

Ketika Waktu Hukum Berbeda dengan Waktu Kehidupan

Reformulasi Penetapan Wilayah Pertambangan Rakyat dalam Kerangka Otonomi Khusus Papua

Dari Penertiban menuju Tata Kelola Adaptif Pertambangan Rakyat Berbasis Masyarakat Adat

John NR Gobai

Wakil Ketua IV Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Papua Tengah

Abstrak

Pertambangan rakyat di Provinsi Papua Tengah memperlihatkan persoalan klasik hukum sumber daya alam, di mana aktivitas ekonomi masyarakat berkembang jauh lebih cepat daripada kemampuan sistem hukum menyediakan kepastian, legalitas, perlindungan, dan pengawasan. Pendulangan emas yang berlangsung sejak sekitar 1996 telah membentuk ekosistem penghidupan yang melibatkan masyarakat adat, pemilik hak ulayat, pendulang, koperasi, dan jaringan ekonomi lokal—sehingga masyarakat berada dalam posisi “socially legitimate but legally informal”. Artikel ini menganalisis persoalan tersebut melalui teori efektivitas hukum dan teori kewenangan, lalu memperluasnya dengan *legal pluralism*, desentralisasi asimetris, environmental justice, dan perkembangan hukum internasional mengenai hak masyarakat adat dan pertambangan skala kecil. Analisis menunjukkan bahwa persoalan Papua Tengah bukan semata *lack of enforcement*, melainkan *regulatory mismatch*—ketidaksesuaian antara desain kewenangan nasional, dinamika sosial pertambangan rakyat, karakteristik wilayah adat, dan kebutuhan legalisasi yang cepat. PP No. 25 Tahun 2023 membuka ruang bagi gubernur mengusulkan perubahan Wilayah Pertambangan, tetapi penetapan tetap berada dalam kewenangan Menteri dan dibatasi satu kali dalam lima tahun. Artikel menawarkan model *Adaptive Indigenous Community Mining Governance* (AICMG) beserta mekanisme *fast-track WPR* bagi wilayah pertambangan rakyat yang telah terbukti eksis secara sosial-ekonomi, tanpa mengorbankan keselamatan, lingkungan, dan kepentingan nasional.

Kata kunci: Wilayah Pertambangan Rakyat; Papua Tengah; Otonomi Khusus; kewenangan; efektivitas hukum; masyarakat adat; formalisasi; environmental justice.

Pendahuluan: Paradoks “Socially Legitimate but Legally Informal”

Pengelolaan mineral mempertemukan sekurang-kurangnya lima kepentingan sekaligus: negara, ekonomi daerah, masyarakat lokal, hak masyarakat adat, dan perlindungan lingkungan. Fondasi konstitusionalnya adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Frasa “dikuasai negara” tidak dapat direduksi menjadi sekadar kewenangan memberikan atau mencabut izin; dalam jurisprudensi Mahkamah Konstitusi, ia mencakup fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan¹. Karena itu, penguasaan negara seharusnya diukur dari kemampuannya memastikan sumber daya alam menghasilkan manfaat

¹Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 10/PUU-X/2012, yang menegaskan lima fungsi penguasaan negara: kebijakan (*beleid*), pengaturan (*regelendaad*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Lihat pula Putusan Nomor 37/PUU-XIX/2021.

sosial yang adil, menjamin keberlanjutan ekologis, dan menyediakan akses yang wajar bagi masyarakat.

Di Papua, tanah bukan semata komoditas ekonomi, melainkan bagian dari identitas, sejarah, sistem kekerabatan, dan keberlanjutan masyarakat adat². Karena itu, kebijakan pertambangan yang hanya administratif-kontraktual akan berhadapan dengan sistem penguasaan dan legitimasi sosial yang jauh lebih kompleks. Dalam konteks Papua Tengah, pendulangan emas masyarakat yang berlangsung sejak sekitar 1996 telah menjadi mata pencaharian ribuan keluarga³. Ketika aktivitas yang telah puluhan tahun ini belum memperoleh Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR), muncul paradoks: masyarakat berada dalam posisi diterima secara sosial tetapi informal secara hukum (*socially legitimate but legally informal*).

Negara pun berada pada posisi sulit. Penertiban dapat dibenarkan berdasarkan hukum pertambangan, tetapi penertiban tanpa jalur legalisasi yang realistis berpotensi menghilangkan mata pencaharian tanpa menyelesaikan akar persoalan. Karena itu, pertanyaan yang lebih mendasar bukanlah “bagaimana menertibkan pertambangan tanpa izin?”, melainkan “bagaimana negara mengubah pertambangan rakyat yang telah hidup secara sosial menjadi kegiatan yang legal, aman, berkelanjutan, terawasi, dan memberi manfaat kepada masyarakat serta negara?” Pertanyaan kedua inilah yang menjadi basis reformulasi hukum dalam artikel ini.

