

ANALISIS HUKUM
KEDUDUKAN MASYARAKAT HUKUM ADAT/MASYARAKAT ADAT PAPUA DAN PRINSIP
DASAR PERUBAHAN PARADIGMA PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN HUTAN
MENURUT PERDASUS NOMOR 21 TAHUN 2008

Dalam pasal 38 ayat (2) UU No, 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus) menyebutkan; 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**. Lebih lanjut dalam Pasal 39; Pengolahan 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.

Pemanfaatan sumber daya alam untuk usaha-usaha perekonomian sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (2), serta pengelolaan dan pemanfaatannya lebih lanjut sebagaimana diatur dalam Pasal 39 inilah yang mendasari lahirnya Perdasus No. 21/2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua. Selain Pasal 38 dan 39, pengelolaan hutan berkelanjutan di Papua didasarkan pada Pasal 63 dan Pasal 64 UU Otsus yang mengatur tentang pembangunan berkelanjutan dan lingkungan hidup.

Posisi masyarakat adat Papua dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Hutan menurut Perdasus No. 21/2008

Jauh sebelum lahirnya Putusan MK 35/2012, Perdasus 21/2008 telah mengamanatkan bahwa hutan alam yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat/Wilayah Adat di Papua adalah hutan milik masyarakat hukum adat.

Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka (13) Perdasus No. 21/2008 disebutkan: *Hutan masyarakat hukum adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat*. Konsekwensi hukumnya adalah hutan adat di Papua adalah hak milik dalam pemahaman peraturan perundang-undangan/hukum positif/hukum negara. Pengaturan dalam Pasal 5 memperkuat posisi ini. Pasal 5 menyebutkan; *Masyarakat hukum adat di Provinsi Papua memiliki hak atas hutan alam sesuai dengan batas wilayah adatnya masing-masing*. Mengapa harus sesuai wilayah adat masing-masing? Wilayah adat merupakan justifikasi penting bagi masyarakat adat di Papua dalam memahami sistem pemilikan dan pemanfaatan hutan. Mengapa demikian? Karena memang *tidak ada hutan di luar wilayah adat*. Hutan merupakan bagian dari bumi yang tumbuh di atas tanah milik masyarakat adat yang merupakan wilayah adat mereka. Wilayah adat adalah sebuah teritori dimana masyarakat hukum adat/masyarakat adat tinggal dan melanjutkan hidupnya turun temurun. Sebuah wilayah adat juga menjadi penting untuk membedakan antara satu masyarakat adat dengan masyarakat adat lainnya, yang ditunjukkan dengan batas-batas wilayah adat masing-masing (Pasal 7 huruf a Perdasus 21/2008). Perbedaan ini juga ditunjukkan dengan semua kearifan lokal dan keunikan yang dimiliki masing-masing. Pengaturan pemilikan dan pemanfaatan wilayah adat dapat disesuaikan dengan Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat atas Tanah (hak ulayat dan hak perorangan). Lihat

juga pengaturan dalam Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (3) Perdasus Nomor 22/2008 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat Papua.

Hal mendasar yang menjadi semangat dalam berbagai diskusi penyusunan Perdasus No.21/2008 adalah bahwa hutan di Papua adalah milik masyarakat adat untuk itu harus kembali kepada masyarakat adat, sedangkan pengelolaannya dilakukan bersama-sama dengan pemerintah daerah (lihat Pasal 5 dan Pasal 6 Perdasus 21/2008).

