

ISBN: 978-979-9052-53-7

ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS PAPUA

**PENYUNTING:
DR. RANTAWAN DJANIM, S.H., M.H.**

**PUSAT PENGKAJIAN PENGOLAHAN DATA DAN INFORMASI
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI**

2009

**ANALISIS YURIDIS
TERHADAP KEBIJAKAN
OTONOMI KHUSUS PAPUA**



**PENYUNTING:
DR. Rantawan Djanim, SH., MH**

**PUSAT PENGKAJIAN PENGOLAHAN DATA DAN INFORMASI
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
2009**

ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS PAPUA

Bagian Pertama:

**Analisis Yuridis Proteksi terhadap Orang Asli Papua
di Bidang Ekonomi dan Sumber Daya Alam**

Bagian Kedua:

**Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Investasi
di Provinsi Papua**

Bagian Ketiga:

**Politik Hukum Pengaturan Penyertaan Modal
Pemerintah Provinsi Papua
pada BUMN dan Perusahaan Swasta
dalam UU No. 21 Tahun 2001
tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua**

Penyunting:

DR. Rantawan Djanim, SH., MH.
(Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta)

**PUSAT PENGKAJIAN PENGOLAHAN DATA DAN INFORMASI
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
JAKARTA
2009**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT., yang atas perkenanNya, para peneliti bidang hukum Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI dapat menyelesaikan tulisan ilmiahnya. Oleh karena itu, saya menyambut baik diterbitkannya buku tentang "Analisis Yuridis Terhadap Kebijakan Otonomi Khusus Papua". Buku yang merupakan pengembangan dari hasil para peneliti ini adalah hasil kajian dan analisis terhadap kebijakan Otonomi Khusus di Papua yang didasarkan pada UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Kajian dan analisis yang ditulis dalam buku ini merupakan hasil pemikiran ilmiah atau akademis dari aspek hukum ekonomi sebagai bentuk pengembangan keahlian diri dan karir peneliti. Di samping itu, buku ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Anggota Dewan pada khususnya dalam melaksanakan fungsi legislasi atau pembentukan undang-undang, dan masyarakat pada umumnya untuk dapat memahami lebih jauh aspek hukum dan implikasi dari penerapan kebijakan Otonomi Khusus di Provinsi Papua.

Akhir kata, saya mengucapkan terima kasih kepada para peneliti bidang hukum yang telah berupaya menuangkan pemikirannya dalam buku ini dan mendorong agar di masa mendatang dapat menghasilkan buku-buku lain.

Jakarta, Desember 2009

SEKRETARIS JENDERAL DPR RI,



Dra. Hj. NINING INDRA SHALEH, MSi.

PENGANTAR PENYUNTING

DR. Rantawan Djanim, SH., MH.

(Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta)

Terbentuknya Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua) merupakan kompromi politik bagi masyarakat Papua setelah 30 tahun hidup dalam ketegangan, kecurigaan, dan saling tidak percaya, penuh konflik dan kekerasan, akhirnya upaya kompromi politik atau rekonsiliasi dan membangun *trust-building* rakyat Papua dengan Pemerintah Pusat tercapai.

Setelah hampir satu dasawarsa otonomi khusus Papua, pelaksanaan otonomi khusus Papua ternyata belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat Papua. Kehadiran Otonomi Khusus Papua juga masih membawa banyak persoalan termasuk di bidang hukum. Hal ini menunjukkan bahwa konstruksi sistem pemerintahan otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menimbulkan implikasi dan permasalahan dalam bidang hukum, khususnya mengenai keberadaan dari otonomi khusus itu sendiri serta aspek hukum yang menyangkut pelaksanaan pemerintahan dan wewenang yang dimilikinya. Fakta ini mendorong para penulis untuk melakukan penelitian mengenai aspek hukum penerapan Otonomi Khusus Papua ditinjau dari prespektif hukum ekonomi.

Buku yang berjudul "Analisis Yuridis Terhadap Kebijakan Otonomi Khusus Papua" merupakan pengembangan dari hasil penelitian yang dilakukan pada tahun 2007. Buku ini berisi 3 (tiga) tulisan yang menggambarkan pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua sebagai pelaksanaan dari UU Otsus Papua. Ketiga tulisan dalam buku ini menganalisa pelaksanaan otonomi khusus Provinsi Papua dari prespektif hukum, khususnya hukum ekonomi.

Penulis pertama, Inosentius Samsul, menulis "Proteksi Terhadap Orang Asli Papua di Bidang Ekonomi dan Sumber

Daya Alam". Dalam tulisan ini penulis mengemukakan bahwa kebijakan otonomi khusus merupakan jawaban Pemerintah Republik Indonesia terhadap berbagai persoalan yang muncul sejak bergabungnya provinsi tersebut dalam pangkuan NKRI beserta dinamika sosial dan politik termasuk tuntutan untuk melepaskan diri dari NKRI yang sering diketahui sebagai gerakan Papua Merdeka. Salah satu aspek penting dari otonomi khusus ini adalah kebijakan khusus bagi orang asli Papua sebagai penduduk minoritas dalam berbagai bidang kehidupan. Secara yuridis, proteksi bidang ekonomi dan sumber daya alam bagi orang asli Papua diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan dan rancangan perdasus dan perdasi. Implementasi otonomi khusus Papua dihadapkan dengan beberapa permasalahan, yaitu pembentukan Provinsi Papua, kurang signifikannya kontribusi PT. Free Port, Pemerintah Pusat melarang bendera Bintang Kejora sebagai lambang daerah, penerbitan Inpres No. 5 Tahun 2007 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat, serta tuntutan pembentukan partai lokal. Sedangkan bentuk-bentuk proteksi bidang ekonomi dan sumber daya alam dalam peraturan perundang-undangan dan rancangan peraturan daerah khusus atau peraturan daerah provinsi meliputi kebijakan pemberdayaan ekonomi kerakyatan, pemberdayaan di bidang usaha jasa, industri dan perdagangan, memberdayakan pedagang dan pengusaha orang asli Papua, perlindungan terhadap hak kekayaan intelektual dan budaya asli orang asli Papua, proteksi bidang pekerjaan, perlindungan dalam penataan permukiman, proteksi dalam pengelolaan hutan masyarakat hukum adat, dan membentuk lembaga penyedia kredit.

Tulisan kedua berjudul "Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Investasi di Provinsi Papua" yang ditulis oleh Sulasi Rongiyati. Pada tulisan ini penulis menganalisa peran strategis bidang pertanahan dalam pelaksanaan pembangunan provinsi Papua yang belum dilaksanakan secara optimal khususnya berkaitan dengan masih rendahnya minat investor untuk menanamkan modalnya di Papua. Berbagai persoalan yang menghambat

pengadaan tanah untuk kepentingan investasi menjadi salah satu alasan keenganan investor. Fakta di lapangan menunjukkan pembangunan bidang pertanahan di Provinsi Papua masih menyisakan berbagai persoalan, dari masalah kelembagaan, keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia, mekanisme pengakuan tanah-tanah ulayat sebagai salah satu kekhususan yang dimiliki Provinsi Papua, serta kepastian hukum atas hak-hak tanah baik untuk investor maupun masyarakat adat Papua. Amanat UU Otsus Papua memberikan kekhususan kepada Provinsi Papua dalam hal perlindungan hak-hak masyarakat adat termasuk di dalamnya perlindungan terhadap pemanfaatan tanah ulayat, sayangnya pengaturan lebih lanjut yang mengatur kekhususan tersebut belum terbentuk.

Tulisan terakhir ditulis oleh Dian Cahyaningrum dengan judul "Politik Hukum Pengaturan Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Papua pada BUMN dan Perusahaan Swasta dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua". Pada tulisan ini penulis mengupas mengenai kondisi rakyat Papua yang masih memprihatinkan meskipun Papua memiliki sumber daya alam (SDA) yang berlimpah. UU Otsus Papua ditujukan tidak hanya untuk menjaga persatuan dan kesatuan NKRI melainkan juga untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua dengan memberikan kewenangan yang luas kepada Provinsi Papua dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri sesuai dengan kekhususan-kekhususan yang ada di Papua. Di bidang perekonomian, salah satu kewenangan yang diatur adalah melakukan penyertaan modal pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Papua. Kebijakan dasar diaturnya penyertaan modal tersebut adalah karena penyertaan modal memberikan banyak manfaat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua dan sebagai pedoman untuk melakukan penyertaan modal. Namun UU Otsus Papua belum mengatur penyertaan modal secara detail dan mendelegasikan untuk mengatur tata cara penyertaan modal dalam Perdasi yang sampai saat ini belum juga terbentuk. Akibatnya, penyertaan modal masih menggunakan aturan lama

yaitu Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyertaan Modal Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya pada Pihak ketiga. yang dibentuk sebelum terbentuknya UU Otsus Papua dan karenanya tidak mengakomodasi kekhususan-kekhususan yang ada di Provinsi Papua. Untuk itu Perdasi tentang Tatacara Penyertaan Modal Pemda Provinsi Papua pada BUMN dan Perusahaan Swasta yang Berdomisili dan Beroperasi di Wilayah Papua perlu segera dibentuk

Buku ini diharapkan akan dapat memperkaya pengetahuan khalayak mengenai pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua sekaligus dapat memberikan masukan positif bagi pihak-pihak terkait dalam penyelenggaraan otonomi khusus Provinsi Papua.

Jakarta, Desember 2009

DR. Rantawan Djanim, SH., MH.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal DPR RI	i
Pengantar Penyunting (DR. Rantawan Djanim, SH., MH) ..	iii
Daftar Isi	vii
 Analisis Yuridis Proteksi terhadap Orang Asli Papua di Bidang Ekonomi dan Sumber Daya Alam (Inosentius Samsul)	
Bab I : Pendahuluan	1
BAB II : Kebijakan Otonomi Khusus di Papua	8
BAB III : Bentuk-Bentuk Proteksi terhadap Orang Asli Papua	20
BAB IV : Kesimpulan	30
 Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Investasi di Provinsi Papua (Sulasi Rongiyati)	
Bab I : Pendahuluan	33
Bab II : Kerangka pemikiran	38
Bab III : Analisis	43
Bab IV : Penutup	71
 Politik Hukum Pengaturan Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Papua pada BUMN dan Perusahaan Swasta dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (Dian Cahyaningrum)	
Bab I : Pendahuluan	75
Bab II : Kerangka Pemikiran	80
Bab III : Kebijakan Dasar (<i>Basic Policy</i>) Pengaturan Penyertaan Modal	91
Bab IV : Penjabaran Politik Hukum Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Papua	105
Bab V : Pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Papua	114
Bab VI : Penutup	120
Sekilas Tentang Penulis	127



**ANALISIS YURIDIS PROTEKSI TERHADAP
ORANG ASLI PAPUA
DI BIDANG EKONOMI DAN SUMBER DAYA ALAM^{*)}**

Oleh: Inosentius Samsul[®]

^{*)} Tulisan ini merupakan bagian dari laporan penelitian pada tahun 2007.

[®] Peneliti Madya Bidang Hukum P3DI Setjen DPR RI.

BAB I

PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.¹ Selanjutnya, dalam Pasal 18 UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Pada saat ini undang-undang yang dimaksudkan adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut diatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Beberapa kewenangan yang diberikan kepada daerah dalam UUD 1945 antara lain disebutkan mengenai pemilihan anggota DPRD melalui Pemilihan Umum², pemilihan kepala daerah secara demokratis³ berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.⁴

Di samping ketentuan yang bersifat umum tersebut, UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang kemudian diatur dengan Undang-Undang.⁵ Pada saat ini paling tidak terdapat 4 daerah Provinsi yang bersifat khusus, yaitu Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta berdasarkan Undang-Undang No. 34 Tahun 1999, Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950, Daerah Istimewa Aceh berdasarkan UU No. 24 Tahun 1956, dan Daerah Khusus Papua berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001.

Pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU

1 Pasal 1 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2 Pasal 18 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004.

3 Pasal 18 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004.

4 Pasal 18 ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004.

5 Pasal 18B UUD 1945

Papua (UU Otonomi Papua) meletakkan kebijakan baru bagi pembangunan Provinsi tersebut dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kebijakan otonomi khusus merupakan jawaban Pemerintah Republik Indonesia (RI) terhadap berbagai persoalan yang muncul sejak bergabungnya Provinsi tersebut dalam pangkuan NKRI beserta dinamika sosial dan politik termasuk tuntutan untuk melepaskan diri dari NKRI yang sering diketahui sebagai gerakan Papua Merdeka.

Otonomi khusus berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan dan semua penduduk yang mendiami Provinsi tersebut. Oleh karena itu, salah satu aspek penting dari otonomi khusus ini adalah kebijakan khusus bagi Orang Asli Papua dalam berbagai bidang kehidupan, sebagai penduduk minoritas di tanah tersebut. Jumlah orang asli Papua dikuatirkan akan semakin berkurang untuk di masa-masa yang akan datang. Tulisan ini difokuskan pada proteksi terhadap Orang Asli Papua dalam bidang ekonomi dan sumber daya alam, baik yang dirumuskan dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, maupun dalam beberapa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi (Raperdasi) dan Rancangan Peraturan Daerah Khusus (Raperdasus).

Terbentuknya Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua merupakan kompromi politik setelah 30 tahun hidup dalam ketegangan, kecurigaan, dan saling tidak percaya, penuh konflik dan kekerasan, akhirnya upaya kompromi politik atau rekonsiliasi dan membangun *trust-building* rakyat Papua dengan Pemerintah Pusat tercapai.

Otonomi khusus yang diberikan kepada Papua masih belum memberikan makna berarti bagi peningkatan kesejahteraan rakyat Papua. "Rakyat kecewa terhadap otonomi khusus yang berjalan lima tahun. Mereka kecewa karena otonomi tidak memberikan solusi memperbaiki kesejahteraan rakyat."⁶ Pemerintah masih perlu memperhatikan Papua, jika tidak, harus memberikan

6 Gubernur Papua, *Koran Tempo*, 6 Juli 2007, hal. A.4.

teritori untuk merdeka.⁷ Sementara dari aspek yuridis, terdapat beberapa peraturan, baik tingkat pusat maupun daerah, yang dianggap bertentangan, misalnya ketika pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Irian Jaya Barat (Irijabar), apa dasar hukum yang memberi legitimasi keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat dan pelaksanaan pilkada di daerah itu, UU No. 45 Tahun 1999 atau Inpres No. 1 Tahun 2003 ? Sehingga bagi masyarakat daerah Papua khususnya, kehadiran otonomi khusus ini tetap membawa banyak persoalan di bidang hukum.

Kewenangan Pemerintahan Papua dalam mengatur melalui peraturan daerah khusus (Perdasus) tetap mengacu dan tunduk pada sistem norma dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sebagai suatu negara hukum yang memiliki sistem hukum tersendiri, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan dituangkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jenis dan hirarkhi yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Selanjutnya, Pasal 7 ayat (2) menyatakan bahwa peraturan daerah meliputi peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan desa/peraturan setingkat. Ketentuan lain yang berkaitan dengan hirarki peraturan perundang-undangan adalah ketentuan Pasal 7 ayat (4) yang menyatakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain

7 Eni Faleomavaega, Anggota Kongres Amerika Serikat, *Koran Tempo*, 6 Juli 2007.

sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan. Artinya, susunan norma yang ada mengikuti teori Hans Kelsen yang dikenal dengan *Stufentheorie*. *Stufentheorie* mengatakan bahwa norma dalam suatu negara sesungguhnya berjenjang, norma yang di bawah bersumber kepada norma yang di atas dan norma yang di atas bersumber kepada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada norma yang tidak bersumber lagi.⁸

Penjelasan Pasal 7 ayat (4) tersebut lebih lanjut menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan lainnya adalah antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Susunan norma yang tertuang dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga menggambarkan adanya peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Peraturan tingkat pusat seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Peraturan perundang-undangan tingkat pusat pada dasarnya mengatur kehidupan rakyat dalam konteks nasional, yang berlaku untuk seluruh warga negara Republik Indonesia. Sedangkan peraturan perundang-undangan tingkat daerah, seperti peraturan daerah, substansinya mengatur kehidupan rakyat pada daerah yang bersangkutan

⁸ Hans Kelsen dalam Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan, Suatu Pengantar, Kanisius Yogyakarta, 1997.

dengan tetap berpegang teguh pada prinsip adanya kesatuan sistem hukum.

Dari perspektif teori sistem hukum, analisis terhadap otonomi khusus adalah berkaitan elemen substansi hukum, struktur dan budaya hukum otonomi khusus Papua. Mengenai sistem hukum (*legal system*), Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen, yaitu elemen struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).⁹

Aspek struktur (*structure*) oleh Friedman dirumuskan sebagai berikut:

*"The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why), and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members sit on the Federal Trade Commission, what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on."*¹⁰

Elemen kedua dari sistem hukum adalah substansi hukum (*substance*). Penjelasan Friedman terhadap substansi hukum adalah sebagai berikut:

*"By this is meant the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system. This is, first of all, "the law" in the popular sense of the term – the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that 'by law' a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar."*¹¹

Dengan demikian, Friedman mengatakan bahwa yang dimaksudkan dengan substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang ada, norma-norma dan aturan tentang perilaku manusia,

9 Lawrence M. Friedman, *American Law*, h. 5.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*, h. 6

atau yang biasanya dikenal orang sebagai “hukum” itulah substansi hukum.

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman mengartikannya sebagai sikap dari masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum, tentang keyakinan, nilai, gagasan, serta harapan masyarakat tentang hukum. Dalam tulisannya Friedman merumuskannya sebagai berikut:

“By this we mean people’s attitudes toward law and the legal system – their beliefs, values, ideas, and expectations. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system.”¹²

Selanjutnya untuk menjelaskan hubungan antara ketiga elemen sistem hukum tersebut Friedman dengan menarik dan jelas sekali membuat sebuah ilustrasi yang menggambarkan sistem hukum sebagai suatu “proses produksi” dengan menempatkan mesin sebagai “struktur”, kemudian produk yang dihasilkan sebagai “substansi hukum”, sedangkan bagaimana mesin ini digunakan merupakan representasi dari elemen “budaya hukum”. Dalam bahasanya, Friedman merumuskan ilustrasi tersebut sebagai berikut:

“Another way to visualize the three elements of law is to imagine legal “structure” as a kind of machine. “Substance” is what the machine manufactures or does. The “legal culture” is whatever or whoever decides to turn the machine on and off, and determines how it will be used.”¹³

Analisis yuridis yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah menyangkut aspek substansi hukum pada Undang-Undang dan (rancangan) Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi Papua. Tulisan ini didasarkan pula pada wawancara yang dilakukan terhadap Ketua DPRP dan beberapa anggota DPRP, baik dalam wawancara khusus, maupun dalam diskusi dengan beberapa

12 Ibid.

13 Ibid., h. 7.

anggota Komisi DPRP yang dilakukan di Gedung DPRP.¹⁴ Tujuannya untuk mengetahui pengaturan mengenai perlindungan terhadap orang asli Papua di bidang ekonomi dan sumber daya alam.



14 Wawancara dilaksanakan pada tanggal 5 September 2007. Wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua John Ibo pada tanggal 5 September 2007. Wawancara dilaksanakan di Kantor Ketua DPRP, yang dihadiri pula oleh beberapa Anggota DPRP. Wawancara lainnya dilanjutkan dalam bentuk *Focus Group Discussion* (FGD) dengan Anggota Komisi F di ruang Komisi F.

BAB II

KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS DI PAPUA

A. Argumentasi dan Makna Otonomi Khusus

Otonomi Khusus Papua Otsus Papua bermula dari 100 delegasi yang menghadap Presiden Habibie berdasarkan suatu keterlantaran kondisi setelah integrasi pada tahun 1963 kedalam RI. Kesan di masyarakat Papua, bahwa Nasib Papua seperti terambil dari mulut buaya, lalu di buang ke singa, artinya pada waktu penjajahan Belanda ada kesulitan orang Papua, sehingga timbul reaksi meminta kepada kerajaan Belanda untuk memberikan status bebas sebagai suatu negara yang merdeka. Namun, pembebasan dari Belanda (buaya) ternyata masuk ke dalam pangkuan NKRI diibaratkan sebagai (singa). Ada banyak dokumen yang melatarbelakangi, karena daerah ini adalah daerah tidak bertuan. Daerah ini dijadikan daerah dekolonisasi oleh pemerintah Belanda. Usai perang dunia kedua, bangsa Jerman, Inggris memegang sebelah, lalu meninggalkan daerah ini tanpa tuan. Lalu karena ada misi gereja masuk dari negeri Belanda, pemerintahanpun ikut masuk. Proses-proses status tanah Papua tidak banyak diketahui oleh orang Papua, tetapi di luar timbul reaksi politik memperebutkan pulau bagian baratnya. Kalau bagian timur yang disebut Papuanugini sekarang itu sudah masuk Inggris. Ketika Indonesia merdeka, Soekarno mengincar seluruh bekas jajahan Hindia Belanda itu dan harus diambil menjadi bagian dari RI yang merdeka tahun 1945. Rakyat Papua tidak mengetahui proses politik di luar yang memperebutkan tanah kelahiran mereka. Mereka justru mempersiapkan diri untuk memproklamkan kemerdekaannya pada tanggal 1 Desember 1962. Pada tahun 1962, Parlemen Papua dibentuk, yang disebut dengan Unirat. Kemudian pada tahun yang sama, Soekarno mempersiapkan kekuatan infasi militer di Jakarta untuk membubarkan negara Papua. Soekarno dalam ucapannya sering menyebutkan "bubarkan negara boneka Papua". Bagi rakyat Papua, negara yang

dimaksudkan oleh Soekarno tersebut bukanlah negara boneka karena pada tanggal 1 Desember 1961 sudah berdiri secara *de facto*. Pemerintahan sudah ada, alat kelengkapan negara seperti bendera, lagu kebangsaan sudah ada bahkan pemerintahannya sudah aktif berjalan. Unirat yang merupakan lembaga perwakilannya, pada saat itu sudah berfungsi, tetapi keputusan dunia dalam hal ini PBB atas perebutan bangsa Belanda dan Indonesia, menyerakan wilayah ini kepada RI. Keputusan ini diikuti dengan sebuah kesepakatan untuk menentukan nasib pada tahun 1969. Dalam *New York agreement* (Pasal 8- 12) tercantum hak orang Papua untuk laki-laki dan perempuan dewasa, 1 orang 1 suara yang disebut dengan istilah *self determination*. Namun oleh pihak Indonesia *self determination* ditukar menjadi *act free of choice*. Pada waktu pelaksanaannya, bukan orang Papua diberi kesempatan menentukan keinginannya tetapi Indonesia menetapkan 1026 orang untuk mewakili hampir 800 ribu penduduk. Perwakilan yang berjumlah 1026 tersebut menyatakan diri sebagai milik Indonesia. Proses dan kisah ini penuh dengan intervensi, tekanan, kekerasan, pembunuhan. Orang Papua tidak bisa berbuat apa-apa. Perwakilan yang berjumlah 1026 orang itu diberi jaminan khusus kalau mereka menentukan suara secara *full* (penuh) mewakili seluruh orang Papua. Proses inilah yang sampai sekarang terus dipersoalkan, sehingga Papua masih selalu diwarnai kekacauan. Muncul kesadaran orang-orang Papua, bahwa proses seperti itu tidaklah adil, sehingga meminta agar proses Pepera itu ditinjau kembali karena pepera itu dipenuhi dengan rekayasa dan ketidakadilan .

Dari sejarah juga orang Papua belajar, bahwa ketika Indonesia merdeka, wilayah yang terakhir untuk Republik Indonesia itu adalah Maluku disebelah Timur dan di sebelah barat adalah Aceh. Fakta-fakta historis sebagaimana digambarkan di atas yang selalu mengganggu orang Papua dan merasa kemerdekaan mereka dicaplok untuk kepentingan politik Indonesia sendiri. Catatan sejarah ini, terus

membawa trauma ketika terjadi kekerasan di dan terhadap orang Papua. Setiap terjadi kekerasan dan pelanggaran HAM trauma itu muncul kembali, sehingga orang berjuang untuk menaikkan bendera sebagai tanda ketidakpuasan. Faktor-faktor lain yang menimbulkan ketidakpuasan itu adalah kemiskinan, keterbelakangan dan kebodohan. Ketika orde baru begitu pesat menjalankan pembangunan, Papua dilupakan. Dalam kondisi intervensi dan sebagainya sebagai pelaku sejarah, rakyat Papua meminta pembangunan di daerah ini disesuaikan dengan proses pengembangan yang dilakukan di daerah lain, tetapi Pemerintah kita waktu itu adalah pemerintah yang keras, Papua dijadikan sebagai daerah operasi militer (DOM). Dalam kondisi seperti itu seluruh daerah ini hidup dalam tekanan dan kecurigaan politik. Kondisi ini membuat rakyat Papua merasa tidak ada kebebasan, yang ada intimidasi, penekanan, menakut-nakuti dan praktek pembunuhan. Semuanya ini terakumulasi yang kemudian menimbulkan rasa ketidakadilan, kebencian yang menjadi-jadi terhadap Pemerintah Republik Indonesia. Banyak yang kehilangan suami atau anak-anak. Dalam sistem masyarakat paternalistik, kelompok-kelompok yang merasa memiliki hubungan darah, hubungan kekerabatan yang besar, kalau satu terluka seluruh kerabat merasa ikut didalam musibah-musibah itu. Jadi trauma buat masyarakat di daerah ini sangat tinggi. Bertolak dari pantauan mereka terhadap ketidakadilan dan ketidakmerataan pembangunan di Indonesia, maka orang Papua mengajukan tuntutan untuk merdeka, bertepatan dengan terjadinya reformasi di Indonesia. Gema reformasi ini mendorong mereka untuk datang ke pemerintah pusat.

Rakyat Papua meminta secara terhormat dan bermartabat agar RI melepas Papua untuk berdiri sendiri sebagai suatu negara merdeka. Presiden B.J. Habibie mengatakan "pulang dan renungkan baik-baik". Orang Papua membawa pulang kata-kata itu untuk melakukan proses perenungan melalui musyawarah besar orang Papua dan

melalui konggres kedua orang Papua. Musyawarah besar itu memberi perhatian untuk pelaksanaan konggres kedua. Konggres pertama rakyat Papua melahirkan negara Papua yang oleh Soekarno disebut negara boneka. Konggres kedua dilakukan kembali untuk mengambil sebuah keputusan atas apresiasi Presiden RI tentang pulang dan renungkan baik-baik.

