



## **UPAYA PENINGKATAN STATUS BANDARA FRANS KAISIEPO BIAK SEBAGAI BANDARA INTERNASIONAL**

**Muslim Lobobun**

*Prodi Ilmu Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Biak-Papua  
Jl. Petrus Kafiari Biak (Belakang RSUD/PT.BIP) Biak-Papua, Indonesia  
E-mail: m.lobobun@gmail.com*

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menentukan dan atau mengembalikan status keberadaan Bandar Udara Frans Kaisiepo Biak menjadi Bandar udara bertaraf Internasional, sebagaimana sebelumnya, penelitian ini dilakukan di Kabupaten Biak Numfor. Kemudian data ini di kumpulkan melalui metode wawancara kemudian dianalisis menggunakan analisis deskriptif dan kualitatif. Penelitian ini menunjukkan bahwa keberadaan Peraturan Daerah (Perda) merupakan regulasi mengatur tentang keberadaan Bandar udara Frans kaisiepo Biak. Era otonomi khusus Papua, ada kemungkinan bahwa terbentur dengan gantirugi pemerintah terhadap hak-hak masyarakat adat dan belum ada kesepakatan beberapa marga yang menganggap sebagai pemilik tanah adat dimana berdirinya Bandar Udara Frans kaisiepo. Termasuk kesadaran masyarakat yang kurang dalam memelihara dan menjaga Bandar Udara Frans kaisiepo sebagai asset daerah dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan juga upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat berdasarkan amanat Undang-undang Nomor 1 tahun 2001 (Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua) dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

**Kata kunci:** *Pemetaan sumber konflik, Bandar Udara Internasional Frans Kaisiepo*

**Dikirim** : 12 Februari 2016

**Revisi** : 14 Februari 2016

**Diterima** : 3 Maret 2016

**Dipublikasi** : 8 Mei 2016

### **1. Pendahuluan**

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, adalah negara kesejahteraan (welfare state). Hal tersebut sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, alinea ke - 4 yang antara lain mengemukakan bahwa “memajukan kesejahteraan umum.....”. Kesejahteraan mencakup lahir maupun batin, jasmani dan rohani. Untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut, maka tidak ada jalan lain selain melalui pembangunan. Pelaksanaan pembangunan sebagaimana dimaksudkan di atas, hanya dapat terwujud jika didukung oleh stabilitas politik dan keamanan atau jika dipandang dari sisi keseimbangan (equilibrium), maka antara keduanya memiliki hubungan kausalitas, “stabilitas politik dan keamanan akan menunjang keberhasilan pembangunan, dan sebaliknya keberhasilan pembangunan akan berimplikasi pada stabilitas politik dan keamanan”.

Pembangunan yang menyentuh langsung kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan, kesehatan dan infrastruktur merupakan sesuatu yang sangat urgen. Mencermati letak geografis dan potensi daerah kabupaten Biak Numfor, maka kebijakan pemerintah daerah yang menjadikan kota Biak sebagai kota jasa sangatlah beralasan. Apalagi hal itu telah ditunjang dengan infrastruktur dasar seperti bandara Frans Kaisiepo. Sehubungan rencana pengembangan lapangan terbang (bandar udara) Frans Kaisiepo sebagai bandara Internasional, maka pendekatan yang holistik (sistemik) perlu dilakukan. Sesuai dengan sejarah dan keberadaan bandara tersebut, beberapa hal seperti letak wilayah bandara, iklim/cuaca, kekuatan dan arah angin (hal-hal yang bersifat fisik), relatif tidak menjadi masalah. Justru masalah yang hingga kini belum terpecahkan adalah masalah sosial budaya (sociocultural).

Pendekatan yang manusiawi dan bermartabat, kompensasi (ganti rugi) yang wajar, kesediaan warga untuk direlokasi, pendidikan, dan lapangan pekerjaan atau mata pencaharian demi masa depan anak-anak pemilik hak ulayat adalah beberapa hal mendasar yang perlu dicari jalan keluarnya (solusi). Oleh sebab itu, upaya Badan Kesatuan Bangsa Politik dan Perlindungan Masyarakat dalam memfasilitasi kegiatan pemetaan jenis dan sumber (potensi) konflik terhadap upaya pengembangan bandara Frans Kaisiepo sebagai bandara internasional merupakan sebuah kegiatan yang sangat realistis. Dukungan perguruan tinggi pada umumnya dan khususnya Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Biak dalam memberikan kontribusi pemikiran yang didasarkan pada telaah ilmiah merupakan sebuah langkah awal yang baik. Hubungan sinergitas antara pemerintah dengan seluruh komponen masyarakat, baik perguruan tinggi, pihak swasta, tokoh dan masyarakat adat, tokoh agama, dan lain-lain diharapkan dapat menunjang pelaksanaan pembangunan bandara Frans Kaisiepo sebagai bandara internasional yang bukan saja membanggakan akan tetapi lebih dari itu, dapat mensejahterakan dan membahagiakan masyarakat Biak pada umumnya dan khususnya pemilik hak ulayat dimana bandara itu dibangun atau dikembangkan.

