

Perluasan Sektor-Sektor Sumber Daya Alam di bawah Otonomi Khusus Papua: Dampak Tidak Berimbang bagi Perempuan Adat Papua



2021

Perluasan Sektor-Sektor Sumber Daya Alam di bawah Otonomi Khusus Papua: Dampak tidak Berimbang bagi Perempuan Adat Papua

Menjelang berakhirnya 20 tahun pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Papua (Undang-Undang Tahun 21/2001), ketegangan-ketegangan terkait masa depan pasca Otonomi Khusus meningkat. Manakala banyak orang asli Papua melihat Otonomi Khusus sebagai kegagalan yang harus diganti dengan langkah-langkah konkret menuju penentuan nasib sendiri dan kemerdekaan, pandangan yang lebih moderat melihat bahwa berakhirnya undang-undang tersebut menjadi kesempatan untuk menegosiasikan ulang otonomi dan membuat janji-janji nyata demi masa depan Orang Asli Papua yang lebih baik. Kemungkinan besar, pemerintah pusat akan berkompromi dengan memperpanjang undang-undang otonomi yang sekarang tanpa secara serius mengevaluasi kembali maupun memperbaiki pelaksanaan undang-undang tersebut. Namun, perempuan adat Papua, yang tidak dilibatkan dalam negosiasi-negosiasi awal, kini dengan lantang menyuarakan dampak-dampak negatif dari undang-undang tersebut, dan menyerukan agar dilakukan evaluasi terhadap pola-pola rasisme, seksisme, dan kekerasan berbasis gender yang meningkat drastis selama pelaksanaan Otonomi Khusus. Perempuan adat Papua secara khusus menuntut agar ada langkah-langkah ke depan yang diambil untuk mengatasi janji-janji yang tidak terpenuhi di masa lalu.

JANJI-JANJI OTONOMI KHUSUS YANG TIDAK TERPENUHI

Catatan ini tidak dimaksudkan menjadi satu tinjauan menyeluruh tentang Otonomi Khusus, melainkan sebagai gambaran umum dari sejumlah kegagalan Otonomi Khusus yang paling berdampak langsung bagi Perempuan adat Papua:

- **Perluasan perkebunan:** Hutan Papua adalah garda terdepan untuk perluasan komoditas-komoditas perkebunan, terutama yang diproduksi untuk kebutuhan ekspor. Sekitar 1 juta hektar hutan telah dikonversi menjadi perkebunan komersial, dan ribuan hektar lainnya ada dalam tahap perencanaan. Secara khusus, proyek *Merauke Integrated Food and Energy Estate* atau MIFEE telah menargetkan 2,5 juta hektar hutan untuk perkebunan, terutama untuk kelapa sawit dan bahan baku kertas. Baru-baru ini pada September 2020 lalu, Presiden Widodo mengumumkan visinya untuk menambah 4,6 juta hektar sawah di Papua, sebagai bagian dari perluasan program "Proyek Pangan".
- **Kehilangan tanah adat dan ketahanan pangan:** Areal-areal perkebunan yang sangat luas telah dibangun dengan menggusur hutan milik masyarakat adat, sering kali tanpa ada persetujuan dari, ataupun kompensasi yang adil kepada, masyarakat adat pemilik tanah, maupun sesuai dengan kesepakatan-kesepakatan yang dibuat dengan masyarakat yang untuk menyediakan sejumlah manfaat bagi mereka. Karena itu, praktik ini melanggar aturan-aturan hukum Indonesia. Sementara itu, masyarakat setempat menanggung kerugian yang tak terkira atas tanah dan hutan mereka, yang sangat berperan penting untuk menjaga identitas dan mata pencaharian tradisional mereka.
- **Migrasi dan pergeseran kependudukan:** Perluasan perkebunan telah membawa lonjakan pendatang dari wilayah Indonesia lainnya, baik yang datang secara spontan maupun terorganisir, sebagai buruh untuk skema-skema industri hibrid dan usaha kecil. Populasi pendatang yang meningkat telah menimbulkan ketegangan-ketegangan agama dan rasisme yang sering terjadi, dengan konflik antar etnis yang meningkat. Orang-orang asli Papua merasa terkucilkan dari kesempatan-kesempatan

kerja dan pendidikan yang datang seiring dengan bertambahnya dana-dana pembangunan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.