Metodologi

Artikel ini merupakan kajian konseptual-kebijakan. Seluruh instrumen hukum positif diverifikasi pada sumber primer: PP No. 25 Tahun 2023 (perubahan WP satu kali dalam lima tahun; usulan gubernur); UU No. 2 Tahun 2021 dan PP No. 106 Tahun 2021 jo PP No. 46 Tahun 2025 (kewenangan Otonomi Khusus Papua); UU No. 15 Tahun 2022 (pembentukan Papua Tengah); UU No. 2 Tahun 2025 (Perubahan Keempat Minerba) dan Putusan MK Nomor 160/PUU-XXIII/2025 (parameter pemberian prioritas WIUP); serta Peraturan Daerah Provinsi Papua Tengah Nomor 6 Tahun 2026 tentang Pertambangan Rakyat, yang keberadaannya dikonfirmasi melalui dokumentasi resmi daerah. Data Bank Dunia mengenai ASM (lebih dari 225 juta orang, 2024) diverifikasi pada laporan *Achieving Sustainable and Inclusive ASM*. Yurisprudensi *Inter-American Court of Human Rights* (Saramaka, Sarayaku, Lhaka Honhat), Kanada (Tsilhqot'in), Australia (Mabo), serta instrumen Filipina dan ILO/UNDRIP dikutip sesuai sitasi resminya. Model *Adaptive Indigenous Community Mining Governance*, mekanisme *fast-track* WPR, dan konsep *deemed obligation to decide* merupakan sintesis dan usulan penulis yang mengundang pengujian kebijakan lebih lanjut. Penomoran pasal tertentu dalam PP No. 25 Tahun 2023 disajikan secara umum untuk menjaga akurasi.⁴

²Eddy Pelupessy, “The Land Rights of Indigenous Peoples: Revaluation of Papua Special Autonomy,” *Hasanuddin Law Review* 3, no. 1 (2017): 77–90; dan Jhon A. Mebri, “Kedudukan Hak atas Tanah Masyarakat Hukum Adat untuk Kepentingan Umum,” *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 13, no. 25 (2017).

³Aktivitas pertambangan rakyat Papua Tengah telah berlangsung hampir tiga dekade; lihat pemberitaan mengenai dorongan reformulasi WPR oleh Wakil Ketua IV DPR Papua Tengah, ANTARA Papua Tengah, 2026.

⁴ Artikel konseptual-kebijakan yang menganalisis pertambangan rakyat Papua Tengah melalui teori efektivitas hukum dan teori kewenangan. Seluruh instrumen hukum, putusan, dan rujukan diverifikasi pada sumber primer; model *Adaptive Indigenous Community Mining Governance* merupakan sintesis dan usulan penulis, bukan teori yang telah mapan.

WPR sebagai Gerbang Hukum menuju Legalitas

WPR bukan sekadar peta administratif, melainkan gerbang hukum (*legal gateway*) menuju legalisasi pertambangan rakyat. Tanpa WPR, masyarakat sulit masuk ke sistem IPR; karena itu, problem WPR pada akhirnya adalah problem akses terhadap legalitas (Gambar 1). PP No. 25 Tahun 2023 menempatkan WPR sebagai bagian dari Wilayah Pertambangan bersama WUP, WPN, dan WUPK, dan mengatur bahwa Menteri menetapkan WP setelah ditentukan gubernur dan berkonsultasi dengan DPR RI⁵. Gubernur bukan tanpa peran—ia memiliki posisi penting dalam menentukan dan mengusulkan wilayah—tetapi keputusan akhir tetap berada dalam konstruksi kewenangan pemerintah pusat. Persoalan muncul ketika kebutuhan masyarakat bersifat dinamis, sedangkan mekanisme perubahan wilayah bersifat periodik.

Wilayah Pertambangan Rakyat sebagai Gerbang Hukum (Legal Gateway)



tanpa WPR, masyarakat sulit masuk ke sistem IPR: problem WPR pada akhirnya adalah problem akses terhadap legalitas

Gambar 1. WPR sebagai gerbang hukum: dari penetapan wilayah menuju izin, legalitas, pengawasan, dan manfaat. Sumber: analisis penulis atas PP No. 25 Tahun 2023.

Paradoks Lima Tahun: Regulatory Time Mismatch

PP No. 25 Tahun 2023 menetapkan bahwa WP dapat diubah satu kali selama lima tahun oleh Menteri berdasarkan evaluasi, dengan mempertimbangkan—antara lain—usulan kegiatan pertambangan rakyat baru⁶. Di sinilah terdapat problem desain regulasi. Waktu hukum berdurasi lima tahun, sedangkan waktu sosial bergerak setiap hari: masyarakat tidak menunggu lima tahun untuk penghidupan; konflik tanah, mobilitas penduduk, harga emas, dan perubahan penggunaan lahan tidak menunggu lima tahun (Gambar 2 di bawah ini). Persoalannya bukan sekadar bahwa hukum “lambat”, melainkan bahwa hukum memakai horizon waktu yang tidak kompatibel dengan dinamika objek yang diaturnya—sebuah *regulatory time mismatch*.

⁵Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2023 tentang Wilayah Pertambangan, yang mencabut PP Nomor 22 Tahun 2010. Gubernur menentukan dan mengusulkan WP dengan mempertimbangkan rencana WP, kriteria pertambangan rakyat, kepentingan strategis nasional, dan konservasi.