#### **A. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah :

1. Apakah yang menjadi potensi konflik dalam upaya peningkatan status Bandara Frans Kaisiepo Biak sebagai bandara internasional?
2. Upaya-upaya apakah yang dilakukan dalam menyelesaikan konflik dalam upaya peningkatan status Bandara Frans Kaisiepo Biak sebagai bandara internasional?

#### **B. Tujuan Penelitian**

Tujuan diadakannya penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis :

1. Potensi konflik dalam upaya peningkatan status Bandara Frans Kaisiepo Biak Papua sebagai bandara internasional.
2. Upaya-upaya yang dilakukan dalam menyelesaikan konflik dalam upaya peningkatan status bandara Frans Kaisiepo Biak sebagai bandara internasional.

### **2. Tinjauan Pustaka**

#### **A. Sejarah Singkat Bandara Frans Kaisiepo Biak**

Bandara Frans Kaisiepo Biak dibangun oleh tentara pendudukan Jepang pada tahun 1942 sampai tahun 1944. Panjang *Runway* adalah 200 x 40 M. Tahun 1944 sampai tahun 1966 dikuasai oleh Sekutu dan *Runway* diperpanjang menjadi 300 x 40 M. Tahun 1946 sampai tahun 1962 dikuasai oleh pemerintah Belanda dan diberi nama Pelud Mokmer. Tahun 1962 sampai tahun 1963 dikuasai oleh pemerintah peralihan Untea, dan Tahun 1963 sampai sekarang dikuasai oleh pemerintah Republik Indonesia. Tahun 1984 nama bandara Mokmer diubah menjadi Frs Kaisiepo. Bandara ini kemudian bergabung dengan PT. Angkasa Pura I pada tahun 1990 sampai sekarang<sup>1</sup> (Sumber: Angkasa Pura I Airports: 2013).

#### **B. Tenaga Kerja di Bandara Frans Kaisiepo Biak.**

Sebagaimana diketahui, bahwa tenaga kerja merupakan suatu elemen atau indikator kunci keberhasilan suatu institusi atau perusahaan. Jika suatu instusi diisi oleh sumber daya manusia yang

---

<sup>1</sup> Anonim. 2013. *Angkasa Pura I Airports*.

berkualitas, baik kualitas fikir (intelektualitas), kualitas pekerti, maupun kualitas keterampilan, maka akan memberi manfaat yang signifikan bagi kemajuan institusi/perusahaan tersebut. namun jika sebaliknya SDM kurang berkualitas, maka akan memberi dampak (negatif) padaperusahaan tersebut.

Perkembangan tenaga kerja di bandara Frans Kaisiepo dari waktu ke waktu telah ada peningkatan tingkat partisipasi putra daerah, walaupun hingga kini belum seperti apa yang diharapkan. Hal tersebut terutama terjadi pada perusahaan-perusahaan penerbangan, seperti terlihat pada bagan di bawah ini .:

**Tabel 1.**

*Jumlah Tenaga Kerja di Bandara Frans Kaisiepo Biak*

No	Instansi	Putra Daerah	Pendatang	Total
1	Angkasa Pura I	76	47	123
2	Garuda Indonesia	3	12	15
3	Merpati Nusantara	30	50	80
4	Sriwijaya Air	2	6	8
5	Gapura Angkasa	25	29	54
6	PTN	10	27	37
7	Kokapura	25	7	32
8	Taxi Airport	7	18	25
9	Ojek	13	4	17
<b>TOTAL</b>		<b>191</b>	<b>200</b>	<b>391</b>

Sumber: PT. Angkasa Pura I: 2013.

### C. Keadaan Sosial Budaya

Masyarakat yang mendiami kabupaten Biak Numfor terdiri dari beberapa kelompok etnis yang sangat beragam. Walaupun demikian, mayoritas penduduk Biak Numfor (85 persen) adalah orang asli Biak Numfor, dan hanya sekitar 15 persen yang berasal dari etnis pendatang yang pada umumnya berasal dari Jawa, Makassar, Toraja, Manado, Maluku, Buton, Timor, dan Mandarin. Semua etnis ini hidup dalam suasana kekerabatan yang kental dan dalam kerukunan yang baik tanpa membedakan ras dan golongan. Pluralisme etnis seperti ini menunjukkan bahwa masyarakat asli Biak Numfor dapat hidup berbaur dan berakulturasi secara baik dengan etnis lainnya. Tidak hanya itu, keinginan untuk selalu hidup berdampingan di tengah-tengah pluralisme etnis dan agama juga tercermin dari sikap toleransi yang cukup tinggi, saling menghargai, dan saling bekerjasama antara masing-masing kelompok etnis dengan memegang teguh adat istiadat serta agama dan kepercayaan masing-masing. Pengakuan seperti ini bukan hanya disampaikan oleh para pemimpin dan tokoh masyarakat di daerah, tetapi juga bisa dilihat dalam pengakuan yang ditulis William Outwhaite<sup>2</sup>.

