



**EVALUASI
OTONOMI KHUSUS PAPUA
UNTUK TATA KELOLA HUTAN
DAN LAHAN YANG LEBIH BAIK**

Oleh:

**Abdul Solichin, Esau Yaung, Sulfianto Alias,
Aloysius Entama, Nadya Demadevina**



1. Ringkasan

Memasuki 20 tahun pelaksanaan Otsus, proses dan tahapan evaluasi Otsus hanya difokuskan pada pemanfaatan dana Otsus. Sedangkan bidang-bidang lainnya, salah satu yang terpenting adalah pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam tidak serius dievaluasi. Evaluasi ini juga menuai kritik dari berbagai komponen utama orang asli Papua, karena dinilai tidak melibatkan masyarakat dan memperhatikan aspirasinya. Khusus bidang kehutanan dan lahan, tata kelolanya tidak menunjukkan ada perbaikan dan peningkatan yang berarti. Terutama dalam melindungi hak-hak tradisional masyarakat adat dan manfaatnya sebesar-besar untuk kesejahteraan orang asli Papua. Kondisi ini terjadi karena ketidakjelasan dan ketidaktegasan pembagian urusan dan wewenang antar pemerintah dan pemerintah daerah dalam undang-undang Otsus. Dan juga di tingkat pemerintah pusat masih kuat pengaruh mengimplementasikan undang-undang sektoral. Padahal bidang kehutanan dan lahan menjadi salah satu bidang yang diberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk diurus. Semua ini menandakan bahwa telah terjadi inkonsistensi pemerintah dalam melaksanakan ketentuan undang-undang Otsus. Secara politik perundang-undangan, belum dibangun sinkronisasi dan harmonisasi undang-undang sektoral terhadap pencapaian semangat dan tujuan dibentuknya undang-undang Otsus Papua.



2. Perubahan Undang Undang Otonomi Khusus Tanpa Evaluasi

Berfokus pada Tata Kelola Hutan dan Lahan, salah satu dasar pertimbangan diberikannya Otonomi khusus (Otsus) bagi Papua adalah pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam yang belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli sehingga telah terjadi kesenjangan wilayah serta pengabaian hak hak dasar penduduk asli papua. Menjelang berakhirnya Dana otsus dari dana alokasi umum untuk Provinsi Papua dan Papua Barat pada Tahun 2021, pemerintah telah mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua kepada DPR RI sejak 17 Desember 2019. Tercatat bahwa Perubahan tersebut diusulkan oleh Pemerintah (<http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/354>) dengan posisi telah terdaftar di Prolegnas 2020-2024. Menteri Dalam Negeri menyampaikan bahwa RUU diiharapkan rampung tahun ini.

Usulan perubahan ini terkesan terburu buru dan tidak mengakomodir aspirasi orang asli papua. Padahal dalam Pasal 77 Undang Undang otonomi khusus termuat bahwa usul perubahan atas Undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sementara pasal 78 diatur tentang evaluasi, dimana berbunyi pelaksanaan undang-undang ini dievaluasi setiap tahun dan untuk pertama kalinya dilakukan pada akhir tahun ketiga sesudah undang-undang ini berlaku. Sekalipun upaya yang diamanatkan pasal 77 dan 78 tersebut telah dilakukan, tetapi secara khusus terkait tata kelola hutan dan lahan belum terlihat jelas. Baik hasil evaluasi maupun rancangan perubahan yang belum banyak di ketahui rakyat Papua.

Pada bab xix pembangunan berkelanjutan dan lingkungan hidup pasal 63 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 21 Tahun 2001 disebutkan Pembangunan di Provinsi Papua dilakukan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, pelestarian lingkungan, manfaat, dan keadilan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah. Sejak implementasi otonomi khusus ini, tidak ditemukan sesuatu yang khusus dalam perencanaan ataupun penerapan tata ruang yang khusus bagi Provinsi Papua dan Papua Barat. Sebagaimana pertimbangan pembentukan Undang-Undang otonomi khusus bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua. Dimana hak-hak dasar penduduk asli Papua merupakan masyarakat suku-suku asli di Tanah Papua, namun dalam upaya penataan ruang tidak terlihat rencana tata ruang wilayah yang khusus sesuai dengan kewenangan sebagaimana definisi otonomi khusus.