Proses perenungan melalui Kongres kedua diwarnai pemikiran terbentuknya negara Papua yang bergabung dengan Papua New Guine. Hasil dari perenungan itu melahirkan sikap untuk tetap keluar dari Indonesia. Keputusan ini terinspirasi oleh posisinya yang berbatasan dengan Papua New Guine, karena secara kultural tidak ada perbedaan, dan memiliki hubungan persaudaraan yang satu. Perbatasan dengan Papua hanyalah perbatasan politik yang dibuat oleh orang lain. Orang Papua New Guine punya hubungan kekerabatan, hubungan darah secara langsung dengan orang Papua. Mereka itu satu kelompok masyarakat besar yang terpaksa dipisahkan oleh batas politik. Kadang-kadang mereka sendiri berada dalam perenungan yang sangat mendalam yang memikirkan tentang satu waktu bahwa batas ini harus tercabut demi keadilan dan demi ciptaan Tuhan. Mereka yakin betul bahwa suatu waktu Tuhan punya kuasa akan membuat separatis menjauhi Papua dan mempersatukan dengan Papua New Guine. Itulah keyakinan mereka. Tidak saja merdeka dari Indonesia, tetapi akan mendirikan negara yang bergabung dengan Papua New Guine.

Gambaran di atas memperlihatkan bahwa salah satu isu dalam perenungan orang Papua adalah mengenai masalah pemisahan dengan saudara-saudaranya di Papua New Guine. Banyak yang ditangkap oleh alat keamanan kita, dihadapkan polisi, disebut melewati lintas batas illegal, karena mereka tidak mengerti lintas batasnya mana. Peristiwa ini terjadi berkali-kali. Namun, hasil permenungan setelah bertemu dengan Pemerintah Pusat terjadilah sebuah jawaban yaitu dalam bentuk pemberian otonomi khusus.

Otonomi khusus diberi bentuk hukum melalui UU No. 21 Tahun 2001 yang disahkan pada tanggal 21 November 2001. Angka satunya banyak, satu itu angka awal yang bermakna perhatian utama. Pada tanggal 1 Januari 2002 pemerintahan otonomi khusus secara operasional dimulai dengan dana awal 700 miliar untuk Provinsi. Kemudian pada tahun 2003 naik menjadi 900 miliar. Pada tahun ketiga, naik menjadi 1,1 triliun dan tahun ke 4 menjadi 1,5 triliun dan pada tahun 2007 menjadi 3,3 triliun. Otonomi khusus tetap terikat dalam status propinsi dan satu negara, sehingga 10 kewenangannya dibagi. Otonomi khusus Papua mendapat 5 kewenangan dan pemerintah pusat memegang 5 kewenangan.

Harus diakui, bahwa otonomi khusus adalah kompensasi dari sebuah permintaan merdeka. Akibat dari pemerintah RI tidak memberikan kemerdekaan maka diberikanlah otonomi khusus. Oleh karena itu, bagi orang Papua, otonomi khusus itu adalah pengganti merdeka. Kami anggap Provinsi ini adalah Provinsi yang sudah merdeka minus 5 kebijakan. Namun persoalannya apakah Pemerintah memberikan perhatian penuh atau tidak, ini yang pada akhirnya menjadi kendala yang selalu menjadi bahan pembicaraan, karena upaya mensejahterakan masyarakat di Papua masih belum merata. Hari ini saya bicara ketika kondisi masyarakat masih memprihatinkan, misalnya sekarang orang tawar semen di Puncak Wijaya dengan harga 1,8 juta rupiah 1 sak semen. Standard belanja di Papua tinggi, oleh karena itu keberadaan rakyat Papua tidak dapat diintervensi hanya dengan dana otonomi khusus yang pada tahun 2007 menjadi 3,5 triliun.

Masyarakat Papua masih mempertanyakan apa makna otonomi khusus (*special otonomy*). Sampai hari ini ketika kita bersama-sama dalam otonomi khusus itu juga, masyarakat sedang dalam trauma. Otonomi khusus juga sedang dicurigai, otonomi khusus juga sedang tidak dipercaya oleh masyarakat. Otonomi khusus ini juga sedang dalam upaya untuk dicabut status otonomi khususnya. Intervensi dalam berbagai hal, pelanggaran HAM apalagi tanpa proses hukum. Misalnya, pada saat ini Ketua

Komisi Hukum DPR sedang berjuang untuk memindahkan tahanan yang dipenjarakan di Makasar kesini. Minggu lalu ada satu orang yang meninggal, entah meninggal wajar atau tidak. Waktu lalu DPR secara langsung minta, tetapi pemerintah kita tidak menghargai DPR yang ada disini.

B. Permasalahan-Permasalahan Yang Memperlemah Eksistensi dan Kemampuan Papua Sebagai Daerah Otonomi Khusus

1. Pembentukan Provinsi Papua Barat

Wilayah otonomi khusus Papua berlaku untuk seluruh pulau dari Sorong sampai Jayapura. Itu adalah milik otonomi khusus, tetapi Pemerintah Pusat juga yang masuk memberikan Provinsi Boneka. Kalau Soekarno memberikan negara boneka, pemerintah pusat memberikan Provinsi Boneka di Papua bagian barat. Provinsi yang sampai hari ini, satu-satunya Provinsi di seluruh dunia yang tidak memiliki landasan hukum atau payung hukum. Tetapi kita pelihara saja, supaya ada terus konflik di Papua. Alat itu ditaruh untuk suatu management konflik, karena status Irian Barat memicu persoalan Papua. Kita bayang pada setiap APBD pada 9 kabupaten di Papua barat, 60 % dari APBD Provinsi didistribusikan kepada kabupaten-kabupaten itu. APBD terbagi 2 yaitu 40% di Provinsi, 60 % di kabupaten termasuk 9 kabupaten mendapat bagian dari otonomi khusus.

Tanah ini dibuat dengan macam-macam intervensi, pelanggaran HAM, tuntutan di luar kemampuan dan semuanya melahirkan kecurigaan. Begitu otonomi khusus kita mulai tahun 2001 tiba-tiba ada Instruksi Presiden No. 1 tahun 2003 tentang Provinsi Irian Barat. Karena Inpres No 1 itu kami melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi untuk lebih membuat terang posisi otonomi khusus dan kewenangannya. Di dalam Bab 1 Pasal 1 ayat 1 bagian a UU No 21 menyebutkan Provinsi Papua sebelumnya adalah Provinsi Irian Jaya dan diberlakukan otonomi khusus.

Pemerintah Pusat juga yang melakukan Pemilu sehingga mereka memiliki DPR, tetapi dalam UU Pemilu tidak ada, tetapi di KPU ditempatkan Sekretaris KPU tanpa ketua KPU, DPRD memutuskan anggaran untuk menjamin 9 kabupaten. Semrawutnya pemerintahan itu adalah buatan Pemerintah Pusat untuk suatu tujuan dan kepentingan politik. Sebenarnya Bab I Pasal 1 ayat (1) UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sudah memberikan keutuhan wilayah Papua berada dalam satu Provinsi. Kalau Pasal 76 menyebutkan bila Provinsi Papua menghendaki terjadinya pemekaran provinsi, harus disetujui oleh Majelis Rakyat Papua dengan memperhatikan secara seksama perkembangan ekonomi, sosial budaya dan politiknya. Sama dengan watak bangsa ini, sadar atau tidak ketika masih menunggu pelaksanaan *self determination* atau *act free of choice*.

Dengan demikian, pembentukan Provinsi Papua Barat bagi rakyat Papua melihatnya sebagai suatu bentuk untuk memecah belah persatuan masyarakat Papua dalam upaya melakukan tekanan kepada Pemerintah.

2. Minimnya Kontribusi Freeport Bagi Pembangunan Masyarakat Papua

Pada tahun 1967 kontrak antara Freeport dan Pemerintah Indonesia ditandatangani. Kontrak ini turut menambah trauma dan luka bagi masyarakat Papua. Oleh karena itu, rakyat Papua saat ini menuntut transparansi dan juga meminta agar kontraknya ditinjau kembali. Tuntutannya adalah agar hak dan kepentingan masyarakat Papua sebagai pemegang hak ulayat terakomodasi dalam kontrak tersebut. Sepanjang kita mengerti, mereka yang hidup di atas tanah itu juga harus diakui hak-hak keasliannya secara bermartabat. Sampai sekarang orang Papua menerima 1 % terutama masyarakat yang hidup di seputar areal itu, tetapi mereka belum tahu, DPR juga belum tahu, 1% tersebut diambil darimana dan apakah

itu bentuk kompensasi yang memadai atau tidak? Bagi masyarakat Papua, kalau ada lahan besar yang tidak dilakukan aktivitas, lahan tersebut merupakan lahan berburu untuk memenuhi protein hewani. Pada saat ini, DPR Papua membentuk Pansus Freeport. Salah satu kegiatan yang dilakukan oleh Pansus tersebut adalah melakukan perbandingan dengan sistem yang diterapkan terhadap suku Maori, suku asli di New Zealand.

Sampai saat ini, Freeport belum penuh membangun jalan untuk menghubungkan gunung karena memang daerahnya terjal dan terlalu jauh. Kalau bicara tentang hasil, maka tambang Freeport termasuk kapasitas terbesar dalam tambang dunia. Namun, masyarakatnya hidup di bawah garis kemiskinan. Provinsi ini juga tidak dapat banyak, royaltinya kecil, secara bangsa dan negara kita menipu dan menyengsarakan warga masyarakat kita.

3. Dilema INPRES No. 5/2007 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat

Pada tahun 2007 Pemerintah Pusat mengeluarkan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2007 tentang Percepatan Pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat. Kehadiran INPRES tersebut juga menimbulkan banyak pertanyaan di daerah. Misalnya, dari mana dana untuk INPRES? Apakah berasal dari dana OTSUS atau dana lainnya? INPRES ini juga memperkuat eksistensi dan pengakuan terhadap Provinsi Papua Barat yang masih dianggap masalah oleh masyarakat Papua.

Dana INPRES dikelola oleh departemen-departemen atau oleh menteri-menteri tertentu. Kami berpendapat, model ini tidak menghargai otonomi khusus. Kalau kita mau, supaya otonomi khusus ini jalan sesuai dengan harapan kita di Indonesia dan dunia, maka mekanismenya melalui OTSUS saja. Inpres ini juga sementara menimbulkan pertanyaan banyak pada rakyat, karena pada akhirnya sampai tahun ke-5, OTSUS tetap

diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

4. Pemerintah Pusat Mempersoalkan Bendera Lambang Daerah

Salah satu persoalan yang terkait dengan pengakuan terhadap eksistensi orang asli Papua pada akhir-akhir ini adalah persoalan lambang daerah. Masalah ini cukup rumit, dan pada dasarnya orang Papua menghendaki realisasi dari Pasal 20 UU No. 21 Tahun 2001, yaitu tentang bendera lambang-lambang daerah. Banyak yang memilih untuk menetapkan bendera "Bintang Kejora" sebagai lambang kultural dan lagu "Hai Tanahku Papua" ditetapkan sebagai lagu daerah. Karena aspirasi mengalir begitu pesat DPRP mengambil langkah untuk bertemu dengan LEMHANAS di Menkopolkam. Di Menkopolkam gagal bertemu Lemhanas, sebab ada dialog yang semuanya tidak menghendaki agar bendera bekas bendera ideologi sebagai lambang kultural dan lagu bekas lagu yang menunjang Negara Papua itu dijadikan suatu lagu daerah. Ada yang mengatakan itu mengungkit luka lama dan ada yang mengatakan dipertimbangkan kultur itu nanti terus memberi nuansa baru di atas dasar bendera mereka, bendera ideologi itu berkibar. Siapa yang dapat menghapus lagu itu, karena hampir 2 juta penghuni rakyat Papua di kampung-kampung masih menyanyikan lagu itu. Beberapa kali terjadi, seorang murid disuruh menyanyi oleh ibu guru orang Jawa, dia bilang "saya menyanyi lagu Hai Tanahku Papua" dipersilakan, karena ibu guru itu tidak tahu lagu apa yang dinyanyikan. Dia menyanyikan lagu kebangsaannya.

Sebenarnya keinginan DPRP adalah meminta kita untuk merubah paradigma. Saudara-saudara di Lemhanas dan BIN berbicara dalam paradigma lama. Paradigma yang tidak menghadirkan perubahan pikiran pada orang Papua. Ketika Lemhanas dan BIN tetap menganggap bendera dan lagu tersebut sakral, maka bendera Bintang

Kejora akan tetap berada pada posisi sakral. Konsekuensi dari pemikiran tersebut adalah berujung pada cita-cita untuk merdeka. Tugas kita seharusnya adalah sebagai alat keamanan yang tetap akan mengawal republik ini dengan membatasi bendera itu, dengan beberapa aturan misalnya dipasang lebih rendah dari Bendera Merah Putih. Sebab kalau pemikirannya adalah bendera tersebut harus dihapus dan tidak boleh ada di sepanjang zaman, maka akan justru berkibar dalam hati. Itulah maka kita meminta supaya mari kita rubah paradigma berpikir. Perlu mengakomodasi keinginan masyarakat, kita menempatkan bendera bintang kejora sebagai bendera kultural. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga dan menimbulkan rasa damai pada rakyat, menimbulkan rasa sukacita pada rakyat. Tugas kita adalah mengawal bendera tersebut, namun bukan sebagai bendera ideologi sama seperti yang kita lakukan sekarang. Setelah bendera berkibar 1 atau 2 bulan lumrah saja, hal itu akan menjadi terbiasa. Soal suatu saat Papua mau merdeka, bukan kesalahan seluruh bangsa, karena memang barangkali harus demikian, seperti halnya Timor-Timur. Perdebatan mengenai bendera hanya menyita dan membuang-buang banyak waktu saja.

5. Tuntutan Pembentukan Partai Politik Lokal

Salah satu isu penting adalah kemungkinan adanya partai lokal. Hal ini muncul dalam benak orang Papua karena sudah terjadi preseden di Provinsi Nangroe Aceh Darrusaalam. Bagi Aceh dan Papua, sangatlah penting untuk memberikan toleransi bagi pembentukan Perda. Saya mendengar dari LEMHANAS itu sudah mengakui partai lokal. Kalau kita atur teknis operasional dari partai-partai lokal itu di pemilu harus dilakukan 2 kali pemungutan suara. Pertama secara nasional untuk partai-partai dalam tingkat nasional, kedua untuk partai lokal itu. Dengan demikian partai lokal dengan merebut 11 kursi saja karena anggota dewan kami sekarang berjumlah 56 orang. 45 orang

sesuai dengan UU, 11 orang itu harus ditetapkan saja karena itu datang dari perempuan, kalangan agama dan kalangan adat untuk merebut 11 kursi tersebut. Jadi partai lokal kalau berdiri kita lakukan saja 2 kali pemilihan umum untuk tingkat nasional dan lokal Papua untuk merebut 11 kursi itu. Karena ini ada dalam UU No. 21 dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.

6. Peran Perusahaan Daerah Belum Siginifikan

Pendirian perusahaan daerah melewati atau mendapatkan persetujuan DPRD juga, karena status yang demikian, maka Irian Bhakti disiapkan dana dari APBD, juga bank Papua yang berstatus sebagai BUMD. Setiap tahun anggaran itu disiapkan dalam APBD, dengan syarat harus dipimpin oleh kaum profesional. Oleh karena itu, Direktur Utamanya ditunjuk langsung oleh Gubernur. Diharapkan agar BUMD yang ada dipimpin oleh orang Papua. Perusahaan ini juga memprioritaskan rakyat Papua sebagai karyawannya, baik yang berstatus sebagai pegawai negeri, maupun pegawai perusahaan. Jadi yang masuk pegawai negeri diatur oleh hak-hak pegawai negeri, yang bukan pegawai APBD tahun 2007 dari rumah sakit ada beberapa miliar. Sebentar lagi akan ada Perdasus yang membebaskan beban orang Papua dari beban pengobatan. Itu sebabnya dari seluruh dana OTSUS 15 % untuk kesehatan, 30% untuk pendidikan. Persoalan usaha dan investasi di Papua, termasuk yang dilakukan oleh BUMD sering dihadapkan dengan persoalan tanah.

Dalam beberapa kasus persoalan tanah diatasi dengan mekanisme *Memorandum of Understanding (MOU)* antara perusahaan dengan masyarakat adat. Melalui MOU ini, tanah-tanah adat tetap berada pada masyarakat pemilik sebenarnya, sehingga persoalan tanah tidak lagi menjadi ganjalan. Namun, MOU antara perusahaan dan masyarakat tidak menghilangkan tanggungjawab pemerintah atas perlindungan terhadap penduduk asli

atau masyarakat setempat.¹⁵ Persoalan sesungguhnya pada berubahnya pola kehidupan masyarakat, serta belum terbuktinya peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan masuknya beberapa investasi ke Papua, terutama investasi di bidang Kelapa Sawit. Masalah seperti pembukaan lahan kelapa sawit di wilayah Arso Kabupaten Keerom bukanlah sesuatu yang baru dilakukan. Palsanya dampak kehadiran PIR kelapa sawit jelas-jelas mengubah hutan menjadi kebun. Beberapa warga tokoh masyarakat menuturkan, dulu sebelum ada PIR Kelapa Sawit, di Arso tidak susah memperoleh daging. Binatang buruan begitu dekat dan sangat jinak. Suara burung dan hewan bagaikan radio yang selalu mendendangkan nyanyian fajar. Suara-suara mereka menghantarkan tidur nyenyak pada waktu malam dan membangunkan di saat pagi hari. Artinya ada kekuatiran dalam diri masyarakat setempat mengenai dampak dari pembukaan kelapa sawit. Pada satu sisi memang ada janji dari pihak perusahaan, yaitu mengembangkan upaya pemberdayaan masyarakat setempat, termasuk mengutamakan sebagai karyawan dan berpartisipasi dalam sistem perkebunan inti rakyat (PIR). Walaupun lagi-lagi ada kekuatiran karena, sumber bahan bangunan yakni kayu yang tersedia dalam ribuan kubik menjadi punah. Sementara janji-janji dan harapan dari masuknya investasi perkebunan bagi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan, berdasarkan pengalaman sebelumnya menunjukan bahwa pembangunan yang diharapkan, justru akan memiskinkan masyarakat lokal.¹⁶

15 Edison Robert Giay, Direktur PT PPMA Papua, Dalam "Kabar Indonesia" <http://www.pewarta-kabarindonesia.blogspot.com/>. Diakses tanggal 11 Desember 2009.

16 Jhon Jonga dalam "Kabar Indonesia" <http://www.pewarta-kabarindonesia.blogspot.com/>. Diakses tanggal 11 Desember 2009.

BAB III

BENTUK-BENTUK PROTEKSI TERHADAP PAPUA ORANG ASLI

A. Gambaran Umum Kegiatan Perekonomian dan Sumber Daya Alam Papua

Luas wilayah Papua adalah 421.981 KM² (3,5 kali lebih besar dari pada Pulau Jawa) dengan topografi yang meliputi daerah pegunungan dan sebagian besar tanah yang berawa-rawa di daerah pesisir. Papua berbatasan dengan: Laut Halmahera dan Samudra Pasifik di utara, Laut Arafura dan Australia di selatan, Papua New Guinea di sebelah timur, dan Laut Arafura, Laut banda dan Maluku di sebelah barat. Total penduduk Papua adalah sekitar 2.576.822 jiwa, yang hanyalah 1% dari keseluruhan jumlah penduduk Indonesia, di mana 70% tinggal di daerah pedesaan dan di tengah daerah pegunungan yang terpencil. Berdasarkan sensus pada tahun 2000, populasi terpadat ada di dataran tinggi di Kabupaten Jayawijaya sebanyak 417.326 jiwa. Total penduduk asli, yang kaya akan kebudayaan, diperkirakan sekitar 66% dari keseluruhan jumlah penduduk. Penelitian di bidang Antropologi mengkategorikan tujuh zona kebudayaan di seluruh tanah Papua: (1) Saireri, (2) Doberai, (3) Bomberai, (4) Ha-Anim, (5) Tabi, (6) Lano-Pago, and (7) Me-Pago. Ada lebih dari 250 kelompok etnis dengan kebiasaan-kebiasaan, bahasa-bahasa, praktek-praktek dan agama asli yang berbeda di Papua. Ini berarti, ada ratusan norma adat yang berlaku di dalam propinsi ini. Ditambah lagi, ada 100 kelompok etnis non-Papua.¹⁷

Sebagian besar kehidupan perekonomian rakyat asli Papua adalah petani dan berburu. Sistem perburuan bagi orang asli Papua sangatlah penting, karena luas wilayah kekuasaan mereka ditentukan oleh jangkauan mereka dalam melakukan kegiatan berburu. Pada prinsipnya, orang asli

17 Yulia Sugandi, "Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua", *Friedrich Ebert Stiftung (FES)*, hal. 3, Jakarta 2008.

Papua adalah petani yang memiliki hubungan yang erat dengan sumber daya alam mereka. Papua juga mempunyai sumber daya alam yang berlimpah mulai dari gas, minyak, emas, perak, hasil-hasil laut dan tembaga. Sumber daya alam (SDA) sangatlah berlimpah. Namun, SDA tidak bermakna apa-apa kalau tidak didukung dengan sumber daya manusia (SDM) yang memadai. Bahkan, persoalan justru muncul, ketika kekayaan Papua (sumber daya alamnya dan secara kebudayaan) telah diwarnai oleh sejarah konflik yang panjang dengan biaya kemanusiaan yang signifikan.¹⁸

Kunci dari pembangunan Papua pada saat ini adalah membangun SDM nya. Untuk itu, masih harus bersabar dalam mendidik 2 (dua) atau 3 (tiga) generasi ke depan. Pendidikan harus kuat, karena Papua relatif tertinggal dari Provinsi lainnya di Indonesia. Pada saat ini, sebagian besar pengelolaan SDA di Papua diserahkan kepada orang asing. Kita ini tertinggal jauh. Tidak seperti sekarang kita menyerahkan seluruhnya kepada orang Pengalaman Indonesia sendiri menggambarkan persoalan pada SDM ini, karena SDM Indonesia paling rendah di kawasan Asia. Pada akhirnya akan menimbulkan krisis. Persoalan kualitas SDM perlu dimulai dari kebijakan membatasi penduduk. Penduduk yang masuk Papua harus dibatasi, untuk menghindari terjadinya ketidakseimbangan penduduk di Papua, dimana penduduk pendatang semakin banyak, sementara penduduk Papua sendiri semakin sedikit. Suatu saat orang Papua akan menjadi minoritas di tanahnya sendiri. Kebijakan ini tidak dimaksudkan sebagai suatu bentuk diskriminasi, tetapi untuk menciptakan kemampuan yang proporsional bagi orang asli Papua. Untuk itu, pada saat ini sedang disiapkan Peraturan Daerah Khusus (Perdapus) tentang Kependudukan. Kebijakan ini semakin penting, karena pada saat ini dari segi ekonomi terjadi gap yang sangat besar antara orang Papua dan para pendatang. Kami juga kadang-kadang sinis bahkan tidak percaya dengan investasi yang dilakukan di Papua, karena

18 Yulia Sugandi, *hal*, 4.

investasi sekaligus mendatangkan orang-orang dari luar Papua ke sini. Kami tidak ingin orang-orang Papua menjadi penonton saja, tetapi lebih dari itu, yakni ikut berpartisipasi dalam proses seperti itu. PT Freeport menjadi pelajaran bagi rakyat Papua. Sudah berjalan sekian tahun, orang Papua terpinggirkan seperti itu. Anak-anaknya banyak yang tidak sekolah, banyak kena HIV. Perusahaan yang begitu modern, sementara orang Papua masih hidup di zaman batu. Jadi sangat jelas sekali kita dihadapkan pada 2 (dua) dunia yang berbeda, dan orang Papua jadi korban. DPRP mempunyai kekuatan menghadang atau mengatur investasi melalui Perdasus. Orang Papua tidak dapat dipaksa untuk lari dalam kecepatan yang bukan kecepatan mereka. Kalau sekarang mereka lari dengan kecepatan 20 km perjam, jangan dipaksa lari dengan kecepatan 150 km perjam. Perlu persiapkan SDM yang lebih baik melalui pendidikannya. Kondisi Papua pada saat ini boleh dikatakan rusak dalam berbagai aspek, seperti ekonomi, pendidikan, dan kesehatannya karena dipaksa. Di dibandingkan dengan Pulau Jawa peradaban luar sudah masuk pada abad ke 12, sedangkan kami di Papua baru abad ke 19, artinya ketinggalan 7 (tujuh) abad. Indonesia pun kalau bersaing dan dibandingkan dengan China dan Korea kalah, padahal peradabannya berbeda sedikit. Jadi sangatlah penting untuk memberikan kesempatan kepada orang Papua untuk mengembangkan diri, sesuai dengan kemampuannya, tanpa dipaksa melompat karena akan menjadi malapetaka. Sekarang kita mengembangkan potensi-potensi ekonomi yang ada di Papua. Misalnya mencari teknologi untuk mengembangkan produk sagu. Oleh karena itu, salah satu aspek pentingnya adalah memperkenalkan teknologi sederhana, tidak harus yang tinggi. Kecepatannya harus disesuaikan dengan kondisi orang Papua.

B. Pengaturan dan Bentuk Proteksi Orang Asli Papua

Sampai dengan penelitian ini dilakukan, pengaturan mengenai proteksi terhadap orang asli Papua masih bersifat umum yang diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001. Pemikiran

mengenai proteksi bagi orang asli Papua sedang dirumuskan dalam beberapa Rancangan Perdasus Provinsi Papua, yaitu Rancangan Perdasus Perekonomian Berbasis Perekonomian Kesejahteraan, Rancangan Perdasus tentang Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual Orang Asli Papua, Raperdasi tentang Permukiman Provinsi Papua, Rancangan Perdasus tentang Pengelolaan Hutan Masyarakat Adat.

Pengaturan mengenai proteksi terhadap orang asli Papua diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu Peraturan Daerah Khusus tentang Kewenangan Khusus Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua. Dalam rancangan Perdasus tersebut terdapat beberapa ketentuan yang memberikan perhatian khusus kepada Orang asli Papua.