Kesadaran tentang pluralisme etnis menjadikan masyarakat Biak Numfor sangat menghargai perbedaan sehingga perbedaan tersebut tidak menimbulkan persoalan yang mengarah pada konflik sosial. Bahkan perbedaan ini tidak menimbulkan prasangka ataupun kecurigaan yang berlebihan. Apalagi diskriminasi. Semua etnis tetap berbaur dalam konteks sosial maupun politik di Biak Numfor. Gambaran tentang hal ini antara lain juga diperkuat oleh Valentino Miharsa<sup>3</sup>. Kondisi semacam ini sudah lama berlangsung. Keharmonisan antar etnis senantiasa tercipta antar warga masyarakat Biak Numfor. Selain itu, salah satu faktor penting yang ikut berperan dalam menciptakan keharmonisan adalah karena penduduk asli Biak Numfor dikenal sebagai etnis yang memiliki karakter terbuka. Karena itu, tidak mengherankan jika di hamper seantero Tanah Papua, mulai dari pesisir pantai hinggadaerah-daerah terpencil di lembah-lembah maupun pegunungan Papua, orang Biak sangat dikenal sebagai orang terbuka dan memiliki kekerabatan yang tinggi sehingga kehadirannya bisa diterima dengan baik oleh saudara-saudara kita di tanah Papua maupun di daerah lain di Indonesia.

### D. Kondisi Ekonomi dan Potensi Wilayah

Disadari bahwa untuk mendorong usaha meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi di kabupaten Biak Numfor, maka peran pemerintah daerah, dunia usaha, maupun partisipasi masyarakat sangatlah menentukan. Pemerintah berperan dalam dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif, baik

<sup>2</sup> William Outwhaite. 2008. *Kamus Lengkap Pemikiran Sosio Modern*. hal. 631

<sup>3</sup> Valentino Miharsa. 2009. *Hak-Hak Sipil di Amerika*. hal. 52

dalam menciptakan stabilitas keamanan, regulasi, maupun promosi potensi daerah. Dunia usaha memiliki peran penting dalam menanamkan modalnya pada sektor-sektor potensial seperti kelautan, pariwisata dan sektor jasa lainnya. Bagi masyarakat harus terus didorong untuk mengambil inisiatif dan prakarsa dalam memanfaatkan segala potensi yang dimilikinya, baik SDM maupun kekayaan alam yang berada di sekelilingnya. Yusuf Mlianus Maryen<sup>4</sup> membeberkan bahwa : sektor pertanian, pertambangan dan galian, bangunan, perdagangan, hotel, restoran, angkutan dan komunikasi serta jasa memberikan kontribusi yang signifikan dalam membentuk struktur perekonomian Biak Numfor.

Disamping sektor-sektor di atas, sektor lain yang juga berkontribusi bagi ekonomi Biak Numfor dan merupakan potensi daerah yang masih bisa dikembangkan adalah potensi pariwisata, pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, kehutanan, industri. Sektor pariwisata misalnya, sisa-sisa perang dunia II juga merupakan obyek wisata yang menarik, mengingat lokasi Biak merupakan kawasan pertahanan yang strategis sehingga diperebutkan dan sekaligus dijadikan medan perang antara Sekutu melawan Jepang. Sisa-sisa atau saksi bisu perang seperti gua-gua persembunyian, perlengkapan perang, tugu/monumen yang banyak tersebar di wilayah ini sangat potensial untuk dikembangkan sebagai obyek wisata.

### **3. Metode Penelitian**

#### **A. Pendekatan Penelitian**

Studi dalam rangka penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris, karena ruang lingkup penelitian adalah melakukan studi hukum dalam implementasinya yang selalu dibingkai dengan doktrin-doktrin hukum. Pendekatan yuridis dilakukan dengan menggunakan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, dan juga menggunakan pendapat para ahli di bidang hukum terutama yang berkaitan dengan masalah penelitian. Sedangkan pendekatan empiris dilakukan karena penelitian ini membutuhkan penelitian lapangan sebagai bahan tambahan untuk memperjelas ketentuan-ketentuan hukum yang sudah berlaku di Indonesia.

#### **B. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Papua khususnya pada Bandara Udara Frans Kaisiepo Biak Papua untuk meneliti peningkatan status Bandara Frans Kaisiepo Biak.

#### **C. Jenis dan Sumber Data**

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang langsung diperoleh dari pejabat pada Bandara Frans Kaisiepo Biak dan tokoh masyarakat pemilik hak ulayat, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku, media cetak, dokumen-dokumen, internet, dan peraturan perundang-undangan yang terkait.

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penulisan ini, terdapat dua teknik pengumpulan data yang digunakan, yaitu :

##### **1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)**

Sasaran peneliti kepustakaan ini terutama untuk mencari landasan teori dari objek kajian dengan cara mempelajari dan menelaah buku-buku yang berhubungan langsung dengan objek dan materi penulisan penelitian ini.

##### **2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)**

Dalam penelitian ini penulis langsung ke lokasi penelitian untuk meminta data-data dan melakukan wawancara dengan sampel yang menyangkut objek penelitian.