3. Tata kelola hutan dan lahan selama Otonomi Khusus Papua

Kewenangan pemerintah daerah telah diatur dalam Undang Undang otonomi Khusus Papua namun implementasinya belum dilakukan secara maksimal. Dalam undang undang tersebut termuat bahwa kewenangan pemerintah Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pelaksanaan kewenangan diatur lebih lanjut dalam Perdasus atau Perdasu. Namun hingga saat ini aturan turunan yang mengatur pelaksanaan kewenangan belum terbentuk sehingga pelaksanaan kewenangan berjalan berdasarkan Undang Undang Pemerintah Daerah dan Undang Undang Sektoral.

Pada isu tata kelola hutan dan lahan, kewenangan bidang kehutanan, pertambangan serta perkebunan masih berpedoman kepada Undang Undang Kehutanan, Pertambangan dan Perkebunan. Perkumpulan Panah Papua mencatat terdapat 15 Izin Pelepasan Kawasan Hutan/Rekomendasi prinsip pelepasan yang diterbitkan oleh Menteri Kehutanan di provinsi Papua Barat (paskah otonomi khusus papua berlangsung hingga saat ini).

Sedangkan sebelum otonomi khusus diimplementasikan, tidak terdapat izin pelepasan kawasan hutan/rekomendasi prinsip pelepasan kawasan hutan yang diterbitkan oleh Menteri. Kalimat “tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang undangan atau “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” selalu muncul dalam Undang Undang Otonomis khusus maupun aturan turunannya. Akibatnya kewenangan menjadi tidak jelas.

Khusus untuk tata kelola hutan dan lahan, kalimat ini yang membuat kebingungan para pengambil keputusan dan cenderung menggunakan Undang Undang Sektoral. Sebagai contoh pada Bab IV pasal 8 ayat (4) dalam Perdasus Nomor 23 Tahun 2018, izin lokasi diberikan oleh Pemerintah Kabupaten/kota kepada pihak yang memerlukan tanah dari masyarakat hukum adat

Dalam Undang Undang Otonomi Khusus, tata kelola hutan dan lahan diatur lebih spesifik pada Bab XIX Pembangunan berkelanjutan dan lingkungan hidup. Pada Pasal tepatnya pada Bab 64 Ayat (2) untuk kawasan lindung dikelola oleh Provinsi. Namun tidak terdapat implementasi pengelolaan kawasan lindung sampai saat ini. Kawasan lindung masih berpedoman pada undang Undang sektor Kehutanan. Selain itu, kawasan dengan fungsi budidaya dalam status otonomi khusus belum diatur dalam Undang Undang ini.

Pada Tahun 2008, Pemerintah telah menjabarkan turunan dari Undang Undang Otonomi Khusus melalui pembentukan Peraturan Daerah Khusus. Tata kelola hutan diatur secara spesifik pada Perdasus Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua. Pada Perdasus tersebut, Gubernur menetapkan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan Perizinan pemanfaatan hutan di dalam KPH diberikan oleh Gubernur. Namun sejak Tahun 2001 hingga saat ini, perizinan pemanfaatan hutan diberikan oleh Menteri yang membidangi kehutanan.

Sejak 2008 (paskah Perdasus 21/2008 ditetapkan), tercatat terdapat 9 izin pemanfaatan hasil hutan kayu di Papua Barat yang ditetapkan oleh Menteri. Jika melihat sistem silvikultur dalam pemanfaatan hutan yang digunakan di Papua paska penerapan UU Otsus, tidak ditemukan adanya model khusus. Hal ini tentunya erat kaitannya antara kewenangan yang di atur melalui undang-undang secara nasional dan undang-undang otonomi khusus Papua. Untuk itu dibutuhkan penambahan kewenangan khusus bagi pemberlakukan sistem silvikultur yang sesuai kondisi lahan dan hutan serta budaya orang asli Papua.



