



**PEROLEHAN TANAH ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT
HUKUM ADAT PAPUA DALAM PROGRAM MIFEE
(MERAUKE INTEGRATED FOOD AND ENERGY STATE)
DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA**

Abstrak

Rika Maryam S.H., M.Kn

Dosen Sekolah Tinggi Hukum Galunggung

Email: rikamaryam27@gmail.com

ABSTRAK

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui proses perolehan tanah atas tanah ulayat dalam program *Merauke Integrated Food and Energi Estate* (MIFEE) apakah telah sejalan dengan prinsip perolehan tanah dalam hukum agraria nasional, dan untuk mengetahui pengaruh hukum adat yang timbul jika tanah ulayat dialihkan untuk kepentingan umum. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis empiris. Peralihan hak tanah ulayat untuk kepentingan umum. Serta potensi dampak dari Proyek *Merauke Integrated Food and Energi Estate* (MIFEE) terhadap kualitas kehidupan masyarakat adat setempat

Kata Kunci: Perolehan Tanah, Hak Ulayat, MIFEE.

ABSTRACT

This journal aims to determine the process of acquiring land for customary land in the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE) program. whether it is in line with the principle of land acquisition in national agrarian law, and to find out the effect of customary law that arises if customary land is transferred to public interests. The research method used is an empirical juridical research method. Transfer of customary land rights for the public interest. As well as the potential impact of the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE) Project on the quality of life of local indigenous peoples

Keywords: Land Acquisition, Customary Rights, MIFEE.

Pendahuluan

Hukum tanah nasional adalah konsep yang bermuara pada hukum adat yang mengadakan hak ulayat hukum adat di seluruh wilayah Indonesia yang sejak dahulu berada di Indonesia, pada saat sebelum merdeka. Ketidakjelasan yang mendetail terkait hak ulayat yang tertuan dalam pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang diakui hak ulayat dalam hukum pertanahan nasional.

Hak ulayat mendapatkan kekuasaan tertinggi dalam lingkungan hukum adat yang menjadi milik masyarakat, walaupun aturan didalam UUPA memberikan batasan yang mengatur eksistensi dari Hak ulayat tersebut pada hukum adat. Batasan tersebut berdasar pada masih adanya keterkaitan dan korelasi sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

Hak ulayat adalah hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Masyarakat memiliki hak untuk menguasai tanah dimana pelaksanaannya diatur oleh kepala suku atau kepala desa.¹ Hak ulayat adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang atau kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam maupun ke luar.²

Hak ulayat memiliki wewenang untuk :³

1. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah, persediaan, dan pemeliharaan tanah.
2. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dan tanah.
3. Menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (Jual beli, warisan).

Pengakuan terhadap keberadaan hak ulayat ini salah satunya tertuang dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua (Otsus Papua). Undang-undang ini memberikan pengakuan terhadap keberadaan hak ulayat yang ada di Papua.

UU Otonomi Khusus Papua dilatarbelakangi oleh keadaan masyarakat Papua yang masih memiliki perhatian serius di bidang pendidikan, ekonomi, budaya dan kebijakan sosial dibandingkan dengan kesejahteraan sebagian besar provinsi Indonesia lainnya. menimbulkan berbagai ketidakpuasan di Papua. . Awal era reformasi agama di Indonesia membuka pintu bagi beberapa gagasan baru untuk memecahkan persoalan serius yang dihadapi bangsa Indonesia. Terkait kasus Papua, MPR-RI saat itu menetapkan provinsi Irian Jaya yang saat ini menjadi provinsi Papua harus mendapat status otonomi khusus.

¹ R. G. Kertasapoetra, A. Setiabudi, Hukum Tanah, Jaminan Undang-Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, Jakarta, PT. Bina Aksara, 1985, hlm.88.

² Imam Sudiyat, Hukum Adat Sketsa Azas, Yogyakarta, Liberty, hlm. 1.

³ Ibid., Hlm. 56.

Istilah “otonomi” dalam Otonomi Khusus dimaksudkan untuk diartikan sebagai kebebasan rakyat Papua untuk mengatur dan memerintah dirinya sendiri, kebebasan rakyat Papua untuk mengatur dan memerintah dirinya sendiri, dan kebebasan untuk mengatur dirinya sendiri. . dan mengatur. Mengeksploitasi kekayaan alam Papua sebesar-besarnya - sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua, tanpa melepaskan tanggung jawab untuk ikut serta mendukung penyelenggaraan pemerintahan pusat Indonesia dan daerah-daerah lain yang hilang.⁴

Istilah “istimewa” harus dimaknai sebagai memperlakukan Papua secara berbeda karena sifatnya yang khusus. Ciri-ciri tersebut meliputi tingkat sosial ekonomi masyarakat, budaya dan sejarah politik. Dalam praktiknya, kekhususan otonomi Papua berarti ada persoalan mendasar yang berlaku di Papua tetapi mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada persoalan yang berlaku di daerah lain di Indonesia tetapi tidak berlaku di Papua.⁵