#### **E. Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif empiris dilakukan dengan menganalisis data sekunder yang bersifat narasi maupun data yang bersifat empiris berupa teori, definisi dan substansinya dari beberapa literatur, dokumen dan peraturan perundang-undangan serta didukung dengan data yang diperoleh dari hasil wawancara, kemudian dianalisis dalam rangka menjawab permasalahan

---

<sup>4</sup> Yusuf Mlianus Maryen. 2001. *Biak Kota Jasa (Jembatan Emas Membangun Masyarakat Sejahtera)*. hal. 56

## 4. Pembahasan

### A. Potensi Konflik

Kebijakan otonomi khusus bagi Provinsi Papua adalah merupakan sebuah upaya agar mempersempit berbagai kesenjangan antara Provinsi Papua (termasuk Papua Barat) dengan daerah lain di Indonesia. Tidak bisa dipungkiri bahwa kebijakan tersebut merupakan respon pemerintah pusat terhadap adanya tuntutan merdeka dari berbagai elemen masyarakat Papua. Eksistensi kelompok masyarakat yang menghendaki kemerdekaan Papua hingga kini masih terasa. Hal tersebut dapat terlihat dari adanya berbagai aksi massa yang sering menyampaikan aspirasi dengan menyertai bendera bintang kejora, kelompok bersenjata yang bergerak di hutan-hutan Papua, serta pergerakan di luar negeri. Ketika gaung kerjasama antara pemerintah Indonesia dengan Rusia dalam hal menggunakan bandara Frans Kaisiepo Biak sebagai tempat peluncuran satelit terdengar, berbagai reaksi masyarakat Biak muncul. Diantaranya reaksi penolakan. Argumen penolakan yang diusung diantaranya Issu dampak peluncuran satelit yang dapat menyebabkan kemandulan bagi Ibu-Ibu di pulau ini. Issu tersebut dengan cepat merebak kepermukaan. Dampak lingkungan semacam ini seharusnya merupakan hasil telaah ilmiah. Namun itulah kenyataannya. Issu itu begitu cepat menyebar dan dengan mudah dipercaya oleh masyarakat.

Berbagai tanggapanpun bermunculan sebagai respon terhadap isu tersebut, diantaranya siapa atau dari kelompok mana yang menjadi sumber isu tersebut. Sebagaimana diketahui, bahwa telah terjadi polarisasi isu tentang keberhasilan pembangunan di Papua. Bagi pemerintah, pembangunan di Papua terutama di era otonomi khusus ini telah berhasil, baik di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, maupun di bidang keamanan. Namun tidak semua elemen masyarakat sejalan atau sependapat dengan pandangan tersebut. Masih ada yang justru berpandangan sebaliknya. Bagi mereka dan kemudian diisukan adalah pemerintah Republik Indonesia gagal membangun Papua. Issu ini bertujuan agar membangun opini bahwa Papua hanya dapat terbangun jika telah merdeka, lepas dari Negara kesatuan Republik Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut maka apa yang mereka perjuangkan diharapkan mendapat dukungan. Dalam konteks kebijakan menjadikan lapangan terbang Frans Kaisiepo sebagai bandara Internasional, maka isu-isu yang kontra produktif sebagaimana disebutkan di atas, agar direspon dengan pendekatan sistemik kepada masyarakat. Masyarakat harus diyakinkan bahwa pembangunan bandara tersebut akan membawa manfaat bagi semua pihak, termasuk masyarakat yang memiliki hak ulayat atas tanah dimana bandara tersebut akan dikembangkan.

Sebagaimana diketahui, bandara Frans Kaisiepo Biak merupakan *Icon* utama kabupaten Biak Numfor. Dari perspektif sejarah, ekonomi, mobilitas manusia masuk dan keluar Biak, maupun sebagai prasana distribusi barang dan jasa, menempatkan bandara ini begitu istimewa di mata masyarakat Biak Numfor. Tidak mengherankan jika ada regulasi atau kebijakan yang berhubungan dengan bandara ini segera mendapat respon dari masyarakat. Hal-hal yang berpotensi memicu konflik antara lain:

#### 1) Bentuk pendekatan dan komunikasi.

Mengingat langkah awal yang perlu dilakukan adalah komunikasi, maka Bentuk atau model pendekatan kepada masyarakat pemilik hak ulayat adalah sesuatu hal yang perlu dicermati. Mengingat masyarakat Biak adalah masyarakat yang hingga kini masih menjunjung tinggi kekerabatan, maka pendekatan yang berbasis *sociocultural* adalah kata kuncinya. Melalui pendekatan sebagaimana disebutkan di atas, maka para tokoh adat dan tokoh agama memegang peranan penting. Pemerintah perlu secara kontinue berkomunikasi dengan para tokoh tersebut dan kemudian bersama-sama mencari solusi dan meyakinkan masyarakat, bahwa upaya pengembangan bandara tersebut akan membawa manfaat bagi semua pihak, baik bagi pemerintah maupun masyarakat termasuk pemilik hak ulayat dimana bandara tersebut dibangun dan dikembangkan.

