

KEWENANGAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM DALAM BINGKAI OTONOMI KHUSUS DI PAPUA

THE AUTHORITY OF NATURAL RESOURCES MANAGEMENT IN THE SCOPE OF SPECIAL AUTONOMY IN PAPUA

Efendi

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh, 23111
E-mail: efendi.idris1967@gmail.com

Diterima: 08/03/2017; Revisi: 29/03/2017; Disetujui: 07/04/2017

ABSTRAK

Provinsi Papua memiliki begitu banyak sumber daya alam, tetapi masyarakatnya masih hidup dalam keterbelakangan dan serba kekurangan. Kondisi ini menjadi pemicu timbulnya konflik di Papua. Untuk mengatasi persoalan dimaksud melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 2008, Provinsi Papua diberikan status sebagai daerah otonomi khusus dengan berbagai kewenangan, salah satu kewenangan dimaksud adalah dalam bidang pengelolaan sumber daya alam. Pemberian kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam ini dimaksudkan sebagai upaya untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, sehingga masyarakat Papua dapat hidup lebih makmur dan sejahtera.

Kata Kunci: Kewenangan Pengelolaan, Sumber Daya Alam, Otonomi Khusus, Papua.

ABSTRACT

Papua Province has a lot of natural resources, but the people still live poverty. The condition has caused a conflict in Papua. In order to handle the problems, the Act Number 21, 2001 has awarded the province as special autonomy with several authorities; one of these is in the field of managing natural resources. The provision in the field of managing natural resources is aiming at increasing the income of people of Papua Province hence they will be living in wealth and prosperity.

Keywords: The Authority Management, Natural Resources, Special Autonomy, Papua.

PENDAHULUAN

Provinsi Papua memiliki keunikan, hal ini dikarenakan Papua merupakan satu-satunya wilayah di Indonesia yang menjadi tempat pertemuan antara pengaruh Benua Asia Daratan dengan Benua Australia. Kondisi ini menyebabkan keanekaragaman hayati di Papua menjadi sangat tinggi.

Bahkan menurut hasil kajian *World Wildlife Fund* (WWF) terdapat 14 ekoregion di Papua yang terdiri dari 12 ekoregion daratan dan 2 ekoregion lautan.¹

Provinsi Papua didirikan berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-kabupaten Otonom di Propinsi Irian Barat dan Undang-Undang No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Irian Jaya Tengah, Kabupaten Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.

Secara umum, penduduk Papua dibagi dalam empat kelompok yaitu Papua Asli², Papua Peranakan, Papua Kelahiran, dan pendatang. Menurut M.T. Walker dan J.R. Mansoben,³ bahwa keanekaragaman orang Papua bertalian erat dengan pola adaptasi sosio-ekonomi penduduk pada zona ekologi utama, yang terdiri dari: Pertama, ekologi rawa, daerah pantai, dan muara sungai; kedua, dataran pantai; ketiga, kaki gunung dan lembah-lembah kecil; dan keempat pegunungan tinggi.

Kondisi ekologi yang beragam di atas menunjukkan Provinsi Papua memiliki kekayaan alam yang melimpah. Berdasarkan data Bappeda Provinsi Papua pada tahun 2009, sumber daya alam di Provinsi Papua cukup banyak meliputi; 2,5 miliar ton kandungan cadangan bahan tambang emas dan tembaga, 540 juta meter kubik potensi lestari kayu komersial, dan 9 juta hektar hutan konversi

¹Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Pemerintah Provinsi Papua dan Pusat Penelitian Sumber Daya Alam dan Lingkungan, Lembaga Penelitian Universitas Padjajaran, *Kajian Holistik Penyusunan Draft Akademis Rancangan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Provinsi Papua*, 2003, hlm. 10-11. Bandingkan, Efendi, *Penerapan Prinsip Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Peraturan Perundang-undangan Bidang Sumber Daya Alam (Studi Perspektif Politik Pembangunan Hukum)*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 58, 2012.

² Dalam Pasal 1 huruf t Undang-Undang No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, yang disebut sebagai orang asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat.