1. Kebijakan Pemberdayaan Ekonomi Orang Papua

Salah satu dari kebijakan yang dilakukan adalah pemberdayaan ekonomi Orang Papua. Kebijakan ini dilakukan dengan cara:

- 1) Pemberdayaan bagi pengusaha orang asli Papua.
- 2) Penyediaan sarana dan prasarana pendukung ekonomi berupa fasilitas pasar khusus bagi orang asli Papua.
- 3) Penyediaan lahan pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan bagi orang asli Papua yang didukung dengan fasilitas pendukung yang memadai.
- 4) Kemudahan untuk memperoleh modal usaha melalui kredit lunak yang dilakukan oleh lembaga perkreditan perbankan atau lembaga penjamin keuangan yang disediakan oleh Pemerintah Provinsi dan atau Kabupaten/Kota.
- 5) Pembentukan atau penyediaan lembaga penjamin keuangan di tingkat kampung yang selain berfungsi mengatur sirkulasi uang di tingkat kampung, juga menjamin kredit usaha yang merupakan modal usaha

bagi orang asli Papua melalui Lembaga Prekreditasi Kampung (LPK) atau dengan nama lain yang di tingkat kampung. Dalam hal ini lembaga penjamin keuangan yang dimaksud dibentuk dan dibiayai oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Kebijakan di sektor perekonomian ini lebih diarahkan dan berbasis pada pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam di Provinsi Papua. Untuk itu harus dijamin bahwa hak pemanfaatan atas sumber daya alam harus dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan orang asli Papua. Sejalan dengan itu, kebijakan di sektor perekonomian ini mutlak perlu diakomodir pada Peraturan Daerah Khusus yang mengatur tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan.

2. Pemberdayaan di Bidang Usaha Jasa, Industri dan Perdagangan

Pemberdayaan orang asli Papua pada bidang usaha jasa mencakup jasa konstruksi, jasa angkutan umum, pariwisata, perhotelan dan restoran. Sektor industri mencakup terutama industri rumah tangga (*home industry*) yang berbasis pada kerajinan rakyat sebagai bagian dari hak kekayaan intelektual orang asli Papua. Sedang sektor perdagangan dimaksudkan adanya peluang dan akses yang memadai bagi orang asli Papua untuk terlibat dalam usaha perdagangan, baik di tingkat daerah maupun provinsi (*intersulair*). Untuk kepentingan ini, maka pengaturan di dalam Peraturan Daerah Khusus tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan.

Beberapa ketentuan dalam Raperdasus yang mendukung kebijakan tersebut di atas antara lain kewajiban mengutamakan orang Asli Papua (Pasal 41 Raperdasus) dengan rumusan sebagai berikut:

- 1) Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota wajib menyelenggarakan perekonomian yang berbasis kerakyatan dengan mengutamakan orang asli Papua.

- 2) Pengutamaan orang asli Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka pemberdayaan dengan:
- a. Pemberdayaan bagi pengusaha orang asli Papua;
 - b. Penyediaan sarana dan prasarana pendukung ekonomi berupa fasilitas pasar yang memadai;
 - c. Penyediaan lahan pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan yang didukung dengan fasilitas pendukung yang memadai;
 - d. Kemudahan untuk memperoleh modal usaha melalui kredit lunak yang dilakukan oleh lembaga perkreditan perbankan atau lembaga penjamin keuangan yang disediakan oleh Pemerintah Provinsi dan atau Kabupaten/Kota.

3. Membentuk Lembaga Penyedia Kredit

Salah satu aspek penting dalam kegiatan perekonomian adalah penyediaan dana atau modal. Oleh karena itu, ada kewajiban khusus bagi Pemerintah Provinsi untuk menetapkan kebijakan di bidang permodalan melalui lembaga penyedia kredit. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 42:

- 1) Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota berkewajiban membentuk lembaga penyedia kredit dan atau lembaga penjamin keuangan di tingkat kampung (LPK).
- 2) Lembaga penyedia dan atau lembaga penjamin keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berfungsi mengatur sirkulasi uang dan menjamin kredit usaha yang diperlukan modal usaha bagi orang asli Papua.

4. Memberdayakan Pedagang dan Pengusaha Orang Asli Papua

Upaya memberdayakan Pedagang orang asli Papua merupakan salah satu bentuk proteksi terhadap

orang asli Papua. Untuk itu dalam Pasal 43 Raperdasus dinyatakan:

- 1) Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota berkewajiban memberdayakan pedagang orang asli Papua.
- 2) Kewajiban Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk penyediaan kemudahan bagi pedagang orang asli Papua untuk memperoleh kredit bank dan penyediaan tempat usaha yang khusus.

Selanjutnya, untuk pengusaha dirumuskan dalam Pasal 44 yaitu:

- (1) Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota berkewajiban memberdayakan pengusaha orang asli Papua.
- (2) Kewajiban Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup jasa konstruksi, jasa angkutan umum, pariwisata, perhotelan dan restoran serta sektor industri termasuk industri rumah tangga yang berbasis pada kerajinan rakyat sebagai bagian dari hak kekayaan intelektual orang asli Papua.
- (3) Selain kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pengusaha orang asli Papua diberikan kesempatan yang memadai dan adil dalam pelelangan proyek yang dananya bersumber dari dana Otonomi Khusus.

Salah satu perlakuan khusus bagi orang asli Papua adalah dalam hal melaksanakan perdagangan di dalam daerah dan antar provinsi, yang dirumuskan sebagai berikut:

- (1) Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota wajib memberikankesempatanyangluasdanmemprioritaskan orang asli Papua dalam perdagangan di dalam daerah dan antar Provinsi
- (2) Kesempatan dan prioritas bagi orang asli Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi aspek

peijinan, perluasan bidang usaha, perluasan pangsa pasar, dan penyediaan modal usaha melalui kredit bank serta pembinaan dan supervise manajemen usaha (Pasal 45).

5. Perlindungan Terhadap Hak Kekayaan Intelektual dan Budaya Asli Orang Asli Papua

Orang asli Papua memiliki warisan kekayaan intelektual lokal yang memiliki nilai ekonomis dan kultur yang tinggi. Oleh karena itu, salah satu aspek penting yang terkait dengan proteksi terhadap orang asli Papua adalah menyangkut hak kekayaan intelektualnya. Masalah perlindungan terhadap hak kekayaan intelektual ini diatur dalam Pasal 44 UU No. 21 Tahun 2001, yang menyatakan Pemerintah Provinsi berkewajiban melindungi hak kekayaan intelektual orang asli Papua sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang mewajibkan pula, memberikan perlindungan atau proteksi terhadap kebudayaan asli orang Papua, yaitu: Pemerintah Provinsi wajib melindungi, membina, dan mengembangkan kebudayaan asli Papua.¹⁹

Dalamkaitannyadenganupaya perlindungan terhadap kekayaan intelektual ini, telah dirancang Perdasus mengenai Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual Orang Asli Papua. Dalam Perdasus tersebut, Orang Asli Papua dirumuskan adalah orang yang berasal dari rumpun ras Malainesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan /atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua. Sedangkan lingkup hak kekayaan intelektual orang meliputi: a) Hak Cipta; b) Perlindungan Varietas Tanaman; c) Merek dan Indikasi Geografis; d) Desain Industri; e) Paten; f) Rahasia dagang; dan g) Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu.

Artinya, Perdasus ini merupakan langkah konkrit dalam memberikan dan memperkuat sistem hukum perlindungan terhadap kekayaan intelektual asli Papua.

19 Pasal 57 UU No. 21 Tahun 2001.

a. Proteksi Bidang Pekerjaan

Untuk mempercepat terwujudnya pemberdayaan, peningkatan kualitas dan partisipasi penduduk asli Papua semua sektor pembangunan Pemerintah Provinsi memberlakukan kebijakan kependudukan. Dalam kaitannya dengan kebijakan tersebut, UU No. 21 Tahun 2002 mengatur bahwa orang asli Papua berhak memperoleh kesempatan dan diutamakan untuk mendapatkan pekerjaan dalam semua bidang pekerjaan di wilayah Provinsi Papua berdasarkan pendidikan dan keahliannya.²⁰ Namun harus diakui, kebijakan proteksi bidang pekerjaan perlu dilandasi atau didahului dengan upaya peningkatan kapasitas orang asli Papua melalui berbagai bentuk pendidikan dan pelatihan kerja dan usaha, selain melalui pendidikan formal sampai perguruan tinggi. Karena dari perspektif, *cost and benefit analysis*, maka tenaga kerja haruslah memberikan kontribusi bagi perkembangan perusahaan. Hal ini tidak akan terjadi apabila tenaga kerja dengan kualitas yang kurang memadai, justru menjadi beban bagi perusahaan. Hal seperti ini tentunya menjadi pertimbangan bagi semua bidang usaha.

b. Perlindungan Dalam Penataan Permukiman

Salah satu yang terkait dengan bidang ekonomi adalah menyangkut perumahan dan permukiman orang asli Papua. Dalam Draft Raperdasi tentang Permukiman Provinsi Papua dinyatakan bahwa salah satu jenis permukiman yang terdapat di Provinsi Papua adalah Permukiman Penduduk Asli Papua. Setiap penduduk asli Papua mempunyai hak untuk menikmati permukiman yang layak dan sehat. Untuk itu, dalam Draft Perdasus tersebut dirumuskan sebagai

20 Pasal 62 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001.

berikut:²¹ Pemerintah Daerah berkewajiban menata dan membangun permukiman penduduk asli Papua.

- (1) Penataan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai kebutuhan dengan memperhatikan budaya masyarakat setempat.
- (2) Penataan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sedapat mungkin dilaksanakan di atas tanah kepemilikan adat dengan memperhatikan lingkungan serta tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.

c. Proteksi dalam Pengelolaan Hutan Masyarakat Hukum Adat

Salah satu kebijakan yang berorientasi kepentingan orang asli Papua adalah berkaitan dengan pengelolaan hutan masyarakat hukum adat, dalam Rancangan Perdasi tentang Pengelolaan Hutan Masyarakat Adat. Dalam draft Perdasi tersebut dirumuskan beberapa aspek yang terkait dengan orang asli Papua dengan ketentuan bahwa hutan masyarakat hukum adat diakui dengan syarat-syarat memiliki wilayah hukum adat yang jelas dengan batas-batas tertentu, memiliki pranata hukum dan struktur kelembagaan adat, dan memiliki hubungan religi dan historis dengan wilayah adatnya. Persyaratan-persyaratan serta formulasi yang demikian, jelas memiliki kaitannya dengan kedudukan sebagai orang asli Papua.

21 Pasal 15 Rancangan Perdasi Pemukiman.

BAB IV

KESIMPULAN

Analisis terhadap Proteksi terhadap orang asli Papua di bidang Ekonomi dan Sumber Daya Alam sampai pada kesimpulan-kesimpulan sebagai berikut:

- a. Proteksi terhadap orang asli Papua merupakan jawaban atau solusi untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat Papua agar keberadaan mereka dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dirasakan manfaatnya.
- b. Secara yuridis, proteksi terhadap orang asli Papua diatur dalam UU tentang Otonomi Khusus, yang pada saat ini sedang dijabarkan lebih lanjut melalui beberapa Peraturan Daerah Khusus.
- c. Proses perumusan proteksi dalam Peraturan Daerah Khusus berjalan lambat, karena memiliki kompleksitas persoalan yang sangat tinggi, termasuk implikasi politik dari rumusan-rumusan yang dituangkan dalam Perdasus. Kasus Bendera Bintang Kejora sebagai lambang ideologi dan kultural, serta persoalan hak-hak masyarakat adat merupakan contoh betapa kompleksitasnya persoalan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Farida Indrati, Maria. *Ilmu Perundang-undangan, Suatu Pengantar*, Kanisius Yogyakarta: 1997.
- Friedman, Lawrence, *American Law*, Friedman, Lawrence M. *American Law*. New York: W.W. Norton & Company: 1984.
- Sugandi, Yulia. *Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua*. Friedrich Ebert Stiftung (FES): 2008.

Peraturan Perundangan:

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

-----, Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

-----, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

-----, Rancangan Perdasus tentang Provinsi Papua,

-----, Rancangan Perdasus tentang Perekonomian Berbasis Kesejahteraan

-----, Rancangan Perdasus tentang Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual Orang Asli Papua.

-----, Raperdasi tentang Permukiman.

-----, Raperdasi Pengelolaan Hutan Masyarakat Adat.

Surat Kabar:

Koran Tempo, 6 Juli 2007

Website:

Giay, Edison Robert. "Kabar Indonesia". <http://www.pewarta-kabarindonesia.blogspot.com> (11/12/2009).

Jonga, John. "Kabar Indonesia". <http://www.pewarta-kabarindonesia.blogspot.com>
(11/12/2009).





PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN INVESTASI DI PROVINSI PAPUA^{*)}

Oleh: Sulasi Rongiyati[©]

^{*)} Tulisan ini didasarkan pada hasil penelitian penulis tentang Pengadaan Tanah Untuk Investasi di Provinsi Papua yang dilakukan tahun 2007

[©] Peneliti Muda Bidang Hukum Ekonomi Pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I

PENDAHULUAN

Provinsi Papua selain memiliki kekayaan alam yang berlimpah juga memiliki kekhususan dalam budaya dan adat istiadatnya. Kekayaan yang dimiliki Papua tersebut dinilai oleh banyak kalangan belum sepenuhnya dapat dinikmati oleh masyarakat Papua. Masih terdapat kesenjangan yang relatif besar dalam pembangunan antara Provinsi Papua dengan provinsi lain, khususnya dengan provinsi-provinsi di kawasan barat Indonesia. Secara teoritis kondisi daerah yang kaya sumber daya alam dengan penduduk yang relatif tidak padat, masyarakatnya akan memiliki tingkat kesejahteraan yang tinggi, namun dalam kenyataannya masih banyak masyarakat Papua yang hidup dengan tingkat kesejahteraan yang rendah bahkan miskin. Data dari BPS Provinsi Papua pada tahun 2006, 406.857 (80%) dari 604. 922 Rumah Tangga di Provinsi Papua merupakan Rumah Tangga Miskin atau Miskin Absolut.

Upaya untuk mengatasi persoalan tersebut dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama-sama Pemerintah dengan mengeluarkan Undang-undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otonomi Khusus Papua) sebagai suatu kebijakan yang bersifat strategis dalam rangka peningkatan pelayanan, akselerasi pembangunan, dan pemberdayaan seluruh rakyat di Provinsi Papua, khususnya masyarakat asli Papua. UU Otonomi Khusus Papua yang mengangkat perlindungan, pemberdayaan dan pemihakan kepada masyarakat asli Papua sebagai landasan filosofis diharapkan dapat menjadi instrumen efektif dalam mengakomodasikan hak masyarakat Papua secara lebih proporsional serta menyelesaikan berbagai persoalan mendasar di Papua seperti kemiskinan, keterbelakangan, dan masalah sosial ekonomi lainnya. Undang-undang ini juga memberikan kewenangan yang lebih luas bagi Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam membangun dan mengaktualisasikan keberadaannya di setiap bidang kehidupan.

Setelah hampir satu dasa warsa diberlakukan, kebijakan otonomi khusus di Provinsi Papua belum mampu diimplementasikan secara efektif dan dalam realitasnya masih terdapat kesenjangan. Pemberlakuan kebijakan ini belum mampu memberikan perubahan yang signifikan terhadap pemberdayaan masyarakat serta peningkatan kesejahteraan rakyat Papua sebagaimana tujuan yang diamanatkan dalam UU No. 21 Tahun 2001. Secara umum kehadiran otonomi khusus ini masih membawa banyak persoalan baik di bidang pemerintahan, hukum maupun ekonomi.

Di bidang hukum, konstruksi sistem pemerintahan otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia menimbulkan implikasi dan permasalahan khususnya mengenai keberadaan dari otonomi khusus itu sendiri serta aspek hukum yang menyangkut pelaksanaan pemerintahan dan wewenang yang dimilikinya. Demikian pula bidang ekonomi. Pembangunan bidang ekonomi di Provinsi Papua masih menyisakan pekerjaan rumah bagi Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat, khususnya berkaitan dengan masih tertinggalnya pembangunan dan rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat Papua. Dana otonomi khusus yang dianggarkan dan diberikan Pemerintah Pusat untuk penyelenggaraan otonomi khusus di Provinsi Papua juga belum mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara signifikan. Data yang dikumpulkan JUBI, sejak otonomi khusus Papua diselenggarakan, dana otonomi khusus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Tahun pertama penyelenggaraan otonomi khusus Papua (2002) dana yang dikeluarkan pemerintah sebesar Rp 1,2 triliun; tahun kedua (2003) sebesar Rp 1,3 triliun; tahun ketiga (2004) sebesar Rp 1,5 triliun; tahun keempat (2005) sebesar Rp 1,7 triliun. Pada tahun kelima (2006) dana otonomi khusus mencapai Rp 2.913.284.000.000. Sedangkan untuk tahun 2009 dana tersebut mencapai Rp 2,609 triliun, turun 27,3 persen dibanding 2008. Pada 2008, pemerintah mengucurkan dana sebesar Rp 3,950 triliun atau besarnya setara 2% (dua persen) dari Dana Alokasi Umum (DAU). Dana-dana tersebut disalurkan ke provinsi dan

kabupaten/kota dengan pembagian 40% untuk daerah provinsi dan 60% untuk kabupaten/kota.²²

Pada sisi lain dukungan sektor swasta untuk turut melakukan pembangunan Tanah Papua belum seperti yang diharapkan. Rendahnya minat investor untuk melakukan penanaman modal di Papua juga menjadi salah satu kendala yang mempengaruhi pembangunan di Papua. Berbagai permasalahan melatar belakangi keengganan investor antara lain anggapan bahwa perangkat hukum penyelenggaraan pembangunan ekonomi belum mampu memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan bagi para investor yang melakukan aktivitas bisnis di Papua, termasuk di dalamnya kepastian hukum dalam pengadaan tanah untuk kebutuhan investasi.

Disadari bahwa salah satu prasarat pembangunan di daerah adalah ketersediaan tanah untuk kegiatan penyelenggaraan pembangunan baik pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah maupun sektor swasta. Tidak dapat dipungkiri bahwa fakta dilapangan menunjukkan pelaksanaan pembangunan yang memerlukan pengadaan tanah sering kali mengalami banyak hambatan, meskipun di bidang ini pemerintah merasa telah menyediakan perangkat hukum yang relatif lengkap untuk mengakomodir prinsip-prinsip keadilan dan mengupayakan terlindunginya hak-hak masyarakat.²³ Hal ini karena kebutuhan akan tanah terus bertambah sementara tanah bersifat *konstan*. Di sisi lain tanah bagi warga masyarakat tidak sekedar memiliki nilai ekonomis tetapi juga bagi sebagian masyarakat Indonesia tanah memiliki nilai sosial, budaya bahkan religius.

Bagi masyarakat Papua khususnya masyarakat adatnya, tanah juga mengandung arti yang sangat penting, tidak sekedar memiliki nilai ekonomis tetapi juga religius. Dalam pandangan filosofis masyarakat Papua, tanah merupakan "ibu" masyarakat

²² "Menkeu : Dana Otonomi Khusus Papua Triliunan Rupiah, Orang Miskin Di Papua Terus Bertambah", <http://dkrpapua.com/>, 15 Februari 2009

²³ "Evaluasi Ekonomi 2008 Dan Prospek 2009 Oleh Pemerintah RI", www.setneg.go.id, 8 Januari 2009

Papua, sehingga apapun dan bagaimanapun caranya harus dipertahankan, tidak dapat dijual baik oleh anak maupun suami.²⁴ Masyarakat Papua memandang tidak ada kehidupan di atas muka bumi ini jika tidak ada tanah dan tanah menjadi segala sumber kehidupan di muka bumi ini. Pandangan filosofis akan tanah ini masih dipegang teguh oleh masyarakat Papua hingga kini. Berbeda dengan pandangan masyarakat modern yang memandang tanah terpisah dari segala sesuatu yang ada di atas maupun di dalam tanah sebagai bentuk sumber daya alam, masyarakat adat Papua justru memandang tanah sebagai keseluruhan dari sumber daya alam itu sendiri. Tanah menjadi satu kesatuan dengan apa yang ada di atas maupun di dalamnya. Kepemilikan atas tanah pada masyarakat adat Papua adalah kepemilikan komunal berdasarkan klan, marga atau keret, disamping terdapat pula kepemilikan komunal berdasarkan gabungan beberapa klan seperti di Sentani dan Genyem.²⁵

Dalam kepemilikan komunal yang berdasarkan satu klan, berlaku hak kesulungan. Hak yang diberikan kepada anak sulung laki-laki untuk mengatur pemanfaatan tanah dan kekuasaan tersebut dapat diwariskan kepada keturunan berikutnya dalam sistem patrilinear. Meski dalam beberapa kelompok masyarakat hukum adat ditemui kepemilikan individu, namun secara mendasar kepemilikan individu tersebut merupakan akibat dari bertambahnya keturunan sebuah klan. Pendistribusian tanah dari orang tua kepada anak-anaknya seringkali diartikan sebagai kepemilikan individu, namun sesungguhnya kepemilikan atas tanah-tanah yang didistribusikan tersebut berada pada sebuah klan atau gabungan klan.²⁶

Karakteristik masyarakat Papua yang memaknai dan memandang tanah secara luhur sering kali tidak berjalan simetris dengan kebutuhan penyelenggaraan pembangunan

24 Wawancara dengan Kepala Kanwil BPN Provinsi Papua, tanggal 5 September 2007

25 "Tanah Adalah Kehidupan Dan Identitas Orang Papua", <http://f3nn.wordpress.com/2009/03/07/>

26 *ibid*

yang memerlukan tanah sebagai obyek pembangunan. Tulisan ini mengupas mengenai bagaimana penyelenggaraan pembangunan bidang pertanahan pada era otonomi khusus di Provinsi Papua dan pengadaan tanah untuk kepentingan investasi di Provinsi Papua.

Untuk menganalisa permasalahan tersebut digunakan metode yuridis normatif yang dilakukan dengan menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah dan investasi dalam kerangka otonomi khusus di Papua. Kegunaan yang diharapkan dari tulisan ini adalah memberikan sumbangan pemikiran terhadap pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan investasi di Papua. Sedangkan kegunaan akademis yang diharapkan adalah sebagai bahan masukan dalam pembentukan perdasus yang berkaitan dengan hak ulayat di Papua.

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

Konstitusi kita mengamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)). Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan sumber daya alam termasuk tanah semata-mata ditujukan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Selaras dengan nilai luhur konstitusi, Tom Paine, menyatakan bahwa tanah merupakan hadiah dari Tuhan untuk umat manusia, oleh karenanya Tom Paine mengusulkan agar setiap pengelolaan sebidang tanah hasilnya didistribusikan secara adil dan merata kepada masyarakat. Sayangnya realitas politik sering bertentangan dengan gagasan tersebut karena sering kali hak eksklusif terhadap kekayaan alam diberikan kepada individu maupun lembaga yang telah menguasai kekayaan alam tersebut.²⁷

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua, Pemerintah Pusat memberlakukan Otonomi Khusus di Provinsi Papua melalui UU Otonomi Khusus Papua. Pengertian Otonomi Khusus Papua berdasarkan UU Otonomi Khusus Papua adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Melalui otonomi khusus ini diharapkan kesenjangan pembangunan Provinsi Papua dengan daerah lain dapat diminimalisir sekaligus meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya. Sejalan dengan hal tersebut Bab X, Pasal 38 UU Otonomi Khusus Papua menyebutkan bahwa:

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

²⁷ Noer Fauzi, *Otonomi Daerah Sumber Daya Alam Lingkungan*, Yogyakarta: Lampera Pustaka Utama 2001, hal.35.

untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.

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

Pembangunan di Papua tidak terlepas dari upaya untuk melindungi dan memberdayakan, sekaligus memberi peran pada masyarakat adat untuk berpartisipasi dalam pembangunan daerahnya. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 huruf r UU Otonomi Khusus Papua, yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi diantara para anggotanya. Selanjutnya ketentuan Pasal 42 UU Otonomi Khusus Papua menekankan bahwa:

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

Selanjutnya dalam Bab XI yang mengatur mengenai Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat, Pasal 43 UU Otonomi

Khusus Papua mencantumkan ketentuan mengenai kewajiban Pemerintah Daerah dan hak-hak masyarakat adat Papua, yang meliputi:

- (1) Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku.
- (2) Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
- (3) Pelaksanaan hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tata cara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (4) Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.
- (5) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa tanah ulayat dan bekas tanah perorangan secara adil dan bijaksana, sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan para pihak yang bersangkutan.

Praktek pemanfaatan hak atas tanah sangat dipengaruhi oleh konsep dasar hukum tanah adat. Hak atas tanah tidak dapat dilepaskan dari hukum adat masyarakat setempat. Hal ini sesuai dengan pendapat Oloan Sitorus,²⁸ bahwa konsepsi yang mendasari hukum adat mengenai tanah adalah konsepsi

28 Oloan Sitorus, *Kebijakan Tanah Indonesia Kapita Selekta Perbandingan Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia: 2006, hal 11.

komunalistik religius. Di dalam hukum adat, subyek kepemilikan berada pada masyarakat bukan pada individu, sehingga tanah dipandang sebagai "kepunyaan bersama". Maksud dari tanah sebagai kepunyaan bersama adalah masyarakat menguasai bersama namun pemakaian dan hasilnya dinikmati secara individual, baik perorangan atau keluarga batin. Tanah tidak boleh dialihkan pada kelompok lain tanpa persetujuan semua anggota. Namun dalam kepemilikan bersama tersebut dapat terjadi proses individualisasi Hak Ulayat melalui tahapan-tahapan: Hak Wenang Pilih; Hak Terdahulu; Hak Menikmati; Hak Pakai; dan Hak Milik.

Diferensiasi Hak Penguasaan Atas Tanah menurut hukum adat terdiri dari:

- a. Hak Ulayat yang dipegang seluruh masyarakat hukum adat
- b. Hak Ketua Adat yang dipegang oleh Ketua Adat dan Tetua Adat
- c. Hak Perorangan atas Tanah Adat yang merupakan hasil proses individualisasi berupa Hak Milik dan Hak Pakai.

Terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan investasi, sejak pemerintah menerbitkan Paket Deregulasi 23 Oktober 1993, pemerintah berusaha untuk memberikan kemudahan kepada investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia dengan memberikan kemudahan-kemudahan yang dikemas dalam berbagai aturan hukum, salah satunya melalui kebijakan pemberian izin lokasi. Izin Lokasi merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah yang berfungsi untuk mengatur alokasi sumber daya alam, yaitu tanah agar pemanfaatnya dapat dilakukan secara optimal. Sesuai dengan UU Nomor 24 Tahun 1992 yang kemudian diubah dengan UU No.26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang, dasar pemberian izin lokasi adalah Rencana Tata Ruang.²⁹

Secara lebih khusus, izin lokasi diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional

29 Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas 2008, hal. 40

Nomor 2 Tahun 1993 sebagai pelaksanaan dari Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 97 Tahun 1993 yang telah diperbaharui dengan Keppres Nomor 115 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Keppres Nomor 97 Tahun 1993 tentang Tata Cara Penanaman Modal. Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993, izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah sesuai dengan Tata Ruang Wilayah yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak.