Salah satu pokok permasalahan yang dihadapi selama ini di Papua adalah dilanggarnya hak-hak adat penduduk asli. Ada tiga hal pokok yangterkait dengan hal tersebut, diantaranya :⁶ (a) *dilanggarnya hak-hak adat penduduk asli dalam kaitannya dengan eksploitasi sumber daya alam;* (b) *diabaikannya hak-hak adat penduduk asli dalam kaitannya dengan representasi penduduk asli Papua dalam badan-badan perwakilan rakyat;* dan (c) *diabaikannya atau kurang diperhatikannya keputusan-keputusan yang diambil oleh peradilan adat oleh badan-badan yudikatif negara.*

Selama ini provinsi Papua telah diberikan otonomi khusus, namun jika dilihat dari perkembangan provinsi selama ini masih jauh dari kemakmuran, kemajuan dan pembangunan. Masih banyak kejanggalan di wilayah adat Papua yang banyak dianut oleh pemerintah bahkan para pemilik modal korporasi dan industri. Permasalahan tersebut justru merusak fungsi tanah ulayat masyarakat adat Papua. Tanah Ulayat memiliki 5 misi utama diantaranya : (a) Tempat perlindungan yang aman; (b) Tempat untuk memperoleh sumber makanan; (c) Tempat mengembangkan keturunan dalam rangkaian melanjutkan kebudayaan, (d) Tempat pemukiman sebagai sarana integrasi sosial; (e) Arena aktualisasi diri sebagai bagian dari tuntutan perkembangan dan kreativitas masyarakat. Kewenangan ini, harus juga diartikan sebagai kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial, budaya, dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberi peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama dan kaum perempuan yang tergabung dalam Majelis Rakyat Papua (MRP).⁷

MRP adalah representasi kultural orang asli Papua yang memiliki wewenang

⁴ Agus Sumule, Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua, PT. GramediaPustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 49.

⁵ Ibid., hlm. 50.

⁶ Ibid., hlm. 69.

⁷ Ida Nurlinda, Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria: Perspektif Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, 2009. hlm.

tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.

Pemenuhan hak-hak ekonomi dan usaha-usaha perekonomian yang berasal dari pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria/sumber daya alam lainnya, diatur dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.⁸ Ayat (1) dari pasal inimenegaskan bahwa kegiatan perekonomian harus dapat menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat Papua (termasuk orang asli Papua), dengan menjunjung prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan. Namun, dalam ayat (2) ditegaskan bahwa pemanfaatan sumber daya alam Papua harus memberi jaminan kepastian hukum hanya bagi pengusaha yang memanfaatkan sumber daya alam sebagai bahan kegiatan produksi, tidak menegaskan perlunya jaminan kepastian hukum bagi masyarakat (hukum) adat Papua sebagai pemilik sumber daya alam tersebut. Pemberian jaminan bagi pengusaha memang penting untuk kelangsungan kehidupan bangsa, kelangsungan investasi, dan kelangsungan perekonomian nasional. Namun, jaminan kepastian hukum bagi masyarakat Papua pun sangat penting bagi keutuhan bangsa, dan keutuhan bangsa merupakan faktor penting juga untuk terjaminnya kelangsungan investasi dan perekonomian nasional.⁹

Berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat Papua, dalam UU ini pula diatur dalam pasal 39 yang berbunyi sebagai berikut: (a) Pemerintah Propinsi Papua wajib mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak adat orang Papua asli; dan (b) Hak-hak adat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mencakup hak ulayat atas tanah, air atau laut pada batas-batas tertentu, serta hutan, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;

Pasal tersebut, dapat diartikan bahwa Pemerintah Propinsi Papua memiliki kewajiban untuk mengakui, menghormati dan melindungi hak-hak adat orang Papua asli. Hak-hak masyarakat adat tersebut meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. 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 UU Otsus juga memberikan legitimasi adanya pengakuan dari Pemerintah Provinsi Papua terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat di Papua dimana pada pasal tersebut membahas mengenai perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat. Selain itu dalam Pasal 58 ayat 1 UU Tentang Otonomi Khusus Papua

⁸ Ibid, hlm. 153.

⁹ Ibid, hlm. 154.

disebutkan bahwa: “Pemerintah Propinsi berkewajiban mengelola dan memanfaatkan lingkungan hidup untuk sebesar-besarnya kesejahteraan penduduk, mengakui hak milik dan hak adat setempat, serta menjamin kelestarian lingkungan hidup”

Pasal ini menegaskan bahwa Pemerintah Propinsi Papua memiliki kewajiban untuk 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 dan ekosistemnya, cagar budaya, dan keanekaragaman hayati serta perubahan iklim dengan memperhatikan hak-hak masyarakat adat dan untuk sebesar-besarnya bagi kesejahteraan penduduk.