³ Dalam Agung Djojosoekarto dkk, *Kinerja Otonomi Khusus Papua*, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, Jakarta, 2008, hlm 7.

perkebunan skala besar. Selain itu ditambah lagi dengan Panjang pantai wilayah papua mencapai 2.000 mil, luas perairan 228.000 km², dan 1,3 juta ton potensi lestari perikanan per tahun.⁴

Sumber daya alam yang begitu besar sebagaimana disebutkan di atas tersebar hampir merata di seluruh wilayah Papua, mulai dari Kota dan Kabupaten Sorong, Mimika, Fak-Fak, Nabire, Puncak Jaya, Paniai, Manokwari, Yapen Waropen, Biak, Kota dan Kabupaten Jayapura, Jayawijaya serta Kabupaten Biak-Numfor dan Merauke.⁵

Meskipun Provinsi Papua memiliki begitu banyak sumber daya alam, tetapi masyarakatnya masih hidup dalam keterbelakangan dan serba kekurangan, sehingga hal ini menjadikan persoalan sebagai salah satu sumber konflik. Data yang dikumpulkan oleh Tifa dalam Kajian Dinamika Konflik dan Kekerasan di Indonesia, memperlihatkan bahwa konflik tentang sumber daya alam menyumbang 38% dari total konflik dan kekerasan yang ada di wilayah ini. Rata-rata sebanyak 86 insiden per tahun yang terjadi lantaran perebutan sumber daya alam.⁶

Atas dasar kondisi masyarakat yang demikian kepada Propinsi Papua berdasarkan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang) diberikan status sebagai daerah otonomi khusus dengan berbagai kewenangan. Hal ini dimaksudkan sebagai upaya untuk meminimalisir konflik lebih jauh di bidang sumber daya alam. Kondisi Papua yang saat ini berstatus sebagai daerah otonomi khusus, maka penting kiranya untuk melakukan kajian

⁴ Ikrar Nusa Bhakti dan Natalius Pigay, *Menemukan Akar Masalah dan Solusi Atas Konflik Papua: Supenkah?*, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 9, No. 1, 2012, hlm. 2.

⁵ Frans A. Wospakrik, *Kontribusi MRP dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Hak-Hak Masyarakat Adat Papua*, www.fisip.ui.ac.id, akses tanggal 31 Mei 2013.

⁶ Sri Yanuarti, *Kemiskinan dan Konflik Papua di Tengah Sumber Daya Daya yang melimpah*, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 9, No. 1, 2012, hlm. 34.

berkaitan dengan dasar dan alasan pemberian status otonomi khusus bagi Provinsi Papua serta kewenangan Papua dalam pengelolaan sumber daya alam.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah selain menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*), juga menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan sejarah digunakan untuk mengetahui filosofi yang melandasi pemberian status otonomi khusus bagi Provinsi Papua. Sedangkan pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengungkapkan kewenangan yang diberikan kepada Provinsi Papua dalam pengelolaan sumber daya alam.

Data dalam penelitian ini hanya bersumber pada data sekunder, yaitu dikumpulkan melalui kajian kepustakaan (*library research*) dengan mendatangi berbagai perpustakaan guna mendapatkan bahan hukum. Selain itu bahan hukum dalam penelitian ini juga dikumpulkan dengan cara menggunakan teknologi elektronik yaitu dengan mengunduh berbagai situs internet yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Analisis data dilakukan secara diskriptif yaitu dengan pemaparan pemikiran yang berkaitan dengan dasar alasan pemberian status otonomi khusus bagi Provinsi Papua dan kewenangannya dalam pengelolaan sumber daya alam.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Dasar dan Alasan Pemberian Status Otonomi Khusus Kepada Papua

Kondisi keterbelakangan masyarakat Provinsi Papua secara internal, disebabkan lima hal utama, yaitu:⁷

- a. Sebagian besar masyarakat Papua hidup dalam kondisi keterbelakangan;

⁷Agung Djojosoekarto dkk, *Op.Cit*, hlm. 14.

- b. Tidak terdapat infrastruktur fisik, berupa transportasi dan telekomunikasi yang memadai;
- c. Rendahnya tingkat kesejahteraan dan kesehatan karena rendahnya tingkat pendidikan;
- d. Rendahnya kemampuan sumber daya manusia (masyarakat);
- e. Rendahnya kemampuan dari sumber daya manusia di jajaran elit lokal untuk menjadi bagian dari sistem pemerintahan modern.