Kebijakan lain yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka menarik investor adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang memungkinkan pengambilalihan hak atas tanah melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Terakhir, pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat membentuk UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang di dalamnya antara lain memberi fasilitas kepada investor melalui kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah yang dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus dan dapat diperbaharui kembali berupa:³⁰

- a. Hak Guna Usaha (HGU) dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun;
- b. Hak Guna Bangunan (HGB) dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; dan
- c. Hak Pakai (HP) dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun.

30 Lihat Pasal 22 UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

BAB III

ANALISIS

A. Pembangunan Pertanahan Era Otonomi Khusus Papua

Pembentuk UU Otonomi Khusus Papua dalam konsiderannya menyadari bahwa penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya penegakan hukum, bahkan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia di Provinsi Papua. Disamping itu pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga berdampak pada terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain dan mengabaikan hak-hak dasar penduduk asli Papua, sehingga diperlukan kebijakan khusus yang didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara melalui pemberlakuan Otonomi Khusus di Provinsi Papua.

Berpijak pada permasalahan yang dihadapi Provinsi Papua maka Gubernur Provinsi Papua mengambil kebijakan guna mengatasi problem pembangunan yang ada melalui program sederhana namun memerlukan keseriusan dalam penyelenggaraannya. Program Gubernur Papua menekankan pada tiga aspek yaitu: pangan, kesehatan, dan pendidikan. Program pangan menekankan bagaimana membuat masyarakat Papua tidak lapar. Jika program pangan telah terpenuhi maka kesehatan menjadi agenda berikutnya dengan asumsi masyarakat yang sehat perlu dipikirkan masalah pendidikan yang selanjutnya akan menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas dan mampu membangun dan

mengembangkan daerahnya.³¹ Berbagai upaya dilakukan oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua, salah satunya dengan mendorong dan mengembangkan investasi di Papua.

Berbeda dengan era pemerintahan sentralistik, penyelenggaraan pembangunan termasuk pertanahan setelah Papua dinyatakan sebagai daerah otonomi khusus ini harus berlandaskan norma-norma yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan otonomi khusus Papua. Meskipun UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak menyebutkan urusan pertanahan sebagai urusan Pemerintah dan urusan pelayanan pertanahan menjadi urusan wajib dari Pemerintah Daerah, namun berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, bidang pertanahan merupakan bidang yang menjadi urusan Pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Dengan demikian bidang pertanahan merupakan bagian urusan yang menjadi kewenangan daerah namun pengelolaannya dapat dilakukan secara bersama oleh Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya Pasal 19 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, urusan pemerintahan di Provinsi Papua berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi khusus Provinsi Papua.

Berdasarkan ketentuan tersebut pembangunan bidang pertanahan di Provinsi Papua juga secara tidak langsung menjadi bagian strategis dari penyelenggaraan otonomi khusus di Papua yang harus tunduk pada peraturan perundang-undangan, seperti keharusan memperhatikan

31 Wawancara dengan Kepala Kantor Wilayah Provinsi Papua Tanggal 5 September 2007

dan memberi perlindungan terhadap hak-hak masyarakat akan tanah mereka. Terlebih Provinsi Papua memiliki wilayah daratan yang sangat luas dengan jumlah penduduk yang terbagi dalam banyak suku dengan berbagai hukum adatnya, menyebabkan banyak tanah di Papua masih dikuasai dan dimiliki oleh masyarakat hukum adat dengan hak ulayat atau bidang tanah perorangan yang penguasaannya berpedoman pada pola-pola penguasaan tanah berdasarkan hukum adat mereka.

Sesuai dengan sifat hukum tanah nasional yang bersumber pada hukum adat, hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak ulayat masyarakat hukum adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Lebih lanjut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (PMA/KBPN No. 5 Tahun 1999) menentukan bahwa tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat masyarakat hukum adat tertentu. Hak ulayat dikelola oleh masyarakat hukum adat, yaitu sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal atau atas dasar keturunan.

Fakta di lapangan menunjukan di banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya. Untuk mengakomodir hukum yang secara faktual hidup dan berkembang di masyarakat maka UU Otonomi Khusus Papua mengatur batasan pengertian hak ulayat yaitu hak persekutuan yang dipunyai oleh

masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak pemanfaatan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 huruf s). Pembentuk UU Otonomi Khusus Papua menyadari Provinsi Papua merupakan daerah yang memiliki hukum adat yang masih kuat dengan karakteristik yang khusus, termasuk dalam hal pengelolaan dan penggunaan tanah ulayat, sehingga diperlukan perangkat peraturan daerah yang mengatur penggunaan tanah, khususnya pengaturan tanah adat atau tanah ulayat yang akan digunakan untuk kepentingan pembangunan atau investasi. Oleh karenanya UU Otonomi Khusus Papua mengamanatkan pembentukan Perdasus tentang Hak Ulayat. Sayangnya, meskipun otonomi khusus Papua sudah dimulai sejak tahun 2001, namun sampai penelitian ini dilakukan Provinsi Papua belum memiliki aturan khusus tentang pertanahan termasuk peraturan daerah yang mengatur penggunaan tanah adat atau tanah ulayat di Provinsi Papua, sehingga pengaturan mengenai tanah ulayat sepenuhnya tunduk pada peraturan perundangan yang berlaku secara nasional.

Belum adanya peraturan daerah yang mengatur hak ulayat termasuk hak ulayat atas tanah menyebabkan mekanisme atau prosedur khusus terhadap pengakuan hak ulayat atas tanah di Provinsi Papua sebagaimana diamanatkan dalam UU Otonomi Khusus Papua belum terwujud. Dengan kata lain terhadap tanah ulayat dan hak-hak yang menyertai tanah ulayat di Provinsi Papua, belum ada ketentuan khusus selain UU Otonomi Khusus Papua, yang membedakan dengan pengaturan tanah ulayat di Provinsi Papua dengan provinsi lainnya. Sementara substansi UU Otonomi Khusus Papua itu sendiri, meskipun mengatur khusus mengenai perlindungan hak-hak masyarakat adat termasuk di dalamnya pengaturan tentang tanah ulayat, namun secara prinsip belum mencerminkan aturan khusus yang menjadi keistimewaan pengaturan hak ulayat di Papua sebagai pengecualian dari peraturan hak ulayat nasional.

Perangkat hukum mengenai hak ulayat di Papua menjadi hal penting yang perlu segera diwujudkan sebagai langkah bagi pemerintah untuk memberikan perlindungan sekaligus kepastian hukum bagi masyarakat baik masyarakat adat papua maupun pihak lain yang hendak menggunakan tanah-tanah hak ulayat untuk kepentingan pembangunan dan investasi. Pendapat ini diperkuat oleh nara sumber dari Kanwil BPN Provinsi Papua bahwa perdasus tentang pertanahan khususnya tanah hak ulayat, merupakan kebutuhan yang mendesak dan perlu segera terwujud, supaya Kanwil BPN Papua memiliki acuan yang jelas dan tegas dalam penyelenggaraan program-program pembangunan bidang pertanahan sekaligus mempermudah BPN dalam melakukan sosialisasi pertanahan. Dengan mengaju pada perdasus pertanahan tersebut selanjutnya akan disusun peraturan pelaksana baik berupa Surat Keputusan Gubernur maupun Surat Keputusan Bupati yang akan mempermudah pelaksanaan program-program pembangunan dibidang pertanahan.

Sebagai informasi, pada saat buku ini disusun Peraturan Daerah Khusus Papua (Perdasus) tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat atas Tanah, sedang disusun. Beberapa substansi penting dalam Rancangan Perdasus tersebut antara lain pengaturan mengenai pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah yang didasarkan pada hasil penelitian oleh panitia peneliti di tingkat kabupaten/kota.³² Panitia peneliti tersebut terdiri dari unsur: pakar hukum adat; lembaga adat/tetua adat atau penguasa adat yang berwenang atas hak ulayat atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan; lembaga swadaya masyarakat; pejabat Badan Pertanahan; pejabat bagian hukum kantor bupati/walikota; pejabat instansi terkait lainnya.

32 "Peraturan Daerah Khusus Papua tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah", <http://www.papua.go.id/> diakses 8 januari 2009.

Penelitian mengenai keberadaan tanah hak ulayat atau hak perorangan warga masyarakat adat tersebut meliputi:

- a. Tata nuan hukum adat yang berlaku dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan serta stuktur penguasa adat yang masih ditaati oleharganya;
- b. Tata cara pengaturan, penguasaan dan penggunaan hak ulayat masyarakat hukum adat atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah berdasarkan hukum adat asli masyarakat hukum adat yang bersangkutan;
- c. Penguasa adat yang berwenang mengatur peruntukan dan penggunaan serta penguasaan hak ulayat masyarakat hukum adat atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah;
- d. Batas-batas wilayah yang diakui sebagai hak ulayat masyarakat hukum adat atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah ditentukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Berdasarkan hasil penelitian panitia, bupati/walikota atau gubernur menetapkan ada atau tidak adanya hak ulayat masyarakat hukum adat atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah melalui keputusan bupati/walikota atau gubernur .

Terlepas dari belum tersedianya Perdasus yang mengatur mengenai penggunaan tanah ulayat untuk kepentingan investasi, UU Otonomi Khusus Papua sendiri telah mengamanatkan bahwa penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya (Pasal 43 ayat (3)). Selanjutnya dalam penjelasan ayat tersebut dinyatakan bahwa pemanfaatan

hak-hak adat untuk kepentingan pemerintah dan/atau swasta dilakukan melalui musyawarah antara masyarakat adat dengan pihak yang memerlukan dan harus disertai dengan pemberian ganti rugi dalam bentuk: uang tunai, tanah pengganti, pemukiman kembali, sebagai pemegang saham, atau bentuk lain yang disepakati bersama.

Dari hasil wawancara diperoleh penjelasan bahwa pada prakteknya pengalihan hak atas tanah selalu mengedepankan musyawarah dengan warga atau kelompok masyarakat yang menguasai hak atas tanah disertai kompensasi atas penggunaan tanah adat/tanah ulayat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian kompensasi tersebut dapat berupa: *community development*, uang, pesta adat, alat transportasi, alat pertanian, perumahan, jaminan pekerjaan, dan/atau bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Namun tidak dipungkiri sengketa hak atas tanah khususnya pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan pembangunan dan investasi sering ditemui di Provinsi Papua. Hal ini lebih disebabkan oleh pandangan sebagian masyarakat Papua bahwa tanah hak ulayat yang sudah berpindah kepemilikan secara sah dapat dikembalikan menjadi tanah ulayat masyarakat adat. Masyarakat Papua memiliki pemahaman dan keyakinan bahwa tanah merupakan "ibu" masyarakat Papua, sehingga apapun dan bagaimanapun caranya harus dipertahankan, tanah tidak dapat dijual baik oleh anak maupun suami. Kenyataan di lapangan juga menunjukkan banyak tanah ulayat masyarakat adat Papua bukan lagi ulayat murni karena tanah ulayat tersebut banyak yang sudah beralih kepemilikan baik untuk keperluan sosial seperti sekolah dan tempat ibadah maupun untuk kegiatan ekonomi atau bisnis. Pemahaman tersebut berseberangan dengan UUPA yang mengakui keberadaan hak ulayat sepanjang hak ulayat tersebut masih ada, sehingga hak ulayat yang sudah terlanjur beralih tidak dapat dihidupkan lagi dan tidak dimungkinkan pemberian hak ulayat baru.

Menurut Boedi Harsono, hak ulayat masyarakat hukum adat dinyatakan masih ada apabila memenuhi 3 unsur, yaitu:

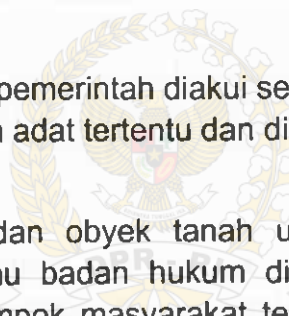
- a. masih ada suatu kelompok orang sebagai warga persekutuan hukum adat tertentu yang merupakan statu masyarakat hukum adat;
- b. masih terdapat wilayah yang merupakan ulayat masyarakat hukum adat tersebut sebagai tanah milik bersama warganya sebagai "*labensraum*";
- c. masih ada penguasa adat yang diakui oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dan melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana hak ulayat.³³

Sejalan dengan pendapat Boedi Harsono, Pasal 2 PMA/KBPN No. 5 Tahun 1999 menentukan, hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:

- a. terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama statu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari;
- b. terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup warga persekutuan hukum tersebut dan tempat mereka mengambil keperluan hidup sehari-hari;
- c. terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh warga persekutuan tersebut.

Berdasarkan inventarisasi yang dilakukan oleh Kanwil BPN Provinsi Papua, pokok masalah tanah ulayat di Papua meliputi ³⁴:

- 33 Boedi Harsono dalam Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana 2008, hal. 81.
- 34 Emmiel A.E. Poluaan, "Aturan dan Masalah Tanah Dalam Rangka Investasi di Provinsi Papua," (Makalah disampaikan pada Dialog Investasi dan Temu Usaha Perkebunan se Provinsi Papua dan Papua Barat), Jayapura, 6 September 2007.

- 
- a. penetapan subyek tanah ulayat: bidang tanah masyarakat hukum adat tertentu dilepaskan kepada perseorangan atau badan hukum, kemudian diklaim kembali oleh masyarakat;
 - b. penetapan obyek ulayat: tanah pemerintah diakui sebagai tanah ulayat masyarakat hukum adat tertentu dan dituntut untuk dikembalikan;
 - c. masalah penetapan subyek dan obyek tanah ulayat: tanah-tanah perseorangan atau badan hukum dituntut untuk diserahkan kepada kelompok masyarakat tertentu dengan dasar tanah ulayatnya.

Disamping pokok masalah tersebut terdapat juga masalah yang berkaitan dengan batas dan/atau letak bidang tanah, yaitu:

- a. Bidang tanah dengan dasar milik adat telah dimohon ukur dan diukur dengan menerbitkan Surat Ukur. Namun bidang tanah yang sama dimohon ukur pihak lain dengan bukti adat lain dan diukur dengan menerbitkan Surat Ukur.
- b. Bidang tanah dengan dasar milik adat yang telah dialihkan seluruhnya kepada satu orang, kemudian dilakukan pengakuan hak tidak seluas dalam akta dan sisanya ternyata diterbitkan atas nama pihak lain.
- c. Bidang tanah diterbitkan haknya oleh kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tertentu dimohon untuk dibatalkan karena berada di dalam wilayah administrasi Pemerintah Daerah lain yang berbatasan.

Kompleksitas permasalahan pertanahan di Provinsi Papua mensyaratkan pentingnya peran seluruh pemangku kepentingan baik pemerintah, tokoh masyarakat, maupun anggota masyarakat dalam pembangunan bidang pertanahan. Berdasarkan hasil wawancara dengan informan Kanwil BPN Provinsi Papua, peran masyarakat hukum adat dalam pengelolaan tanah hak ulayat masih belum berorientasi

kepada pola ekonomi modern yang mengarah pada investasi untuk masa depan. Orientasi pengelolaan hak ulayat masih sebatas untuk dapat bertahan hidup hari ini tanpa memikirkan hari esok. Oleh karenanya diperlukan sosialisasi secara berkelanjutan kepada masyarakat mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan agar masyarakat semakin arif menggunakan hak-haknya serta menyadari akan perannya sebagai bagian dari pelaku pembangunan di daerahnya.

Di Provinsi Papua, sosialisasi khususnya di bidang pertanahan memegang peranan sangat penting dan memerlukan kurun waktu yang relatif panjang mengingat sosialisasi harus dilakukan berulang kali untuk mencapai pemahaman yang diinginkan. Berdasarkan pengalaman informan di Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua, sosialisasi pertanahan dapat dilakukan sampai 10 kali karena masyarakat Papua umumnya memiliki pendirian dan pemahaman kuat terhadap hal-hal tertentu sehingga relatif sulit diubah cara pandangnya.

Untuk menyampaikan suatu informasi kepada masyarakat Papua yang telah memiliki pemahaman kuat dan tertanam secara mendalam dalam pikirannya diperlukan waktu dan metode tersendiri agar pesan atau informasi tersebut dapat dipahami untuk kemudian diterima oleh masyarakat. Jika hal itu tidak dilakukan maka daya tolak masyarakat akan relatif tinggi. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah setempat adalah dengan cara merangkul masyarakat adat, tokoh agama dan media massa. Sebagai contoh dalam mengatasi masalah maraknya gugatan masyarakat terhadap tanah-tanah bersertifikat, BPN Papua berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan bahwa cara yang ditempuh untuk mengatasi sengketa pertanahan adalah melalui musyawarah atau apabila cara musyawarah tidak berhasil mencapai titik temu maka penyelesaian dilakukan melalui proses pengadilan. Sebelum melalui upaya pengadilan biasanya musyawarah untuk mencapai kesepakatan diantara

para pihak yang bersengketa dilakukan dengan melibatkan tokoh-tokoh setempat dengan harapan dicapai penyelesaian terbaik dan adil. Dalam prakteknya upaya penyelesaian melalui pengadilan jarang memenangkan tuntutan masyarakat (ulayat) karena dasar hukum dan alat bukti yang dimiliki oleh mereka lemah.

Secara kuantitas konflik pertanahan di Provinsi Papua cukup tinggi, hal ini dibuktikan dengan meningkatnya gugatan masyarakat, khususnya pasca era reformasi, terhadap penggunaan tanah-tanah yang mereka klaim sebagai tanah hak ulayat. Umumnya bidang tanah yang dipersengketakan telah dilakukan pelepasan hak secara sah dan pemberian ganti rugi telah dilakukan, tetapi di kemudian hari masyarakat mengklaim kembali bahwa tanah tersebut milik mereka. Untuk mengatasi hal tersebut kebijakan yang ditempuh BPN Papua adalah dengan melihat laporan-laporan yang masuk, jika laporan tersebut berdasar maka akan ditindak lanjuti sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Namun jika tidak berdasar maka akan diabaikan tanpa ada upaya mediasi lagi, sebagaimana kebijakan tahun-tahun sebelumnya.³⁵

Penyelesaian konflik pertanahan yang melibatkan masyarakat adat juga ditempuh BPN Papua dengan "merangkul" seluruh pemangku kepentingan termasuk DPRD dan Majelis Rakyat Papua (MRP) untuk diberi penjelasan dan pengarahan, atau dengan menerapkan ilmu "rotan" (fleksibel). Upaya tersebut ternyata menunjukkan hasil, sehingga pihak DPRD dan MRP bisa memahami dan tidak serta merta mendukung upaya-upaya tuntutan ganti rugi atau pengembalian hak atas tanah, khususnya tanah ulayat, yang diajukan masyarakat jika tidak disertai bukti pendukung yang cukup dan akurat.

Secara umum penyelesaian persoalan pertanahan termasuk penyerobotan tanah biasanya diselesaikan secara musyawarah terlebih dahulu antara para pihak atau melalui

35 *Ibid.*

pengadilan adat yang ada di masyarakat. Pengadilan adat³⁶ yang dimaksud adalah pengadilan yang diselenggarakan oleh persekutuan hukum adat atau beberapa persekutuan hukum adat dimana para pihak atau salah satu pihak yang bersengketa merupakan anggota persekutuan hukum adat yang bersangkutan. Apabila tidak dicari titik temu dan para pihak menghendaki maka akan diselesaikan melalui Pengadilan Negeri.

Penyelenggaraan otonomi daerah yang dimaksudkan untuk memberdayakan potensi daerah melalui kewenangan yang diberikan kepada daerah sangat dipengaruhi oleh kebijakan otonomi daerah itu sendiri. Menurut I Nyoman Sumaryadi³⁷, implementasi kebijakan otonomi daerah memiliki hambatan yang bersifat internal birokrasi dan eksternal yaitu interaksi antara lembaga pemegang kekuasaan otonomi daerah.

BNP Provinsi Papua sebagai instansi Pemerintah Pusat di daerah dalam menyelenggarakan pembangunan bidang pertanahan yang merupakan urusan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menemukan kendala. Selain persoalan *reclaiming* hak ulayat atas tanah, beberapa persoalan menjadi kendala yang harus dihadapi BPN Papua, antara lain:

a. Resistensi terhadap informasi baru

Ada kecenderungan masyarakat menolak terlebih dahulu atas suatu informasi yang akan disampaikan oleh pihak lain. Dalam rangka meningkatkan kesadaran masyarakat akan hak dan kewajibannya sekaligus

36 Masyarakat adat Papua memiliki pengadilan adat untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang dihadapi anggotanya, namun pengadilan adat yang dimaksud bukan Peradilan Adat sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Otonomi Khusus Provinsi Papua yang sampai saat ini belum terbentuk.

37 I Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta: Citra Utama, 2005, hal. 134

melaksanakan program-program kegiatan pembangunan pertanahan, BPN harus memberikan informasi seluas-luasnya kepada masyarakat antara lain dengan melakukan penyuluhan dan sosialisasi. Namun sebelum informasi disampaikan kepada masyarakat, seringkali masyarakat terburu-buru melakukan penolakan terlebih dahulu tanpa berusaha mengetahui materi informasi yang akan disampaikan. Oleh karena itu dicari upaya lain agar tujuan dapat tercapai.

b. Tumpang tindih pengakuan tanah ulayat

Provinsi Papua memiliki lebih kurang 254 (duaratus limapuluh empat) suku. Masing-masing suku memiliki potensi membuat pengakuan hak atas tanah-tanah ulayatnya. Hal ini dapat memicu potensi munculnya problem sosial di kemudian hari, mengingat asal usul kepemilikan hak ulayat suku-suku adalah dengan berburu, sejauh mana daerah yang pernah mereka singgahi dalam berburu, itulah yang diakui sebagai hak ulayat sukunya. Di pihak lain, sangat dimungkinkan suku lain juga berburu sampai ke daerah yang sama sehingga sebagian wilayah hak ulayat mereka berada di wilayah hak ulayat suku lainnya. Batas wilayah hak ulayat menjadi kabur, tidak lagi berhimpit dan menimbulkan tumpang tindih atau dualisme pengakuan wilayah hak ulayat oleh dua atau lebih suku yang berbeda. Permasalahan ini perlu segera dicari pemecahannya melalui pemetaan hak ulayat.

Kebijakan yang dirancang Kanwil BPN Provinsi Papua pada awalnya dengan melakukan pemetaan kasus per kasus. Namun kebijakan ini diduga akan menimbulkan adu argumentasi antarsuku yang memakan waktu, oleh karena itu BPN menggunakan cara pemetaan dengan tidak di dasarkan pada batas berhimpit, tetapi dibiarkan secara tumpang tindih sesuai kenyataan yang ada. Jika pada suatu saat ada pemanfaatan atau kegiatan di atas tanah hak ulayat yang tumpang tindih tersebut, barulah

dilakukan musyawarah antara suku-suku yang memiliki hak ulayat atas tanah tersebut dengan difasilitasi oleh pihak-pihak terkait termasuk BPN. Sebagai upaya memberikan pemahaman yang benar mengenai hak dan kewajiban warga terhadap hak ulayatnya BPN juga menjalin kerjasama antara lain dengan wartawan dan kalangan akademisi seperti, Fakultas Hukum, Sospol, Sastra, dan Antropologi untuk melakukan sosialisasi. Meski cukup efektif, namun sayangnya kegiatan ini terkendala oleh minimnya dana BPN untuk fasilitasi, oleh karenanya BPN kemudian bekerjasama dengan MRP untuk melakukan sosialisasi ini.

c. Banyak desa belum memiliki bidang tanah

Kesulitan lain yang dihadapi Kanwil BPN Provinsi Papua untuk melaksanakan program-programnya di kampung-kampung (desa) adalah banyak kampung di Papua yang belum memiliki bidang tanah. Hanya sebagian warga yang mengolah lahan satu atau dua petak secara tetap, maka ketika akan dilakukan program pendataan bidang tanah, muncul kesulitan bidang tanah mana yang harus didata karena mereka sangat jarang mengolah tanahnya secara tetap. Belum adanya bidang tanah juga menunjukkan belum ada sentuhan atau gerak ekonomi di desa yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi sekaligus mendorong warga kampung untuk berusaha memperoleh kepastian terkait jangka waktu menguasai atau memiliki lahan yang mereka olah. Kenyataan ini menyebabkan kepastian hukum atas kepemilikan hak-hak atas tanah di Papua belum sepenuhnya terujud.

d. Kelembagaan Kanwil BPN

Salah satu kelemahan pembangunan pertanahan di Provinsi Papua, adalah Kantor Wilayah BPN Propinsi Papua merupakan instansi vertikal dan juga merupakan institusi pelayanan publik dengan anggaran relatif terbatas. Jika dibanding dengan daerah-daerah lainnya

khususnya di Jawa, Sumatera, Sulawesi, dan sebagian daerah Kalimantan yang relatif lebih maju bidang pertanahannya, Papua memiliki tingkat kesulitan atau permasalahan pertanahan yang jauh lebih kompleks mengingat kondisi wilayah yang sangat luas dan berbukit-bukit sehingga sebagian besar transportasi hanya bisa dilakukan melalui udara untuk menjangkau daerah-daerah tersebut. Hal ini menyebabkan anggaran BPN 70% terserap untuk biaya transportasi dan sisanya 30% untuk substansi, berbanding terbalik dengan penyerapan anggaran BPN di wilayah pulau Jawa yaitu 30% anggaran untuk transportasi dan 70% untuk substansi. Keadaan ini menyebabkan pembangunan pertanahan di Papua masih terus tertinggal dan sulit mensejajarkan dengan daerah lainnya di Indonesia.

Mengingat urusan pertanahan menjadi urusan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta dengan melihat beban tugas dan tingkat kesulitan yang dihadapi Kanwil BPN Provinsi Papua, masalah anggaran perlu mendapatkan perhatian dari Pemerintah. Selama ini BPN Papua hanya menerima anggaran dari Pemerintah Pusat, sementara sebagai instansi pelayanan publik memerlukan dana penyelenggaraan pelayanan yang relatif besar sehingga sudah selayaknya BPN Papua perlu didukung dengan anggaran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara bersama-sama.

e. Keterbatasan SDM

Pasca reformasi lebih dari 50% (lima puluh persen) pegawai Kanwil BPN Provinsi Papua *eksodus* ke daerah lain dan secara kebetulan yang melakukan eksodus justru tenaga-tenaga terampil yang sangat dibutuhkan Kanwil BPN Provinsi Papua. Kepala Kanwil BPN Papua mengusulkan agar rekrutmen pegawai BPN Papua lebih diperhatikan dengan menerapkan kebijakan *affirmative action* dalam menentukan standar nilai kelulusan calon pegawai. Penerapan *affirmative action* diperlukan

mengingat jika diterapkan standar nilai yang sama dengan standar nilai dari Pemerintah Pusat maka akan sulit terpenuhi oleh masyarakat Papua dengan segala keterbatasannya. Sebagai contoh jika standar nilai kelulusan calon pegawai dipersyaratkan nilai 6, maka untuk Papua standarnya diturunkan menjadi 3 atau 4. Sedangkan untuk meningkatkan kualitas dan profesionalitas pegawai akan dilakukan melalui bimbingan teknis setelah mereka menjadi pegawai BPN. Sumber daya manusia (SDM) asli Papua juga sangat dibutuhkan BPN Papua karena penguasaan bahasa daerah akan mempermudah komunikasi dengan masyarakat, pada sisi lain daya tinggal SDM asli Papua jelas tidak diragukan lagi dibanding dengan pegawai daerah lain yang ada kemungkinan mengajukan mutasi dalam masa tugasnya.