⁶PP No. 25 Tahun 2023 tentang Wilayah Pertambangan; ketentuan perubahan WP satu kali dalam lima tahun. Gubernur dapat mengusulkan perubahan WP berdasarkan usulan kegiatan pertambangan rakyat baru dan perubahan kawasan pertambangan dalam RTRW provinsi.



Gambar 2. Regulatory time mismatch: horizon lima tahunan hukum berhadapan dengan dinamika sosial-ekonomi yang berubah setiap hari. Sumber: analisis penulis.

Studi formalisasi pertambangan rakyat menegaskan bahwa ketidakselarasan lintas sektor menghambat legalisasi. Samuel Spiegel, dalam kajiannya tentang sektor pertambangan informal Indonesia, menunjukkan bahwa penekanan pada skema hak formal justru dapat menghasilkan ketidakamanan penghidupan apabila mengabaikan institusi lokal dan hak sumber daya yang telah berkembang⁷. Karena itu, reformasi tidak cukup dengan mengganti angka “lima tahun” menjadi “satu tahun”; yang harus direformulasi adalah arsitektur responsivitas hukum itu sendiri.

Teori Efektivitas Hukum: Hukum Tidak Cukup Valid, Harus Bekerja

Soerjono Soekanto menjelaskan efektivitas hukum melalui lima faktor, yakni hukum itu sendiri, aparat penegak hukum, sarana-prasarana, masyarakat, dan kebudayaan hukum⁸. Dalam konteks Papua Tengah, kelima faktor tersebut memperlihatkan problem yang saling terkait (Tabel 1). Ketidakefektifan, dengan demikian, tidak boleh seluruhnya dibebankan kepada masyarakat: jika masyarakat tidak memiliki jalan legal yang realistis, pertanyaan efektivitas hukum harus diarahkan kepada desain institusional.

Tabel 1. Lima Faktor Efektivitas Hukum (Soekanto) dalam Konteks Papua Tengah

Faktor	Problem Papua Tengah
Substansi hukum	prosedur WPR belum cukup adaptif
Struktur/kewenangan	keputusan strategis berada pada level nasional
Infrastruktur	data geologi, geospasial, dan lingkungan belum tersedia cepat
Masyarakat	pertambangan telah menjadi mata pencaharian
Budaya hukum	hukum negara dan hukum adat harus dipertemukan

⁷Samuel J. Spiegel, “Governance Institutions, Resource Rights Regimes, and the Informal Mining Sector: Regulatory Complexities in Indonesia,” *World Development* 40, no. 1 (2012): 189–205.

⁸Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014).

Sementara Lon Fuller menegaskan bahwa sistem hukum yang baik menuntut kualitas internal tertentu, yakni, aturan yang dapat dipahami, tidak saling bertentangan, dapat dilaksanakan, dan tidak menempatkan warga pada tuntutan yang mustahil dipenuhi⁹. Dari sini muncul pertanyaan menguji kualitas desain regulasi, yakni dapatkah negara menyebut suatu kegiatan “ilegal” apabila negara sendiri belum menyediakan mekanisme administratif yang secara realistis memungkinkan masyarakat masuk ke dalam legalitas? Pertanyaan ini tidak menjadikan aktivitas tanpa izin otomatis legal, tetapi penting untuk menilai apakah beban ketidakefektifan berada pada masyarakat atau pada desain hukum.

Living Law dan Legal Pluralism Gap

Eugen Ehrlich mengingatkan pentingnya hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*)¹⁰. Dalam pertambangan rakyat Papua Tengah bekerja tiga lapisan hukum sekaligus: hukum negara (UU Minerba, PP, perizinan, RTRW); hukum adat (hak ulayat, hak pemilik dusun, kesepakatan dan penyelesaian sengketa adat); dan hukum sosial-ekonomi (praktik nyata mengenai siapa menambang, siapa memberi izin sosial, dan bagaimana hasil dibagi). Ketika ketiganya tidak terintegrasi, muncul *legal pluralism gap*¹¹. Karena itu, reformasi WPR Papua Tengah harus bergerak dari sistem regulasi tunggal menuju arsitektur tata kelola yang pluralistik.

Teori Kewenangan dan Batas Otonomi Khusus

Dalam hukum administrasi negara, kewenangan pemerintahan dibedakan menjadi atribusi, delegasi, dan mandat¹². Persoalan penting muncul di Papua. UU No. 2 Tahun 2021 memberikan Provinsi Papua kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, pertahanan-keamanan, moneter-fiskal, agama, peradilan, serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan; PP No. 106 Tahun 2021, sebagaimana diubah dengan PP No. 46 Tahun 2025, mengatur kewenangan khusus tersebut¹³. Namun, dari perspektif *lex specialis* dan *lex posterior*, kewenangan Otsus tidak otomatis memindahkan seluruh kewenangan sektoral pertambangan—yang menurut UU Minerba berada pada Pemerintah Pusat—kepada provinsi.

Inilah titik yang harus diperjelas, bahwa Otonomi Khusus bukan berarti pengalihan kewenangan secara otomatis (*automatic transfer of competence*). Otsus memberikan ruang kewenangan yang lebih luas, tetapi kewenangan itu tetap harus memiliki dasar hukum yang cukup. Karena itu, gagasan bahwa gubernur dapat langsung mengambil alih kewenangan

⁹Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, ed. rev. (New Haven: Yale University Press, 1969), khususnya delapan prinsip “inner morality of law”.

