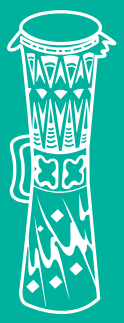
ECONUSA
NATURE • CULTURE • CONSERVATION

UU CIPTA KERJA DAN IMPLIKASINYA KEPADA HUTAN, LINGKUNGAN HIDUP, DAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DI TANAH PAPUA

Cindy Junicke Simangunsong



UU CIPTA KERJA DAN IMPLIKASINYA KEPADA HUTAN, LINGKUNGAN HIDUP, DAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DI TANAH PAPUA

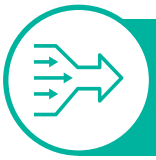
Rancangan Undang – Undang tentang Cipta Kerja ("UU Cipta Kerja") akhirnya disahkan melalui Rapat Paripurna DPR-RI pada tanggal 5 Oktober 2020. Presiden Joko Widodo mengungkapkan ide pertama kali untuk menyusun Rancangan UU Cipta Kerja ini pada saat pidato pelantikannya pada 20 Oktober 2019. Rancangan versi pertama kemudian diserahkan oleh pemerintah pada tanggal 12 Februari yang lalu. Berbagai kontroversi telah muncul dan disuarakan dari banyak kalangan, termasuk kalangan buruh, pemerhati lingkungan,pemerhati Masyarakat Hukum Adat dan pemangku kepentingan terkait.

Salah satu alasan kontroversi dalam penyusunan rancangan dan pembahasannya adalah bahwa berdasarkan SK Menteri Koordinator Bidang Perekonomian No. 378 tahun 2019 tentang Satuan Tugas Bersama Pemerintah dan KADIN untuk Konsultasi Publik Omnibus Law dimana susunan Satuan Tugas penyusunan UU Cipta Kerja didominasi oleh perwakilan dari KADIN dan asosiasi pengusaha, dengan pelibatan perwakilan buruh, Masyarakat Hukum Adat dan pemerhati lingkungan, termasuk CSO, yang sangat minim. Pembahasan dan pengesahan rancangan UU pun dinilai tiba – tiba dan terkesan terburu – buru.

Tulisan ini akan fokus kepada potensi implikasi yang dapat ditimbulkan dalam konteks Tanah Papua terkait dengan risiko deforestasi, perlindungan hutan dan lingkungan hidup serta kesejahteraan Masyarakat Hukum Adat.

PERLINDUNGAN HUTAN DAN LINGKUNGAN HIDUP

Perubahan terhadap UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) dan UU Kehutanan cukup banyak dilakukan dalam UU Cipta Kerja. Tujuan utama dirumuskannya UU Cipta Kerja untuk meningkatkan ekosistem investasi dapat membawa implikasi terhadap usaha bersama dalam perlindungan hutan dan lingkungan hidup. Beberapa hal yang perlu diperhatikan, antara lain:



PENYEDERHANAAN ATAU PELONGGARAN PENGAJUAN PERIZINAN BERUSAHA

Pemerintah menyederhanakan dan memperpendek birokrasi dan prosedur pengajuan perolehan Perizinan Berusaha. Tahapan yang sebelumnya terdiri dari 4 tahapan diubah menjadi 3 tahapan, kemudian 14 jenis perizinan pemanfaatan hutan pun dijadikan menjadi 1 jenis saja, kecuali untuk Perhutanan Sosial.

Penyederhanaan Perizinan Berusaha memang dapat kita lihat dengan cukup jelas dalam UU Cipta Kerja, namun perlu kita perhatikan bahwa birokrasi yang terlihat sederhana tersebut juga dikarenakan UU Cipta Kerja ini tidak dibuat secara detail, dimana banyak pengaturan lebih lanjutnya akan diatur di dalam suatu Peraturan Pemerintah yang berisikan Norma, Standar, Prosedur, dan Ketentuan (NSPK) pelaksanaannya, termasuk untuk hal – hal yang berkaitan dengan hutan dan lingkungan hidup.

Tidak eksplisitnya ketentuan mendasar mengenai beberapa ketentuan terkait kehutanan dan lingkungan hidup dengan mengalihkannya kepada Peraturan Pemerintah dapat kita lihat sebagai kemunduran dari UU yang direvisinya. Dilihat dari sifat perundang-undangannya pun, proses penyusunan dan perubahan Peraturan Pemerintah akan jauh lebih mudah dibandingkan dengan UU. Oleh karenanya, hal – hal esensial seharusnya diikat terlebih dahulu di dalam UU, dan bukan di dalam Peraturan Pemerintah.