B. Pengadaan Tanah dan Investasi

Ketertarikan investor untuk menanamkan modalnya di suatu daerah sangat tergantung pada adanya peluang investasinya yang kondusif. Menurut A.F. Elly Erawati, parameter keberhasilan suatu negara atau daerah untuk menarik investor sangat ditentukan oleh faktor-faktor sebagai berikut:³⁸

- a. Faktor institusional dan kebijakan: sebelum berinvestasi investor akan mempelajari terlebih dulu hal-hal mengenai stabilitas politik dan kebijakan ekonomi terutama kebijakan terhadap investor asing.
- b. Faktor infrastruktur: ketersediaan fasilitas fisik untuk mendukung investasi seperti jaringan transportasi, listrik, telekomunikasi, air bersih dan lainnya menjadi salah satu penilaian investor untuk menentukan di daerah mana dia akan menanamkan modalnya.

c. Faktor hukum dan perundang undangan yang meliputi

³⁸ Dalam Sentoso Sembiring, *Hukum Investasi*, Bandung: Nuansa Aulia, 2007, hal. 102.

aspek hukum nasional dan hukum internasional, serta pelaksanaan dan penegakan hukum yang konsisten, tidak mudah berubah-ubah, dan dapat diprediksi sebelumnya oleh investor.

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa potensi sumber daya alam bukan satu-satunya alasan bagi investor untuk menanamkan modalnya di suatu wilayah. Masih ada faktor lain yang sangat mempengaruhi keberhasilan investasi di suatu daerah.

Sejalan dengan pendapat tersebut, ditengah kekayaan alam yang berlimpah di Provinsi Papua, banyak kalangan menilai pengembangan investasi di Papua masih terbilang minim. Realisasi investasi yang rendah di tengah tingginya potensi ekonomi di Papua dan Papua barat disebabkan beberapa hambatan. Pertama: kondisi geografis pulau Papua didominasi perbukitan dan pegunungan terjal sehingga menyulitkan pengembangan infrastruktur. Sebagian besar kondisi infrastruktur, khususnya jalan, pemukiman, listrik, dan transportasi masih belum memadai untuk mendukung aktivitas bisnis serta kehidupan sehari-hari. Kedua: masalah kelembagaan, khususnya yang terkait dengan pemekaran wilayah dan pelaksanaan daerah otonomi khusus yang belum diikuti penyelarasan peraturan-peraturan terkait, sehingga masih terjadi tumpang tindih antara Peraturan Daerah Propinsi (Perdasi), Peraturan Daerah Khusus (Perdapus), dan tanah adat. Ketiga: adalah proses perijinan konversi lahan yang masih membutuhkan waktu yang cukup lama mengingat sebagian besar lahan investasi di pulau Papua masih berupa hutan. Keempat: terkait dengan pengembangan SDM di Pulau Papua yang harus ditingkatkan, supaya penduduk Papua dapat berperan aktif sebagai pelaku pembangunan. Kelima, perlu pengelolaan stabilitas lingkungan dan keamanan yang kondusif untuk menggerakkan investasi.³⁹

Dari beberapa kendala investasi di Papua, permasalahan pengadaan tanah untuk kepentingan investasi menjadi

39 "Korporasi Jajaki Investasi di Papua", www.radartimika.com, 10 Oktober 2009

salah satu persoalan yang dihadapi investor yang akan menanamkan modalnya di Papua. Pengadaan tanah menjadi permasalahan yang serius dan perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah guna menarik investor di Papua. Berdasarkan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006, pengadaan tanah sebagai kegiatan untuk mendapatkan tanah guna kepentingan pembangunan dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah, dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu: pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pengadaan tanah baik untuk kepentingan umum maupun swasta membutuhkan lahan tanah yang strategis, dan lahan tersebut pada umumnya dimiliki perorangan, badan hukum atau masyarakat. Masalah yang paling rumit dalam pengadaan tanah bagi pembangunan, yaitu apabila tidak dapat dicapai kesepakatan antara pemilik tanah dengan pihak yang membangun.

1. Dasar Hukum dan Mekanisme Pengadaan Tanah

Untuk Provinsi Papua pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dasar hukum yang terkait adalah

- UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua;
- PERPRES No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan

Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

- PERPRES No. 65 Tahun 2006 tentang Peraturan Presiden Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum; dan
- Peraturan KPNB No. 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 jo. Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Sedangkan pengadaan tanah untuk kepentingan investasi, bagi investor yang menanamkan investasinya di Provinsi Papua harus tunduk pada peraturan yang berkaitan dengan sertifikasi tanah untuk kepentingan investasi, yaitu

- UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- UU No. 21 Tahun 1997 Jo. UU No. 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah;
- UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua;
- UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
- UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah;
- PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

- PP No. 46 Tahun 2002 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional
- PMNA/KBPN No. 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Perolehan Izin Lokasi dan Hak atas Tanah bagi Perusahaan dalam Rangka Penanaman Modal;
- PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- PMNA/KBPN No. 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi
- PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara;
- PMNA/KBPN No. 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
- Peraturan KBPN No. 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah;
- Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional NO. 22 Tahun 1993 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Ijin Lokasi Dalam Rangka Pelaksanaan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.22 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Ijin Lokasi dan Hak atas Tanah bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal;
- Keputusan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal;
- Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Papua No. 142 Tahun 2007 tentang Pengenaan Tarif atas Pelayanan Bidang Pertanahan

pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Irian Jaya Barat.

Beberapa syarat dan prosedur yang harus dipenuhi oleh investor untuk memperoleh tanah guna kepentingan investasi antara lain:

- a. Identitas Badan Hukum harus jelas
- b. Surat ijin penanaman modal dari pejabat yang berwenang.
- c. Bila tanah belum dimiliki atau sesuai ketentuan yang berlaku tanah yang dimohon belum dianggap sudah dipunyai oleh perusahaan, maka perlu adanya izin lokasi.
- d. Bila tanah yang dimohon masuk kawasan hutan, maka perlu adanya Surat Pelepasan Kawasan Hutan dari pejabat yang berwenang.
- e. Cara perolehan tanah harus dilakukan dengan sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu, dan sesuatu sebab yang halal.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan investasi, dapat dilakukan melalui:

- a. Permohonan hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara;
- b. Pemindehan hak atas tanah (seperti: jual beli, tukar menukar);
- c. Pembebasan/pelepasan hak atas tanah;
- d. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
- e. Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pengelolaan diatas tanah Hak Milik;
- f. Sewa/ kontrak; atau
- g. Penyertaan modal dengan kearifan lokal (*Equity participation*).

Khusus mengenai *Equity participation* (penyertaan modal dengan kearifan lokal) Kepala Kanwil BPN Provinsi Papua mengemukakan bahwa di Papua ada kebijakan Gubernur Papua namun belum dibakukan sebagai peraturan, bahwa dalam pengadaan tanah dan pemanfaatan tanah oleh perorangan atau Badan Usaha untuk melakukan "penyertaan modal dengan kearifan lokal". Karena tanah Papua bukan atau tidak untuk dijual dan dianggap sebagai milik masyarakat adat, maka yang dituntut adalah kontribusi perusahaan yang jelas, misalnya dalam rangka meningkatkan *community development* atau lebih jauh diwujudkan dalam bentuk CSR (*Coorporate Social Responsibility*). Dicontohkan, perusahaan di Papua seharusnya pada tahun-tahun pertama tidak mengharapkan keuntungan segera diperolehnya. Perusahaan tetap berpikir *profit* tapi yang dibangun bukan usaha intinya terlebih dahulu, tetapi dipikirkan bagaimana untuk menyejahterakan masyarakat disekitarnya. Juga perlu dipertimbangkan paham masyarakat Papua yang hanya mau ditempatkan di daerah adatnya, sehingga hal ini harus benar-benar dijaga agar tidak timbul kecemburuan antara masyarakat adat dengan pendatang dan dengan perusahaan itu sendiri.

Menyadari kesulitan investor untuk mengharapkan tenaga lokal yang siap pakai maka dalam mengawali usahanya perusahaan diharapkan mampu melakukan *transfer skill* dari pekerja pendatang yang umumnya telah siap pakai kepada pekerja lokal, sehingga untuk selanjutnya pekerja lokal benar-benar siap memenuhi kebutuhan SDM bagi perusahaan-perusahaan yang menanamkan modalnya di Papua. *Transfer skill* juga dapat dijadikan sarana dalam rangka memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat adat setempat untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi Papua yang berbasis kerakyatan. Agar *transfer skill* tersebut dapat benar-benar terealisasi dan dilaksanakan oleh perusahaan, maka hal tersebut semestinya dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan pejabat yang terkait sebagai bentuk

kepedulian perusahaan dalam pemberdayaan masyarakat adat Papua sebagaimana tertuang dalam Pasal 42 UU Otonomi Khusus Papua.

Selain itu sebagai bagian dari pembangunan bidang pertanian di Provinsi Papua, Pemerintah Daerah Provinsi Papua melakukan pengawasan terhadap penggunaan tanah untuk kepentingan investasi yang antara lain dilakukan melalui:

- a. mekanisme pelaporan setiap tiga bulan sekali oleh pemegang izin lokasi

Izin lokasi merupakan persyaratan yang harus dipenuhi dalam rangka memperoleh tanah untuk kegiatan investasi dengan memperhatikan kepentingan masyarakat dan penggunaan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan kemampuan tanah. Sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi, pemberian izin lokasi dimaksudkan untuk mengarahkan lokasi penanaman modal agar sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan sekaligus sebagai pelaksana perolehan tanah dan pemanfaatan tanah sesuai dengan apa yang tersebut dalam izin lokasi. Terkait dengan hal tersebut dalam memberikan izin lokasi Bupati selaku pemberi izin dan Kantor Pertanahan selaku pelaksana memperhatikan faktor-faktor sebagai berikut: luas tanah, jenis kegiatan, lokasi tanah, status tanah, kepentingan pihak ketiga yang ada di sekitar lokasi.

Dalam faktanya terdapat beberapa fenomena berkaitan dengan pelaksanaan pemberian izin lokasi seperti:⁴⁰

- 1) perolehan tanah mengalami berbagai kendala sehingga izin lokasi telah habis jangka waktunya, tetapi perolehan tanahnya belum terselesaikan;

40 Maria SW Sumarjono, op.cit, hal.40

- 2) dengan berbagai alasan pemegang izin lokasi belum memulai pembangunan atau baru melakukan pembangunan sebagian di areal tanah yang sudah dikuasainya;
- 3) perusahaan pemegang izin lokasi telah merencanakan untuk memperoleh tanah, tetapi kegiatan dilakukan secara parsial sehingga berdampak munculnya ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, terkait kapan tanah akan dibeli oleh perusahaan yang bersangkutan.

Sebagai upaya untuk mengantisipasi terjadinya penyalahgunaan izin lokasi, Kantor Pertanahan melakukan monitoring terhadap pelaksanaan kegiatan penanaman modal dengan mewajibkan pemegang izin lokasi melaporkan kegiatannya kepada Kantor Pertanahan setiap 3 (tiga) bulan sekali.

b. Pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

Mekanisme pengawasan terhadap investor juga dilakukan melalui pemberian IMB yang dimaksudkan untuk melihat kesesuaian peruntukan bangunan yang akan didirikan dengan peruntukan dan tata ruang wilayah. Apabila bangunan yang akan didirikan tidak sesuai dengan peruntukan dan tata ruang wilayah maka pejabat yang berwenang tidak boleh mengeluarkan IMB. Sebaliknya terhadap IMB yang telah diberikan akan dilakukan pengawasan apakah bangunan yang didirikan di atas tanah tertentu sesuai dengan materi IMB.

c. Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)

AMDAL bertujuan untuk menjamin agar suatu usaha dan/atau kegiatan pembangunan dapat beroperasi secara berkelanjutan tanpa merusak dan mengorbankan lingkungan atau dengan kata lain usaha atau kegiatan tersebut layak dari aspek lingkungan hidup. Melalui kajian AMDAL, kelayakan lingkungan

sebuah rencana usaha dan kegiatan pembangunan diharapkan mampu secara optimal meminimalkan kemungkinan dampak lingkungan hidup yang negatif, serta dapat memanfaatkan dan mengelola sumber daya alam secara efisien. Oleh karenanya AMDAL digunakan oleh Pemerintah sebagai alat pengambil keputusan tentang kelayakan lingkungan dari suatu rencana usaha dan/atau kegiatan sekaligus merupakan bahan masukan dalam perencanaan pembangunan wilayah.

Namun AMDAL yang seharusnya merupakan alat kontrol Pemerintah terhadap pembangunan termasuk investasi yang akan beroperasi di wilayahnya terkadang hanya dilakukan sebagai formalitas untuk memenuhi persyaratan penanaman modal. Pengawasan yang dilakukan pemerintah terhadap pelaksanaan AMDAL belum sepenuhnya optimal.

d. Pengawasan dari Instansi pembina

Pengawasan instansi pembina dilakukan terhadap investasi yang berada di bawah kewenangannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang berlaku pada masing-masing instansi. Pengawasan yang dilakukan oleh BPN terbatas untuk hal-hal yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

2. Kendala Pengadaan Tanah untuk Investasi

Seperti halnya terjadi di daerah lain, implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan investasi di Provinsi Papua juga menemui kendala-kendala yang pada umumnya muncul karena adanya benturan kepentingan antara pemerintah atau investor sebagai pihak yang membutuhkan lahan dengan masyarakat sebagai pemilik atau penguasa lahan. Kendala tersebut antara lain:

- a. Filosofi masyarakat Papua yang memandang tanah sebagai "ibu" sehingga tidak dapat digantikan

kepemilikan dan penguasaannya oleh pihak lain. Hal ini menyebabkan keengganan masyarakat untuk melepaskan tanah mereka kepada pihak lain.

- b. Pengakuan terhadap hak ulayat belum didasarkan pada penetapan bidang tanah, lebih didasarkan pada pengakuan hak ulayat oleh masing-masing suku sehingga berpotensi timbulnya dualisme pengakuan hak tanah ulayat pada bidang tanah yang sama. Sebagai konsekuensi dari pemberian otonomi khusus Papua yang menempatkan penghargaan pada masyarakat adatnya, maka peraturan dan mekanisme pengakuan terhadap hak tanah ulayat rakyat Papua harus dilakukan secara tegas dan jelas. Pembentukan Perdasus yang mengatur hak ulayat masyarakat Papua harus menjadi prioritas agar perlindungan dan kepastian hukum dapat diwujudkan baik untuk masyarakat Papua sendiri maupun bagi investor.

Terkait dengan kepastian hukum, pemerintah juga perlu mengedepankan upaya sertifikasi hak tanah ulayat di Papua. Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional telah melakukan kampanye sertifikasi tanah sebagai bagian dari reforma agraria yang bertujuan membangkitkan ekonomi masyarakat adat dengan tanah ulayatnya. Sayangnya pelaksanaan sertifikasi tanah-tanah ulayat masih terbatas di Jaya Pura dan hanya diperuntukan untuk tanah-tanah yang telah ditanami. Program ini terkait dengan diterbitkannya Keppres No. 34 Tahun 2004 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk mengeluarkan kebijakan pertanahan di daerah, khususnya mengenai:⁴¹

- pemberian izin lokasi;

41 Papua: Problematika Hak Tanah Ulayat (Disarikan dari Notulensi Diskusi Kampanye Riset Konflik Tanah Rakyat vs Militer, Kerjasama Foker LSM Papua, Jayapura, 19 Agustus 2008), www.imparsial.org

- penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- penyelesaian sengketa tanah garapan;
- penyelesaian masalah ganti rugi dan santunan tanah untuk pembangunan;
- penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*;
- penetapan penyelesaian masalah tanah ulayat;
- penyelesaian dan pemanfaatan tanah kosong;
- pemberian izin membuka tanah;
- perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Banyak kalangan menilai sertifikasi tanah ulayat merupakan hak masyarakat, namun diharapkan program tersebut dilaksanakan sebagai bagian dari bentuk pengakuan dan perlindungan hak ulayat masyarakat adat oleh negara, bukan semata-mata ditujukan untuk kepentingan pemodal.⁴²

- Minimnya pemetaan tanah hak baik untuk tanah ulayat yang dimiliki secara komunal oleh masyarakat adat maupun tanah adat sebagai hak perorangan anggota masyarakat adat tertentu.
- Sebagian masyarakat dan khususnya pemilik lahan masih memandang pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan maupun investasi semata-mata berorientasi profit, tidak sebanding dengan manfaat atau kepentingan rakyat di wilayah tersebut. Mengingat nilai strategis dari tanah, aspek hukum ekonomi pengadaan tanah untuk pembangunan memang harus menjadi perhatian. Menurut Sunaryati Hartono, bahwa hukum ekonomi terdiri atas hukum ekonomi pembangunan dan

42 *Ibid.*

hukum ekonomi sosial. Hukum ekonomi pembangunan menyangkut pemikiran hukum dan kaidah hukum dalam sistem ekonomi Indonesia, sedangkan hukum ekonomi sosial menyangkut pemikiran bagaimana meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai perorangan dalam upaya memelihara harkat dan derajat manusia. Dengan demikian hukum tanah dalam sistem hukum ekonomi Indonesia mempunyai fungsi selain dalam ekonomi pembangunan tetapi juga berkaitan dengan hukum ekonomi sosial, tanah memiliki aspek ekonomi dan sosial.

- e. Pemberian ganti rugi atas tanah belum dirasakan sesuai.

Meskipun UUPA memberikan kepemilikan hak atas tanah pada individu maupun badan hukum berupa Hak Milik, HGB, HGU, dan Hak Pakai, namun pemilikan hak tersebut dibatasi oleh ketentuan Pasal 6 UUPA, yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam penjelasan pasal disebutkan, bahwa penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan dan sifatnya hingga bermanfaat bagi pemilik maupun masyarakat. Kepentingan perorangan dan masyarakat harus seimbang sehingga hak atas tanah apapun tidak dapat digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi. Sebagai konsekuensinya seseorang akan kehilangan hak miliknya apabila hak milik atas tanah tersebut dibutuhkan bagi pembangunan terutama pembangunan bagi kepentingan umum, harus dilepaskan dan meskipun dalam pengadaan tanah selalu ada ganti rugi namun dalam praktek ganti rugi itu sering tidak sepadan dengan nilai kehidupan ekonomi keluarga sebelum dilakukannya pelepasan hak tersebut. Terlebih untuk masyarakat Papua yang memiliki keterikatan sosiologis dan budaya yang sangat kuat terhadap tanahnya .

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pembangunan bidang pertanahan di Provinsi Papua menjadi bagian strategis dari penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua mengingat bidang pertanahan merupakan kewenangan yang pengelolaannya dapat dilakukan secara bersama antar tingkatan dalam pemerintahan. Implementasi UU Otonomi Khusus sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan di Papua belum tercermin pada penyelenggaraan pembangunan pertanahan di Papua. Pembangunan bidang pertanahan di Provinsi Papua masih menyisakan berbagai persoalan, dari masalah kelembagaan, keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia, sampai pada mekanisme pengakuan tanah-tanah ulayat yang merupakan salah satu kekhususan yang dimiliki Provinsi Papua.

Pengadaan tanah untuk kepentingan investasi di Provinsi Papua secara keseluruhan tunduk pada peraturan perundang-undangan yang bersifat nasional. Meskipun berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bidang pertanahan merupakan urusan wajib Pemerintah Daerah dan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua memberikan kekhususan kepada Provinsi Papua dalam hal perlindungan hak-hak masyarakat adat termasuk di dalamnya perlindungan terhadap pemanfaatan tanah ulayat, namun pengaturan lebih lanjut yang mengatur kekhususan tersebut belum tersedia. Dalam prakteknya selain peraturan perundangan dan peraturan pelaksana yang bersifat nasional, terdapat kebijakan Gubernur yang berlaku di Papua yang terkait dengan pengadaan dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan investasi, baik oleh perorangan atau Badan Usaha melalui "penyertaan modal dengan kearifan lokal". Kendala yang dihadapi oleh investor dalam upaya pengadaan tanah untuk kepentingan investasi di Papua

adalah adanya paham masyarakat Papua yang menganggap tanah sebagai "ibu" mereka, sehingga pengambilalihan tanah berpotensi sengketa dikemudian hari. Pada sisi lain peran masyarakat hukum adat dalam pengelolaan tanah hak masih sebatas pengelolaan atau pemanfaatan untuk pemenuhan kebutuhan pangan saat itu, belum berorientasi kepada pola ekonomi modern atau investasi untuk masa depan.

B. Rekomendasi

Mengingat salah satu kekhususan yang dimiliki masyarakat Papua adalah hukum adat yang dipegang teguh oleh masyarakatnya dan dalam rangka melaksanakan amanat penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, maka pembangunan bidang pertanahan perlu segera didukung dengan peraturan perundangan yang mengakomodir kekhususan masyarakat Papua dalam pemilikan dan pengelolaan atas tanah. Pembentukan Perdasus tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah, harus menjadi prioritas untuk mewujudkan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat Papua maupun investor yang membutuhkan tanah di Provinsi Papua. Hal lain yang perlu dilakukan adalah meningkatkan kualitas SDM bidang pertanahan khususnya tenaga-tenaga lokal yang potensial serta sosialisasi kebijakan-kebijakan pertanahan kepada masyarakat untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap peraturan-peraturan bidang pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Fauzi, Noer. Otonomi Daerah Sumber Daya Alam Lingkungan. Lapera Pustaka Utama. Yogyakarta: 2001.
- Santoso, Urip. Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah. Kencana: Jakarta, 2008
- Sembiring, Sentoso. Hukum Investasi. Bandung: Nuansa Aulia. 2007.
- Sitorus, Oloan. Kebijakan Tanah Indonesia Kapita Selekta Perbandingan Hukum Indonesia. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia. Yogyakarta: 2006.
- Sumardjono, Maria S.W. Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Penerbit Buku Kompas. Jakarta: 2008.
- Sumaryadi, I Nyoman. Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah. Jakarta: Citra Utama. 2005.

Makalah:

- Emmiel A.E. Poluaan, "Aturan dan Masalah Tanah Dalam Rangka Investasi di Provinsi Papua," (Makalah disampaikan pada Dialog Investasi dan Temu Usaha Perkebunan se Provinsi Papua dan Papua Barat, Jayapura, 6 September 2007.

Peraturan Perundangan:

- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria LN. UU Nomor 5 Tahun 1960. LN No. 104 Tahun 1960. TLN No. 2043.
- Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. UU No. 21 Tahun 2001. LN No. 135 Tahun 2001. TLN No. 4151.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 32 Tahun 2004. LN No.125 Tahun 2004. TLN No.4437.
Undang-Undang tentang Pasar Modal. UU No. 25 Tahun 2007. LN No. 67 Tahun 2007, TLN No. 4724.

Website:

Evaluasi Ekonomi 2008 Dan Prospek 2009 Oleh Pemerintah RI, www.setneg.go.id, 8 Januari 2009

Korporasi Jajaki Investasi di Papua, www.radartimika.com, 10 Oktober 2009

Menkeu : Dana Otonomi Khusus Papua Triliunan Rupiah, Orang Miskin Di Papua Terus Bertambah <http://dkrpapua.com/>, 15 Februari 2009

Papua: Problematika Hak Tanah Ulayat (Disarikan dari Notulensi Diskusi Kampanye Riset Konflik Tanah Rakyat vs Militer, Kerjasama Foker LSM Papua, Jayapura, 19 Agustus 2008), www.imparsial.org

Peraturan Daerah Khusus Papua tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah. <http://www.papua.go.id/>

Tanah Adalah Kehidupan dan Identitas Orang Papua, <http://f3nn.wordpress.com/2009/03/07/>



**POLITIK HUKUM PENGATURAN
PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH PROVINSI PAPUA
PADA BUMN DAN PERUSAHAAN SWASTA
DALAM UU NO. 21 TAHUN 2001
TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA^{*)}**

Oleh: Dian Cahyaningrum[©]

^{*)} Tulisan ini didasarkan pada penelitian Penulis tentang "Penyertaan Modal Pemda Provinsi Papua pada BUMN dan Perusahaan-Perusahaan Swasta yang Berdomisili dan Beroperasi di Wilayah Pprovinsi Papua", di Provinsi Papua-Indonesia, pada tanggal 3-9 September 2007.

[©] Peneliti Muda Bidang Hukum Ekonomi pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI, cahyaningrum@yahoo.com.

BAB I

PENDAHULUAN

Papua merupakan provinsi terluas di Indonesia, dengan luas daratan 21,9% dari total tanah seluruh Indonesia yaitu 421.981 km², membujur dari barat ke timur (Sorong-Jayapura) sepanjang 1,200 km (744 mile) dan dari utara ke selatan (Jayapura-Merauke) sepanjang 736 km (456 mile). Sedangkan kondisi geografis Papua terdiri dari banyak pulau yang berjejer di sepanjang pesisirnya. Di pesisir utara terdapat pulau Biak Numfor, Yapen, dan Mapia. Di sebelah barat terdapat pulau Salawati, Bantata, Gag, Waigeo, dan Yefman. Di pesisir selatan terdapat Pulau Kalepom, Komoran, Adi, Dolak, dan Panjang, sedangkan di bagian timur berbatasan dengan negara Papua New Guinea.⁴³ Selain tanahnya yang luas, Papua juga memiliki kekayaan alam yang berlimpah, seperti tambang, produk hutan, hasil perikanan, dan sebagainya.

