi dan institusi berbasis perlindungan masyarakat hukum adat yang belum secara komprehensif berdasarkan paradigma hak asasi manusia, khususnya penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Berbagai regulasi yang berlaku saat ini, yang berfokus pada eksklusivitas hak masyarakat adat Papua, justru gagal dalam menciptakan institusi yang sesungguhnya memiliki peran yang signifikan dalam proses pencapaian hak.

Menurut penulis, regulasi penyelesaian konflik agraria dan sumber daya alam di Papua perlu didasarkan pada realitas konflik itu sendiri. Berangkat dari data yang ada, setidaknya persoalan klaim hak ulayat dapat dibagi ke dalam periodisasi waktu tertentu, yang meliputi: masa kolonial Belanda, masa transisi, dan masa paska referendum 1969 sampai dengan era otonomi khusus. Sebagai konsekuensi, penjelasan terhadap peran peradilan adat Papua dalam penanganan konflik agraria dan sumber daya alam perlu dilakukan, agar pilihan akses pemulihan (*remedy*) masyarakat adat ketika terjadi pelanggaran terhadap haknya bisa tersedia secara sah dan menjamin kepastian hukum.

Berdasarkan semangat yang tercantum dalam UU Otsus, maka pengejawantahan hak menentukan nasib sendiri masyarakat

²⁶ Lihat Hamdesa Tusso, *Indigenous Processes of Conflict Resolution: Neglected Methods of Peacemaking by the New Field of Conflict Resolution*, dalam Thoms Matyok et al, *Critical Issues in Peace and Conflict Studies: Theory, Practice, and Pedagogy*, (Plymouth: Lexington Books, 2011), hlm. 253-254.

²⁷ Wawancara dengan beberapa pejabat di lingkungan Pemerintah Provinsi Papua.

²⁸ Harison Citrawan, *The Peril of Distributive Injustice in Papua*, Opinion: The Jakarta Post 25 Oktober 2011.

hukum adat Papua seyogyanya tidak berhenti pada pemberian atau pengutamaan hak-hak tertentu bagi masyarakat adat Papua, namun regulasi yang juga patut mendorong terciptanya mekanisme pemulihan hak ketika muncul konflik agraria dan sumber daya alam yang melibatkan masyarakat hukum adat.²⁹

D. Penutup

Implementasi hak menentukan nasib sendiri bagi masyarakat adat Papua tidak bisa dilepaskan dari diskursus tentang hak tersebut di tingkat internasional. Oleh sebab itu, artikulasi hak menentukan nasib sendiri dari eksklusivitas hak masyarakat adat di wilayah Papua sampai pada perjuangan untuk melepaskan dari teritori Republik Indonesia merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan. Adapun dalam praktiknya, eksklusivitas hak masyarakat adat Papua tersebut, walaupun sudah dilindungi secara legal, belum mampu didukung oleh upaya institusional kenegaraan.

Tulisan ini menyimpulkan bahwa kegagalan pemerintah dalam mengakomodasi eksklusivitas hak masyarakat adat Papua berawal dari keruwetan dalam mengejawantahkan hak menentukan nasib sendiri masyarakat Papua ke dalam bentuk regulasi, mulai dari undang-undang sampai pada peraturan daerah khusus.

Fakta tentang konflik sosial di sektor agraria dan sumber daya alam yang marak terjadi di Papua merupakan indikasi awal, bahwa diperlukan sebuah reposisi tentang pengaturan hak masyarakat adat dalam pengelolaan agraria dan sumber daya alam. Adapun reposisi ini bisa dimulai dari penegasan fungsi peradilan adat masyarakat Papua, khususnya untuk melaksanakan rekonsiliasi akibat konflik masa lampau dan memastikan tegaknya hukum dan akuntabilitas pengelolaan sumber daya alam di masa sekarang dan akan datang.

Daftar Pustaka

Buku

- Canefe. N., *Sovereignty Without Nationalism? A Critical Assessment of Minority Rights Beyond the Sovereign Nation-State Model*, dalam Sellers, *The New World Order: Sovereignty, Human Rights, and Self-Determination of Peoples*, (Oxford dan Washington DC: Berg, 1996)
- Lawson. S., *Self-Determination as Ethnocracy*, dalam Sellers, *The New World Order: Sovereignty, Human Rights, and Self-Determination of Peoples*, (Oxford dan Washington DC: Berg, 1996)
- Saltford. J. *The United Nations and The Indonesian Takeover of West Papua, 1962-1969: The Autonomy Betrayal*, (London: Routledge Curzon, 2003)
- Tuso. Hamdesa, *Indigenous Processes of Conflict Resolution: Neglected Methods of Peacemaking*

²⁹ Dari perspektif teori konflik kontemporer, upaya penanganan konflik terhadap kekhususan masyarakat adat di Papua tidak dapat semata-mata diarahkan pada mekanisme legal formal. Beberapa studi terhadap penanganan konflik yang melibatkan masyarakat asli (*indigenous people*) mengisyaratkan adanya kelemahan sistem hukum formal dalam menangani konflik seperti ini, meliputi: (a) *the central focus to establish sufficient evidence accompanied by well-developed technical arguments; this approach inherently favors the party that has resources to hire the most skilled lawyers* (e.g., the O. J. Simpson case); (b) *this approach does not take into account the future relationships between the parties—in most traditional societies repairing the damaged relationship is the chief goal of peacemaking*; (c) *for the most part, it focuses on the individual grievances—it does not recognize the interconnections between the individual, family, and community*; (d) *the legal approach to conflict resolution depends totally on the coercive power of the state*; (e) *it has no room for the spiritual dimension of peacemaking*; and (f) *the main goal in the legal approach is to win over the opponent, not to repair the damaged relations as a result of the conflict. Naturally, when the source of the conflict, which stems from dysfunctional relationships between parties, is not addressed, the conflict may continue at an attitudinal level*. Lihat Hamdesa Tuso, *Id*.

by the *New Field of Conflict Resolution*, dalam Thoms Matyok et al, *Critical Issues in Peace and Conflict Studies: Theory, Practice, and Pedagogy*, (Plymouth: Lexington Books, 2011)

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Citrawan. H, "The Peril of Distributive Injustice in Papua", *Opinion: The Jakarta Post* (25 Oktober 2011)
- Gerry van Klinken, "Communal Conflict and Decentralization in Indonesia" (ACPACS Occasional Paper Number 7, the University of Queensland, July 2007)
- Ismail. N, "Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat", *Jurnal Rechtsvinding Vol. 1 Nomor 1, April* (2012)
- Laporan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Papua Tahun 2014.
- Nuridin. Iwan, "Resolving Agrarian Conflict Through Implementation of Land Reform", *Jurnal Landreform Vol. I Mei* (2014)
- Tohari. Amin, "Land Grabbing dan Potensi Internal Displaced Persons dalam Merauke Integrated Food and Energy Estate di Papua", *Jurnal Bhumi No.37 Tahun 12, April* (2013)

Philip Alston, "Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights", (Human Rights Council A/HRC/29/31, 27 May 2015)

Peraturan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kehutanan
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Peraturan Daerah Khusus Papua Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua
- Peraturan Daerah Khusus Papua Nomor 20 Tahun 2008 tentang Peradilan Adat Papua
- CERD General Recommendation No. 21: Right to self-determination 08/23/1996.
- U.N General Assembly Resolution (XXIV) Agreement between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands concerning West New Guinea (West Irian). Adopted on 20 November 1969. 55 GAOR, 24th Sess., Plenary, 1813th Mtg., 19 November 1969