¹⁰Eugen Ehrlich, *Fundamental Principles of the Sociology of Law* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1936).

¹¹Muslim Lobubun, Hariyanto Hariyanto, Zulhilmi Bin Paidi, dan Iryana Anwar, “Customary Rights, Legal Pluralism, and Natural Resource Governance in Papua,” *Jambura Law Review* 8, no. 2 (2026).

¹²Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005); dan Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), yang menegaskan bahwa penggunaan kewenangan harus memiliki dasar hukum dan tunduk pada asas legalitas.

¹³Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua; dan Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 sebagaimana diubah dengan PP Nomor 46 Tahun 2025. Provinsi Papua Tengah dibentuk melalui UU Nomor 15 Tahun 2022.

penetapan WPR tidak cukup hanya didasarkan pada UU Otsus apabila UU Minerba masih menempatkan kewenangan itu pada Pemerintah Pusat. Reformulasi yang kokoh justru harus menyediakan jembatan normatif—bukan mengklaim peralihan yang tidak berdasar.

Perdasi No. 6 Tahun 2026: Inovasi Hukum dan Ujian Hierarki

Provinsi Papua Tengah telah menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Papua Tengah Nomor 6 Tahun 2026 tentang Pertambangan Rakyat, yang memberikan prioritas IPR kepada pemilik tanah adat dan koperasinya, serta membangun sistem yang memperhatikan WPR, lingkungan, pembinaan, dan pengawasan¹⁴. Perdasi ini penting sebagai inovasi hukum. Namun sejumlah ketentuannya—khususnya konstruksi bahwa gubernur dapat menerbitkan IPR ketika dokumen WPR belum ditetapkan Menteri setelah tiga bulan—harus diuji terhadap asas hierarki peraturan, asas *lex superior derogat legi inferiori*, dan pembagian urusan pemerintahan. Perdasi dapat menjadi instrumen inovasi, tetapi tidak boleh menjadi instrumen *ultra vires*. Karena itu, Perdasi No. 6/2026 sebaiknya dipahami sebagai laboratorium kebijakan hukum (*legal-policy laboratory*) untuk menguji sejauh mana kekhususan Papua dapat mendesain model pertambangan rakyat yang berbeda dari rezim umum—dan justru menunjukkan bahwa reformasi yang lebih kokoh dibutuhkan pada tingkat nasional.

UU Minerba Terbaru dan Putusan MK: Afirmasi Tanpa Kesewenangan

Analisis tidak cukup berhenti pada UU No. 3 Tahun 2020. UU No. 2 Tahun 2025 telah kembali mengubah UU Minerba dan menambahkan konstruksi baru, termasuk pemberian prioritas Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) kepada koperasi, badan usaha kecil dan menengah, serta badan usaha milik organisasi kemasyarakatan keagamaan¹⁵. Perkembangan ini menunjukkan hukum Minerba sendiri mulai bergerak dari paradigma eksklusif menuju diversifikasi aktor pengelola. Namun Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pemberian prioritas tidak boleh dimaknai sebagai penunjukan langsung; ia harus dilakukan melalui parameter yang jelas dengan proses penilaian yang objektif, transparan, dan akuntabel¹⁶. Prinsip ini sangat relevan bagi Papua Tengah: bila koperasi masyarakat adat diberi prioritas, mekanismenya harus afirmatif tetapi tidak sewenang-wenang, khusus tetapi tidak gelap, dan pro-masyarakat adat tetapi tetap akuntabel. Keberpihakan, dengan demikian, harus dirancang sebagai kebijakan afirmatif yang legal, bukan sebagai pengecualian dari tata kelola yang baik.

Masyarakat Adat: dari Objek Terdampak ke Subjek Tata Kelola

¹⁴Provinsi Papua Tengah, Peraturan Daerah Provinsi Papua Tengah Nomor 6 Tahun 2026 tentang Pertambangan Rakyat (JDIH Provinsi Papua Tengah). Hingga 2026 Pemerintah Provinsi telah mengusulkan puluhan blok WPR kepada Kementerian ESDM untuk dikelola koperasi masyarakat adat.

¹⁵Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

¹⁶Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 160/PUU-XXIII/2025 (dibacakan 2026), yang menyatakan frasa “pemberian prioritas” dalam UU Minerba inkonstitusional bersyarat tanpa parameter yang jelas, objektif, transparan, dan akuntabel, dalam semangat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Pendekatan pertambangan konvensional cenderung menempatkan masyarakat adat hanya sebagai pemilik tanah, pihak yang dikonsultasikan, atau penerima kompensasi. Hukum internasional bergerak lebih jauh. Konvensi ILO No. 169 menegaskan bahwa hak masyarakat adat atas sumber daya alam yang berkaitan dengan tanah mereka harus dilindungi, dan mereka harus berpartisipasi dalam penggunaan, pengelolaan, serta konservasinya; bila negara memiliki hak atas mineral bawah tanah, negara wajib menyediakan prosedur konsultasi sebelum eksplorasi atau eksploitasi¹⁷. Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (UNDRIP) juga menempatkan masyarakat adat sebagai subjek hak, bukan objek pembangunan¹⁸. Karena itu, desain WPR Papua Tengah perlu bergerak dari konsultasi menuju partisipasi, dan dari partisipasi menuju tata kelola bersama (*co-governance*).