Prinsip Dasar Perubahan Paradigma Pengelolaan dan Pemanfaatan Hutan di Papua

Permasalahan utama pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Papua selama ini, adalah *tidak menciptakan rasa keadilan, tidak memberikan dampak perubahan sosial, dan tidak memberikan keuntungan ekonomi bagi masyarakat adat pemilikinya*. Untuk itu, dalam rangka pelaksanaan UU Otsus dibidang PSDA, khususnya hutan, Perdasus No. 21/2008 dibuat. Semangatnya adalah adanya pengakuan bagi hak memiliki masyarakat atas hutan karena hutan adalah milik masyarakat adat, sedangkan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah daerah bersama-sama dengan masyarakat hukum adat. Namun sampai saat ini implementasi Perdasus ini masih mengalami hambatan atau belum efektif dijalankan. Selain kondisi internal pada SKPD/intansi teknis sebagai pelaksana di daerah, hal ini juga dikarenakan adanya perbedaan pemahaman yang menyebabkan tarik menarik antara Papua (pemda dan masyarakat adat) dengan Jakarta (pemerintah pusat). Perbedaan mencolok terletak pada cara pandang terhadap konteks hak memiliki hutan secara mutlak menurut masyarakat adat di Papua (tidak ada hutan negara di Papua). Penyebab lain adalah politik penguasaan sumber daya hutan untuk kepentingan golongan tertentu melalui birokrasi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Untuk mengatasi permasalahan pengelolaan dan pemanfaatan hutan sebagaimana dijelaskan di atas, berbagai pihak baik pemda, masyarakat adat, dan berbagai kelompok masyarakat sipil dalam pelaksanaan Otsus sudah memikirkan bahwa perlu ada perubahan paradigma pengelolaan dan pemanfaatan hutan yang lebih adil dan bermartabat di Papua. Inilah yang dituangkan dalam Perdasus No. 21/2008. *Oleh sebab itu, jauh sebelum lahirnya Permen LHK No. 83/2016 tentang Perhutanan Sosial, Perdasus No. 21/2008 sudah mengatur berbagai hal menyangkut pengelolaan dan pemanfaatan hutan yang didasarkan pada pengakuan hak-hak masyarakat adat, agar pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Papua memberikan manfaat yang lebih adil dan bertanggungjawab bagi masyarakat adat sebagai pemilik hutan.*

Sebagaimana pengaturan dalam Perdasus No. 21/2008 mengenai asas pengelolaan hutan di Papua, ***pengakuan dan penghormatan*** terhadap hak masyarakat adat merupakan prinsip dasar perubahan paradigma pengelolaan hutan di Papua saat ini yang harus menjadi dasar pengambilan kebijakan bagi pejabat negara, baik di daerah maupun pusat (lihat Pasal 2 huruf b, Perdasus 21/2008). Dalam penjelasan Pasal 2 huruf b, disebutkan; ***Pengakuan dan penghormatan terhadap hak masyarakat hukum adat, dimaksudkan adanya keberpihakan terhadap masyarakat hukum adat dalam pelaksanaan pengelolaan hutan secara lestari, dalam bentuk pemberdayaan kemampuan masyarakat hukum adat, dan inisiatif, baik dalam bentuk pendanaan, bantuan teknis dan kemudahan dalam proses perijinan.***

Peningkatan ekonomi dan pengentasan kemiskinan untuk membebaskan masyarakat adat Papua dari keterbelakangan, merupakan prinsip berikut yang harus dilakukan dalam perubahan paradigma pengelolaan hutan di Papua dimasa Otsus (lihat Pasal 2 huruf c). Dalam penjelasannya disebutkan; ***Peningkatan ekonomi masyarakat dan***

pengentasan kemiskinan, dimaksudkan agar setiap pelaksanaan pengelolaan hutan secara lestari memberikan peluang dan kesempatan yang sama kepada semua warga masyarakat hukum adat sesuai dengan kemampuannya, sehingga dapat meningkatkan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh warga masyarakat hukum adat.

Sejarah pelanggaran HAM di Papua tidak bisa lepas dari pemanfaatan sumber daya alamnya, terutama hutan dan tambang. Perampasan hak pada ruang-ruang kelola masyarakat adat untuk eksploitasi hasil hutan kayu oleh perusahaan HPH (kini IUPHHK) atas ijin pemerintah, sudah terjadi sejak integrasi Papua ke dalam Indonesia. Penganiayaan dan penghilangan nyawa masyarakat adat yang terjadi pada areal-areal konsesi HPH selama puluhan tahun, terjadi tanpa diketahui publik. Untuk itu, salah satu prinsip penting dalam perubahan paradigma pengelolaan hutan di era Otsus Papua adalah ***penghormatan terhadap hak azasi manusia masyarakat hukum adat Papua dalam pengelolaan hutan***. Inilah yang diatur dalam Pasal 2 huruf d Perdasus No. 21/2008. Dalam penjelasannya disebutkan; ***Penghormatan Hak Azasi Manusia (HAM) dimaksudkan, bahwa pengelolaan hutan di Provinsi Papua oleh masyarakat hukum adat merupakan bagian hak azasi dari masyarakat hukum adat***. Tentu ini tidak hanya disebutkan sebagai jargon belaka, tapi harus dihormati dan dilaksanakan. Atas dasar penghormatan terhadap HAM jugalah, maka aktivitas pengelolaan hutan lestari di Papua harus menempatkan semua pihak yang berkepentingan (pemerintah, masyarakat adat, swasta) secara aktif ***sesuai peran masing-masing pada posisi yang setara dan sejajar*** dalam prinsip demokrasi dan berkeadilan (lihat Pasal 2 huruf e dan huruf f).