#### 2) Ganti rugi

Ganti rugi yang layak merupakan suatu harapan dari masyarakat. Sesuai risalah pertemuan antara Gubernur Provinsi Papua dengan Bupati Biak Numfor dan General Manager PT Angkasa Pura I tentang penyelesaian masalah hak ulayat tanah bandara dan pembukaan jalur penerbangan internasional di bandara Frans Kaisiepo Biak, tanggal 26 Juli tahun 2013, maka terjadi kesepakatan

bahwa Gubernur bersedia menyediakan dana sebesar Rp15.000.000.000,- (lima belas milyar rupiah) dan bupati Biak Numfor menyediadan Rp2.500.000.000,- (dua milyar lima ratus juta rupiah). Jika dana di atas dijumlahkan, maka total 17.500.000.000,- (tujuh belas milyar lima ratus juta rupiah) adalah jumlah yang cukup signifikan bagi upaya penyelesaian permasalahan tanah bandara tersebut. Yang penting untuk mendapat perhatian dalam penyaluran dana tersebut adalah tepat sasaran dan menyeluruh, sehingga pasca penyelesaian (ganti rugi) tersebut tidak terjadi tuntutan baru atau pemalangan bandara yang ujung-ujungnya akan meminta lagi. Jika itu terjadi, maka upaya optimalisasi bandara Frans Kaisiepo sebagai bandara internasional akan menemui kendala.

### 3) Relokasi

Masyarakat yang mendiami sekitar bandara adalah masyarakat pesisir yang pada umumnya berprofesi sebagai nelayan. Karakteristik demikian, mestinya dijadikan acuan dalam mencari dan menentukan tempat pemukiman yang baru bagi mereka yang akan direlokasi. Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa pendekatan atau komunikasi antara pemerintah dan masyarakat merupakan sesuatu langkah penting, maka tempat atau lokasi baru yang akan dipilih hendaknya melibatkan masyarakat. Hal itu bertujuan agar tempat yang baru tersebut benar-benar sesuai dengan karakteristik wilayah yang masyarakat kehendaki. Disamping itu, pemerintah juga tidak akan terjebak pada resiko pengeluaran biaya yang sia-sia karena masyarakat tidak ingin pindah ke tempat yang dibangun pemerintah tersebut.

### 4) Pendidikan dan Lapangan Pekerjaan

Sebagai wujud tanggung jawab moral kepada masyarakat pemilik hak ulayat dimana bandara Frans Kaisiepo dikembangkan dan beroperasi, maka pendidikan dan lapangan pekerjaan bagi anak keturunan pemilik hak ulayat tersebut perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah. Hal tersebut sesuai dengan tujuan dari pembangunan itu sendiri yaitu agar mensejahterakan masyarakat. Di samping itu, juga bermakna bagi pencegahan dampak pengangguran yang dapat menimbulkan berbagai penyakit sosial. Sesuai dengan rencana standarisasi bandara Frans Kaisiepo sebagai bandara internasional, maka masyarakat di sekitar bandara juga seyogyanya didorong agar memiliki wawasan internasional (global). Untuk mewujudkan hal tersebut, maka peran pendidikan sangat menentukan. Melalui pendidikan dan juga pelatihan, masyarakat dibentuk agar beradaptasi dengan ritme dan dinamika perkembangan bandara. Jika bandara telah bertaraf internasional sementara masyarakatnya berjalan di tempat, terkungkung dengan wawasan lokal, maka hal itu disamping tidak sesuai dengan moral pembangunan, juga dapat berisiko pada kenyamanan operasional bandara itu sendiri.

## **B. Analisis dan Upaya Penyelesaian Konflik**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 33 (3) menegaskan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sungguh luar biasa kearifan Bapak Bangsa (Pendiri Negara) dalam memberikan otoritas kepada Negara di satu sisi dan menghargai eksistensi masyarakat adat (hak ulayat) di sisi yang lain. Hal tersebut tercermin dari pilihan kata “dikuasai” oleh Negara. Pendiri Negara (perumus Undang-Undang Dasar) tidak menggunakan kata “dimiliki”. Pilihan kata ini hendak menegaskan secara implisit bahwa sesungguhnya Negara mengakui bahwa yang memiliki bumi dan air itu adalah rakyat. Dalam konteks kedaerahan berarti masyarakat adat adalah pemilik bumi dan air di daerahnya masing-masing. Untuk menjabarkan jiwa dan semangat UUD 1945 tersebut, negara kemudian mengeluarkan berbagai produk hukum tentang bagaimana penggunaan dan pemanfaatan bumi dan air tersebut. Diantaranya undang-undang tentang keagrariaan, dimana eksistensi masyarakat adat berikut hak ulayatnya diakui dan dihargai keberadaannya. Walaupun demikian, sesuai dengan prinsip Negara kesatuan yang lebih mengedepankan hajat hidup orang banyak, maka penguasaan bumi dan air oleh negara merupakan sesuatu yang sangat urgen. Hal tersebut diantaranya bertujuan agar masyarakat tidak terpolarisasi atas wawasan kedaerahan semata yang dapat berdampak pada hubungan pusat dan daerah serta integrasi kebangsaan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam konteks eksistensi bandara Frans Kaisiepo Biak, secara yuridis perlu dicermati kembali. Diakui bahwa secara yuridis formal, segala aset yang pernah dimiliki oleh pemerintah Kolonial dengan sendirinya menjadi milik Pemerintah Indonesia. Namun hal tersebut secara arif perlu ditelusuri sejarah pembangunan dan penguasaan Bandara tersebut. Sebagaimana