Sebagai contoh, UU PPLH sebelumnya menyatakan secara tegas bahwa susunan Komisi Penilai AMDAL akan memasukkan instansi lingkungan hidup, instansi teknis terkait, pakar di bidang usaha dikaji, pakar di dampak usaha, wakil dari masyarakat yang berpotensi terkena dampak, dan wakil dari organisasi lingkungan hidup, sementara di dalam UU Cipta Kerja, Komisi Penilai AMDAL tersebut diganti menjadi Tim Uji Kelayakan dan hanya disebutkan terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan ahli bersertifikat, sementara keterlibatan masyarakat terbatas kepada proses penyusunan dokumen AMDAL. Dari susunan Tim Uji Kelayakan ini dapat kita lihat dengan jelas bahwa ada pengurangan keterlibatan aktor non-pemerintah dan masyarakat dalam proses penilaian dokumen AMDAL. Masyarakat, khususnya MHA, merupakan salah satu elemen penting yang perlu dilibatkan dalam setiap proses pengambilan keputusan yang berhubungan dengan hutan dan lingkungan hidup karena merekalah yang nantinya akan merasakan dampak langsung perubahannya dan mereka yang selama ini berperan sebagai "penjaga" hutan kita sehari – hari melalui berbagai kearifan lokalnya. Sementara untuk aktor non-pemerintah seperti organisasi lingkungan hidup, para aktor ini pula yang seringkali bergerak di tingkat tapak, baik untuk mendampingi masyarakat lokal dan mendukung usaha pemerintah untuk perlindungan hutan dan lingkungan hidup. Pengenyampingan keterlibatan para pihak ini dapat mengurangi pertimbangan – pertimbangan dan pengetahuan relevan yang sangat dibutuhkan dalam proses penilaian dokumen AMDAL.

Pelonggaran perizinan dapat kita lihat dalam hubungannya dengan UKL – UPL, dimana UU Cipta Kerja mengubah ketentuan Pasal 34 UU PPLH dalam Pasal 22 poin (12) yang menyatakan bahwa UKL-UPL sekarang hanya akan dijadikan sebagai standar pelaksanaan kegiatan dan bukan lagi menjadi suatu dokumen persyaratan yang harus dipenuhi terlebih dahulu. Pemenuhan standar UKL-UPL ini pun cukup dilakukan dengan menyusun surat pernyataan kesanggupan pengelolaan lingkungan hidup.

Penyederhanaan dan pelonggaran perizinan seperti disebutkan di atas membuka celah yang lebih besar untuk masuknya industri secara besar – besaran ke Tanah Papua yang akan memicu deforestasi di masa mendatang. Berdasarkan data EcoNusa (2020) laju deforestasi di Papua sebesar 30.944 ha/tahun di Papua Barat sebesar 4.436 ha/tahun yang disebabkan oleh konversi lahan oleh Perkebunan sawit dan Hutan tanaman Industri, Izin Usaha Pengelolaan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK)/konsesi logging dan pertambangan. Sementara pemerintah mengandalkan izin moratorium untuk perkebunan sawit, namun dengan UU Cipta kerja ini memberikan peluang untuk membuka izin bagi investor-investor termasuk pengusahaan yang berbasis lahan.

HILANGNYA BATASAN MINIMAL KAWASAN HUTAN YANG HARUS DIPERTAHANKAN

Sebelum adanya UU Cipta Kerja, Pemerintah di dalam UU Kehutanan menyatakan secara tegas bahwa kawasan hutan minimal 30% dari luas daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proporsional. Namun, UU Cipta Kerja menghapuskan minimal kawasan hutan yang dipertahankan tersebut. Tentu saja dihilangkannya komitmen minimal ini menimbulkan kesempatan yang besar untuk dapat mengeksploitasi hutan tanpa batas yang akan mengganggu ketahanan ketersediaan air tawar bagi masyarakat sekitar hutan dan kota.