Berkaitan dengan Otonomi Khusus Papua, dengan tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat Papua, pemerintah memulai suatu proyek raksasa pengadaan pangan dan energi yang menelan lahan ribuan hektar di Papua, khususnya Merauke. Program tersebut Merauke Integrated Food and Energi Estate (selanjutnya akan disebut MIFEE) secara resmi diluncurkan pada bulan Agustus 2010. MIFEE merupakan bagian kecil dari Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (selanjutnya akan disebut MP3EI).

MP3EI dibentuk untuk mewujudkan visi Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahap II, sehingga pada tanggal 20 Mei 2011 telah diterbitkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2025. Sesuai dengan RPJM 2015-2019, kawasan Ekonomi Merauke akan dikembangkan untuk investasi sektor pertanian dan pengolahannya. Proyek-proyek MP3EI yang besar tidak semua dibiayai oleh pemerintah, hanya sekitar 30% dari pendanaan proyek tersebut berasal dari pemerintah, sisanya dibiayai dari BUMN ataupun campuran BUMN-Pemerintah serta melalui skema Kerjasama Pemerintah Swasta (Public Private Partnership). MP3EI dibentuk untuk mendongkrak produksi pertanian Indonesia, mewujudkan ketahanan pangan Indonesia dan dunia.

Berkaitan dengan program MIFEE, pemerintah melalui program lumbung pangan dan energi nya telah mempersiapkan lahan seluas 1,2 juta ha yang diperluas menjadi 2,5 juta ha melalui konsesi yang diberikan oleh Bupati Merauke. Salah satu cara pemerintah untuk mewajarkan (*naturalizing*) praktik perolehan hak atas tanah di Merauke adalah dengan mengkategorikan lahan 2,5 juta ha tersebut sebagai lahan tidur, tidak produktif dan melihatnya sebagai lahan cadangan yang berpotensi bagi MIFEE.

Pada kenyataannya, lahan 2,5 juta ha itu tentu bukanlah lahan tidur atau lahan menganggur, lahan itu merupakan “piring makan” bagi masyarakat adat beberapa suku yang hidup disekitar ataupun didalam hutan di Merauke. Lahan tersebut bagi mereka bukan hanya sebagai alas ekonomi tetapi juga mempunyai alas sejarah, alas sosial, serta alas budaya yang mendarah daging di tubuh masyarakatnya.

Program MIFEE merupakan program yang bertujuan memberikan solusi terhadap krisis pangan dan energi dunia yang tengah terjadi, namun saat ini lebih terlihat

sebagai akumulasi modal dari para kapitalis dan peran pemerintah sebagai pemrakarsa pengkonversian hutan di Papua. dapat dipastikan melalui program ini sebagian besar tanah ulayat yang telah dianggap sebagai “mama” dari masyarakat adat di wilayah Merauke menjadi hilang. Pengadaan tanah berkaitan dengan tanah ulayat dalam program MIFEE menyebabkan masyarakat Merauke dipaksa untuk menerima penghancuran landasan hidup mereka atas nama pembangunan nasional dan kepentingan umum.

Pengertian kepentingan umum ini harus dijaga dengan ketat untuk tidak melebar dan terlalu elastis sehingga hal-hal yang tidak seyogianya digolongkan sebagai kepentingan umum, tetapi justru memperoleh penguatan dan legitimasi. Batasan tentang pengertian kepentingan umum yang abstrak dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda di masyarakat dan dapat menjurus kepada ketidakpastian yang baru dan menimbulkan konflik di masyarakat, karena itu harus ada pengertian yang konkret akan makna kepentingan umum.¹⁰

Pemberian bidang tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat atau warganya dapat ditempuh dengan cara dilepaskan untuk selama-lamanya atau diberikan penggunaannya untuk jangka waktu tertentu. Dalam upaya mencapai kesepakatan, kompensasi yang diberikan kepada masyarakat hukum adat hendaknya mempertimbangkan hilangnya dan berkurangnya tanah dan sumber daya alam yang menjadi sumber penghidupannya dan hilangnya pusat-pusat budaya dan religi masyarakat hukum adat tersebut. Manfaat yang diperoleh pihak luar tersebut hendaknya dapat bermanfaat bagi peningkatan kualitas hidup dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.¹¹

Rumusan Masalah

Dalam pembahasan mengenai Pengadaan Tanah atas tanah ulayat masyarakat hukum adat Merauke dan kaitannya dengan pengakuan hak ulayat, maka penulis mencoba untuk mengidentifikasi masalah sebagai berikut: (a) Apakah proses perolehan tanah atas tanah ulayat dalam program MIFEE telah sejalan dengan prinsip perolehan tanah dalam hukum agraria nasional?; (b) Apakah perumus MP3EI sudah mempertimbangkan potensi dampak dari sejumlah megaproyek MP3EI khususnya Proyek MIFEE terhadap kualitas kehidupan masyarakat adat setempat?