4. Minim Pengakuan Hak Masyarakat Adat

Sampai saat ini masyarakat adat di Papua dan Papua Barat masih tidak dapat menikmati hak tradisional atas wilayah adat, hal ini dikarenakan ketidakpastian dalam mekanisme pengakuan masyarakat adat dan hak tradisional atas wilayah adat. Hasilnya, dapat dilihat dari 65 unit hutan adat yang telah ditetapkan selama 2016-2020¹ tidak ada satupun hutan adat ditetapkan di Papua dan Papua Barat. Sampai saat ini juga tidak ada hak ulayat ditetapkan melalui peraturan pertanahan sebagai tindak lanjut Perdasus Papua 23/2008. Penelitian Auriga (2018) menemukan dari 22 ijin pemanfaatan hasil hutan kayu yang diberikan kepada masyarakat adat (IUPHHK-MHA), sebagai pelaksanaan dari Pergub Papua 13/2010, tidak ada yang dapat beroperasi.² Sementara perampasan wilayah adat terus terjadi akibat pemberian konsesi kepada korporasi.

Persoalan mendasar dari ketidakpastian mekanisme pengakuan hak atas wilayah adat adalah tumpang tindih UU Pemerintahan Daerah, UU Kehutanan, dan UU Otsus.

¹ Presentasi Yuli Prasetyo (PKTHA) dalam Sarasehan AMAN 20 Maret 2020.

² Mumu Muhajir dan Syahrul Fitra, *IUPHHK-MHA dan Masa Depan Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat Adat di Papua*, (Jakarta: Yayasan Auriga Nusantara, 2018).

Permasalahan tumpang tindih ini bukan hanya terletak pada pasal per pasal, melainkan perbedaan mendasar konsep umum yang digunakan oleh kedua rezim undang-undang di atas dalam membagi kewenangan pusat dan daerah. UU Otsus menganut konsep *otonomi luas*, yang berarti menurut UU Otsus, kewenangan pusat diatur secara limitatif sehingga sisanya merupakan kewenangan provinsi otsus.

Sedangkan UU Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dan UU Kehutanan menganut konsep *ultra vires*, dimana semua kewenangan daerah dirinci secara jelas sehingga cenderung bersifat limitatif. Anehnya, Pasal 399 UU Pemda mengatur ketentuan dalam UU Pemda juga berlaku bagi Papua dan Papua Barat dengan beberapa pengecualian. Seharusnya, UU Pemda dan UU sektoral menghargai semangat otonomi khusus, bukannya melanggengkan resentralisasi. Sayangnya, perbedaan konsep dasar ini menyebabkan kebingungan pejabat pemerintah dalam menjalankan ketiga undang-undang di atas.

Dalam melihat kewenangan penetapan hutan adat misalnya. Jika melihat ketentuan UU Kehutanan dan aturan turunannya, merupakan kewenangan pusat melalui Menteri LHK. Namun jika melihat pengaturan UU Otsus, penetapan hutan adat yang merupakan bagian dari pengukuhan status hutan tidak diatur menjadi kewenangan pusat, sehingga seharusnya penetapan hutan adat di Papua dan Papua Barat merupakan kewenangan daerah otsus. Namun kenyataannya sampai saat ini pemerintah selalu menganggap penetapan hutan adat adalah kewenangan absolut pusat melalui Menteri LHK.

Kalaupun kewenangan penetapan hutan adat ada di tangan pusat bahkan untuk Papua dan Papua Barat, masalah berlanjut ke tumpang tindih lain mengenai syarat pengajuan hutan adat, yaitu produk hukum pengakuan masyarakat hukum adat sebagai subjek pemangku hutan adat. Dalam Pasal 67 ayat (2), pengakuan subjek harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Sedangkan menurut Perdasus 21/2008, identifikasi masyarakat hukum adat dapat dituangkan dalam kesepakatan bersama masyarakat hukum adat dan pemerintah kabupaten/kota. Sedangkan dalam Perdasus 23/2008, keberadaan hak ulayat, yang dapat menandakan juga keberadaan subjek hukum pemangkunya, dapat langsung ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