Kondisi keterbelakangan yang ada pada masyarakat Papua sebagaimana disebut di atas menjadi dasar pertimbangan untuk diberikan status otonomi khusus bagi Provinsi Papua. Pertimbangan ini terlihat pada beberapa bagian menimbang dari Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, yaitu:

- a. Masyarakat Papua sebagai insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab, menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar;
- b. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini 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 di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua;
- c. Pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua;
- d. Dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan

kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan beberapa pertimbangan yang disebutkan dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, pemberian status otonomi khusus kepada Provinsi Papua, dimaksudkan supaya masyarakat Papua mendapatkan manfaat dari sumber daya alam yang dimilikinya. Sehingga keinginan rakyat Papua untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dapat diminimalkan bahkan dihilangkan. Bahkan lebih jauh pemberian otonomi khusus ini ditujukan untuk mereduksi konflik separatisme di daerah sekaligus juga upaya negara untuk mengakui entitas yang terlebih dahulu hadir sebelum NKRI berdiri.⁸

Dasar hukum keluarnya Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 adalah Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Dalam ketetapan ini adanya suatu penekanan tentang pentingnya mewujudkan otonomi khusus bagi daerah tersebut melalui suatu peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang. Kemudian otonomi khusus bagi Provinsi Papua ini direalisasikan dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001.

Adapun muatan materi yang termaktub dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 antara lain meliputi: (1) pembagian kewenangan antara pusat dengan daerah, melalui kebijakan desentralisasi yang lebih memadai; (2) pengakuan identitas dan hak warga asli (*indigenous people*) yang menjadi kelompok rentan di Papua untuk membangun keragaman relasi kehidupan yang sehat; dan (3) peningkatan alokasi dalam pembangunan dalam rangka pemulihan dan peningkatan kapasitas ekonomi masyarakat, terutama kelompok rentan di Papua.

⁸ Wasisto Raharjo Jati, *Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 4, Desember 2012, hlm. 761. Bandingkan Efendi, *Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Alam pada Era Otonomi Khusus di Aceh*, Yustisia, No. 108, 2014.

Muatan-muatan materi yang ada dalam Undang-Undang No. 21 tahun 2001, menjadi dasar hukum dan sarana kebijakan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas dan khusus kepada pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota untuk mengatur dan mengurus sendiri. Kewenangan tersebut meliputi proses penyelenggaraan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan sumber daya alam untuk peningkatan kualitas hidup masyarakat.⁹ Sehingga dapat terwujud keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap hak asasi manusia, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua dalam rangka kesejahteraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.¹⁰

Pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua sangat beralasan. Hal ini dikarenakan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, tercapainya kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia bagi masyarakat Papua. Selain itu juga selama ini pemanfaatan hasil kekayaan alam belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli.¹¹

Secara konstitusional menurut Andi Abidin R,¹² pemberian otonomi khusus dapat diterima dengan beberapa alasan:

- a. Otonomi khusus merupakan asas desentralisasi sebagai perwujudan demokrasi di Indonesia. Konstitusi disusun dalam kerangka negara kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah

⁹Bambang Sugiono, Maftuh Effendi, dan Yusak E. Reba, *Menggerakkan Masyarakat Papua Menghadapi Korupsi*, dalam Dadang Triasongko dkk (editor), *Melawan Korupsi: Dari Aceh Sampai Papua*, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 190.

¹⁰ Andi Abidin, *Otonomi Khusus Dalam Negara Kesatuan Menurut Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makasar, hlm. 359, 2012

¹¹*Ibid*, hlm. 360.

¹² *Ibid*, hlm. 369-372.

- secara adil dan bijaksana, sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka negara kesatuan;
- b. Pemberian otonomi khusus mendorong berkembangnya prakarsa sendiri dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa tersebut dapat tercapai demokrasi berupa pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat;
 - c. Sebagai instrumen dalam mewujudkan tujuan negara. Untuk pencapaian kesejahteraan ditengah keadaan masyarakat yang plural diperlukan instrumen yang ampuh dan tepat. Adapun instrumen tersebut adalah berupa otonomi khusus. Hal ini dikarenakan daerah-daerah yang lebih tahu tentang apa yang dibutuhkan oleh masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan;
 - d. Otonomi khusus sebagai alat penjaga keutuhan negara. Sehingga dapat meredam keinginan-keinginan untuk melepaskan diri dari wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga daerah-daerah yang berstatus otonomi khusus ini dapat menjalankan tuntutan kebutuhan masyarakat di daerahnya tanpa harus berpisah dari Indonesia.