Cermin Yurisprudensi dan Komparasi Internasional

Yurisprudensi internasional memberikan cermin yang kuat. Dalam *Saramaka People v. Suriname*, *Inter-American Court of Human Rights* menegaskan bahwa kegiatan pertambangan emas dalam wilayah tradisional tetap menimbulkan kewajiban negara untuk berkonsultasi, melakukan penilaian dampak lingkungan dan sosial, serta memastikan masyarakat memperoleh manfaat yang wajar—bahkan dalam konteks konsesi pertambangan emas skala kecil¹⁹. Dalam *Sarayaku v. Ecuador*, pengadilan menegaskan keeratan hubungan masyarakat adat dengan wilayah dan sumber daya, serta kewajiban konsultasi yang dilakukan secara baik, pada tahap awal, dan sesuai tradisi masyarakat²⁰. Dalam *Lhaka Honhat v. Argentina*, pengadilan menghubungkan hak masyarakat adat dengan properti komunitas, identitas budaya, lingkungan, pangan, dan air—memperlihatkan bahwa kerusakan sumber daya berdampak pada sejumlah hak yang saling berkelindan²¹. Pelajarannya bagi Papua Tengah jelas: WPR tidak boleh ditentukan hanya berdasarkan “ada emas atau tidak”, tetapi juga apakah kegiatan dapat dilakukan tanpa menghancurkan sistem sosial-ekologis masyarakat adat.

Pengalaman *common law* memperkuat hal ini. Kanada, melalui *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, mengakui Aboriginal title sekaligus menemukan pelanggaran kewajiban konsultasi; Australia, melalui *Mabo v Queensland (No. 2)*, mengakui native title yang kemudian menjadi dasar *Native Title Act 1993*²². Filipina menawarkan model otonomi: *Executive Order No. 79/2012* mengakui pertambangan skala kecil sebagai sektor formal, *Indigenous Peoples' Rights Act 1997* mengakui apa yang disebut dengan *ancestral domains*, dan *Bangsamoro Organic Law* memberikan pemerintahan otonom kewenangan atas eksplorasi dan pemanfaatan mineral dengan tetap

¹⁷International Labour Organization, *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989* (No. 169), Pasal 15. Walaupun Indonesia belum meratifikasi Konvensi ini, ia penting sebagai standar hukum internasional komparatif.

¹⁸United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), 2007.

¹⁹Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Saramaka People v. Suriname*, Judgment of November 28, 2007, Series C No. 172.

²⁰Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, Judgment of June 27, 2012, Series C No. 245.

²¹Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Indigenous Communities Members of the Lhaka Honhat Association (Our Land) v. Argentina*, Judgment of February 6, 2020, Series C No. 400.

²²Supreme Court of Canada, *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, [2014] 2 SCR 256; dan High Court of Australia, *Mabo v Queensland (No. 2)* (1992) 175 CLR 1.

memperhatikan hukum nasional dan hak masyarakat adat²³. Pengalaman ini tidak dapat disalin, tetapi menunjukkan satu pelajaran: pengakuan hak masyarakat adat harus diterjemahkan ke dalam prosedur pengambilan keputusan atas sumber daya alam, dan desentralisasi asimetris dapat disertai kewenangan sumber daya yang lebih besar bila dirumuskan eksplisit dalam hukum nasional (Tabel 2 di bawah ini).

Tabel 2. Cermin Yurisprudensi dan Instrumen Komparatif Internasional

Yurisdiksi / Sumber	Putusan / Instrumen	Prinsip untuk Papua
IACtHR	Saramaka v. Suriname (2007)	konsultasi & manfaat wajar, termasuk tambang emas skala kecil
IACtHR	Sarayaku v. Ecuador (2012)	konsultasi dini, sesuai tradisi masyarakat
IACtHR	Lhaka Honhat v. Argentina (2020)	hak yang berkelindan: tanah, budaya, lingkungan, pangan, air
Kanada	Tsilhqot'in Nation (2014)	pengakuan title + kewajiban konsultasi
Australia	Mabo (1992) + Native Title Act 1993	native title dalam common law
Filipina	EO 79/2012; IPRA 1997; Bangsamoro Law	otonomi + standar nasional + hak adat
ILO / PBB	Konvensi 169; UNDRIP	masyarakat adat sebagai subjek hak