Kalau kita lihat untuk Provinsi Papua, Perdasi No. 23 tahun 2013 menyatakan bahwa Papua akan mempertahankan 90% kawasan hutan dan 60% kawasan lindung. Lebih lanjut, kedua provinsi, Papua dan Papua Barat, telah menyatakan komitmennya untuk melindungi minimal 70% kawasan daratan melalui Deklarasi Manokwari. Ketentuan UU Cipta Kerja ini menempatkan komitmen tersebut dalam posisi yang sulit karena pada akhirnya komitmen tersebut menjadi sangat tinggi standarnya dibandingkan dengan komitmen Pemerintah Pusat. Ancaman untuk deforestasi juga bisa dilihat dari pengaturan bahwa Pemerintah Pusat dalam menentukan luasan kawasan hutan yang dipertahankan tersebut juga akan melihat proyek strategis nasional Pemerintah yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah. Dengan dihilangkannya luasan minimal kawasan hutan ini, jaring pengaman minimal untuk mempertahankan laju deforestasi tidak lagi ada.

PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN FUNGSI KAWASAN HUTAN YANG DISEDERHANAKAN

Sejak awal memang kewenangan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan berada di tangan Pemerintah Pusat. Namun dalam UU Kehutanan sebelum adanya UU Cipta Kerja, perubahan peruntukan dan fungsi hutan tersebut masih dibedakan antara perubahan yang berdampak penting, cakupannya yang luas, dan sifatnya yang strategis dengan perubahan yang tidak berdampak penting, cakupan luas, dan strategis. Sebelumnya dinyatakan bahwa untuk perubahan peruntukan dan fungsi hutan tersebut prosedurnya akan ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pengaturan ini tentunya memberikan jaring pengaman yang lebih untuk sifat perubahan tersebut di atas. Dengan dihilangkannya pembeda dan prosedur yang lebih ketat, di masa depan proses perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan menjadi jauh lebih sederhana dan cepat karena tidak lagi perlu persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena hanya akan mempertimbangkan hasil penelitian terpadu.

Hal ini berdampak langsung kepada Tanah Papua dimana Provinsi Papua melalui Perdasus Papua No. 21 tahun 2008 mengatur bahwa perubahan peruntukan dan status hutan untuk kegiatan non-kehutanan diwajibkan untuk mendapat persetujuan Gubernur. Namun, tentu saja dengan ketentuan baru dalam UU Cipta Kerja, maka segala proses perubahan peruntukan dan fungsi, baik itu untuk kegiatan kehutanan maupun non-kehutanan, akan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan hasil penelitian terpadu. Ancaman meningkatnya deforestasi hutan semakin terbuka, khususnya untuk kegiatan non-kehutanan dan kegiatan yang berdampak penting dan cakupannya luas yang tidak lagi mendapat pengamanan lebih.

SANKSI PELANGGARAN YANG DILEMAHKAN

UU Cipta Kerja mengutamakan pengenaan sanksi administrasi karena memakai prinsip *ultimum remedium* dimana sanksi pidana dijadikan sebagai sanksi pamungkas (terakhir) dalam penegakan hukum. Selanjutnya dalam ketentuan UU Cipta Kerja terkait *strict liability* juga dihilangkan ketentuan "tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan". Menghilangkan ketentuan "tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan" dapat melemahkan penerapan prinsip *strict liability* karena dapat menimbulkan keambiguan dalam pelaksanaannya. Selain menimbulkan keambiguan dan ketidakpastian, dikuatirkan bahwa hilangnya frasa ini dapat dipakai sebagai alasan pemaaf dan di kemudian hari menghilangkan efek jera untuk korporasi yang melakukan pelanggaran.

PERATURAN PELAKSANA (NSPK)

Ada banyak ketentuan – ketentuan yang dinyatakan akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana, yaitu Peraturan Pemerintah. Berdasarkan perintah Presiden Jokowi, Peraturan Pemerintah mengenai NSPK harus disusun dalam 1 bulan ke depan. Terkait dengan KLHK, rencananya ada 3 Peraturan Pemerintah yang harus disusun, antara lain: (1) RPP tentang Pelaksanaan UU Cipta Kerja Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; (2) RPP tentang Pelaksanaan UU Cipta Kerja pada Sektor Kehutanan; dan (3) RPP tentang Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pengenaan Sanksi Denda Administratif. Seperti telah disinggung di atas, peraturan pelaksana ini akan berbeda dari peraturan pelaksana lain, dimana seharusnya hal – hal yang bersifat esensial dan prinsip telah diatur di dalam UU sementara peraturan pelaksana akan memuat hal – hal yang lebih teknis. Banyaknya beban yang harus diatur dalam peraturan pelaksana ini menempatkan pengaturan esensial tentang perlindungan hutan dan lingkungan hidup menjadi tidak memiliki kekuatan sebanyak yang sebelumnya seperti diatur dalam UU PPLH dan UU Kehutanan.