- **Konflik antar-suku:** Sejak pelaksanaan Otonomi Khusus, Papua telah dibagi ke dalam dua provinsi, 32 kabupaten, dan ratusan distrik baru, yang telah mendorong perebutan kekuatan politik dan kewenangan atas pemasukan dari sumber-sumber daya alam. Kompetisi yang terkait dengan pemekaran daerah baru, perselisihan atas batas-batas wilayah adat, dan penjualan tanah masyarakat adat kepada perkebunan, pada akhirnya membuat konflik antar-suku menjadi meningkat.
- **Korupsi:** Manakala Otonomi Khusus tidak memenuhi sejumlah janjinya terkait kebebasan politik yang lebih besar, aturan ini telah menghasilkan pendapatan yang masif dari sumber daya alam dan dana “khusus”. Pemerintah-pemerintah kabupaten tidak siap untuk mengalokasikan pendanaan tersebut secara efektif, dan tidak diperlengkapi dengan dukungan institusional tentang manajemen anggaran atau proses pengadaan barang, juga tidak ada transparansi maupun aturan-aturan anti-korupsi yang efektif. Akibatnya, sejumlah besar dana ini tidak dipakai dengan baik atau hilang karena dikorupsi. Sekalipun begitu, dana-dana ini menjadi instrumen efektif bagi Jakarta untuk mengkooptasi elit-elit politik Papua (laki-laki).
- **Meningkatnya militerisasi:** Bukannya mengurangi konflik, pihak militer terus hadir dalam jumlah yang cukup besar di bawah Otonomi Khusus, salah satu alasannya untuk menjaga pengerukan sumber daya alam yang sedang meluas yang dianggap sebagai “aset nasional”. Banyak konsesi MIFEE yang lokasinya berdekatan dengan perbatasan Papua Nugini sehingga menimbulkan kekhawatiran baru bagi pihak militer. Tak hanya itu, sejumlah oknum pejabat militer juga mendapatkan keuntungan pribadi dari usaha-usaha sumber daya. Masyarakat telah mendokumentasikan keterlibatan militer dan polisi sebagai petugas keamanan bagi perkebunan-perkebunan MIFEE, mengintimidasi masyarakat, menghukum perlawanan atas perampasan tanah, dan mengkooptasi kepemimpinan lokal dalam proses pengambilalihan tanah masyarakat.

BEBAN YANG TAK BERIMBANG BAGI PEREMPUAN ADAT YANG RENTAN

Sebelum Otonomi Khusus, perempuan adat Papua telah menjadi rentan akibat posisi mereka yang lemah di masyarakat adat. Perempuan sering dihalangi untuk berpartisipasi dalam lembaga-lembaga adat, hak mereka atas tanah lemah atau bahkan tidak ada, dipaksa untuk menikah di bawah umur, dihalangi untuk mengenyam pendidikan, dan menderita peminggiran ekonomi tanpa ada akses pada pekerjaan terampil ataupun ekonomi tunai. Otonomi Khusus telah meningkatkan kerentanan mereka, bukan hanya akibat hilangnya tanah-tanah adat kepada sektor perkebunan yang meluas, tetapi juga akibat perubahan-perubahan sosial lain yang membuat mereka menjadi berisiko. Berdasarkan diskusi mendalam dengan 100 perempuan adat Papua, kami menemukan bahwa:

- **Kurangnya hak-hak atas tanah, partisipasi, dan kompensasi:** Perusahaan-perusahaan meniru praktik diskriminasi lembaga-lembaga adat dengan meminggirkan kaum perempuan dari negosiasi-negosiasi, mengabaikan hak mereka untuk mendapatkan kompensasi dan pembagian manfaat, dengan membayarkan kompensasi (jika ada) kepada para pemimpin suku atau kerabat laki-laki. Pekerjaan dan manfaat-manfaat lain, seperti beasiswa atau kesempatan-kesempatan pendidikan dimonopoli oleh anggota suku yang laki-laki. Perusahaan sering kali mengisolasi

pemimpin-pemimpin suku dari komunitas mereka untuk mengadakan perjanjian-perjanjian yang tidak transparan.

- **Ketergantungan terhadap hutan:** Pada saat yang sama, perempuan sangat bergantung pada hutan untuk mata pencaharian mereka, sehingga mereka yang menderita kerugian terparah. Perempuan adalah yang menyediakan makanan bagi keluarga mereka dan yang menderita ketika kehilangan akses pada tanah untuk berkebun, atau pada hutan untuk mengumpulkan makanan pokok, seperti sagu dan bahan pangan tradisional lainnya. 5 perempuan dalam penelitian kami bersandar sepenuhnya pada hasil kebun sebagai sumber penghidupan dan 85 perempuan lain mengandalkan penghidupan mereka dari berkebun dan sumber-sumber lain, seperti dari pekerjaan mereka yang lain maupun dukungan keluarga.
- **Bertambahnya beban kerja rumah tangga:** Perempuan menderita akibat bertambahnya beban kerja dalam rumah tangga ketika anggota keluarga yang laki-laki bekerja sebagai buruh kasar di perkebunan. Hilangnya tanah dan hutan juga mengartikan bahwa perempuan harus berjalan lebih jauh untuk berkebun dan mengumpulkan hasil-hasil hutan dan air minum.
- **Akses laki-laki pada uang tunai:** Sementara itu, laki-laki telah memonopoli akses pada aliran uang tunai dari pekerjaan-pekerjaan upahan, proyek-proyek pembangunan dan penjualan tanah. Para perempuan melaporkan bahwa peningkatan akses laki-laki pada uang tunai, ditambah dengan hilangnya mata pencaharian tradisional perempuan, telah memperburuk hubungan rumah tangga, yang kemudian berdampak pada penyalahgunaan minuman keras, dan kekerasan domestik yang meningkat.
- **Kekerasan terhadap perempuan:** Perempuan menghadapi risiko kekerasan berbasis gender yang meningkat dari masyarakat pendatang, militer, dan sejumlah aparat keamanan swasta. Dari 100 perempuan yang berpartisipasi dalam penelitian ini, 49 orang mengalami kekerasan. Ini termasuk kekerasan dalam rumah tangga (23 peserta), kekerasan antar anggota masyarakat (7), dan kekerasan yang dilakukan oleh aktor negara atau aparat keamanan dari perusahaan (19).