Formalisasi yang Bertanggung Jawab: Pelajaran Global

Pertambangan rakyat bukan fenomena Indonesia semata. Bank Dunia mencatat bahwa sektor pertambangan skala kecil dan artisanal (*artisanal and small-scale mining/ASM*) pada 2024 melibatkan lebih dari 225 juta orang secara langsung maupun tidak langsung dalam rantai nilainya di Afrika, Asia, dan Amerika Latin, dan menekankan perlunya profesionalisasi, keselamatan, kesejahteraan sosial, dan peran aktif pemerintah²⁴. Namun pengalaman internasional menegaskan bahwa formalisasi bukan sekadar penerbitan izin (*formalization ≠ simply licensing*). Gavin Hilson dan kolega menunjukkan bahwa kebijakan formalisasi dapat gagal apabila birokrasi, biaya, dan akses lahan membuat masyarakat sulit memperoleh izin²⁵. Karena itu, jika Papua Tengah ingin melakukan formalisasi, alur WPR menuju IPR harus diikuti pelatihan, teknologi, pengelolaan lingkungan, pembiayaan, akses pasar, dan keterlacakan—tanpa itu, legalisasi hanya memindahkan masyarakat dari “ilegal” menjadi “berizin” tanpa mengubah kualitas kegiatan. Yang dibutuhkan adalah formalisasi yang bertanggung jawab (*responsible formalization*): legal, aman, produktif, ramah lingkungan, transparan, dapat ditelusuri, dan menghormati hak masyarakat adat.

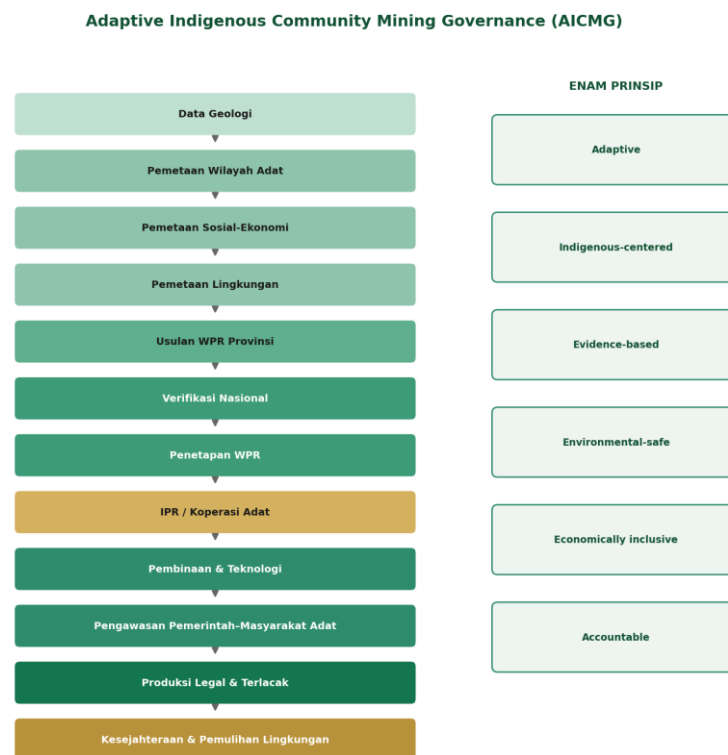
Model AICMG dan Reformulasi Dua Jalur

²³Republic of the Philippines, *Executive Order No. 79* (2012); *Indigenous Peoples' Rights Act* (Republic Act No. 8371, 1997); dan *Bangsamoro Organic Law* (Republic Act No. 11054, 2018).

²⁴World Bank, *Achieving Sustainable and Inclusive Artisanal and Small-Scale Mining (ASM): A Renewed Framework for World Bank Engagement* (Washington, DC: World Bank, 2024); dan *The Multistakeholder Partnership Initiative for Sustainable and Responsible Artisanal and Small-Scale Mining* (Washington, DC: World Bank, 2025).

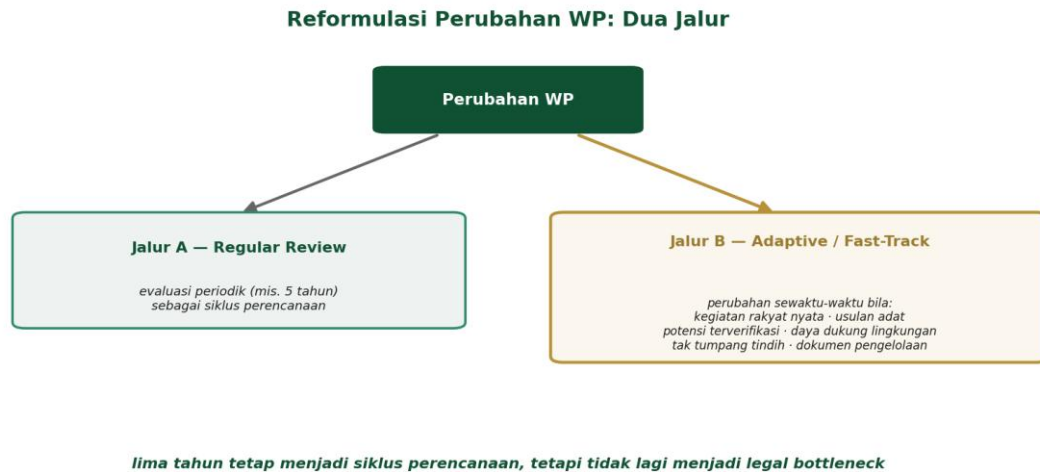
²⁵Gavin Hilson et al., “Artisanal and Small-Scale Mining in Sub-Saharan Africa: Re-Conceptualizing Formalization and ‘Illegal’ Activity,” *Geoforum* 83 (2017): 80–90; dan Gavin Hilson, “The ‘Zambia Model’: A Blueprint for Formalizing Artisanal and Small-Scale Mining in Sub-Saharan Africa?” *Resources Policy* 68 (2020): 101765.