PELIBATAN DAN AKSES INFORMASI MASYARAKAT HUKUM ADAT

PARTISIPASI MHA YANG DIPERSEMPIT

Di dalam revisi Pasal 25 UU PPLH dinyatakan bahwa dokumen AMDAL turut memuat saran masukan serta tanggapan masyarakat terkena dampak langsung yang relevan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan. Dalam ketentuan ini ditambahkan frasa "terkena dampak langsung yang relevan" yang sifatnya 2 lapis, dimana selain terkena dampak langsung, masyarakat tersebut juga harus relevan. Penambahan frasa tersebut dapat dilihat sebagai upaya pembatasan partisipasi masyarakat adat dalam penyusunan dokumen AMDAL. Kriteria yang definitif mengenai "terkena dampak langsung" dan "relevan" juga belum ditentukan sehingga dapat menjadi peluang untuk mengurangi partisipasi MHA. Dalam komposisi Tim Uji Kelayakan dokumen AMDAL juga dihilangkan partisipasi perwakilan MHA dalam susunan tim tersebut. Hal ini menjadi ancaman bagi masyarakat adat karena keharmonisan hubungan dengan hutan sudah menjadi kesehariannya, sehingga sangat penting dilibatkan dalam pengambilan keputusan terhadap rencana-rencana pengelolaan hutan skala besar.

AKSES TERHADAP INFORMASI TERKAIT RENCANA PENGELOLAAN HUTAN

UU Cipta Kerja menghapuskan ketentuan bahwa pelibatan masyarakat harus dilakukan berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap serta diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan (Pasal 26 UU PPLH). Menghilangkan ketentuan prinsip transparansi dapat memunculkan kesan bahwa kewajiban untuk melibatkan masyarakat hanya sebatas syarat formal tanpa memastikan bahwa informasi yang diberikan tersebut transparan dan lengkap. Selanjutnya dalam Pasal 39 dinyatakan pula bahwa pengumuman keputusan kelayakan lingkungan hidup dilakukan melalui sistem elektronik dan atau cara lain yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Apabila kita melihat konteks Tanah Papua, maka kita dapat melihat bahwa ada keterbatasan infrastruktur dimana ada beberapa wilayah yang tidak bisa terjangkau internet dan penyampaian informasi yang paling tepat diketahui oleh Pemerintah Daerah. Hal ini tentu saja membatasi akses MHA terhadap informasi terkait rencana pengelolaan hutan.

PENGECUALIAN PEMBUKAAN LAHAN DENGAN CARA DIBAKAR

UU Cipta Kerja menghapuskan pengecualian pembukaan lahan dengan cara dibakar yang dilakukan berdasarkan kearifan lokal. Pengecualian ini sebelumnya dinyatakan secara tegas dalam Pasal 69 (2) UU PPLH dimana pembakaran lahan dilakukan dengan luas lahan maksimal 2 hektar per kepala keluarga untuk menanam varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar. Penghapusan ini akan memicu kejadian kebakaran hutan yang dapat menghilangkan Kawasan hutan alamiah asli Papua yang menjadi rumah bagi keanekaragaman hayati yang belum diketahui serta tempat bagi masyarakat adat bergantung serta pendapatan asli daerah.

KESIMPULAN

Memang ada beberapa hal yang telah diakomodasi di dalam UU Cipta Kerja versi terakhir yang disahkan dalam Rapat Paripurna apabila kita bandingkan dengan rancangan sebelumnya, antara lain: kriteria usaha wajib AMDAL yang tidak jadi dihilangkan, dimasukkan kembali pelibatan Pemerintah Daerah dalam Tim Uji Kelayakan dokumen AMDAL, serta kewenangan Pemerintah Daerah untuk turut memberikan sanksi pelanggaran, namun hal – hal lain yang diatur di dalam UU Cipta Kerja tersebut masih membuka peluang besar untuk terjadinya pelanggaran yang dapat berujung kepada deforestasi hutan Tanah Papua dan terancamnya posisi MHA. Kita tetap perlu mengingat bahwa sampai kepada penomoran UU, masih bisa terjadi perubahan naskah UU Cipta Kerja.

Upaya perlindungan hutan, lingkungan hidup, dan MHA masih bisa dilakukan untuk tahap penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah yang menjadi peraturan pelaksana UU Cipta Kerja ini. Diharapkan Pemerintah dapat secara tegas dan konkret mengatur batas – batas dan upaya perlindungan hutan, lingkungan hidup, dan MHA di dalam masing – masing peraturan pelaksana.