diketahui bahwa Bandara yang berada di atas tanah ulayat masyarakat Biak ini dibangun oleh Tentara Pendudukan Jepang (1942 – 1944), setelah Jepang kalah dalam Perang Dunia ke-dua (perang Pasifik), bandara tersebut dikuasai oleh Sekutu (1944 – 1946), Pemerintah Belanda kembali lagi dan menguasai bandara tersebut dan diberi nama Pelud Mokmer (1946 – 1962), pemerintah peralihan Untea (1962 – 1963). Setelah Indonesia berhasil merebut kembali Irian Barat (sekarang Papua), maka bandara tersebut kemudian dikuasai oleh Pemerintah Indonesia sampai sekarang dan diberi nama Bandar Udara Frans Kaisiepo sejak tahun 1984. Kepemilikan Negara atas Bandara Frans Kaisiepo yang dilatari secara yuridis historis sebagaimana disebutkan di atas, maka seyogyanya menjadi bahan evaluasi dan selanjutnya diformulasikan sebuah produk hukum yang betul-betul menyentuh kebutuhan dan merespon aspirasi masyarakat terutama masyarakat pemiliki hak ulayat dimana bandara tersebut berada. Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa hukum nasional kita telah mengakui eksistensi masyarakat adat termasuk dalam undang-undang nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Oleh sebab itu Pemerintah Daerah baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten yang memahami benar karakteristik masyarakat dan problematika yang melingkupi Bandara Frans Kaisiepo hendaknya membuat sebuah regulasi yang dapat menyelesaikan persoalan bandara secara komprehensif.

Sesuai risalah pertemuan antara Gubernur Provinsi Papua, Bupati Biak Numfor, dan dari pihak General Manager PT. Angkasa Pura I (Pesero) Bandara Frans Kaisiepo Biak tentang “penyelesaian masalah hak ulayat tanah bandara dan pembukaan jalur penerbangan internasional di bandara Frans Kaisiepo Biak” merupakan sebuah langkah konkrit. Pendekatan dan komunikasi yang selama ini telah dibangun oleh Bupati hendaknya ditindaklanjuti secara berkesinambungan sehingga pada gilirannya terjadi kesesuaian paham antara Pemerintah dan masyarakat. Kesesuaian paham ini penting dalam pembuatan sebuah “akta kesepakatan” yang manusiawi, bermartabat, dan menguntungkan semua pihak. Akta ini kemudian digunakan sebagai dasar hukum bagi pengembangan dan penggunaan bandara Frans Kaisiepo baik sebagai bandara domestik maupun internasional tanpa ada hambatan dan gangguan dari pihak manapun.

Dana yang bersumber dari Gubernur Provinsi Papua dan Bupati Biak Numfor sebagaimana telah disepakati, yaitu sebesar Rp17.500.000.000,- (tujuh belas milyar lima ratus juta rupiah) merupakan jumlah yang cukup signifikan untuk pembebasan lahan. Walaupun demikian, masalah bandara Frans Kaisiepo bukan hanya masalah dana kompensasi tapi masih menyisahkan permasalahan lain yang perlu mendapat perhatian pemerintah. Oleh sebab itu, pandangan masyarakat pemilik hak ulayat atas tanah bandara dan area pengembangannya perlu dicermati sebagai bahan masukan, antara lain datangnya dari :

a. Marga Runsumbre.

Yakobus Runsumbre, kepala desa Amroben (1 Oktober, 2013) mengemukakan:

*“Jika bandara tersebut hendak dikembalikan sebagai bandara internasional seperti yang dulu, maka hendaknya TNI tidak lagi beroperasi di bandara melainkan memberdayakan putra daerah dengan cara direkrut sebagai security. Hal itu sesuai pula dengan kenyataan bahwa ketika terjadi insiden di bandara biasanya TNI ragu-ragu untuk mengambil tindakan, justru anak-anak asli Biak yang bekerja baik sebagai security maupun pegawai honorer di sekitar bandara yang menyelesaikan masalah tersebut. Kalaupun ada aparat yang terlibat sebaiknya dari pihak kepolisian.”*

Dari ungkapan di atas, jelas nampak bahwa terdapat suatu realita baru di era fefomasi ini bahwa terdapat kehati-hatian pihak TNI (Tentara Nasional Indonesia) dalam menangani permasalahan keamanan di sekitar bandara, justru yang dapat bertindak tegas adalah putra daerah asli Biak. Di samping itu sesuai pula dengan jati diri TNI yang bertugas dalam hal pertahanan dan kepolisian sebagai institusi yang bertugas menjaga keamanan, maka pendapat di atas sangat relevan untuk kondisi dewasa ini.