Tujuan

¹⁰ Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 290.

¹¹ Maria S. W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Kompas, Jakarta, 2005, hlm. 70.

1. Untuk mendapatkan konsep mengenai penerapan asas perolehan tanah atas suatu tanah ulayat dikaitkan dengan konsep kepentingan umum dan hak menguasai negara dilihat dari perspektif hukum agraria nasional.
2. Untuk mendapatkan pemahaman mengenai apakah perumusan program MIFEE telah mempertimbangkan potensi dampak yang mungkin timbul atas kualitas kehidupan masyarakat adat setempat.

Perolehan Tanah Dalam Program Merauke Integrated Food And Energy Estate (MIFEE)

Mekanisme perolehan tanah ulayat untuk kepentingan umum yang sejalan dengan prinsip dalam hukum agraria nasional, dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara, diantaranya yaitu Pencabutan hak, Pembebasan hak dan Pelepasan hak. Untuk lebih jelas mengenai ketiga cara perolehan tanah oleh pemerintah diatas, maka berikut ini akan dijabarkan satu persatu.

a) Pencabutan Hak

Pencabutan hak diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya. Pencabutan hak merupakan wewenang dari Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan kewenangan ini tidak dapat dilimpahkan kepada pejabat dibawahnya, sehingga pencabutan hak harus melalui Keputusan Presiden (Keppres). Definisi dari pencabutan hak atas tanah adalah hapusnya hubungan hukum antara tanah dengan pemegang haknya yang dilakukan secara paksa demi memenuhi kepentingan umum, dengan pemberian ganti kerugian yang layak.

b) Pembebasan Hak

Pembebasan Hak diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975. Definisi dari pembebasan tanah adalah hapusnya hubungan hukum antara tanah dengan pemegang haknya yang dilakukan secara musyawarah mufakat, demi pemenuhan kepentingan umum dengan pemberian ganti rugi yang layak. Dengan kata lain pembebasan hak harus memenuhi 4 (empat) unsur, yaitu:¹² (a) *Ada suatu tindakan yang menghapus hubungan hukum antaratanah dengan pemiliknya.* (b) *Ada musyawarah dan mufakat dalam pengambilan keputusan, artinya perbuatan pembebasan tanah tidak boleh dipaksakan.* (c) *Harus ada kepentingan umum.* (d) *Harus ada ganti rugi yang layak, yang diganti hanya harga tanah saja, tidak termasuk benda diatasnya dan pemukiman pengganti.*

c) Pelepasan Hak

¹² Muhammad Ikhwan, Perolehan Hak Atas Tanah Oleh Pemerintah Demi Kepentingan Umum, www.studihukum.blogspot.co.id, diunduh pada 30 September 2015 pukul 7:31 WIB.

Mengenai pelepasan hak atas tanah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Keppres ini yang dimaksud dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Kepentingan umum dalam Keppres ini dirumuskan sebagai kepentingan dari seluruh lapisan masyarakat.

Cara memperoleh tanah yang diatur dalam Keppres ini juga bermacam-macam, yaitu dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan dan dilaksanakan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.¹³

Bagi penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Dasar dan cara perhitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar diatur dalam Pasal 15 Keppres ini, yaitu: (a) *Harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan nilai jual objek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan;* (b) *Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;* (c) *Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.*

Bidang-bidang tanah ulayat dimungkinkan penguasaannya oleh perorangan, baik warga maupun bukan warga masyarakat hukum adat dan badan hukum. Bila warga masyarakat hukum adat yang menguasai bidang tanah menurut hukum adat yang berlaku menghendaki, hak atas tanah nyadapat didaftar menurut ketentuan UUPA. Bagi instansi pemerintah, badan hukum, atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, penguasaan bidang tanah dengan hak atas tanah menurut ketentuan dalam UUPA baru dapat diberikan setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.¹⁴

Khusus untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan HGU dan Hak Pakai (HP), pelepasan tanah ulayat dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu. Bila jangka waktunya habis atau tanahnya tidak dipergunakan lagi sehingga HGU/HP dihapus, maka penggunaan selanjutnya harus dilakukan dengan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayatnya masih ada. Pemberian, perpanjangan, dan pembaruan HGU/HP oleh

¹³ Muhammad Ikhwan, *ibid.*

¹⁴ Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas, 2005, hlm. 69

negara tidak boleh melebihi jangka waktu penggunaan tanah yang diberikan oleh masyarakat hukum adat tersebut.¹⁵