Singkatnya, Otonomi Khusus pada awalnya ditujukan untuk meredakan sentimen separatistis dengan mengurangi konflik dan dengan meningkatkan kebebasan politik, keadilan, dan kesejahteraan bagi Orang Asli Papua. Namun, perempuan adat di wilayah perkampungan justru menderita kekerasan yang semakin meningkat, kerawanan pangan, dan kehilangan identitas tradisional mereka akibat hilangnya tanah-tanah adat di bawah kerangka Otonomi Khusus.

REKOMENDASI:

1. **Asesmen pemerintah mengenai Otonomi Khusus harus didasarkan pada dialog yang terbuka dengan sejumlah kelompok masyarakat asli Papua, termasuk peran proaktif perempuan.** Proses ini harus mencakup:
 - Mereformasi sektor sumber daya alam untuk melindungi hutan-hutan tradisional, berdasarkan paradigma keberlanjutan dan pembangunan yang berbasis masyarakat.
 - Meninjau kembali pendanaan Otonomi Khusus, memastikan distribusi di masa mendatang dilakukan secara transparan dan secara efektif menargetkan

kesejahteraan masyarakat asli Papua, terutama kelompok-kelompok rentan, seperti kaum perempuan.

- Menyusun aturan hukum baru yang mensyaratkan bahwa peraturan yang diterbitkan oleh DPRP bisa secara otomatis berlaku apabila Kementerian Dalam Negeri tidak kunjung mengesahkan atau menolak peraturan tersebut secara formal.
 - Mengembangkan mekanisme-mekanisme yang memprioritaskan masyarakat asli Papua, terutama kaum perempuan, untuk pendidikan, beasiswa dan kesempatan-kesempatan kerja.
 - Membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan Pengadilan Ham untuk Papua, seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus tahun 2011.
2. **DPR-RI** segera mengesahkan undang-undang untuk memberlakukan Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK TAP 35/PUU-X/2012) yang memberikan arahan tentang bagaimana wilayah adat bisa didaftarkan dan dikeluarkan dari kawasan hutan negara. Hal ini seharusnya menjadi proses yang praktis dengan mempertimbangkan waktu dan sumber daya yang dibutuhkan oleh pendaftar.
 3. **Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan Departemen Pertanian** harus mematuhi prioritas-prioritas nasional yang telah diatur secara resmi untuk mendaftarkan dan mengeluarkan tanah adat dari hutan negara, termasuk kawasan-kawasan yang memiliki konsesi yang masih berlaku. Sejumlah prioritas tersebut harus meliputi:
 - a. Menempatkan pegawai dan sumber daya yang cukup untuk melaksanakan pemetaan partisipatoris dan pendaftaran tanah-tanah adat. Proses pendaftaran dan pengelompokan wilayah-wilayah khusus harus dilakukan secara efisien.
 - b. Mengkaji ulang konsesi secara transparan, dan mencabut sejumlah izin yang terbukti melanggar aturan-aturan yang mensyaratkan persetujuan, serta kompensasi penuh dan adil bagi para pemilik tanah yang sah, pembagian manfaat, dan aspek-aspek lain berdasarkan kesepakatan pembangunan sesuai yang dirundingkan bersama masyarakat.
 4. **Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)** harus melibatkan pemerintah lokal dan masyarakat adat dalam **melakukan inkuiri atas peran dan dampak dari kehadiran pasukan keamanan dalam sektor sumber daya alam di Papua.**
 5. **Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), bekerja sama dengan Kelompok Kerja Perempuan Majelis Rakyat Papua (MRP) dan kelompok masyarakat sipil Papua yang dipimpin oleh perempuan,** harus memastikan bahwa ada upaya-upaya advokasi yang ditujukan untuk mengatasi penderitaan perempuan adat, termasuk pelaporan berkala mengenai status perempuan Papua dalam lembaga adat, hak mereka atas tanah adat, dan keterlibatan mereka dalam pengambilan keputusan penggunaan tanah adat. Komnas Perempuan harus juga memfasilitasi partisipasi perempuan adat Papua di setiap dan seluruh proses negosiasi Otonomi Khusus Papua.