Dikemukakan lebih jauh oleh Yakobus Runsumbre, bahwa “Selain itu, putra asli Biak yang memiliki hak ulayat atas tanah dimana bandara tersebut dibangun hendaknya diberdayakan dengan disekolahkan dan dipekerjakan sesuai syarat dan ketentuan yang berlaku”. Ungkapan ini menunjukkan bahwa bagi masyarakat adat pemilik hak uluyat, pelepasan hak ulayat tidaklah menjadi masalah, yang terpenting adalah pemerintah harus memperhatikan anak-anak pewaris hak ulayat dimana bandara

tersebut hendak dikembangkan, yaitu memperhatikan pendidikan dan pekerjaan atau masa depan mereka. Dikemukakan pula oleh Yakobus Runsumbre, bahwa:

*“Masyarakat Amroben adalah masyarakat pantai dan sudah turun temurun menetap dan hidup di situ sehingga sulit untuk pindah. Walaupun demikian, sebetulnya masih bisa dicarai solusi yaitu dipindahkan ketempat yang memiliki kondisi dan situasi yang sama dengan di tempat asal (daerah pantai). Harapan saya pula agar pemerintah harus membangun kepercayaan kepada masyarakat. Karena bandara tersebut adalah milik sipil.”*

Dikemukakan pula oleh Melkias Rumbiak (3 Oktober 2013), bahwa:

*“Sebagai masyarakat yang mendiami tempat tersebut secara turun temurun agar dana kompensasi yang diberikan oleh Gubernur Papua agar benar-benar sampai ke masyarakat sebagai ganti rugi kepada masyarakat yang mempunyai hak ulayat. Uang yang diberikan kepada masyarakat harus diinvestasikan sebagai modal untuk bersama-sama membangun bandara. Dengan kata lain, dana tersebut tidak diberi kepada masyarakat dalam bentuk tunai tapi dalam bentuk program, yaitu pendidikan yang memadai dan pekerjaan sesuai latar belakang pendidikan tersebut. Karena jika diberi dalam bentuk dana segar (tunai) maka dana tersebut akan segera habis untuk hal-hal yang tidak bermanfaat.”*

b. Marga Binwaseb (keret Rumbiak).

Menurut John Binwaseb (5 Oktober 2013): “jika bandara tersebut dikembangkan, maka akan memudahkan dan mempercepat akses masyarakat masuk dan keluar Biak. Di samping itu secara ekonomi akan menambah inkam daerah, menyerap tenaga kerja dan juga sebagai mitra masyarakat”. Uraian di atas semakin mempertegas apa yang dikemukakan oleh Melkias Rumbiak, bahwa masyarakat adat semakin menyadari tentang kemanfaatan pengembangan bandara tersebut, baik dari segi aksesibilitas masuk dan keluar Biak maupun dari segi ekonomi. Dengan demikian, relatif telah terjadi titik temu antara kebijakan pemerintah daerah, PT. Angkasa Pura I maupun masyarakat. Yang menjadi persoalan adalah pendekatan dan komunikasi dari pihak pemerintah. Pendekatan manusiawi dan bermartabat serta ganti rugi yang layak adalah beberapa hal yang seyogyanya dibangun terlebih dahulu. Hal itu penting, mengingat sebagaimana dikemukakan lebih lanjut oleh Melkias Rumbiak, bahwa “salah satu faktor yang menjadi hambatan adalah “masyarakat di sekitar bandara pada umum nelayan sehingga harus ada ganti rugi yang layak”.

c. Marga Bonggoibo.

Senada dengan Melkias Rumbiak dan John Binwaseb sebagaimana telah diuraikan di atas, Ruslan Bonggoibo (5 Oktober 2013) mengemukakan bahwa:

*“Bandara dikembalikan sebagai bandara internasional agar dapat menyerap tenaga kerja untuk mungurangi masalah pengangguran. Disamping itu juga menambah inkam bagi masyarakat. Masalahnya jika masyarakat dipindahkan ke lain tempat akan mendapat kendala, namun jika ada ganti rugi, maka harus yang layak karena masyarakat tersebut mempunyai pekerjaan sebagai nelayan.”*

Mencermati ungkapan-ungkapan di atas, maka disamping permasalahan ganti rugi dan pendidikan, lapangan pekerjaan juga mendapat perhatian utama khususnya kerja tradisional (turun-temurun) sebagai nelayan. Oleh sebab itu, pemerintah dapat menggunakan kebijakan gubernur Gorontalo (waktu itu Fadel Muhammad) dan yang paling aktual adalah gubernur DKI (Daerah Khusus Ibukota Jakarta) sebagai referensi.

Provinsi Gorontalo sebagai salah satu propinsi termuda di Indonesia, dalam waktu yang relatif singkat, rakyatnya khususnya nelayan dapat hidup lebih sejahtera karena salah satu prioritas pembangunan adalah pembinaan nelayan tradisional. Pendidikan dan latihan serata pemberian (bantuan) fasilitas bagi nelayan adalah dua kata kunci yang melandasi keberhasilan pembinaan

nelayan tersebut. Gubernur DKI Jakarta yang sebelumnya walikota Solo, Joko Widodo (Jokowi) menggunakan cara yang sangat bermartabat, elegan, dan benar-benar menyentuh nurani masyarakat yang direlokasi. Sekali lagi cara ini perlu dijadikan referensi oleh pemerintah daerah Biak Numfor dalam merelokasi masyarakat di sekitar area pengembangan bandara. Jika perlu ketika masyarakat menyaksikan perkampungan baru serta fasilitas yang akan mereka peroleh, mereka dengan suka rela bergegas pindah ke tempat baru sebagai wujud ketertarikan mereka.