Pemberian bidang tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat atau warganya juga dapat ditempuh dengan cara dilepaskan untuk selamanya atau diberikan penggunaannya untuk jangka waktu tertentu. Dalam upaya mencapai kesepakatan, kompensasi yang diberikan kepada masyarakat hukum adat hendaknya mempertimbangkan hilangnya atau berkurangnya tanah dan sumber daya alam yang menjadi sumber penghidupannya dan hilangnya pusat-pusat budaya dan religi masyarakat hukum adat tersebut. Manfaat yang diperoleh pihak luar tersebut hendaknya dapat bermanfaat bagi peningkatan kualitas hidup dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.¹⁶

Berkaitan dengan program MIFEE, Pemerintah Daerah Merauke sebelumnya menyediakan dan mencadangkan lahan seluas 2,5 juta hektar, sedangkan Badan Perencanaan Tata Ruang (BKPRN) merekomendasikan area potensial untuk proyek MIFEE seluas 1,2 juta hektar.

Lahan tersebut sebagian besar adalah kawasan hutan (91%) dengan fungsi hutan produksi yang dapat dikonversi dan hutan produksi terbatas. Pengertian dari Hutan Produksi adalah areal hutan yang dipertahankan sebagai kawasan hutan dan berfungsi untuk menghasilkan hutan bagi kepentingan konsumsi masyarakat, industri dan ekspor. Hutan ini biasanya terletak di dalam batas-batas suatu HPH (memiliki ijin HPH) dan dikelola untuk menghasilkan kayu. Dengan pengelolaan yang baik, tingkat penebangan diimbangi dengan penanaman dan pertumbuhan ulang sehingga hutan terus menghasilkan kayu secara lestari.

Hutan produksi dapat dibagi menjadi hutan produksi tetap (HP), Hutan Produksi Terbatas (HPT) dan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK). Hutan Produksi Tetap merupakan hutan yang dapat dieksploitasi dengan perlakuan cara tebang pilih maupun dengan cara tebang habis. Hutan produksi terbatas merupakan hutan yang hanya dapat dieksploitasi dengan cara tebang pilih. Hutan produksi terbatas merupakan hutan yang dialokasikan untuk produksi kayu dengan intensitas rendah, hutan ini umumnya berada di wilayah pegunungan dimana lereng-lereng yang suram mempersulit kegiatan pembalakan. Sedangkan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPK) merupakan kawasan hutan yang secara ruang dicadangkan untuk digunakan bagi pengembangan transmigrasi, pemukiman, pertanian dan perkebunan.

Perolehan tanah umumnya terjadi melalui manipulasi kata dan makna dari mekanisme adat. Manipulasi misalnya dengan “Pengangkatan Anak Adat”,

¹⁵ Maria S. W. Sumardjono, Ibid.

¹⁶ Maria S. W. Sumardjono, Ibid, hlm. 70.

“Toki Babi”, atau pengorbanan hewan babi. Padahal istilah itu memiliki makna sakral untuk mengesahkan perputaran hak dan kewajiban antara sesama warga suku dan marga-marga dalam masyarakat adat Papua. Namun pihak perusahaan yang berkepentingan justru memakainya sebagai upaya dan tanda pengesahan peralihan hak dari marga pemilik tanah ke pihak perusahaan.

Desain program MIFEE cenderung mamihak investor yang butuh kepastian hukum dan kepastian berusaha. Perhatian yang seimbang belum diberikan kepada MHA sebagai pemilik tanah yang diperlukan investor. Ada sekitar 18 peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum program MIFEE dan setidaknya perlu dua peraturan untuk melindungi MHA ketika berhadapan dengan kepentingan investor agar jaminan keadilan dapat diberikan bagi kedua belah pihak. Pertama terkait dengan kesepakatan, selama ini MHA mengeluh karena dalam negosiasi tak pernah disampaikan informasi komprehensif dan obyektif oleh perusahaan terkait kegiatan dan dampak positif maupun negatifnya.

Rencana investasi sama sekali tak melibatkan MHA, negosiasi juga tak melibatkan MHA secara keseluruhan. Aturan main yang harus ditempuh perusahaan terkait sejumlah perijinan juga tidak disampaikan ke masyarakat. Penandatanganan perjanjian dilakukan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya (satu hari), disertai upacara adat, isi perjanjian tidak dipahami MHA dan salinannya tidak selalu diserahkan kepada MHA.

Pemerintah menggunakan alasan “demi kepentingan umum” sebagai alasan untuk menggunakan tanah ulayat masyarakat hukum adat di Papua, hal ini bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 43 UU Otsus Papua yang menegaskan bahwa Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui hak-hak masyarakat adat Papua serta mengembangkannya.