Alasan-alasan pembenaran pemberian otonomi khusus sebagaimana disampaikan oleh Andi Abidin R, terlihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 21 Tahun 2001. Dalam penjelasan umum undang-undang ini disebutkan bahwa otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi 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.

Dengan kewenangan tersebut di atas, berarti pula adalah kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan dalam hal ini adalah:

- a. Ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua;
- b. melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua; dan
- c. pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat.

Berkaitan dengan kewenangan yang lebih luas yang diberikan pada Provinsi Papua sebagaimana termaktub dalam penjelasan umum di atas, bermakna pula tanggung jawabnya juga akan lebih besar. Artinya Provinsi dan rakyat Papua dalam menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu fokus dari otonomi khusus bagi Provinsi Papua adalah:

- a. Memperhatikan kekhususan pengaturan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi Papua;
- b. Pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar;
- c. Dengan upaya menyelenggarakan pemerintahan yang baik yang berbasis partisipasi rakyat, memperhatikan penduduk asli, dan mengedepankan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat;

- d. Pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

Untuk mewujudkan tujuan pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua sebagaimana disebutkan di atas, Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 memberikan dana Perimbangan bagian Provinsi Papua, Kabupaten/Kota Provinsi Papua. Adapun dana perimbangan tersebut meliputi:

- a. Bagi hasil pajak:

1. Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen);
2. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen); dan
3. Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20% (dua puluh persen).

- b. Bagi hasil sumber daya alam:

1. Kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
2. Perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
3. Pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen);
4. Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen); dan
5. Pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen).

Penerimaan dalam rangka Otonomi berupa Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen) berlaku untuk selama 25 (dua puluh lima) tahun. Mulai tahun ke-26 (dua puluh enam), penerimaan pertambangan ini menjadi 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan gas alam. Sedangkan penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan berlaku selama 20 (dua puluh) tahun.

Dengan adanya bagi hasil berupa pajak dan sumber daya alam yang memadai sebagaimana disebutkan di atas, Provinsi Papua dapat mengejar ketinggalannya dari daerah lain. Sehingga arah pencapaian kemakmuran rakyat Papua dapat tercapai dan dapat menghapuskan keinginan untuk berpisah dengan NKRI.

2) Kewenangan Papua dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Ketidakadilan dalam pengelolaan sumberdaya alam merupakan penyebab utama terjadinya konflik di Papua. Negara kerap kali memberikan konsesi kepada perusahaan untuk mengelola sumberdaya alam dengan mengabaikan hak-hak adat masyarakat Papua pribumi. Sehingga keterlibatan masyarakat asli dalam proses pembangunan menjadi terbatas.

Untuk memberikan rasa keadilan bagi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam diperlukan adanya pemberian kewenangan yang lebih luas kepada Provinsi Papua. Lahirnya Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, memberikan konsekuensi diperolehnya kewenangan yang luas dimaksud. Kewenangan yang luas tersebut tidak hanya kewenangan untuk pengelolaan sumber daya alam, tetapi juga memberdayakan potensi perekonomian, sosial, dan budaya. Termasuk juga memberikan peranan yang signifikan bagi orang asli Papua untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan daerah dan menentukan arah dan strategi pembangunan di Papua. Adanya kewenangan yang luas yang diberikan kepada Provinsi Papua ini menimbulkan perlakuan yang berbeda antara provinsi ini dengan provinsi lainnya. Terdapat hal-hal mendasar yang hanya berlaku bagi Provinsi Papua, tetapi tidak berlaku bagi provinsi lain di Indonesia. Sejalan dengan itu terdapat pula hal-hal yang berlaku bagi provinsi lain, tetapi tidak diberlakukan bagi Provinsi Papua. Hal-hal mendasar dimaksud antara lain ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam penjelasan ketentuan ini disebutkan secara konkrit berbagai kewenangan yang

diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota dalam urusan pemerintahan di daerahnya, tetapi bagi daerah yang berstatus otonomi khusus yaitu Provinsi Aceh dan Provinsi Papua ketentuan dimaksud tidak berlaku. Hal ini disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 yang menyatakan “Urusan pemerintahan di Provinsi Papua dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi khusus daerah yang bersangkutan”.

Selanjutnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan pengakuan akan berbagai kewenangan Pemerintah Provinsi Papua dalam mengurus urusan pemerintahannya, termasuk urusan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam. Hal ini terlihat dari ketentuan yang dimuat dalam Pasal 399 yang berbunyi: “Ketentuan dalam undang-undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan daerah tersebut.

Dari ketentuan di atas menunjukkan bahwa dasar hukum kewenangan pemerintah Provinsi Papua dalam mengurus urusan pemerintahan di daerahnya (termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam) adalah Undang-Undang No. 21 Tahun 2001.

Berkaitan dengan Kebijakan otonomi khusus bagi Provinsi Papua yang diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, pemerintah menyerahkan seluruh kewenangan kepada Pemerintah Provinsi Papua, kecuali 5 (lima) kewenangan yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah pusat, yaitu bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu dibidang lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan tertentu di bidang lain yang dimaksud disini adalah kewenangan pemerintah yang meliputi: kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan,

sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, kewenangan pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Pembagian kewenangan sebagaimana tersebut di atas disamping merupakan konsekuensi dari status otonomi khusus, sekaligus juga merupakan pengejawantahan dari penegakan prinsip-prinsip demokratisasi penyelenggaraan negara dengan memberikan kesempatan sebesar-besarnya kepada rakyat dan daerah untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan dan aspirasi masyarakat setempat. Melalui pendekatan seperti ini diharapkan akan memungkinkan pelaksanaan pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat dapat berlangsung secara efisien, efektif, aspiratif, akomodatif dan ekonomis.

Selain kewenangan sebagaimana dimaksud di atas, dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus kepada Provinsi Papua juga diberi kewenangan di bidang pengelolaan sumber daya alam. Hal ini tergambar dari bunyi ketentuan Pasal 38 dan Pasal 39 Undang-Undang No. 21 Tahun 2001.

Pasal 38 Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 menyatakan:

- (1) Perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global, diarahkan dan diupayakan 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 pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus.

Selanjutnya Pasal 39 Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 menyatakan: “Pengolahan lanjutan dalam rangka pemanfaatan sumber daya alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dilaksanakan

di Provinsi Papua dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, efisien, dan kompetitif.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 38 dan 39 Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, memperlihatkan bahwa Pemerintah Provinsi berwenang mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua, berupa pemberdayaan potensi perekonomian masyarakat, termasuk memberikan peran yang memadai bagi penduduk asli Papua. Untuk itu dalam pengelolaannya haruslah dilakukan dengan menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta memperhatikan prinsip-prinsip pelestarian lingkungan dan pembangunan berkelanjutan.

Selanjutnya berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam, Pasal 63 Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 menentukan bahwa, pengelolaannya haruslah berpedoman pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, pelestarian lingkungan, manfaat, dan keadilan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah. Lebih lanjut dalam Pasal 64 dikatakan: (1) Pemerintah Provinsi Papua berkewajiban melakukan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu dengan memperhatikan penataan ruang, melindungi sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati, sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati; (2) Untuk melindungi keanekaragaman hayati dan proses ekologi terpenting, Pemerintah Provinsi berkewajiban mengelola hutan lindung.

Pengelolaan secara terpadu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, dimaksudkan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijakan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup. Pengaturan yang dituangkan dalam Pasal 64 ayat (1) ini, sebenarnya merupakan pelimpahan wewenang pemerintah pusat pada Pemerintah Provinsi Papua dalam pengelolaan sumber daya alam.

Untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya alam terpadu di Provinsi Papua, diperlukan adanya partisipasi masyarakat. Partisipasi ini terutama diperlukan dalam penyusunan kebijakan

daerah (Perdasus dan Perdasi). Pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan bidang sumber daya alam ini dijamin oleh Undang-Undang No. 21 Tahun 2001. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah bidang sumber daya alam dimaksudkan supaya peraturan yang dilahirkan sesuai dengan cara berpikir, kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. Pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah ini tergambar dari bunyi pasal 63 ayat (3) Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, yang mengatakan, bahwa pemerintah provinsi wajib mengikutsertakan lembaga swadaya masyarakat (LSM) dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Berkaitan dengan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bidang sumber daya alam, maka posisi masyarakat Papua dalam pengaturan sumber daya alam tersebut adalah:¹³

- a. Berpartisipasi dengan sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pengelolaan sumberdaya alam dan Lingkungan hidup.
- b. Masyarakat adalah subjek utama pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk dipenuhinya kebutuhannya serta diberdayakan secara strategis dan mendasar.
- c. Pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup harus transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.