Hak dan Kewajiban Masyarakat Hukum Adat

Bicara soal hak dan kewajiban, pengelolaan dan pemanfaatan hutan dimasa lalu adalah sesuatu yang mustahil dapat diperbincangkan ketika masyarakat adat secara rela bahkan secara terpaksa melepaskan wilayah adat yang merupakan ruang hidupnya untuk dijadikan areal konsesi HPH, perkebunan kelapa sawit, atau tambang. Yang tepat adalah masyarakat adat hanya punya kewajiban tanpa hak. Kewajiban untuk merelakan hak atas tanahnya, kewajiban untuk merelakan ruang kelolanya, kewajiban melapaskan hasil hutannya dibawa oleh perusahaan, kewajiban untuk menanda tangani persetujuan dengan perusahaan, kewajiban untuk tidak menuntut ganti rugi, dan segudang kewajiban lainnya. Untuk itulah Perdasus 21/2008 mengangkat dan mengatur masalah ini dalam Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 10.

Perlindungan hak-hak Masyarakat Hukum Adat (MHA)

Perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat (MHA) sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Perdasus No. 21/2008, merupakan ***jaminan kepastian hukum oleh negara yang harus dilaksanakan***. Pelaksanaannya diperankan oleh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai perpanjangan tangan pemerintah di daerah. Ini merupakan hal yang sangat mendasar dalam perubahan paradigma pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Papua atas berbagai permasalahan eksploitasi hutan yang sudah terjadi selama puluhan tahun.

Bagaimana kondisi ke depan dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Papua, ketika Perdasus No. 21/2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua, dipahami sebagai peraturan di daerah yang memiliki keunggulan dan kekhususan tersendiri (*lex specialis*), karena lahir sebagai peraturan pelaksana UU Otsus Papua, tapi disisi lain ada pula kebijakan yang bersifat nasional (*lex generalis*) semacam Permen LHK No. P.32/2015 tentang Hutan Hak dan

Permen LHK No. P.83/2016 tentang Perhutanan Sosial yang kadangkala lebih menunjukkan kekuasaan (superior) terhadap kebijakan di daerah.

Dalam konteks Papua, akan menjadi sangat sulit ketika disebutkan adanya hutan negara dalam wilayah adat. Konsepsi hak milik atas tanah dan hutan (wilayah adat), pemahamannya melewati fungsi kawasan hutan apapun, karena hanya dibatasi pada batas wilayah adat antar komunitas masyarakat adat. Lihat Pasal 1 angka (13) Perdasus No. 21/2008; *Hutan masyarakat hukum adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat*, Pasal 5; *Masyarakat hukum adat di Provinsi Papua memiliki hak atas hutan alam sesuai dengan batas wilayah adatnya masing-masing, yang harus dilindungi sebagaimana diatur dalam Pasal 11; Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota memberikan perlindungan atas hak-hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan.*

Apa yang mesti dilakukan ke depan?

Akan menjadi sangat sulit bagi pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Papua, kalau pemerintah (pusat) tidak pernah menghormati dan cenderung defensif dan merasa superior terhadap implementasi Perdasus 21/2008, tetapi secara hukum tidak juga menyatakan dicabut karena dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip pengelolaan dan pemanfaatan hutan untuk kepentingan nasional (lihat Pasal 16 ayat (2) UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah). Karena itu, ketidakpastian hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Papua seperti saat ini akan terus terjadi, sementara hasil hutan terus dibawa keluar secara illegal oleh pihak-pihak tertentu yang memanfaatkan kesempatan kekosongan hukum yang ada tanpa rasa bersalah apalagi rasa malu. Yang menjadi korban tentu adalah masyarakat adat pemilik hutan.

Dalam kaitan ini, seharusnya pemerintah pusat secara profesional memahami isi (konten) dan makna dibalik Perdasus 21/2008, dan mendukung pelaksanaannya sebagai bagian dari perwujudan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan secara nasional bagi efektifitas pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Papua.

Abner Mansai Ar.
FOKER LSM Papua