## **5. PENUTUP**

### **A. Bentuk pendekatan dan komunikasi.**

Masyarakat Biak adalah masyarakat yang hingga kini masih menjunjung tinggi nilai-nilai kekerabatan. Oleh sebab itu, maka pendekatan yang berbasis *sociocultural* adalah kata kuncinya. Tokoh adat dan tokoh agama memegang peranan penting. Arti penting para tokoh tersebut semakin terasa jika memperhatikan budaya kita yang masih bersifat paternalistik (mencontohi tokoh/pemimpin). Pemerintah perlu secara kontinue berkomunikasi dengan para tokoh tersebut dan kemudian bersama-sama meyakinkan masyarakat bahwa upaya pengembangan bandara tersebut akan membawa manfaat, baik bagi pemerintah maupun masyarakat termasuk pemilik hak ulayat.

### **B. Ganti rugi**

Ganti rugi yang layak merupakan harapan masyarakat. Rencana dana kompensasi (ganti rugi) dari gubernur Papua dan bupati Biak Numfor sebesar Rp17.500.000.000,- (tujuh belas milyar lima ratus juta rupiah) adalah jumlah yang cukup signifikan. Dalam penyaluran dana tersebut hendaknya tepat sasaran, benar-benar tertuju pada masyarakat adat (marga) yang berhak menerimanya. Dengan demikian, pasca penyelesaian (ganti rugi) tersebut tidak terjadi tuntutan baru atau pemalangan bandara yang ujung-ujungnya akan meminta lagi. Jika itu terjadi, maka upaya optimalisasi bandara Frans Kaisiepo sebagai bandara internasional akan menemui kendala. Dana ganti rugi tersebut tidak semata-mata diserahkan dalam bentuk tunai tapi dapat juga dalam bentuk program, misalnya program pendidikan (beasiswa), pelatihan keterampilan (terutama bagi nelayan dan lain-lain).

### **C. Relokasi.**

Masyarakat yang mendiami sekitar bandara adalah masyarakat pesisir yang pada umumnya berprofesi sebagai nelayan. Karakteristik demikian, mestinya dijadikan acuan dalam mencari dan menentukan tempat pemukiman yang baru bagi mereka yang akan direlokasi. Tempat atau lokasi baru yang akan dipilih hendaknya bersifat partisipatif, melibatkan masyarakat. Hal itu bertujuan agar tempat yang baru tersebut benar-benar relatif sesuai dengan kehendaki masyarakat. Disamping itu, jika pemerintah telah membangun tempat relokasi, maka pemerintah juga akan terhindar dan tidak terjebak pada resiko pengeluaran biaya yang sia-sia sebagai dampak penolakan masyarakat atas lokasi baru tersebut.

### **D. Pendidikan dan Lapangan Pekerjaan**

Sebagai wujud tanggung jawab moral kepada masyarakat pemilik hak ulayat dimana bandara Frans Kaisiepo dikembangkan dan beroperasi, maka pendidikan dan lapangan pekerjaan bagi anak keturunan pemilik hak ulayat termasuk masyarakat sekitar, perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah. Hal tersebut sesuai dengan tujuan dari pembangunan itu sendiri yaitu agar mensejahterakan masyarakat. Di samping itu, juga bermakna bagi pencegahan dampak pengangguran yang dapat menimbulkan berbagai penyakit sosial. Sesuai dengan rencana standarisasi bandara Frans Kaisiepo sebagai bandara internasional, maka masyarakat di sekitar bandara juga seyogyanya didorong agar memiliki wawasan internasional (global). Untuk mewujudkan hal tersebut, maka peran pendidikan sangat menentukan. Melalui pendidikan dan juga pelatihan, masyarakat dibentuk agar beradaptasi dengan ritme dan dinamika perkembangan bandara. Jika bandara telah bertaraf internasional sementara masyarakatnya berjalan di tempat, terkungkung dengan wawasan lokal, maka hal itu dapat berdampak atau berisiko pada operasional bandara itu sendiri.

## 6. Daftar Pustaka

Merfin Butarbutar, 2013, *Profil Bandara Frans Kaisiepo Biak*, PT. Angkasa Pura I Airports.

Yusuf Melianus Maryen, 2012, *Biak Kota jasa: Jembatan Emas Membangun Masyarakat Sejahtera*, (Tanpa Penerbit).

\_\_\_\_\_. et.al, *Biak Masa Depan Indonesia Di Papua*, (Tanpa Tahun dan Penerbit).

Gambaran Umum Pemda Biak Numfor, 2013, Badan Kesbangpol Linmas Kabupaten Biak Numfor. Risalah Pertemuan Antara Gubernur Provinsi Papua, Bupati Kabupaten Biak Numfor, dan General Manager PT. Angkasa Pura I (Persero) Bandara Frans Kaisiepo Biak