Ironisnya, di tengah tanah yang luas dan penuh dengan kekayaan alam yang berlimpah, kondisi rakyat Papua cukup memprihatinkan meskipun telah berintegrasi ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sejak 1 Mei 1963. Ratusan ribu penduduk asli hidup dengan standar di bawah garis kemiskinan. Bahkan pada pertengahan November 1997, sekitar 522 orang meninggal dunia karena krisis pangan di wilayah Papua. Menurut Menteri Dalam Negeri, Yogie S Memed pada waktu itu, krisis pangan mengakibatkan sekitar 430 orang meninggal dunia di Jayawijaya, 68 orang meninggal di Merauke, dan 24 orang meninggal di Puncak Jaya. Untuk mengatasi krisis pangan tersebut, Pemerintah memang telah mengirimkan bantuan, namun bantuan tersebut terlambat sampai ke tempat tujuan karena alasan transportasi dan geografis.⁴⁴

⁴³ Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Papua, *Laporan Akhir Studi Peluang dan Kendala dalam Melakukan Investasi di Provinsi Papua*, 2005, hal. 17.

⁴⁴ Yorrys TH Raweyai, *Mengapa Papua Ingin Merdeka*, Jayapura: Presidium Dewan Papua, 2002, hal.130.

Minimnya kondisi rakyat Papua disebabkan berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bersifat sentralistik dan belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Akibatnya terjadi kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik.⁴⁵ Kondisi ini menjadi salah satu penyebab munculnya keinginan sekelompok masyarakat Papua untuk merdeka, memisahkan Papua dari NKRI sehingga timbulah konflik.

Sebagai solusi untuk menyelesaikan masalah dan mempertahankan Papua dalam NKRI maka Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan perlunya pemberian status otonomi khusus kepada Papua melalui Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 Bab IV huruf g angka 2, yang menyebutkan:

"... mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesetaraan dan keseragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan Daerah Otonomi Khusus yang diatur dengan undang-undang dan menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan yang jujur dan bermartabat..."

Selanjutnya melalui Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, MPR RI menekankan pentingnya untuk segera merealisasikan otonomi khusus tersebut melalui penetapan suatu UU otonomi khusus bagi Papua dengan memperhatikan

45 Lihat: Penjelasan Umum UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

aspirasi masyarakat. Hal ini disebutkan pada Bagian III angka 1, yaitu:

"Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan".

Berpijak pada amanat Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 *juncto* Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 maka dibentuklah UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (selanjutnya disebut UU Otsus Papua) yang mulai berlaku pada tanggal 21 November 2001. Pembentukan otonomi khusus bagi Provinsi Papua ini selaras dengan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Di dalam Penjelasan Umum UU Otsus Papua dijelaskan bahwa otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi Papua dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam kerangka NKRI. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi Papua dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi khusus ini dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam kerangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan Provinsi lain.

Dari Penjelasan Umum UU Otsus Papua tersebut dapat dilihat bahwa otonomi khusus memberikan kewenangan yang

lebih luas kepada Provinsi Papua, yaitu 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 yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sebagaimana ini juga diatur dalam Pasal 4 UU Otsus Papua.⁴⁶ Beberapa bidang yang menjadi kewenangan Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam UU Otsus adalah perangkat dan kepegawaian; keuangan; perekonomian; pendidikan dan kebudayaan; kesehatan; kependudukan dan ketenagakerjaan.

Khusus kewenangan di bidang perekonomian diatur dalam Bab X (Perekonomian), Pasal 38 sampai dengan Pasal 42 UU Otsus Papua. Bidang ini antara lain mengatur penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Provinsi Papua. Sehubungan dengan aturan tersebut, maka tulisan ini akan mengkaji politik hukum pengaturan penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua pada BUMN dan perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Provinsi Papua. Beberapa permasalahan yang akan dikaji adalah apakah yang menjadi kebijakan dasar (*basic policy*) pengaturan penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua dalam UU Otsus Papua? Bagaimanakah penjabaran politik hukum pengaturan penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua dalam UU Otsus Papua? Dan bagaimanakah pelaksanaan penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Papua?

Untuk menganalisa permasalahan tersebut digunakan metode yuridis normatif yang dilakukan dengan menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta. Lebih lanjut, tulisan ini diharapkan mempunyai beberapa kegunaan, antara lain kegunaan dalam arti praktis dan kegunaan dalam arti akademis. Dalam arti praktis, tulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran pada Pemerintah Provinsi Papua untuk

46 Pasal 4 UU Otsus Papua

melakukan penyertaan modal pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Provinsi Papua. Sedangkan dalam arti akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pembangunan hukum, terutama pembentukan Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di Papua yang sampai saat ini belum terbentuk meskipun telah diamanatkan dalam Pasal 41 ayat (2) UU Otsus Papua.



BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

A. Politik Hukum

Para pakar memiliki pengertian yang berbeda terhadap politik hukum, diantaranya dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Teuku Mohammad Radhie, memberikan pengertian politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai ke arah mana hukum hendak dikembangkan. Keikutsertaan negara dengan alat perlengkapannya, sebagai penguasa pergaulan hidup negara di dalam politik hukum ada tiga bagian, yaitu: melaksanakan hukum, mempengaruhi perkembangan hukum, dan menciptakan hukum.⁴⁷
2. Abdul Hakim Garuda Nusantara, menyatakan politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.⁴⁸
3. Sudarto, politik hukum adalah:⁴⁹
 - a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang lebih baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat;
 - b. Kebijakan dari suatu negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan

47 Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Bandung : Alumni, 1981, hal.159

48 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998, hal. 9.

49 Sudarto, *op.cit.*, hal. 159

untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

4. Hikmahanto, berpendapat peraturan perundang-undangan (*legislation*) merupakan bagian dari hukum yang dibuat secara sengaja oleh institusi negara. Oleh karena itu pembuatan dari peraturan perundang-undangan tersebut memiliki tujuan dan alasan tertentu yang dapat beraneka ragam. Berbagai tujuan dan alasan yang menjadi dasar dibentuknya peraturan perundang-undangan ini disebut dengan politik hukum. Politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi. Dimensi pertama, politik hukum yang menjadi alasan dasar diadakannya peraturan perundang-undangan. Dimensi ini disebut dengan "kebijakan dasar" atau *basic policy*. Dimensi kedua, tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan peraturan perundang-undangan. Dimensi ini disebut dengan kebijakan pemberlakuan atau *enactment policy*.⁵⁰
5. CFG Sunaryati Hartono, politik hukum di satu pihak tidak terlepas dari realita sosial dan tradisional yang terdapat di Indonesia sendiri. Di lain pihak, sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas dari realita dan politik hukum internasional.⁵¹

Dari berbagai pengertian politik hukum yang berasal dari para pakar maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah *legal policy* yang meliputi pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; dan pelaksanaan hukum. Dalam pembangunan hukum juga tercakup alasan yang menjadi dasar dibentuknya hukum (*basic policy*).

50 Hikmahanto Juwono, "Politik Hukum Undang-undang Bidang Ekonomi di Indonesia". *Hand out* kuliah Kebijakan Pembangunan Hukum Program Doktor (S3) Universitas Islam Indonesia (UII).

51 CFG. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, hal. 1.

Politik pembangunan hukum tidak dapat dipisahkan dengan politik pelaksanaan hukum, alasannya adalah:⁵²

1. Keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan tergantung pada penerapannya. Jika penegakan hukum tidak dapat berfungsi dengan baik, peraturan perundang-undangan yang bagaimanapun sempurna tidak atau kurang memberikan arti sesuai dengan tujuannya;
2. Putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan instrumen kontrol bagi ketepatan atau kekurangan suatu perundang-undangan. Putusan-putusan tersebut merupakan masukan bagi pembaharuan atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan;
3. Penegakan hukum merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan. Melalui putusan dalam rangka penegakan hukum, peraturan perundang-undangan menjadi hidup dan diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang kurang baik akan tetap mencapai sasaran atau tujuan di tangan para penegak hukum.

Terkait dengan politik hukum, Bagir Manan mengemukakan bahwa tiada negara tanpa politik hukum. Politik hukum ada yang bersifat tetap (*permanent*) dan juga ada yang bersifat temporer. Politik hukum yang bersifat tetap berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum. Bagi Indonesia, politik hukum yang tetap antara lain:⁵³

1. Terdapat satu sistem hukum yaitu sistem hukum nasional.

Setelah 17 Agustus 1945, maka politik hukum yang berlaku adalah politik hukum nasional, artinya telah terjadi unifikasi hukum (berlakunya satu sistem hukum diseluruh

⁵² Yuswanto, *Politik Hukum Otonomi Daerah*, Disampaikan pada Kuliah Hukum Otonomi Daerah Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, blog.unila.ac.id/pdih/files/2009/04/hkm-ttp-4.ppt - , diakses tanggal 9 Juni 2009.

⁵³ *Ibid*.

wilayah Indonesia). Sistem hukum nasional terdiri dari:

- a. Hukum Islam (yang dimasukkan adalah asas-asasnya)
 - b. Hukum Adat (yang dimasukkan adalah asas-asasnya)
 - c. Hukum Barat (yang dimasukkan adalah sistematikanya)
2. Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkuat sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945.
 3. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Walaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka negara kesatuan.
 4. Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat.
 5. Hukum adat dan hukum tidak tertulis diakui sebagai sub sistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat.
 6. Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat.
 7. hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat), terwujudnya masyarakat yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum.

Sedangkan politik hukum temporer adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Yang termasuk dalam kategori politik hukum temporer adalah penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan; penghapusan sisa-sisa peraturan perundang-undangan kolonial; pembaharuan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional; dan sebagainya. Politik hukum tidak terlepas dari kebijaksanaan di bidang lain, dan karenanya penyusunannya harus diusahakan

selalu seiring dengan aspek-aspek kebijaksanaan di bidang lain seperti bidang ekonomi, politik, sosial, dan sebagainya.⁵⁴

Politik hukum terwujud dalam seluruh jenis peraturan perundang-undangan negara. Jika dikaji antara politik hukum dan asas-asas hukum, akan terlihat bahwa politik hukum tidak lepas dari asas hukum. Diantara asas tersebut terdapat asas yang dijadikan sumber tertib hukum bagi suatu negara yang disebut dengan norma dasar (*grundnorm*).⁵⁵

Sehubungan dengan norma dasar (*grundnorm*) sebagai sumber tertib hukum bagi suatu negara, maka dikenal adanya teori tangga atau Stufen Theory dari Hans Kelsen yang menjelaskan mengenai hirarki norma hukum dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Teori tangga ini diilhami oleh pendapat muridnya yang bernama Adolf Merkl yang menyatakan bahwa suatu norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*Das Doppelte Rechtsanlitz*), yaitu ke atas bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya dan ke bawah menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya. Oleh karena itu, norma hukum mempunyai masa berlaku yang relatif (*rechtskracht*). Artinya masa berlakunya norma hukum tergantung pada norma hukum yang ada di atasnya. Apabila norma hukum yang ada di atasnya dicabut atau dihapus maka norma-norma hukum yang ada di bawahnya ikut tercabut atau terhapus pula.⁵⁶

Berdasarkan pendapat dari Adolf Merkl tersebut, Hans Kelsen mengemukakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarkhi tata susunan. Dalam tata susunan tersebut, suatu norma

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ "Politik Hukum", unisri.ac.id/anita/wp-content/uploads/2009/03/ringk-pol-huk.doc, diakses tanggal 5 Juni 2009.

⁵⁶ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni-Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, terjemahan Somardi, Rimdi Press, 1995

yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yang disebut dengan norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi. Norma dasar tersebut ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.⁵⁷

Berpijak pada teori tangga dari Hans Kelsen maka dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur mengenai jenis dan hierarkhi Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah, yang meliputi (Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004):
 - a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

57 Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hal. 25.

- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Selain peraturan perundang-undangan tersebut, jenis peraturan perundang-undangan lain juga diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004). Sedangkan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya (Pasal 7 ayat (5) UU No. 10 Tahun 2004).

B. Penyertaan Modal

Otonomi khusus memberikan kewenangan yang lebih luas kepada provinsi, diantaranya kewenangan untuk mengelola kekayaan atau aset daerah untuk kesejahteraan rakyat. Menurut salah seorang pakar keuangan daerah, Muhammad Djumhana, kekayaan daerah (aset daerah) dapat diartikan semua kekayaan pemerintah daerah baik yang dimiliki maupun yang dikuasai yang berwujud, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur, atau ditimbang, termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan.⁵⁸

Sedangkan di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu dalam UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan barang milik daerah yang *notabene* merupakan kekayaan daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah (Pasal 1 angka 11). Definisi ini selanjutnya diacu oleh PP No. 6 Tahun

58 Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Him-punan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Keuangan Daerah*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2007, hal. 137

2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 1 Tahun 2004. Pasal 1 angka 2 PP No. 6 Tahun 2006 memberikan pengertian tentang barang milik daerah yang sama dengan Pasal 1 angka 11 UU No. 1 Tahun 2004.

Lebih lanjut dalam Penjelasan Umum, angka 2, huruf a PP No. 6 Tahun 2006, pengertian barang milik negara/daerah yang berasal dari perolehan lainnya yang sah diperjelas lingkupnya yang meliputi barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan/sejenisnya, diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian/kontrak, diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang dan diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pengaturan mengenai lingkup barang milik negara/daerah dalam PP No. 6 Tahun 2006 juga dibatasi pada pengertian barang milik negara/daerah yang bersifat berwujud (*tangible*) sebagaimana dimaksud Bab VII Pasal 42 sampai dengan Pasal 49 UU No. 1 Tahun 2004.

Khusus mengenai barang, Pasal 499 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) memberikan pengertian mengenai barang yaitu tiap benda dan tiap hak yang dapat menjadi obyek dari hak milik. Dengan demikian, pengertian barang/benda (*zaken*) dalam KUH Perdata sangatlah luas yaitu meliputi benda berwujud dan tidak berwujud. Berdasarkan Pasal 504 KUH Perdata, barang juga dapat dibagi atas barang yang bergerak dan barang yang tak bergerak.

Adapun yang dimaksud dengan barang tak bergerak adalah (Pasal 506 KUH Perdata): 1) tanah pekarangan dan apa yang didirikan di atasnya; 2) penggilingan; 3) pohon dan tanaman ladang yang dengan akarnya menancap dalam tanah, buah pohon yang belum dipetik, demikian pula

barang-barang tambang seperti batu bara, sampah bara dan sebagainya, selama barang-barang itu belum dipisahkan dan digali dari tanah; 4) kayu belukar dari hutan tebangan dan kayu dari pohon yang tinggi, selama belum ditebang; 5) pipa dan saluran yang digunakan untuk mengalirkan air dari rumah atau pekarangan; dan pada umumnya segala sesuatu yang tertancap dalam pekarangan atau terpasang pada bangunan.

Berdasarkan Pasal 508 KUH Perdata, yang juga merupakan barang tak bergerak adalah hak-hak sebagai berikut: 1) hak pakai hasil dan hak pakai barang tak bergerak; 2) hak pengabdian tanah; 3) hak numpang karang; 4) hak guna usaha; 5) bunga tanah, baik dalam bentuk uang maupun dalam bentuk barang; 6) hak sepersepuluhan; 7) bazar atau pasar yang diakui oleh pemerintah dan hak istimewa yang berhubungan dengan itu; 8) gugatan guna menuntut pengembalian atau penyerahan barang tak bergerak.

Sedangkan yang dimaksud dengan barang bergerak dalam Pasal 509 KUH Perdata adalah barang yang karena sifatnyadapatberpindahsendiriatadipindahkan. Berdasarkan Pasal 511 KUH Perdata, yang dianggap barang bergerak karena ditentukan undang-undang adalah: 1) hak pakai hasil dan hak pakai barang-barang bergerak; 2) hak atas bunga yang dijanjikan; 3) perikatan dan tuntutan mengenai jumlah uang yang dapat ditagih atau mengenai barang bergerak; 4) bukti saham atau saham dalam persekutuan perdagangan uang, persekutuan perdagangan atau persekutuan perusahaan; 5) saham dalam utang negara Indonesia; 6) sero-sero atau kupon obligasi dari pinjaman lainnya, termasuk pinjaman yang dilakukan negara-negara asing.

Berpijak pada penjelasan yang telah dipaparkan maka yang dimaksud dengan kekayaan daerah atau aset daerah adalah sumber daya daerah yang mencakup barang bergerak

dan barang yang tidak bergerak, yang berwujud dan dapat diukur dalam satuan uang, serta dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah daerah.

Kekayaan daerah atau aset daerah merupakan modal daerah yang harus dikelola dan didayagunakan dengan baik agar bermanfaat untuk rakyat. Salah satu upaya untuk mendayagunakan kekayaan daerah antara lain dengan menginvestasikannya. Bentuk investasi yang dilakukan dapat berupa:⁵⁹

1. Investasi jangka pendek.

Misalnya, dalam surat berharga seperti sertifikat deposito. Hal itu dimungkinkan dengan tujuan untuk menanamkan kas yang sementara waktu tidak terpakai.

2. Investasi jangka panjang.

Untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya, melalui investasi dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Investasi tersebut dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh pendapatan, bunga, atau deviden dalam jangka panjang untuk membentuk dana khusus.

Dalam rangka investasi maka pemerintah dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan badan usaha lainnya seperti perusahaan swasta. Di dalam Pasal 1 angka 19 PP No. 6 Tahun 2006⁶⁰ tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan penyertaan modal pemerintah pusat/daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah yang

⁵⁹ *Ibid*, hal. 141

⁶⁰ PP No. 6 Tahun 2006 merupakan aturan pelaksanaan dari Pasal 41 ayat (4) dan pasal 49 ayat (6) UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

Pengertian penyertaan modal juga terdapat dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2008⁶¹ tentang Investasi Pemerintah. Dalam ketentuan tersebut yang dimaksud dengan penyertaan modal adalah bentuk investasi pemerintah pada badan usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian perseroan terbatas dan/atau pengambilalihan perseroan terbatas. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah adalah bentuk investasi pemerintah daerah melalui penyertaan modal daerah (kekayaan daerah) pada badan usaha baik milik pemerintah maupun badan usaha swasta.

Penyertaan modal daerah merupakan investasi langsung yang bisa dilakukan dengan kerjasama investasi baik dengan swasta (*public private partnership*) maupun dengan BUMN (*non public private partnership*). Bentuk kerjasama investasi bisa berupa *joint ventures* (patungan), *franchising*, *licensing* dan akuisisi/merger perusahaan yang ada.⁶² Bentuk investasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah juga dapat berupa penggunausahaan, yaitu pemanfaatan kekayaan daerah berupa tanah dan atau bangunan oleh pihak lain dengan cara pihak ketiga tersebut membangun bangunan dan atau sarana lain berikut fasilitasnya di atas tanah tersebut serta mendayagunakan dalam jangka waktu tertentu untuk

61 PP No. 1 Tahun 2008 merupakan aturan pelaksanaan dari Pasal 41 ayat (3) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. PP No. 1 Tahun 2008 ini merupakan pengganti dari PP No. 8 Tahun 2007 tentang Investasi Pemerintah.

62 Harlan Sumarsono, MIR, Perlu Tim Mempercepat Pengembangan Bisnis dan Investasi, *Suara Pembaruan*, tanggal 28 November 2006

kemudian menyerahkan kembali tanah, bangunan, dan sarana lain berikut fasilitasnya tersebut beserta pendaagunaannya kepada daerah.⁶³



63 Muhammad Djumhana, *op.cit.* hal. 139.

BAB III

KEBIJAKAN DASAR (*BASIC POLICY*) PENGATURAN PENYERTAAN MODAL

A. Manfaat Penyertaan Modal

Dari bagian Konsideran UU Otsus Papua dapat dilihat bahwa politik hukum pembentukan UU Otsus Papua tidak hanya didasarkan pada faktor politik semata, yaitu untuk menjaga persatuan dan kesatuan NKRI, melainkan juga untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua. Untuk mencapai tujuan tersebut, investasi memiliki peran yang sangat penting untuk menciptakan pusat pertumbuhan perekonomian yang sangat bermanfaat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua. Selain itu, seiring dengan masuknya perusahaan-perusahaan swasta dan juga BUMN untuk berinvestasi di wilayah Papua maka diharapkan akan membawa dampak positif bagi perkembangan dunia usaha rakyat Papua. Perusahaan tersebut diharapkan dapat menumbuhkan jiwa kewirausahaan (*entrepreneurship*); memberikan bimbingan, pelatihan, dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat Papua dalam berusaha, misalnya melalui program kemitraan dan plasma. Bahkan khusus untuk BUMN, amanat tersebut memiliki landasan hukum yang cukup kuat karena diatur dalam Pasal 88 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang mengatur bahwa BUMN dapat menyisihkan sebagian laba bersihnya untuk keperluan pembinaan usaha kecil/koperasi serta pembinaan masyarakat sekitar BUMN. Selain itu Pasal 90 UU No. 19 Tahun 2003 juga mengatur bahwa BUMN dalam batas kepatutan juga dapat memberikan donasi untuk amal atau tujuan sosial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengingat pentingnya investasi maka Pemerintah Papua (Badan Promosi dan Investasi Daerah Papua/BPID Papua) berupaya untuk meningkatkan investasi dengan menciptakan iklim investasi yang kondusif dan menghilangkan berbagai

hambatan dalam berinvestasi. Beberapa upaya yang dilakukan antara lain membuka semua bidang usaha, sebagaimana hal ini dimungkinkan dalam Pasal 12 UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang mengatur “semua bidang usaha atau jenis usaha terbuka bagi kegiatan penanaman modal, kecuali bidang usaha atau jenis usaha yang dinyatakan tertutup dan terbuka dengan persyaratan.” Pemerintah juga telah melakukan promosi dengan mengikuti pameran atau expo terutama di Jakarta. Berdasarkan Permendagri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, pemerintah juga akan melakukan penyederhanaan birokrasi perijinan melalui mekanisme *one stop service*. Upaya pemerintah untuk meningkatkan investasi tersebut didukung dengan meningkatnya kesadaran masyarakat untuk menarik investor masuk ke Papua guna mengelola sumber daya alam.⁶⁴

Sebagai upaya untuk mendukung terciptanya iklim investasi yang kondusif, penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua memiliki manfaat yang cukup besar untuk memberikan rasa aman bagi investor untuk menanamkan modalnya di Papua. Keamanan merupakan salah satu faktor yang dapat menarik minat investor untuk berinvestasi, disamping faktor-faktor lainnya seperti jaminan kepastian hukum dan birokrasi yang tidak berbelit-belit, bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Adanya kekhawatiran investor atas keamanan di Papua dapat mengakibatkan investor tidak 100% menanamkan modalnya atau bahkan mengurungkan niatnya untuk berinvestasi di Papua. Oleh karena itu, untuk memberikan rasa aman, menguatkan, dan meyakinkan niat investor untuk sepenuhnya berinvestasi di Papua, investor dapat mengikutsertakan Pemerintah Provinsi Papua untuk memiliki saham di perusahaannya. Selain itu, dari hasil penelitian, investor juga menghendaki penyertaan

64 Purnama {Kepala Bidang Promosi, Badan Promosi dan Investasi Daerah (BPID) Papua}, wawancara dilakukan pada tanggal 7 September 2007 di kantor BPID Papua.

modal Pemerintah Provinsi Papua karena adanya pandangan jika Pemerintah Provinsi Papua ikut terlibat sebagai pemegang saham atau mitra kerja maka semua urusan bisnis dijamin mudah dan lancar.⁶⁵

Selain menciptakan iklim investasi yang kondusif, penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua juga bermanfaat untuk meningkatkan pendapatan daerah yang diperlukan guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Papua. Keharusan pemda (termasuk Pemerintah Provinsi Papua) untuk mencari dan mendapatkan pendapatan daerah sendiri merupakan konsekuensi dari otonomi daerah. Oleh karena itu, sebagaimana dikemukakan oleh Sri Djoharwinarli, otonomi daerah bisa dimaknai sebagai peluang sekaligus juga beban bagi daerah. Peluang yang dimaksud adalah pemerintah daerah mempunyai kewenangan luas atas segala urusan terkait dengan pembangunan daerah dan keleluasaan mengelola urusan keuangannya sendiri. Sedangkan beban yang dimaksud adalah segala urusan ditanggung oleh pemerintah daerah setempat karena daerah sudah tidak menerima dukungan dana dari pusat. Dengan kata lain, daerah harus mampu mencari pendapatan sendiri untuk keberlanjutan pembangunan di daerahnya masing-masing.⁶⁶ Namun, berbeda dengan daerah lainnya, khusus untuk Papua mendapatkan penerimaan dalam rangka otonomi khusus meskipun juga harus mencari dan meningkatkan pendapatan daerah dari sumber-sumber lainnya.

Adapun landasan hukum dari penyertaan modal sebagai salah satu sumber pendapatan adalah Pasal 34 ayat (1) UU Otsus Papua yang mengatur bahwa pendapatan Provinsi, Kabupaten/Kota dapat berasal dari berbagai sumber, yaitu meliputi: a) pendapatan asli provinsi, kabupaten/kota; b) dana

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ Sri Djoharwinarli, *"Otonomi: Peluang atau Beban Daerah?"* dalam Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia, Editor: Abdul Gaffar Karim, Co-Editor: Amiridun, Mada Sukmajati, dan Nur Azizah, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 129.

perimbangan; c) penerimaan provinsi dalam rangka otonomi khusus; d) pinjaman daerah; dan e) lain-lain penerimaan yang sah. Salah satu sumber pendapatan asli Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dimaksud adalah hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, disamping juga pajak daerah; retribusi daerah; dan lain-lain pendapatan daerah yang sah (Pasal 34 ayat (2) UU Otsus Papua). Salah satu hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan adalah penyertaan modal.