Selanjutnya dikaitkan dengan ketentuan Pasal 38, Pasal 39, Pasal 63 dan Pasal 64 Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, maka kekhususan di bidang sumber daya alam di Papua, mengandung makna pengelolaan sumber daya alam haruslah dilakukan dengan; (1) menghormati hak-hak masyarakat adat, (2) memberikan jaminan kepastian hukum, (3) memberikan manfaat, dan keadilan bagi masyarakat, (4) memperhatikan rencana tataruang wilayah, (5) memperhatikan

¹³ Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Pemerintah Provinsi Papua dan Pusat Penelitian Sumber Daya Alam dan Lingkungan, Lembaga Penelitian Universitas Padjajaran...*Op.Cit.*, , hlm. 137. Bandingkan Effendi dkk, *Sinergitas Penataan Ruang*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 52, Tahun XII, Desember 2010. Nina Mirantie Wirasaputri, *Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang dalam Kaitan Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 16 No. 1, April 2014.

prinsip-prinsip pelestarian lingkungan dan pembangunan berkelanjutan, (6) melakukan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu dan, (7) melindungi keanekaragaman hayati dan proses ekologi.

KESIMPULAN

Salah satu tujuan pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan ini, melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 2008, Papua diberikan berbagai kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam. Meskipun adanya kewenangan khusus dalam pengelolaan sumber daya alam guna peningkatan kesejahteraan masyarakat Papua, tetapi dalam pengelolaan sumber daya alam dimaksud haruslah tetap berpedoman pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, pelestarian lingkungan, manfaat, keadilan, memperhatikan rencana tata ruang wilayah serta menghormati hak-hak masyarakat adat dan adanya jaminan kepastian hukum bagi setiap orang.

DAFTAR PUSTAKA

- Agung Djojosoekarto dkk, 2008, *Kinerja Otonomi Khusus Papua, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta.
- Andi Abidin, 2012, *Otonomi Khusus Dalam Negara Kesatuan Menurut Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makasar.
- Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Pemerintah Provinsi Papua dan Pusat Penelitian Sumberdaya Alam dan Lingkungan, Lembaga Penelitian Universitas Padjajaran, *Kajian Holistik Penyusunan Draft Akademis Rancangan Peraturan Daerah Khusus (Perdapus) Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup Provinsi Papua*, Bandung, 2003.

- Bambang Sugiono, Maftuh Effendi, dan Yusak E. Reba, 2006, “Menggerakkan Masyarakat Papua Menghadapi Korupsi”, dalam Dadang Triasongko dkk (editor), *Melawan Korupsi: Dari Aceh Sampai Papua*, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, Jakarta.
- Efendi dkk, 2010, *Sinergisitas Penataan Ruang*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 52, Tahun XII, Desember.
- Efendi, 2012, *Penerapan Prinsip Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Peraturan Perundang-undangan Bidang Sumber Daya Alam (Studi Perspektif Politik Pembangunan Hukum)*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 58.
- Efendi, 2014, *Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Alam pada Era Otonomi Khusus di Aceh*, Jurnal Yustisia, No. 108.
- Frans A. Wospakrik, “Kontribusi MRP Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Hak-Hak Masyarakat Adat Papua”, www.fisip.ui.ac.id, akses tanggal 31 Mei 2013.
- Ikrar Nusa Bhakti dan Natalius Pigay, 2012, *Menemukan Akar Masalah Dan Solusi Atas Konflik Papua: Supenkah?*, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 9, No. 1.
- Nina Mirantie Wirasaputri, 2014, *Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang dalam Kaitan Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 16 No. 1, April.
- Sri Yanuarti, 2012, *Kemiskinan dan Konflik Papua di Tengah Sumberdaya Daya Yang Melimpah*, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 9, No. 1.
- Wasisto Raharjo Jati, 2012, *Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 4, Desember.