Berkaitan dengan izin pemanfaatan hutan juga sering terjadi tumpang tindih antara pusat dan daerah. Sebagai tindak lanjut dari Perdasus 21-23/2008, Gubernur Papua menerbitkan Pergub 13/2010 yang mengatur ijin pemanfaatan hasil hutan kayu bagi masyarakat adat, disebut IUPHHK-MHA. Menurut peraturan di atas, ijin diberikan oleh Gubernur. Sayangnya, menurut peraturan kehutanan nasional (PP Tata Hutan), IUPHHK-Hutan Alam dan Hutan Tanaman merupakan kewenangan Menteri. Sehingga IUPHHK sangat sulit dijalankan dengan alasan tidak masuk dalam sistem administrasi perkayuan.

Masalah kerumitan peraturan di atas membuat NSPK dijadikan alasan. Belum adanya NSPK untuk mengatur pengelolaan hutan dan lahan di Papua menjadi alasan terhambatnya pengakuan hak atas wilayah adat. Berkaitan dengan pengakuan subjek sendiri, di tingkat daerah sudah terdapat beberapa produk hukum pengakuan masyarakat hukum adat sebagai subjek. Misalnya Perda Jayapura 8/2016 tentang Kampung Adat, Perda Sorong 10/2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Moi di Kabupaten Sorong, dan Perda Teluk Bintuni 1/2019.

Namun ketidakjelasan mekanisme pengakuan wilayah adat menyebabkan pengakuan masyarakat adat sebagai subjek ini tidak serta merta berdampak pada penikmatan hak tradisional masyarakat adat.

Untuk itu, Elit politik Nasional dan Papua perlu memprioritaskan kebijakan khusus dalam pengelolaan hutan dan lahan untuk mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, sehingga terdapat penghormatan terhadap hak-hak tradisional masyarakat Asli Papua.



5. Pilihan Kebijakan

Diperlukan evaluasi menyeluruh terhadap Undang Undang Otsus sebelum dilakukan perubahan Undang Undang tersebut. Evaluasi dilakukan agar dapat diketahui kekuatan dan kelemahan penerapan otonomi khusus di Papua. Hasil evaluasi yang menjadi dasar dilakukan perubahan terhadap Undang Undang Otsus. Evaluasi disarankan dilakukan secara Independen dan transparan.

Khusus pada isu tata kelola hutan dan lahan, diperlukan kejelasan kewenangan dalam perubahan Undang Undang Otsus agar urusan kehutanan, pertambangan dan perkebunan tidak berdasarkan pada Undang Undang sektoral tetapi pedoman yang digunakan adalah Undang Undang Otonomi khusus.



6. Rekomendasi

Pemerintah Pusat diharapkan untuk:

- a. Melaksanakan evaluasi secara menyeluruh terhadap kebijakan otonomi khusus dan hasil evaluasi digunakan sebagai pedoman untuk melakukan perubahan Undang Undang otonomi Khusus
- b. Penambahan kewenangan khusus kepada Pemerintah Daerah di Tanah Papua untuk mengatur dan mengurus serta menetapkan fungsi hutan dan lahan, hingga tata ruang khusus berdasarkan aspirasi dan hak hak dasar masyarakat asli Papua.
- c. Penambahan kewenangan khusus bagi pemberlakuan sistem silvikultur yang sesuai kondisi lahan dan hutan serta budaya masyarakat asli Papua.
- d. Elit politik Nasional dan Papua memprioritaskan kebijakan khusus dalam pengelolaan hutan dan lahan untuk mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain.



HuMa

Jl. Jatisari II No. 27
Jati Padang - Pasar Minggu
Jakarta 12540 - Indonesia

+62-21-78845871

+62-21-7806094

huma@huma.or.id

www.huma.or.id



Jalan Tugu Jepang,
Gang Manjada,
Kelurahan Amban,
Manokwari, Papua Barat

panah.papua@gmail.com

www.panahpapua.or.id