Dapat disimpulkan bahwa yang terjadi di Papua adalah Perampasan Tanah. Perampasan Tanah dapat digambarkan sebagai suatu proses di mana kepemilikan tanah yang dianggap “kosong”, “tidur” atau “tidak produktif” berpindah tangan dengan transaksi yang menggiurkan, untuk dikembangkan menjadi perkebunan skala besar untuk menghasilkan pangan atau agrofuel, atau keduanya. Jumlah kesepakatan dan luas kawasan yang tercakup meningkat pesat. Berbagai kajian menunjukkan bahwa dalam beberapa tahun terakhir ini antara 20-80 juta hektare tanah telah “dirampas”, meskipun sulit dipastikan karena sebagian besar kesepakatan dibuat dengan diam-diam. Pendukung perampasan tanah mengatakan bahwa yang mereka lakukan adalah investasi yang sangat diperlukan di sektor pertanian. Pelaku di balik akuisisi ini tersebut adalah perusahaan transnasional besar atau pemerintah yang memanfaatkan sumber daya tanah “tidur” untuk mengamankan ketahanan pangan dan energi dalam negeri. Kenyataannya, tanah itu tidaklah “kosong”, melainkan seringkali merupakan tempat tinggal warga setempat atau masyarakat adat yang telah hidup di sana turun-temurun, tetapi hak mereka atas tanah itu tidak diakui dan

dihormati.

Terdapat sejumlah faktor yang mendorong perampasan tanah ini. Faktor-faktor ini dapat dianalisis dalam konteks keuangan, pangan, energi dan krisis iklim global. Krisis pangan global 2007-2008, yang mendorong kenaikan harga pangan, menciptakan momentum politik ekonomi bagi akuisisi tanah. Demikian juga, perubahan iklim dan krisis energi menciptakan kebutuhan mendesak baru untuk mencari tanah bagi produksi tanaman energi terbarukan.

Semua krisis global ini menimbulkan persepsi bahwa, karena jumlah penduduk diperkirakan meningkat sementara sumber daya terbatas, permintaan akan pangan dan bioenergi akan terus meningkat. Pada gilirannya, volatilitas harga komoditas menimbulkan kekhawatiran akan ketahanan energi, tetapi keduanya menimbulkan kebutuhan akan tanah.¹⁷

Dampak negatif dari MIFEE mengindikasikan kekurangsiapan pemerintah menyusun peraturan komprehensif terkait: (a) Tata cara melakukan negosiasi dengan MHA melalui free, prior and informed consent (FPIC) sesuai dengan aturan main dalam sejumlah konvensi Internasional. (b) Pedoman penetapan ganti kerugian/imbalan untuk tanah ulayat yang dimanfaatkan perusahaan. Ganti kerugian yang hanya didasarkan nilai ekonomis tanah tak dapat diterapkan dalam kasus tanah ulayat.

MHA memberikan nilai sosial-budaya dan magis religius secara khusus selain nilai ekonomis tanahnya. Jika dikehendaki, pedoman FPIC dapat dikembangkan berdasarkan konvensi internasional dan pedoman-pedoman yang sudah ada. Dengan FPIC, MHA dapat memberikan persetujuan, mengusulkan perubahan, atau menolak, berdasarkan informasi yang disampaikan dalam tahap awal, yang menjelaskan secara komprehensif kegiatan yang akan dilakukan atas tanahnya, meliputi dampak positif atau negatif yang mungkin timbul. Penentuan besarnya ganti kerugian tanah ulayat juga dapat merujuk pada pengalaman-pengalaman negara-negara lain.¹⁸

Meski peraturan terkait FPIC dan ketentuan ganti rugi telah disiapkan, pemanfaatan tanah ulayat harus dilandasi pemahaman yang benar terkait subjek hak ulayat sesuai struktur kemasyarakatan MHA bersangkutan dan kepastian hukum terkait wilayah adatnya untuk meminimalkan persoalan yang mungkin timbul.

Berbagai Potensi Dampak Dari Sejumlah Megaprojek Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) Khususnya Proyek MIFEE

¹⁷ Ley Hay, Op Cit.

¹⁸ Maria S. W. Sumardjono, Evaluasi Program MIFEE, ibid.

Peran pemerintah dalam Megaprojek MP3EI ini salah satunya adalah menyediakan regulasi untuk mempermudah pengusaha menanamkan investasinya. Hal ini ditempuh karena pelaksanaan MP3EI terhambat oleh beberapa peraturan, masalah perijinan, keberadaan lahan, dan rencana tata ruang. Peraturan-peraturan yang dipandang menghambat adalah di bidang pertanahan, kehutanan, dan tata ruang. Perpres No 32 Tahun 2011 mengamanatkan perbaikan 28 aturan yang dapat menghambat pelaksanaan MP3EI dan membuat peraturan-peraturan baru untuk mempercepat dan memperluas investasi.

Aturan-aturan yang harus diperbaiki tersebut terdiri dari tujuh Undang-Undang, tujuh Peraturan Pemerintah, enam Peraturan Presiden, Keputusan Presiden dan Instruksi Presiden, dan sembilan Peraturan Menteri.