Berdasarkan seluruh analisis, artikel ini menawarkan konstruksi konseptual *Adaptive Indigenous Community Mining Governance (AICMG)*—bukan teori yang telah mapan, melainkan sintesis untuk kebutuhan reformasi Papua Tengah. Modelnya berupa rantai nilai dari data geologi, pemetaan wilayah adat, pemetaan sosial-ekonomi, dan pemetaan lingkungan, menuju usulan WPR provinsi, verifikasi nasional, penetapan WPR, IPR berbasis koperasi adat, pembinaan dan teknologi, pengawasan bersama pemerintah–masyarakat adat, produksi legal dan terlacak, hingga kesejahteraan dan pemulihan lingkungan (Gambar 3 di bawah ini). Enam prinsipnya adalah adaptif, berpusat pada masyarakat adat, berbasis bukti, aman bagi lingkungan, inklusif secara ekonomi, dan akuntabel.



Gambar 3. Model *Adaptive Indigenous Community Mining Governance (AICMG)* dan enam prinsipnya.
Sumber: usulan penulis.

Pada tataran kebijakan, revisi PP No. 25 Tahun 2023 tidak seharusnya sekadar mengubah “satu kali dalam lima tahun” menjadi “satu kali dalam satu tahun”. Reformasi yang lebih canggih adalah membangun dua jalur perubahan WP (Gambar 4): Jalur A berupa evaluasi periodik sebagai siklus perencanaan, dan Jalur B berupa perubahan adaptif atau fast-track yang dapat dilakukan sewaktu-waktu apabila memenuhi indikator—terdapat kegiatan pertambangan rakyat yang nyata, usulan masyarakat adat, potensi mineral terverifikasi, kesesuaian dengan kawasan yang boleh ditambang, daya dukung lingkungan, ketiadaan tumpang tindih izin, serta dokumen pengelolaan dan pengawasan. Dengan demikian, lima tahun tetap menjadi siklus perencanaan, tetapi tidak lagi menjadi *legal bottleneck*.



Gambar 4. Reformulasi dua jalur perubahan WP: regular review dan adaptive/fast-track. Sumber: usulan penulis.

Adapun reformulasi kewenangan tidak cukup dirumuskan sebagai “serahkan kepada gubernur”. Terdapat tiga model: delegasi (Menteri mendelegasikan sebagian kewenangan, dengan dasar hukum yang memungkinkan); atribusi khusus (UU Minerba atau UU Otsus direvisi untuk memberi kewenangan khusus kepada gubernur Papua); dan *concurrent authority* (provinsi menyiapkan, memverifikasi, dan menetapkan secara administratif dalam batas tertentu, sementara pusat melakukan pengesahan). Untuk Papua Tengah, model *concurrent* dapat menjadi kompromi institusional yang kuat—lebih aman secara hukum daripada memberikan kewenangan absolut kepada gubernur. Gagasan *deemed approval*, di mana ketiadaan tindakan pusat dalam tiga bulan otomatis melahirkan izin, sebaiknya diganti menjadi *deemed obligation to decide*: pusat wajib memberikan keputusan atau alasan tertulis dalam jangka waktu tertentu, dan masyarakat dapat menempuh keberatan administratif atau judicial review atas kelambanan yang tidak beralasan—menjaga kepastian tanpa mengorbankan kehati-hatian di sektor yang berisiko lingkungan tinggi.

Sintesis dan Penutup: Makna Konstitusional Reformasi WPR

Dua teori utama artikel ini akhirnya bertemu, dan menuntut yang ketiga. Teori efektivitas hukum bertanya apakah hukum dapat bekerja dalam masyarakat; teori kewenangan bertanya siapa yang secara sah dapat bertindak; dan teori governance bertanya bagaimana kewenangan itu harus didistribusikan agar hukum benar-benar bekerja. Dari sini dapat dirumuskan bahwa efektivitas hukum merupakan hasil interaksi kewenangan yang sah, responsivitas institusional, legitimasi sosial, kapasitas penegakan, dan akuntabilitas lingkungan—bila salah satu unsur sangat rendah, efektivitas keseluruhan menurun. Problem terbesar Papua Tengah bukan ketiadaan hukum, melainkan misalignment antara kewenangan, waktu regulasi, kebutuhan masyarakat, hak adat, data spasial, dan kapasitas implementasi (Tabel 3 di bawah ini).