Dari berbagai sumber pendapatan tersebut, sebagaimana dijelaskan Kepala Bagian (Kabag) Bantuan Hukum Biro Hukum dan Humas, Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara, Purwanto, penyertaan modal pemerintah daerah merupakan upaya yang cukup efektif dan efisien untuk mengelola kekayaan daerah guna meningkatkan pendapatan daerah karena pemda belum memiliki pengalaman dan *sign* bisnis yang kuat dalam menjalankan suatu usaha. Berbeda halnya dengan BUMN yang memiliki pengalaman, teknologi, dan kualitas SDM yang cukup tinggi. Dengan demikian, melalui penyertaan modal pemda pada BUMN, bisnis atau pengelolaan kekayaan daerah diharapkan dapat dijalankan dengan baik.⁶⁷

Selanjutnya jika Pemerintah Provinsi Papua sudah memiliki pengalaman dan *sign* bisnis yang kuat, dan berkeinginan untuk memiliki perusahaan karena beranggapan perusahaan akan lebih memberikan manfaat kepada daerah, maka Pemerintah Provinsi Papua bisa meminta saham BUMN dijual kepadanya atau meminta agar dikeluarkan saham baru agar bisa dibeli olehnya. Dengan demikian, dengan mayoritas saham yang dimiliki (lebih dari 51% saham), Pemerintah Provinsi Papua bisa memiliki perusahaan dan karenanya menjadi penentu utama kebijakan-kebijakan yang diambil oleh perusahaan. Sebagai contoh, Pembangkit Listrik Negara

67 Purwanto (Kepala Bagian Bantuan Hukum, Biro Hukum dan Humas, Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara), wawancara dilakukan pada tanggal 9 Agustus 2007, di kantor Menneg BUMN

(PLN) wilayah Papua membuat suatu entitas bisnis sendiri sebagai anak perusahaan pusat. Jika Pemerintah Provinsi Papua merasa perusahaan tersebut akan lebih memberikan manfaat jika sahamnya dimiliki sendiri, maka Pemerintah Provinsi Papua dapat minta kepada PLN pusat untuk menjual saham anak perusahaan tersebut atau meminta dikeluarkan saham baru agar bisa dibeli sehingga perusahaan dapat menjadi milik Pemerintah Provinsi Papua.⁶⁸

Manfaat lain dari penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua yang sangat penting adalah tersedianya lapangan kerja bagi rakyat Papua, yang berarti juga membantu mengatasi masalah pengangguran di Papua. Dengan bekerja, rakyat Papua akan memperoleh pengetahuan, keahlian, dan sumber penghasilan yang layak untuk hidup sehingga diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan mengatasi masalah kemiskinan di Papua. Masalah peningkatan kesejahteraan rakyat Papua ini sangatlah penting, apalagi ada anggapan pelaksanaan investasi di Papua selama ini hanya mengambil kekayaan alam Papua dan mengabaikan kesejahteraan rakyat Papua sehingga timbulah kesenjangan dan kecemburuan sosial yang berdampak pada terjadinya gejolak sosial yang mendorong munculnya tuntutan Papua merdeka.

Terkait dengan kesejahteraan rakyat, penyertaan modal juga dapat mendorong perusahaan memiliki visi dan misi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua, misalnya melalui pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 74 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dengan saham yang dimiliki, Pemerintah Provinsi Papua memiliki "suara" untuk ikut serta dalam menentukan kebijakan dan keputusan yang diambil perusahaan agar berpihak terhadap upaya peningkatan kesejahteraan rakyat Papua. Adapun yang dimaksud dengan tanggung jawab sosial dan lingkungan dalam UU No. 40 Tahun 2007

68 *Ibid*

adalah komitmen Perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi Perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya (Pasal 1 angka 3 UU No. 40 Tahun 2007).

Dalam Pasal 74 UU No. 40 Tahun 2007 diatur bahwa Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan. Tanggung jawab sosial dan lingkungan tersebut merupakan kewajiban Perseroan yang harus dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. Ketentuan ini sangatlah penting karena bertujuan untuk tetap menciptakan hubungan Perseroan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat. Oleh karena itu, Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban tanggung jawab sosial dan lingkungan dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana dijelaskan oleh Purnama, sampai saat ini ketaatan dunia usaha termasuk perusahaan dimana Pemda Papua ikut menyertakan modalnya terhadap pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan cukup baik. Hal ini diindikasikan dengan tidak adanya keributan yang berkaitan dengan pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan di masyarakat. Keributan yang selama ini sering muncul di Papua hanya terkait dengan masalah Freeport, meskipun Freeport sudah mengeluarkan uang yang cukup besar untuk pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan, yaitu sebesar 1% dari nilai penjualan. Permasalahan muncul karena persentase uang yang diterima oleh suatu suku tidak sama dengan suku lainnya, bahkan ada suku yang merasa belum memperoleh uang tersebut. Oleh karena itu khusus untuk masalah Freeport akan dilakukan peninjauan kontrak

dan untuk keperluan tersebut telah dibentuk Tim.⁶⁹

Keikutsertaan Pemda Papua melalui penyertaan modal juga diharapkan dapat mendorong rakyat Papua untuk ikut berpartisipasi dalam investasi sehingga mereka akan mendapatkan sejumlah keuntungan atau pun sumber penghasilan. Partispasi tersebut dapat berupa menyewakan tanah untuk investasi dengan menerima sejumlah uang sewa atau pun dalam bentuk *equity partisipation*. Adapun yang dimaksud dengan *equity partisipation* adalah masyarakat ikut berpartisipasi dalam investasi dimana modalnya berupa kekayaan yang ada, misalnya tanah dengan cara yang telah disepakati oleh para pihak. Untuk kepentingan itu, maka perlu dilakukan pertemuan terlebih dahulu dengan masyarakat guna mengetahui kemauan/kehendak dari masyarakat. Dalam kompromi tersebut, masyarakat bisa menghendaki nilai sewa tanahnya dikonversi menjadi saham.⁷⁰

Mengingat banyak manfaat yang bisa diperoleh dari penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua bagi pertumbuhan perekonomian Provinsi Papua dan kesejahteraan rakyat Papua, maka sangatlah penting untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi Pemerintah Provinsi Papua untuk dapat melakukan penyertaan modal pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Papua. Untuk kepentingan tersebut maka kewenangan Pemda Provinsi Papua untuk dapat melakukan penyertaan modal perlu diatur dalam UU Otsus Papua.

B. Pedoman untuk Melaksanakan Penyertaan Modal.

Selama masa Orde Baru, proses pembangunan di wilayah Papua tidak berjalan dengan baik karena adanya benturan dengan budaya setempat. Program pembangunan yang dibuat oleh pemerintah pusat seringkali mengabaikan faktor alam, adat istiadat, dan budaya lokal. Hal ini terjadi karena pemerintah pusat selama Orde Baru, kebijakan

69 Purnama, *op.cit.*

70 *Ibid*

pembangunan dijalankan dengan cara yang sentralistik dengan pola-pola penyeragaman. Paradigma pembangunan di masa Orde Baru hanya bertumpu pada pembangunan ekonomi sehingga mengabaikan faktor-faktor budaya lokal. Akibatnya muncul kesenjangan sosial antara pemerintah pusat dan daerah, bahkan kesenjangan juga muncul antara masyarakat perkotaan dan masyarakat di pedalaman.⁷¹

Berpijak pada pengalaman tersebut, maka penyertaan modal harus dilakukan dengan baik, dengan memperhatikan faktor-faktor sosial-budaya, adat isitiadat, dan hak-hak rakyat (hak adat) agar benar-benar memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat Papua. Penyertaan modal juga harus memperhatikan pembangunan berkelanjutan, pelestarian lingkungan hidup, dan dapat mendorong rakyat Papua untuk ikut mengambil bagian dan berpartisipasi di dalamnya agar dapat memperoleh berbagai manfaat dan keuntungan dari penyertaan modal pemda Papua. Untuk itu penyertaan modal perlu diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, yaitu UU Otsus Papua sehingga Pemda Papua memiliki arahan dan pedoman yang jelas dalam melakukannya.

Namun demikian UU Otsus Papua belum mengatur penyertaan modal secara rinci dan jelas. UU Otsus Papua hanya memberikan kewenangan kepada Pemerintah Provinsi Papua untuk dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Papua. Sedangkan untuk tata cara penyertaan modal, UU Otsus Papua mengamanatkan agar diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi). Adapun yang dimaksud dengan Perdasi dalam Pasal 1 huruf j UU Otsus Papua adalah Peraturan Daerah Provinsi dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perdasi dibuat dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) bersama-sama Gubernur

71 Yorrys TH Raweyai, *op.cit.*, hal. 158-159.

(Pasal 29 ayat (2) UU Otsus Papua). Dengan demikian, berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004, Perdasi hirakhinya sama dengan peraturan daerah dan merupakan aturan pelaksanaan dari suatu UU, diantaranya UU Otsus Papua.

Sampai saat ini⁷² Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua belum terbentuk meskipun Pasal 75 UU Otsus Papua mengamanatkan peraturan pelaksanaan yang dimaksud UU Otsus Papua harus sudah ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun sejak diundangkannya UU Otsus Papua, yaitu pada tanggal 21 November 2001. Ini berarti semua Perdasi dan Perdasus termasuk Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Otsus Papua harus sudah terbentuk paling lambat tanggal 21 November 2003.

Sebagaimana dijelaskan oleh Ketua Komisi F Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), ada beberapa hal yang menyebabkan pembentukan Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua dan juga perdasi/perdasus⁷³ lainnya yang menjadi aturan pelaksanaan dari UU Otsus Papua terhambat, yaitu:⁷⁴

- a. Banyaknya pejabat atau pun anggota DPRD yang sering melakukan perjalanan dinas ke Jakarta sehingga proses pembahasan Perdasi/Perdasus terhambat;
- b. Dinamika atau aktifitas politik yang cukup tinggi, terutama

⁷² Saat penelitian tentang "Penyertaan Modal Pemda Papua pada BUMN dan Perusahaan-Perusahaan yang Berdomisili dan Beroperasi di Wilayah Papua" dilakukan, yaitu tanggal 3-9 September 2007.

⁷³ Peraturan Daerah Khusus yang selanjutnya disebut Perdasus, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam UU ini (Pasal 1 huruf I UU Otsus Papua).

⁷⁴ Ketua Komisi F Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), wawancara dilakukan pada tanggal 5 September 2007, di kantor DPRD

pada saat menjelang pemilihan umum (Pemilu) anggota DPRD. Kondisi ini mengakibatkan anggota DPRD lebih fokus ke percaturan politik dan kurang bisa berkonsentrasi untuk membentuk Perdasi atau pun Perdasus;

- c. Otonomi khusus Papua belum dapat berjalan secara benar karena adanya saling curiga antara Pemerintah Pusat dengan Papua. Pemerintah pusat selalu curiga dan khawatir akan timbulnya gerakan Papua merdeka, sebaliknya Papua juga seringkali mencurigai kebijakan-kebijakan Pemerintah Pusat yang dipandang lebih menguntungkan pusat dan cukup merugikan rakyat Papua.

Seringnya pejabat dan anggota DPRD yang *notabene* adalah anggota/pejabat suatu partai politik melakukan perjalanan dinas ke Jakarta menjadi salah satu persoalan dari otonomi daerah. Ini disebabkan seiring dengan adanya otonomi daerah, pendelegasian kewenangan dari pusat ke daerah dalam tubuh eksekutif ternyata tidak diikuti oleh pola yang sama dalam tubuh legislatif di daerah. Oleh karena itu tidaklah mengherankan jika kemudian para pejabat politik di daerah (entah terpaksa entah memang berkepentingan untuk) lebih banyak tunduk pada DPP partainya, jika dibandingkan dengan kepentingan masyarakat dan daerahnya. Inilah yang mengakibatkan para pejabat tersebut semakin banyak di Jakarta jika dibandingkan melaksanakan tugasnya di kantor.⁷⁵

Mengingat Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua belum terbentuk, maka beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara penyertaan modal yang saat ini berlaku sebenarnya dapat dijadikan pedoman/acuan sementara oleh Pemerintah Provinsi Papua dalam melakukan penyertaan modal. Beberapa

75 Catatan Editor, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah*, Editor: Abdul Gaffar Karim, Co-Editor: Amirudin, Mada Sukmajati, Nur azizah, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. xix.

peraturan perundang-undangan tersebut adalah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Pemberlakuan peraturan perundang-undangan tersebut didasarkan pada Pasal 74 UU Otsus Papua yang mengatur bahwa semua peraturan perundang-undangan yang ada dinyatakan tetap berlaku di Provinsi Papua sepanjang tidak diatur dalam UU Otsus Papua.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004, penyertaan modal diatur dalam Bab VIII (Keuangan Daerah), Paragraf Kedua (Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan), Pasal 173 yang mengatur bahwa pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Penyertaan modal tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik daerah (BUMD). Sama dengan UU Otsus Papua, UU No. 32 Tahun 2004 juga tidak mengatur secara rinci tata cara atau mekanisme penyertaan modal, melainkan hanya mengamanatkan bahwa penyertaan modal harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam UU No. 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara, penyertaan modal diatur dalam Bab VI (Pengelolaan Investasi), Pasal 41 yang mengatur bahwa Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya. Investasi tersebut dapat dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Sama dengan UU Otsus Papua dan UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 1 Tahun 2004 juga tidak mengatur masalah investasi secara detil, melainkan mengamanatkan untuk mengaturnya lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Begitu pula, Pasal 41 UU No. 1 Tahun 2004 juga mengamanatkan untuk menetapkan penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta dengan peraturan pemerintah. Sedangkan

penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

Di dalam PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, penyertaan modal diatur dalam Bab X (Pemindahtanganan), Bagian Kelima (Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah), Pasal 62-Pasal 66. Dari Dasar Hukum PP No. 6 Tahun 2006, nampak bahwa PP ini merupakan aturan pelaksanaan dari UU No. 1 Tahun 2004. Khusus berkaitan dengan penyertaan modal pemerintah daerah (pemda), PP No. 6 Tahun 2006 mengatur bahwa penyertaan modal pemda atas barang milik daerah dilakukan dalam rangka pendirian, pengembangan, dan peningkatan kinerja badan usaha milik negara/daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara/daerah. Penyertaan modal pemda tersebut dilakukan dengan pertimbangan barang milik daerah yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran memang diperuntukkan bagi badan usaha milik negara/daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara/daerah dalam rangka penugasan; atau barang milik daerah lebih optimal apabila dikelola oleh badan usaha milik negara/daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara/daerah, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk.

Lebih lanjut PP No. 6 Tahun 2006 juga mengatur bahwa penyertaan modal pemda atas barang milik daerah dapat berupa: tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota; tanah dan/atau bangunan yang dari awal pengadaannya direncanakan untuk disertakan sebagai modal pemda sesuai yang tercantum dalam dokumen penganggaran; dan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan. Penetapan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang akan disertakan sebagai modal pemda tersebut dilakukan oleh gubernur/bupati/walikota sesuai batas kewenangannya. Sedangkan penyertaan modal pemda atas barang milik daerah yang berupa tanah dan/atau bangunan dilaksanakan oleh pengelola barang setelah mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota, dan yang berupa selain tanah dan/atau bangunan

dilaksanakan oleh pengguna barang setelah mendapat persetujuan pengelola barang.

Penyertaan modal pemda atas barang milik daerah yang berupa tanah dan/atau bangunan dilaksanakan dengan ketentuan: pengelola barang mengajukan usul penyertaan modal kepada gubernur/bupati/walikota disertai dengan alasan/pertimbangan, dan kelengkapan data yang selanjutnya dikaji oleh gubernur/bupati/walikota. Apabila memenuhi syarat, gubernur/bupati/walikota dapat mempertimbangkan untuk menetapkan dan/atau menyetujui tanah dan/atau bangunan yang akan disertakan sebagai modal. Pengelola barang melaksanakan penyertaan modal dengan berpedoman pada persetujuan gubernur/bupati/walikota. Pengelola barang menyiapkan Rancangan Perda tentang Penyertaan Modal Pemda dengan melibatkan instansi terkait. Rancangan Perda tersebut kemudian disampaikan oleh pengelola barang kepada DPRD untuk ditetapkan. Pengguna barang melakukan serah terima barang kepada badan usaha milik negara/daerah atau badan hukum lainnya milik negara/daerah yang dituangkan dalam berita acara serah terima barang setelah Peraturan Pemerintah/Peraturan Daerah ditetapkan.

Sedangkan penyertaan modal pemda atas barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan dilaksanakan dengan ketentuan: pengguna barang mengajukan usulan kepada pengelola barang disertai alasan/pertimbangan, kelengkapan data, dan hasil pengkajian tim intern instansi pengguna barang. Usulan tersebut dikaji oleh pengelola barang. Apabila memenuhi syarat sesuai peraturan yang berlaku maka pengelola barang dapat mempertimbangkan untuk menyetujui sesuai batas kewenangannya. Kemudian pengelola barang menyiapkan Rancangan Perda tentang Penyertaan Modal Pemda dengan melibatkan instansi terkait, dan menyampaikan Rancangan Perda tersebut kepada DPRD untuk ditetapkan. Selanjutnya pengguna barang melakukan serah terima barang kepada badan usaha milik negara/daerah atau badan hukum lainnya milik negara/daerah yang dituangkan dalam berita acara serah

terima barang setelah Peraturan Pemerintah/Peraturan Daerah ditetapkan.

Sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur penyertaan modal, Pasal 66 ayat (2) PP No. 6 Tahun 2006 juga mengamanatkan untuk mengatur lebih lanjut ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan penyertaan modal pemerintah atas barang milik daerah dalam suatu perda dengan berpedoman pada kebijakan umum pengelolaan barang milik negara/daerah.

Dari penjelasan yang telah dipaparkan nampak bahwa sama dengan UU Otsus Papua, peraturan perundang-undangan yang mengatur penyertaan modal pemda ternyata juga belum dapat dijadikan pedoman yang jelas karena belum mengatur tata cara penyertaan modal secara detil, melainkan mendelegasikan untuk diatur lebih lanjut dalam Perda. Pengaturan dalam perda ini dimaksudkan agar penyertaan modal dapat dilaksanakan dengan baik, sesuai dengan kondisi dan kekhususan masing-masing daerah.⁷⁶ Berpijak pada kenyataan ini maka Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Papua harus segera dibentuk agar ada pedoman yang jelas bagi Pemerintah Provinsi Papua untuk melakukan penyertaan modal.

76 Lihat: Pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur bahwa materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

BAB IV

PENJABARAN POLITIK HUKUM PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH PROVINSI PAPUA

Di dalam UU Otsus Papua, penyertaan modal diatur dalam Bab X yang mengatur masalah perekonomian. Di dalam bab tersebut, penyertaan modal hanya diatur dalam satu pasal yaitu Pasal 41 yang terdiri dari dua ayat. Pasal 41 ayat (1) hanya memberikan landasan hukum bahwa Pemerintah Provinsi Papua dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Provinsi Papua. Sedangkan Pasal 41 ayat (2) mengatur pemberian delegasi pengaturan tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua dengan Perdasi. Dalam Perdasi inilah politik hukum penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua diharapkan dapat dijabarkan lebih lanjut dengan memperhatikan kekhususan-kekhususan yang ada di Papua. Ironisnya Perdasi tentang tata cara penyertaan modal tersebut sampai saat ini belum juga terbentuk.

Sebelum terbentuknya UU Otsus Papua, penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua telah diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyertaan Modal Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya Pada Pihak Ketiga, yang diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 23 Januari 1991 (selanjutnya disebut Perda No. 1 Tahun 1991). Mengingat Perda No. 1 Tahun 1991 dibentuk sebelum terbentuknya UU Otsus Papua maka Perda No. 1 Tahun 1991 kurang sesuai dengan jiwa dan semangat dari UU Otsus Papua yang mengatur berbagai kekhususan yang ada di Papua. Oleh karena itu Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua sebagai aturan pelaksanaan dari UU Otsus Papua perlu segera dibentuk.

Alasan lain dari perlu segera dibentuknya Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua adalah dasar hukum yang menjadi dasar dibentuknya Perda No. 1

Tahun 1991 sudah tidak berlaku lagi. Sebagai contoh, Perda No. 1 Tahun 1991 masih menggunakan UU pemerintahan daerah yang lama yaitu UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, padahal UU ini sudah diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999 selanjutnya juga sudah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Begitu pula UU No. 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Provinsi Otonomi Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonomi di Propinsi Irian Barat jo. PP No. 5 Tahun 1973 tentang Perubahan Nama Propinsi Irian Barat menjadi Irian Jaya juga sudah tidak berlaku seiring dengan telah dibentuknya UU Otsus Papua. Dalam bagian Konsideran UU Otsus Papua huruf k disebutkan secara jelas dan tegas pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua sebagaimana tertuang dalam keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya menjadi Papua. Dengan demikian judul perda seharusnya sudah tidak menggunakan Provinsi Irian Jaya, melainkan harus menggunakan Provinsi Papua.

Dasar hukum lainnya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan Pengelolaan Barang Pemerintah Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1986 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Pihak Ketiga juga sudah tidak berlaku lagi karena sudah digantikan PP No. 6 Tahun 2006 yang mengatur masalah pengelolaan barang milik daerah dan penyertaan modal pemerintah daerah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 84 PP No. 6 Tahun 2006 yang menyebutkan "pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah ini, semua peraturan yang mengatur mengenai pengelolaan barang milik negara/daerah yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini dinyatakan tidak berlaku".

Dengan tidak berlakunya lagi dasar hukum dari Perda No. 1 Tahun 1991 maka berdasarkan teori tangga (*stufen theory*) dari Hans Kelsen secara otomatis Perda No. 1 Tahun 1991 juga tidak berlaku. Ini berarti Perda No. 1 Tahun 1991 sudah tidak dapat dipakai lagi sebagai pedoman dalam melakukan penyertaan modal oleh Pemerintah Provinsi Papua. Namun demikian ada

beberapa substansi Perda No. 1 Tahun 1991 sebenarnya yang masih bisa diberlakukan. Oleh karena itu dalam pembentukan Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua perlu dilakukan pengkajian terhadap Perda No. 1 Tahun 1991 untuk mengkaji substansi yang masih relevan dan perlu dimasukkan dalam Perdasi. Selain itu pembentukan Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua juga perlu memperhatikan berbagai aspek baik politik hukum yang bersifat tetap maupun yang bersifat temporer diantaranya faktor sosial-budaya, kekhususan yang ada di Papua, penghormatan terhadap hak asasi manusia dan hak-hak dasar penduduk asli, partisipasi masyarakat, dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya yang mengatur masalah penyertaan modal pemerintah daerah sehingga ada harmonisasi antar peraturan perundang-undangan yang mengatur penyertaan modal.⁷⁷

Sebagai aturan pelaksanaan dari penyertaan modal yang diatur dalam Pasal 41 UU Otsus Papua, Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua harus menjabarkan lebih lanjut tata cara penyertaan modal sehingga benar-benar dapat dijadikan sebagai pedoman/pegangan yang jelas bagi Pemerintah Provinsi Papua untuk melakukan penyertaan modal. Beberapa hal yang perlu dijabarkan atau diatur diantaranya adalah mekanisme penyertaan modal. Dalam hal ini ada beberapa mekanisme atau cara penyertaan modal yang dapat dilakukan, yaitu:⁷⁸

1. Pembelian saham.

Penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua pada BUMN dapat dilakukan pada saat BUMN melakukan privatisasi atau pun minta agar saham BUMN dijual kepada Pemerintah Provinsi Papua karena perusahaan tersebut sangat bermanfaat bagi rakyat Papua. Sedangkan pembelian saham PT swasta yang berdomisili dan beroperasi di Papua dapat

⁷⁷ Peraturan perundang-undangan terkait lainnya diantaranya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian C.2. Pedoman untuk Melakukan Penyertaan Modal.

⁷⁸ Purwanto, *op.cit.* lihat juga Bab III ,Pasal 3 Perda No.1 Tahun 1991

dilakukan pada saat PT tersebut *go public*.

2. Pendirian PT.

Khusus untuk BUMN, mengingat pembentukan BUMN harus dilakukan dengan peraturan pemerintah (PP) maka Pemda tidak dapat menyertakan modalnya dalam BUMN yang akan didirikan, kecuali jika PP yang menjadi dasar pembentukan BUMN tersebut mengaturnya demikian. Namun demikian jika Pemda mau ikut serta dalam BUMN, dapat dibentuk anak perusahaan. Dalam kasus tersebut anak perusahaan tidak boleh membeli saham induk perusahaannya.

3. Melakukan kontrak dengan pihak ketiga, misalnya kontrak kerjasama operasional (KSO); kontrak manajemen; kontrak produksi, kontrak bagi keuntungan, kontrak bagi hasil usaha; dan kontrak bagi tempat usaha.

Terkait dengan KSO, Kabag Bantuan Hukum, Biro Hukum dan Humas, Kementerian Negara BUMN, Purwanto mengemukakan pada dasarnya ada dua kepentingan yang ingin dicapai oleh BUMN dalam melaksanakan KSO yaitu bisnis dan melaksanakan misi tertentu seperti melakukan proyek-proyek perintisan. Oleh karena itu sebelum melakukan KSO, direksi BUMN menyusun studi kelayakan terlebih dahulu. Dalam studi tersebut, dari sisi perintisan, yang dimaksud dengan layak adalah tidak hanya untuk mendapatkan keuntungan melainkan juga dilihat multi efeknya. Dengan demikian jika dari studi tidak timbul kerugian dan kontrak juga bermanfaat untuk kesejahteraan rakyat maka KSO dapat dilakukan.⁷⁹

Sebagai contoh, Purwanto mengemukakan KSO yang dilakukan antara Pemerintah Provinsi Papua dengan Merpati. KSO ini bertujuan agar Papua terekspos keluar dalam rangka untuk mengembangkan potensi daerah. Dalam perjanjian KSO tersebut disepakati Pemerintah Provinsi Papua yang membeli atau menyediakan pesawat, sedangkan yang mengoperasikan adalah Merpati. Selanjutnya pembiayaan oleh Pemerintah Provinsi Papua dan jasa pengoperasian pesawat oleh Merpati

⁷⁹ *Ibid*

digabung, dan hasil usaha dibagi pada para pihak sesuai dengan perjanjian KSO yang telah disepakati bersama.⁸⁰

Berdasarkan UU Otsus Papua, penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Provinsi Papua baik melalui pembelian saham, pendirian PT, maupun kontrak harus dilakukan melalui penilaian secara seksama tentang keuntungan atau kerugian yang dapat ditimbulkan dengan berpedoman pada mekanisme pasar dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸¹ Menurut Martinus Solossa, agar penilaian dapat dilakukan dengan baik maka perlu melibatkan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua dan memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua. Keterlibatan MRP dimaksudkan agar penilaian yang berkaitan dengan faktor sosial-budaya dan perlindungan hak-hak rakyat adat dapat dilakukan secara mendalam sehingga penyertaan modal tidak menimbulkan konflik, melanggar hak, dan merugikan rakyat Papua.⁸²

Selain melibatkan MRP, penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua pada pihak ketiga juga perlu melibatkan masyarakat. Pengambilan setiap keputusan yang berdampak pada masyarakat perlu dimintakan pendapat atau dimusyawarahkan dengan masyarakat. Perundingan yang dilakukan antara Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan penanam modal juga harus melibatkan masyarakat adat setempat, sebagaimana hal ini telah diamanatkan dalam Pasal 42 ayat (3) UU Otsus Papua.

80 *Ibid*

81 Lihat Penjelasan Pasal 41 ayat (1) UU Otsus Papua

82 Martinus Solossa (Dekan Fakultas Hukum Universitas Cendrawasih Papua/UNCEN), wawancara dilakukan pada tanggal 6 September 2007 di UNCEN, dalam suatu forum yang dihadiri oleh jajaran staf pengajar (Dosen) Fakultas Hukum UNCEN, yaitu Malibar (Pembantu Dekan II), Susi Rianti (Sekretariat Bagian Perdata), Suparno Siahaan (Sekretariat Bagian Hukum Acara, spesifikasi Hukum Ekonomi), Budiyanto (Sekretariat Hukum Pidana), Masud Basugian (Hukum Tata Negara), Johan (Pertanahan), dan Victor Manangke (Hukum Administrasi Negara).

Hal lain yang perlu dijabarkan dan diatur dalam Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua adalah mengenai modal yang dapat diikuti sertakan, yang dapat berwujud uang atau pun non uang (barang yang dapat dinilai dengan uang) seperti tanah dan gedung. Bahkan, sebagaimana dikemukakan oleh Purwanto, perijinan juga dapat dijadikan modal yang dapat diikuti sertakan karena dapat dinilai dengan uang. Selain itu, jika pemda tidak mempunyai uang maka pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman modal kepada pemda untuk dapat diikuti sertakan. Sebagai pelunasan dari uang yang dipinjam, dapat diperjanjikan pemda untuk sementara waktu tidak menerima deviden (keuntungan) sampai hutangnya lunas.⁸³ Modal yang diikuti sertakan tersebut merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Terkait dengan penyertaan modal yang berupa uang, menurut Martinus Solossa perlu ada optimalisasi pemakaian dana perimbangan bagian Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam rangka Otonomi Khusus terutama dana yang diperoleh dari bagi hasil sumber daya alam dan juga dana yang diperoleh dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus (dana otsus) yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional. Dalam rangka optimalisasi ini maka dalam Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) tentang penggunaan dana otsus perlu diatur bahwa sebagian dana otsus dialokasikan untuk melakukan penyertaan modal. Pengaturan ini diperlukan karena dana otsus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional hendaknya tidak dihabiskan, melainkan ada sebagian yang disisihkan atau dialokasikan untuk investasi karena dana otsus hanya diberikan dalam jangka waktu 20 tahun. Begitu pula dengan dana yang diperoleh dari bagi hasil sumber daya alam juga harus dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya, misalnya untuk investasi karena sumber daya alam Papua lama kelamaan akan berkurang atau bahkan habis.⁸⁴

Sedangkan untuk penyertaan modal yang berupa non uang khususnya tanah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 43 UU Otsus Papua, pelaksanaannya harus memperhatikan dan menghormati hak-hak masyarakat adat baik

83 Purwanto, *op.cit.*

84 Martinus Solossa, *op.cit.*

hak ulayat masyarakat hukum adat maupun hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Terkait dengan hal ini, dalam Pasal 43 ayat (3) UU Otsus Papua diatur bahwa pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tatacara dan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut Pasal 43 ayat (4) UU Otsus Papua mengatur bahwa penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apa pun termasuk untuk penyertaan modal, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.

Dalam penyertaan modal tersebut juga perlu dibuka peluang atau kesempatan bagi masyarakat Papua untuk ikut serta berpartisipasi dalam penyertaan modal, misalnya melalui *equity participation*. Pemberian kesempatan ini diatur dalam Pasal 42 ayat (1) UU Otsus Papua yang menyebutkan bahwa pembangunan perekonomian berbasis kerakyatan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat adat dan/atau masyarakat setempat. Pemberian kesempatan berusaha tersebut dilakukan dalam kerangka pemberdayaan masyarakat adat agar dapat berperan dalam perekonomian seluas-luasnya (Pasal 42 ayat (4) UU Otsus Papua). Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 42 ayat (4) UU Otsus Papua dijelaskan bahwa "Pemberian kesempatan berusaha sebagai upaya pemberdayaan masyarakat adat dapat berupa penyertaan modal dalam bentuk penilaian terhadap berbagai hak yang melekat pada masyarakat adat tertentu, antara lain berupa hak ulayat."

Berdasarkan Pasal 62 ayat (2) UU Otsus Papua, masyarakat Papua khususnya orang asli Papua hendaknya juga diberi kesempatan bahkan diutamakan untuk mendapatkan pekerjaan

di perusahaan berdasarkan pendidikan dan keahliannya. Dalam penjelasan Pasal 62 ayat (2) UU Otsus Papua disebutkan bahwa pengutamaan kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan bagi orang asli Papua tersebut merupakan suatu langkah afirmatif dalam rangka pemberdayaan di bidang ketenagakerjaan. Dengan bekerja, orang Papua diharapkan meningkat kualitasnya karena adanya transfer ilmu dan teknologi. Begitu pula dengan adanya upah yang diterima diharapkan kesejahteraan rakyat Papua juga meningkat sehingga kemiskinan di Papua pada akhirnya dapat diatasi.

Agar penyertaan modal Pemda Papua pada pihak ketiga dapat berjalan dengan baik maka sangatlah penting untuk dilakukan pembinaan dan pengawasan. Terkait dengan hal ini, perlu kiranya mengkaji dan mempertimbangkan untuk mengatur kembali aturan pembinaan dan pengawasan yang terdapat dalam Perda No. 1 Tahun 1991. Dalam Perda tersebut diatur bahwa Gubernur perlu melakukan pembinaan dan pengawasan umum secara berdaya guna dan berhasil guna terhadap penyertaan modal Pemda Papua pada pihak ketiga. Untuk tercapainya daya guna dan hasil guna pengelolaan penyertaan modal Pemda Papua pada pihak ketiga, dapat ditunjuk Badan Pengelola sebagai aparat pelaksana yang membantu Pemda dalam mengurus, mengendalikan serta memperkembangkan penyertaan modal Pemda Papua pada pihak ketiga. Apabila pembentukan Badan Pengelola tersebut dirasakan tidak efisien, maka dapat diambil kebijakan dengan cara menunjuk aparat daerah yang telah ada dan bidang tugasnya berkaitan dengan penyertaan modal Pemda Provinsi Papua pada pihak ketiga, dalam hal ini Dinas Pendapatan Daerah. Dengan adanya Badan Pengelola diharapkan pengelolaan penyertaan modal Pemda Provinsi Papua pada pihak ketiga dapat diikuti perkembangannya secara berkelanjutan, dipertanggungjawabkan secara jelas, dan benar-benar berada dalam satu wadah dan satu atap sehingga penyertaan modal dapat dilakukan dengan baik.

BAB V

PELAKSANAAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH PROVINSI PAPUA

Dalam tataran implementasi, meskipun Perdasi tentang tata cara penyertaan modal belum terbentuk, Pemerintah Provinsi Papua telah melakukan penyertaan modalnya pada pihak ketiga, dengan tetap berpedoman atau berpegang pada Perda No. 1 Tahun 1991. Sebagai contoh, penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua pada pendirian perseroan terbatas (PT) Papua Gracia Airlines yang diatur dalam Perda Provinsi Papua No. 6 Tahun 2006 (selanjutnya disebut dengan Perda No. 6 Tahun 2006) tentang Penyertaan Modal Daerah pada Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Papua Gracia Airlines.

Secara ringkas, dalam Perda No. 6 Tahun 2006 diatur bahwa Pemerintah Provinsi⁸⁵ bersama-sama dengan PT. Tradevest Gracia Indonesia mendirikan PT. Papua Gracia Airlines, yang berkantor pusat di Jayapura. Perseroan melakukan usaha-usaha di bidang transportasi udara, yang mempunyai peranan yang sangat penting di dalam pertumbuhan perekonomian terutama di daerah-daerah pedalaman dan terpencil. Modal dasar yang disepakati oleh kedua belah pihak pada saat pendirian perseroan sebesar Rp. 16 miliar, dengan struktur modal perseroan terdiri atas 49% modal daerah dan 51% modal PT Tradevest Gracia Indonesia. Penyertaan modal daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Papua, dan pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Gubernur. Laba yang diperoleh perseroan dibagi kepada masing-masing persero sesuai dengan jumlah saham yang dimiliki, dan bagian laba untuk Pemerintah Provinsi disetor ke kas daerah sebagai penerimaan daerah. Laba yang diperoleh Pemerintah Provinsi juga dapat didivestasikan atau diinvestasikan kembali sebagai modal. Jumlah saham yang didivestasikan maksimum 60% dari total 49% saham yang dimiliki Pemerintah Provinsi Papua.

85 Berdasarkan Pasal 1 huruf b Perda No. 6 Tahun 2006, yang dimaksud dengan Pemerintah Provinsi adalah Pemerintah Provinsi Papua

Dalam penyertaan modal tersebut, Gubernur dengan dibantu oleh Sekretaris Daerah memiliki kewenangan melakukan pengawasan.

Dari pengaturan tersebut, mengingat penyertaan modal masih berpegang pada Perda No. 1 Tahun 1991, maka wajar jika pengaturan hanya berkaitan dengan tata cara penyertaan modal, dan belum menyentuh aspek kekhususan-kekhususan yang ada di Provinsi Papua seperti perlunya penilaian atau pengkajian penyertaan modal dengan melibatkan MRP, dibukanya partisipasi masyarakat dan pentingnya pemberdayaan/ pembangunan bidang ketenaga kerjaan. Hal ini dikhawatirkan dapat mengakibatkan timbulnya anggapan bahwa pembangunan investasi, khususnya penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua telah "meninggalkan" rakyat Papua.

Sebagaimana dikemukakan oleh MRP, sampai saat ini pelaksanaan penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua belum melibatkan MRP.⁸⁶ Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UU Otsus Papua, tugas dan wewenang MRP diantaranya adalah memberikan saran, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua; memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan memberikan pertimbangan kepada DPRD, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua. Berpijak pada tugas dan wewenang tersebut, sebagaimana dikemukakan oleh MRP, prosedur penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Provinsi Papua harus ada

86 Jawaban tertulis MRP terhadap pertanyaan penelitian yang diajukan kepada MRP

pertimbangan dan persetujuan dari MRP, apalagi jika penyertaan modal tersebut menyangkut hak-hak orang asli Papua.⁸⁷

Sedangkan di bidang ketenagakerjaan, penyertaan modal juga dimungkinkan belum memberikan kesempatan atau keutamaan bagi rakyat Papua untuk bekerja di perusahaan disebabkan dari sisi bisnis perusahaan akan cenderung untuk mempekerjakan SDM yang berkualitas baik. Mengingat kualitas SDM Papua rata-rata masih rendah maka mereka akan kalah bersaing dengan orang luar Papua dalam mendapatkan pekerjaan di perusahaan sehingga timbulah kesenjangan sosial antara orang Papua dengan orang luar Papua. Kondisi ini dikhawatirkan dapat menimbulkan kecemburuan orang Papua terhadap orang luar Papua yang pada akhirnya dapat berdampak pada terjadinya kerusuhan sosial. Mempertimbangkan kondisi tersebut maka wajar jika Ketua Komisi F Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) berpendapat untuk sementara investasi yang terkait dengan sumber daya alam (SDA) yang tidak tergantikan sebaiknya tidak dibuka terlebih dahulu untuk investor selain untuk rakyat Papua karena SDM yang ada di Papua kualitasnya masih rendah dan belum siap sehingga dikhawatirkan yang menikmati kekayaan alam tersebut adalah orang luar Papua.⁸⁸

Menanggapi pendapat Ketua Komisi F DPRP, Purnama menyatakan tidak setuju karena dapat menghambat pembangunan perekonomian di Papua yang akhirnya dapat merugikan rakyat Papua, apalagi investasi memiliki banyak manfaat sebagai berikut:⁸⁹

- a. Menciptakan lapangan kerja baru, baik langsung atau tidak langsung.
- b. Meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat
- c. Investasi di salah satu sektor akan menciptakan *multiplier effect* bagi sektor lain.

87 *Ibid*

88 Ketua Komisi F Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), *op.cit.*

89 Purnama *Op.cit.* Dalam wawancara tersebut Purnama mencatat tulisan Kepala BPID Provinsi Papua, "Kebijakan dalam Mendorong Investasi di Provinsi Papua", makalah disajikan pada "Dialog Investasi Kabupaten Jayapura dalam Rangka Pemberdayaan Masyarakat, Oktober 2005."

- d. Mempercepat pertumbuhan wilayah.
- e. Mempercepat transfer teknologi dan pengembangan SDM.
- f. Meningkatkan penerimaan pajak negara.
- g. Meningkatkan pendapatan daerah melalui retribusi dan pajak daerah.

Lebih lanjut Purnama menjelaskan untuk mengatasi kekhawatiran Ketua Komisi F DPRP, BPID telah melakukan berbagai upaya diantaranya telah berkoordinasi dengan Dinas Tenaga Kerja dengan melibatkannya dalam perencanaan investasi. Mekanisme yang dilakukan adalah jika ada investor yang akan masuk dan sedang mengurus ijin di BPID, maka BPID akan memberitahukan kepada Dinas Tenaga Kerja untuk menyiapkan SDM melalui pelatihan-pelatihan sesuai dengan bidang investasi yang bersangkutan. BPID juga telah mengirim surat kepada Gubernur untuk membuat Perdasus tentang Ketenagakerjaan yang mengatur pemanfaatan tenaga kerja asli Papua. Dalam Perdasus tersebut perlu diatur berapa persen *local contain* tenaga kerja asli Papua yang harus digunakan, dimana *local contain* tersebut tidak mungkin 100% karena akan menyulitkan investor mengingat kualitas SDM Papua masih rendah sehingga jika hal itu dipaksakan dikhawatirkan investor justru tidak mau datang dan lebih memilih alternatif untuk berinvestasi ke daerah/wilayah lain di luar Papua. Upaya lainnya adalah menyelenggarakan pelatihan kerja untuk SDM Papua. Dalam hal ini investor juga diminta untuk melakukan pelatihan-pelatihan dan pengembangan SDM baik terhadap tenaga kerja yang bekerja pada perusahaannya maupun pada penduduk setempat.⁹⁰

Selain masalah ketenagakerjaan, masalah lain yang cukup krusial berkaitan dengan pelaksanaan penyertaan modal atau investasi adalah masalah pertanahan. Sebagaimana dijelaskan oleh Purnama, masalah tanah merupakan masalah yang cukup sensitif di Papua yang dapat mengakibatkan terjadinya konflik. Tanah Papua merupakan tanah adat, bukan tanah milik

90 Purnama, *op.cit.*

perorangan maupun milik negara sehingga pemiliknya adalah turun temurun. Konflik timbul karena generasi penerus merasa belum menerima uang pembayaran tanah yang sebenarnya telah dibayarkan pada generasi sebelumnya.⁹¹

Sebagai upaya untuk menghindari konflik, sebagaimana dipaparkan oleh Johan {Dosen Pertanian Universitas Cendrawasih (UNCEN)} pembelian tanah adat di Papua perlu diikuti dengan pelepasan tanah adat sebagai bentuk kesepakatan dengan masyarakat adat yang bersangkutan. Pelepasan tanah adat dilakukan di lokasi, di tanah adat dan di hadapan masyarakat adat. Pelepasan tanah adat dibuktikan dengan surat atau sertifikat pelepasan tanah adat yang ditandatangani oleh para ketua adat yang mempunyai kompetensi atas tanah adat yang bersangkutan. Surat tersebut bernama Berita Acara Pelepasan Hak atas Tanah Adat dan berfungsi sebagai bukti jual beli jika kelak di kemudian hari ada perselisihan atau tuntutan dari anggota masyarakat adat atau ahli warisnya. Sertifikat pelepasan tanah adat inilah yang menjadi landasan atau dasar dibuatnya sertifikat tanah dan harus dibuat terlebih dahulu sebelum sertifikat tanah dibuat.⁹² Namun masalahnya, sebagaimana dikemukakan oleh Emil sampai saat ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) Papua belum memiliki atau menginventarisir tanah-tanah adat di Papua sehingga cukup sulit untuk mengidentifikasi tanah adat di lapangan.⁹³ Untuk itu, sebagaimana dijelaskan oleh Purnama, Gubernur menyarankan untuk memperoleh tanah adat dengan menyewa atau pun dengan bentuk *equity partisipation* guna menghindari konflik.⁹⁴

Mempertimbangkan berbagai permasalahan tersebut dalam praktek pelaksanaan penyertaan modal Pemerintah Provinsi

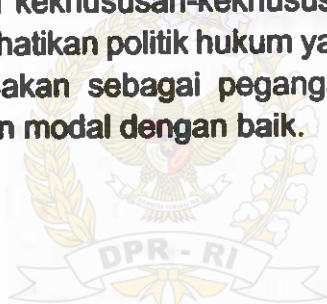
91 *Ibid*

92 Johan (Dosen Pertanian Fakultas Hukum UNCEN) dan Martinus Solossa (Dekan Fakultas Hukum UNCEN), wawancara dilakukan pada tanggal 6 September 2007 di UNCEN dalam suatu forum yang dihadiri oleh jajaran pengajar (dosen) Fakultas Hukum UNCEN.

93 Emil (Kepala Badan Pertanahan Nasional Papua/BPN-Papua), wawancara dilakukan pada tanggal 5 September 2007 di kantor BPN-Papua

94 Purnama, *op.cit*

Papua, maka Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua harus segera dibentuk. Perdasi tata cara penyertaan modal yang nantinya menggantikan Perda No. 1 Tahun 1991 harus mengakomodasi kekhususan-kekhususan yang ada di Papua dan harus memperhatikan politik hukum yang bersifat permanen agar dapat digunakan sebagai pegangan/pedoman untuk melakukan penyertaan modal dengan baik.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

UU Otsus Papua tidak hanya ditujukan untuk menjaga persatuan-kesatuan dan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), melainkan juga untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua. Untuk itu, UU Otsus Papua memberi kewenangan yang luas kepada Provinsi Papua dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri sesuai dengan kekhususan-kekhususan yang ada di Papua. Di bidang perekonomian, salah satu kewenangan yang diatur dalam UU Otsus Papua adalah kewenangan Pemerintah Provinsi Papua untuk melakukan penyertaan modal pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Papua.

Kebijakan dasar (*basic policy*) dari diaturnya penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua dalam UU Otsus Papua adalah karena penyertaan modal memberikan banyak manfaat bagi Provinsi dan rakyat Papua yang pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua. Kebijakan dasar lainnya adalah agar Pemerintah Provinsi Papua memiliki pedoman atau pegangan yang baik dalam melakukan penyertaan modal. Pedoman ini penting mengingat Perda No. 1 Tahun 1991 seharusnya sudah tidak berlaku lagi dan karenanya sudah tidak bisa digunakan sebagai pedoman dalam melakukan penyertaan modal dengan baik.

Penyertaan modal tidak dijabarkan secara detil dalam UU Otsus Papua. Di dalam UU tersebut, penyertaan modal hanya dijabarkan dalam Pasal 41 ayat (1) yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Provinsi Papua untuk dapat melakukan penyertaan modal pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah Provinsi Papua. Sedangkan untuk tata caranya, Pasal 41 ayat (2) UU Otsus Papua mendelegasikannya untuk menjabarkan

lebih lanjut ini Perdasi tentang tatacara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua belum terbentuk karena adanya berbagai kendala.

Sampai saat ini Pemerintah Provinsi Papua masih berpegang pada Perda No. 1 Tahun 1991 dalam melakukan penyertaan modal dan karenanya belum mengakomodasi kekhususan-kekhususan yang ada di Papua diantaranya optimalisasi dana otsus untuk penyertaan modal, keterlibatan MRP dalam pengkajian penyertaan modal, dibukanya partisipasi masyarakat, dan dibukanya kesempatan yang luas bagi rakyat Papua untuk bekerja di perusahaan. Selain itu juga ada beberapa masalah yang perlu mendapat perhatian agar penyertaan modal benar-benar memberikan manfaat bagi rakyat Papua secara optimal. Beberapa masalah tersebut adalah masih rendahnya SDM Papua dan belum terinventarisirnya tanah adat di Papua.

B. Rekomendasi

Perdasi tentang tata cara penyertaan modal Pemerintah Provinsi Papua pada BUMN dan perusahaan swasta yang bedomisili dan beroperasi di wilayah Papua perlu segera dibentuk untuk menggantikan Perda No. 1 Tahun 1991 yang seharusnya sudah tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai pegangan/pedoman dalam melakukan penyertaan modal. Pembentukan Perdasi tersebut harus mengakomodasi kekhususan-kekhususan yang ada di Papua, selain juga harus memperhatikan politik hukum Indonesia yang bersifat permanen diantaranya pengakuan terhadap hukum adat yang berlaku di Papua dan perlindungan terhadap hak asasi orang Papua.

Tanah (adat) memiliki arti yang sangat penting bagi rakyat Papua. Oleh karena itu masalah tanah merupakan masalah yang cukup sensitif di Papua yang dapat mengakibatkan terjadinya konflik. Untuk itu, pembelian tanah adat untuk investasi harus dilakukan dengan upacara pelepasan tanah

adat yang dibuktikan dengan Berita Acara Pelepasan Hak atas Tanah Adat. Untuk kepentingan ini maka BPN-Papua hendaknya segera menginventarisir tanah-tanah adat di Papua untuk mengantisipasi terjadinya konflik di kemudian hari.

Rakyat Papua perlu diberi kesempatan dan diutamakan untuk bekerja di perusahaan agar penyertaan modal dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua. Terkait dengan hal ini, mengingat kualitas SDM masih cukup rendah, maka perlu dilakukan pembangunan SDM Papua secara terus menerus guna meningkatkan kualitas SDM Papua. Beberapa upaya yang dapat dilakukan diantaranya adalah melakukan pelatihan kerja dan magang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Papua.
*Laporan Akhir Studi Peluang dan Kendala dalam Melakukan
Investasi di Provinsi Papua*. 2005.

Catatan Editor. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah*. Editor:
abdul Gaffar Karim. Co-Editor: Amirudin, Mada Sukmajati,
Nur azizah. Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial
dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta:
Pustaka Pelajar.

CFG. Sunaryati Hartono. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem
Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.

Hans Kelsen. "Teori Hukum Murni-Dasar-dasar Ilmu Hukum
Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif".
terjemahan Somardi. Rimdi Press, 1995

Hikmahanto Juwono. "*Politik Hukum Undang-undang Bidang
Ekonomi di Indonesia*". Hand Out kuliah Kebijakan
Pembangunan Hukum Program Doktor (S3) Universitas
Islam Indonesia (UII).

Kepala BPID Provinsi Papua. "*Kebijakan dalam Mendorong
Investasi di Provinsi Papua*". Makalah disajikan pada
"Dialog Investasi Kabupaten Jayapura dalam Rangka
Pemberdayaan Masyarakat". Oktober 2005.

Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan
Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius,
1998.

Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES,
1998.

Muhammad Djumhana. *Pengantar Hukum Keuangan Daerah
dan Himpunan Peraturan Perundang-undangan di Bidang
Keuangan Daerah*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2007.

Sri Djoharwinarli. *"Otonomi: Peluang atau Beban Daerah?"* dalam Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia. Editor: Abdul Gaffar Karim. Co-Editor: Amiridun, Mada Sukmajati, dan Nur Azizah. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sudarto. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1981.

Yorrys TH Raweyai. *Mengapa Papua Ingin Merdeka*. Jayapura: Presidium Dewan Papua. 2002.

Peraturan Perundang-undangan:

UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus

UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Surat Kabar:

Harlan Sumarsono, MIR. Perlu Tim Mempercepat Pengembangan Bisnis dan Investasi. *Suara Pembaruan*, tanggal 28 November 2006.

Website:

"Politik Hukum". unisri.ac.id/anita/wp-content/uploads/2009/03/ringk-pol-huk.do. diakses 5 Juni 2009.

Yuswanto. *Politik Hukum Otonomi Daerah*. Disampaikan pada Kuliah Hukum Otonomi Daerah Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung. blog.unila.ac.id/pdih/files/2009/04/hkm-ttp-4.ppt - . diakses tanggal 9 Juni 2009.

Sekilas tentang Penulis

DR. Inosentius Samsul, SH., MH., lahir di Pembe, Manggarai Timur, NTT, 10 Juli 1965. Pendidikan Sarjana Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, lulus tahun 1989. Magister Ilmu Hukum Ekonomi Program Pascasarjana Universitas Tarumanagara, Jakarta pada tahun 1997. Menyelesaikan Doktor Ilmu Hukum Bidang Ekonomi dari Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2003. Mulai bekerja sebagai Peneliti Bidang Hukum di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1990. Selain bekerja di DPR RI, penulis menjadi Staf Pengajar Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia dan beberapa Universitas lainnya seperti Universitas Pancasila, Universitas Kristen Indonesia, Universitas 17 Agustus 1945, Universitas Katolik Atma Jaya, dan Universitas Mahendradatta, Denpasar, Bali untuk mata kuliah Hukum Perlindungan Konsumen, Teori Hukum, Hukum dan Pembangunan, Hukum dan Kebijakan Publik, Ilmu Perundang-Undangan, dan *Legislative Drafting*. Menjadi narasumber dalam seminar nasional dan internasional serta training keparlemenan untuk Anggota DPRD yang diselenggarakan oleh Badan Pendidikan dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. Anggota Asosiasi Ahli Hukum Perlindungan Konsumen Internasional dan *ASEAN University Network*. Kegiatan terakhir mengikuti *Training Legislative Research and Analysis* di Congress Amerika Serikat, Washington, D.C pada tanggal 6-18 Desember 2009.

Sulasi Rongiyati, SH., MH., lahir di Purwokerto April 1968. Pendidikan S1 ilmu hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto pada tahun 1991 dan Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia dengan program kekhususan hukum ekonomi pada tahun 2004. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1998 sebagai peneliti bidang hukum ekonomi di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Jabatan saat ini adalah Peneliti Muda dengan pangkat Penata Muda Tingkat I Golongan III/d. Bertugas

sebagai pendamping/Ahli dalam pembahasan beberapa Rancangan Undang-Undang di DPR RI, terakhir pada Pansus RUU tentang Paket Perubahan Undang-Undang Perbankan (RUU tentang Perubahan UU Ketentuan Umum Perpajakan; RUU tentang Perubahan UU tentang Pajak Penghasilan; RUU tentang Perubahan UU Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah) dan RUU tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

Dian Cahyaningrum, S.H. M.H., lahir di Demak, Mei 1973. Pendidikan S1 ilmu hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro pada tahun 1996. Magister ilmu hukum diselesaikan di Universitas Indonesia tahun 2004 dengan program kekhususan Hukum Ekonomi. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI mulai tahun 1999 sebagai peneliti bidang hukum ekonomi pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Jabatan saat ini adalah Peneliti Muda dengan pangkat/golongan Penata Tingkat I (Golongan III/d). Ditugaskan sebagai Tim Pendamping pembahasan beberapa Rancangan Undang-Undang di DPR, terakhir pada Pansus RUU tentang Perseroan Terbatas dan Pansus RUU tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Beberapa penelitian yang telah dilakukan diantaranya privatisasi sumber daya air, membangun *good corporate governance* (GCG) pada BUMN, dan pengelolaan investasi di wilayah perbatasan.