Salah satu aturan yang dibuat asalan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Melalui UU ini prosedur pengadaan tanah dilakukan melalui musyawarah, tetapi jika tidak ada kesepakatan, maka pemerintah akan menitipkan ganti rugi untuk si pemilik tanah itu di pengadilan.

Beberapa aturan lain untuk memperlancar investasi adalah : PP No.52 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas PP No. 1 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanam Modal di Bidang Tertentu atau di Daerah Tertentu, Perpres No. 56 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur. Ketiga, Perpres No. 28 Tahun 2011 tentang Penggunaan Kawasan Hutan Lindung untuk Penambangan Bawah Tanah. Keempat, penerbitan peraturan-peraturan perundang-undangan yang mendorong pembangunan infrastruktur di Kawasan Indonesia Timur. Hasilnya adalah diterbitkannya: (a) Perpres No. 55 Tahun 2011 tentang RTR Mamminasata (Makassar, Sungguminasa, dan Takalar); (b) Perpres No. 88 Tahun 2011 tentang RTR Sulawesi; (c) Perpres No. 65 Tahun 2011 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat; (d) Perpres No. 66 Tahun 2001 tentang Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat.

Begitupun Kebijakan ketenagakerjaan diarahkan supaya tenaga kerja lebih ramah pada investor dan tidak menjadi tukang tuntutan hak. Tak hanya itu, regulasi dan peraturan perundang-undangan pun direvisi sedemikian rupa dengan prinsip debottlenecking dan perbaikan iklim investasi. Proyek MP3EI sebenarnya dapat dikatakan merupakan sebuah kebijakan dan praktik percepatan dan perluasan perdagangan (pebisnis besar) yang diterjemahkan menjadi pembangunan ekonomi. MP3EI lebih mengkomodifikasi kepentingan pebisnis besar melalui megaprojek infrastruktur seperti jalan tol, pelabuhan, bandar udara, kereta api barang, dan lain-lain.

MIFEE pada dasarnya digulirkan sebagai kesempatan pembangunan, yang akan menciptakan lapangan pekerjaan tidak hanya untuk warga Papua setempat tapi juga pekerja transmigran. Laporan dari desa-desa yang terimbas selama ini menunjukkan bahwa MIFEE merupakan ancaman serius bagi masyarakat setempat. Masyarakat adat

yang terlibat dalam kesepakatan dengan perusahaan telah ditipu dengan pembayaran kompensasi yang sangat rendah sebagai ganti rugi “penyerahan” tanah warisan turun temurun yang menjadi bagian warisan budaya mereka. Proses akuisisi tanah bersifat tidak transparan, dengan intimidasi dan ancaman akan keamanan terutama karena kehadiran militer disana.

Kehadiran berbagai proyek-proyek pembangunan raksasa di tanah Papua selama ini tidak membawa dampak pada kesejahteraan masyarakat adat Papua sebagai kelompok masyarakat yang mewarisi tanah tersebut dari para leluhurnya. Salah satu sebab utama dari kenyataan ini adalah hak-hak masyarakat adat Papua terhadap tanah dan sumberdaya Alam selalu diabaikan dalam pelaksanaan berbagai proyek tersebut. Akibatnya disamping merebaknya kemiskinan, timbul berbagai konflik antara masyarakat adat dan pihak perusahaan dan negara (pemerintah). Situasi konflik menimbulkan dampak makin berat bagi masyarakat adat Papua ditengah kenyataan tidak diakuinya hak mereka. Bahkan dengan statusnya yang khusus melalui UU Otsus Papua, masyarakat adat Papua tidak kunjung melihat harapan terang akan adanya pengakuan hak mereka sebagai landasan untuk memperbaiki kehidupan ekonomi, sosial dan budaya mereka.

MP3EI menekankan perlunya pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus guna mempercepat pertumbuhan ekonomi regional. Argumen utama yang selalu dibangun pemerintah dalam pembentukan KEK adalah menarik investasi asing, menyerap pengangguran dan menurunkan angkakemiskinan. Namun realita di lapangan berkata sebaliknya. KEK justru berpotensi menghilangkan lahan-lahan produktif yang selama ini menjaditumpuan ekonomi warga di daerah untuk pengadaan lahan bisnis seperti kawasan ekonomi khusus. Akibatnya, perekonomian warga kecil tersisihkan dan terancam kehilangan mata pencaharian. Pengangguran membludak karena banyak warga yang tidak terserap ke dalam sektor- sektor produktif tersebut.