Tabel 3. Matriks Reformasi: dari Pendekatan Lama menuju Reformulasi

Problem	Pendekatan lama	Reformulasi
WPR lambat	siklus periodik	adaptive/fast-track WPR
Sentralisasi	keputusan pusat	co-governance pusat–provinsi
Masyarakat adat	objek konsultasi	subjek co-governance
PETI	penertiban	penertiban + formalisasi
IPR	administratif	pemberdayaan ekonomi
Lingkungan	persyaratan	environmental governance
Data	sektoral	basis data geospasial terintegrasi
Koperasi	kendaraan legal	institusi ekonomi masyarakat adat
Pengawasan	pemerintah	pengawasan bersama
Penerimaan	fiskal	benefit-sharing & pembangunan
Konflik	reaktif	penyelesaian sengketa preventif

Karena itu, model yang paling tepat bukan sentralisasi penuh dan bukan pula desentralisasi absolut, melainkan tata kelola bersama yang adaptif atas pertambangan rakyat masyarakat adat (*adaptive co-governance of indigenous community mining*): standar nasional, responsivitas provinsi, partisipasi masyarakat adat, pengaman lingkungan, akuntabilitas lokal, dan pembagian manfaat. Penertiban pertambangan ilegal tetap diperlukan, tetapi harus bergeser dari sekadar policing menuju governance—sebab penegakan tanpa legalisasi dapat mereproduksi informalitas, sedangkan legalisasi tanpa penegakan dapat mereproduksi kerusakan lingkungan; keduanya harus berjalan simultan.

Pada titik inilah reformasi WPR Papua Tengah memperoleh makna konstitusionalnya. Tujuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak boleh diterjemahkan hanya sebagai “negara menguasai sumber daya alam”, tetapi sebagai “negara wajib memastikan sumber daya alam yang dikuasainya benar-benar menghasilkan kemakmuran rakyat, termasuk rakyat yang hidup di wilayah sumber daya tersebut”. Reformasi ini bukan sekadar memberikan izin kepada penambang, mengurangi pertambangan ilegal, atau meningkatkan pendapatan daerah; ia adalah upaya membangun tata kelola yang menjadikan masyarakat adat sebagai subjek ekonomi, hukum, dan tata kelola sumber daya alam—dengan negara tetap hadir sebagai regulator, pelindung, pengawas, dan penjamin kepentingan generasi kini dan mendatang.

Daftar Pustaka

Buku, Monograf, dan Artikel

- Ehrlich, Eugen. *Fundamental Principles of the Sociology of Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1936.
- Fuller, Lon L. *The Morality of Law*. Ed. rev. New Haven: Yale University Press, 1969.
- Hadjon, Philipus M., et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Hilson, Gavin. “The ‘Zambia Model’: A Blueprint for Formalizing Artisanal and Small-Scale Mining in Sub-Saharan Africa?” *Resources Policy* 68 (2020): 101765.

Hilson, Gavin, Abigail Hilson, Roy Maconachie, James McQuilken, dan Halima Goumandakoye. "Artisanal and Small-Scale Mining in Sub-Saharan Africa: Re-Conceptualizing Formalization and 'Illegal' Activity." *Geoforum* 83 (2017): 80–90.

Lobubun, Muslim, Hariyanto Hariyanto, Zulhilmi Bin Paidi, dan Iryana Anwar. "Customary Rights, Legal Pluralism, and Natural Resource Governance in Papua." *Jambura Law Review* 8, no. 2 (2026).

Mebri, Jhon A. "Kedudukan Hak atas Tanah Masyarakat Hukum Adat untuk Kepentingan Umum." *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 13, no. 25 (2017).

Pelupessy, Eddy. "The Land Rights of Indigenous Peoples: Revaluation of Papua Special Autonomy." *Hasanuddin Law Review* 3, no. 1 (2017): 77–90.

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Spiegel, Samuel J. "Governance Institutions, Resource Rights Regimes, and the Informal Mining Sector: Regulatory Complexities in Indonesia." *World Development* 40, no. 1 (2012): 189–205.

Dokumen Internasional dan Laporan

International Labour Organization. *Indigenous and Tribal Peoples Convention*, 1989 (No. 169). Geneva: ILO, 1989.

United Nations. *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP). New York: UN, 2007.

World Bank. *Achieving Sustainable and Inclusive Artisanal and Small-Scale Mining: A Renewed Framework for World Bank Engagement*. Washington, DC: World Bank, 2024.

World Bank. *The Multistakeholder Partnership Initiative for Sustainable and Responsible Artisanal and Small-Scale Mining*. Washington, DC: World Bank, 2025.

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

———. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

———. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah.

———. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

———. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2023 tentang Wilayah Pertambangan.

———. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua, sebagaimana diubah dengan PP Nomor 46 Tahun 2025.

Provinsi Papua Tengah. Peraturan Daerah Provinsi Papua Tengah Nomor 6 Tahun 2026 tentang Pertambangan Rakyat.

Republic of the Philippines. Executive Order No. 79 (2012); Indigenous Peoples' Rights Act (RA 8371, 1997); Bangsamoro Organic Law (RA 11054, 2018).

Yurisprudensi

Inter-American Court of Human Rights. *Case of the Saramaka People v. Suriname*. Judgment of November 28, 2007, Series C No. 172.

Inter-American Court of Human Rights. *Case of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*. Judgment of June 27, 2012, Series C No. 245.

Inter-American Court of Human Rights. *Case of the Lhaka Honhat Association (Our Land) v. Argentina*. Judgment of February 6, 2020, Series C No. 400.

High Court of Australia. *Mabo v Queensland (No. 2)* (1992) 175 CLR 1.

Supreme Court of Canada. *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, [2014] 2 SCR 256.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 10/PUU-X/2012; Putusan Nomor 37/PUU-XIX/2021; dan Putusan Nomor 160/PUU-XXIII/2025.