Terkait dengan kasus MIFEE, Maria SW Soemardjono, Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, menyebutkan bahwa proyek MIFEE berbenturan dengan kepentingan sosial ekonomi masyarakat hukum adat (MHA) dalam 3 (tiga) hal, diantaranya adalah :¹⁹ (a) Hilangnya sumber kehidupan masyarakat hukum adat (MHA), disamping dingkat pendidikan yang rendah dan tiadanyaketerampilan mengakibatkan MHA tersingkir dari sektor pertanian berbasis pasar.; (b) Terbatasnya tenaga kerja dari luar Papua, yang membuat MHA kian tasingkir dari akses terhadap sumber ekonomi. (c) Peluang ekonomi yang besar untuk memperoleh jabatan dalam perusahaan ataupun pemerintahan lebih mudah diraih. orang luar Papua yang memiliki akses ekonomi dan akses politik.

Secara fisik, pada wilayah MHA yang sudah dibuka, hutan adat untuk bahan obat, kayu bakar, kayu perahu dan bangunan, rawa sagu, serta binatang-binatang buruan sebagai sumber kehidupan masyarakat semua ikut lenyap. Hilangnya tempat-

¹⁹ Maria SW Sumadjono, kompas 27/9/3013

tempat keramat sesuai kepercayaan masyarakat dan tanaman-tanaman yang berharga untuk ritual adat jelas merupakan ancaman terhadap kepercayaan, identitas budaya, dan simbol leluhur MHA.

Dampak lingkungan beroperasinya perusahaan dapat dilihat dari pencemaran air yang mengakibatkan lenyapnya binatang-binatang air sebagai sumber kehidupan, juga menimbulkan beragam penyakit kulit, gangguan pencernaan dan gangguan kesehatan lain. Mencari air bersih mengharuskan jarak tempuh yang sangat jauh yang berpotensi mengancam kenyamanan dan keamanan hidup MHA.

Kesimpulan

Program MP3EI sebenarnya merupakan sebuah kebijakan dan praktik percepatan dan perluasan perdagangan yang diterjemahkan menjadi pembangunan ekonomi. Berdasarkan temuan di lapangan, MP3EI lebih mengakomodasi kepentingan pebisnis besar melalui pembangunan megaprojek infrastruktur seperti jalan tol, pelabuhan, bandar udara, kereta api barang, dan lain-lain. Model pembangunan seperti ini pada dasarnya tak lain merupakan pembangunan bisnis dengan semangat memfasilitasi kepentingan para pebisnis ketimbang membangun kapabilitas ekonomi masyarakat.

Perolehan tanah dalam program MIFEE ini tidak sesuai atau tidak sejalan dengan prinsip perolehan tanah berkenaan dengan tanah ulayat dalam Hukum Agraria Nasional. Perolehan tanah yang terjadi dalam program ini adalah Perampasan Tanah. Faktor-faktor yang menjadi akar permasalahan hak ulayat di Indonesia pada umumnya dan di Papua pada khususnya disebabkan oleh kurangnya sinkronisasi aturan hukum yang berkaitan dengan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, agar tidak terjadi pelanggaran terhadap hak ulayat, maka wewenang negara untuk mengatur pengambilan sumber daya alam (SDA), seharusnya dibatasi oleh hak-hak masyarakat hukum adat, termasuk mengenai hak ulayat. Negara tidak dapat memberikan suatu hak atas tanah atau hak-hak lainnya, terlebih mengambil SDA yang ada di wilayah masyarakat hukum adat tanpa persetujuan dari masyarakat hukum adat setempat.

Meskipun demikian hak ulayat tetap harus tunduk pada kepentingan yang lebih luas (kepentingan nasional). Dengan demikian masyarakat hukum adat tidak dapat menghalang-halangi eksploitasi SDA yang ada di tanah ulayatnya, apabila eksploitasi itu benar-benar untuk kepentingan nasional dan menambah devisa negara. Masyarakat hukum adat mendapat kompensasi dalam bentuk memperoleh sebagian hasil SDA itu dengan memperhatikan unsur keadilan dan asas keseimbangan. Pemerintah dan pihak ketiga yang akan memanfaatkan tanah ulayat tidak hanya sekedar memberi uang kompensasi ganti rugi atas hak ulayat, tapi juga membantu pendidikan masyarakat sekitar atau memberikan lapangan pekerjaan khusus kepada masyarakat asli, hal ini untuk mengurangi kesenjangan antara masyarakat asli dengan

pendatang.

Daftar Pustaka

Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.

Agus Sumule, Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003

Ida Nurlinda, Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria: Perspektif Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.

Imam Sudiyat, Hukum Adat Sketsa Azas, Yogyakarta, Liberty

Maria S. W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Kompas, Jakarta, 2005.

Muhammad Ikhwan, Perolehan Hak Atas Tanah Oleh Pemerintah Demi Kepentingan Umum, www.studihukum.blogspot.co.id.

R. G. Kertasapoetra, A. Setiabudi, Hukum Tanah, Jaminan Undang-Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, Jakarta, PT. Bina Aksara, 1985

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua.

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Pemendagri No. 52 Tahun 2014 Tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah