

**Politik Hukum HAM Pengelolaan Sumber Daya Alam
(Studi Atas Masalah Hukum Kehutanan
dan Pencemaran Limbah Tambang)**

Tesis



Oleh

Faiq Tobroni

Nomor Mhs : 09 912 453
BKU : Hukum dan HAM
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2011**

**Politik Hukum HAM Pengelolaan Sumber Daya Alam
(Studi Atas Masalah Hukum Kehutanan
dan Pencemaran Limbah Tambang)**

TESIS

Oleh :

FAIQ TOBRONI

Nomor Mhs : 09 912 453
BKU : Hukum dan HAM
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing I

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Tanggal 27 Mei 2011

Pembimbing II

Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si

Tanggal 27 Mei 2011

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal 27 Mei 2011

**Politik Hukum HAM Pengelolaan Sumber Daya Alam
(Studi Atas Masalah Hukum Kehutanan
dan Pencemaran Limbah Tambang)**

TESIS

Oleh :

FAIQ TOBRONI

Nomor Mhs : 09 912 453
BKU : Hukum dan HAM
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 6 Juni 2011 dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H. M.Hum.

Tanggal 6 Juni 2011

Anggota

Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.

Tanggal 6 Juni 2011

Anggota

Zairin Harahap, S.H., M.Hum.

Tanggal 6 Juni 2011

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal 6 Juni 2011

MOTTO

فاذا فرغت فانصب

والى ربك فارغب

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan tesisku ini untuk almamaterku tercinta,
Program Studi Magister Ilmu Hukum,
Fakultas Hukum,
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dan
rasa hormatku dan terimakasihku kepada para keluargaku tercinta
Ayahanda H. Sa'idan dan Ibunda Hj. Masfu'ah;
Saudaraku Zyumrotun, Lailis Sa'adah, dan Ma'zis 'Ain;
serta keponakanku yang mungil 'Afiyah Fauziah.

Persembahan khusus kepada makhluk mulia,
yang dengan mengingatnya, pikiranku menjadi jernih;
mendengar suaranya, hatiku terharu;
mendapat kasih sayang darinya, membuatku menjadi setegar sekarang;
merekalah Bapak dan Ibuku.
Aku sadar seberapa pun tingginya pendidikan yang kutempuh, KALIAN-lah
guru pertama bagiku.

Kata Pengantar

الحمد لله رب العالمين وبه نستعين على امور الدنيا والدين والصلاة والسلام على اشرف المرسلين سيدنا وحبينا وشفيعنا وقرّة اعيننا محمد صلى الله عليه وسلم وعلى اله وصحبه وبارك وسلم اجمعين

Alhamdulillah, puji syukur yang tak terhingga penyusun panjatkan ke hadirat Allah swt., yang senantiasa melimpahkan kasih sayang, rahmat, karunia dan hidayah-Nya, sehingga penyusun dapat menyelesaikan tesis ini. Shalawat dan salam semoga senantiasa ditetapkan kepada Nabi Muhammad saw., beserta keluarga, sahabat dan umat Islam di seluruh dunia.

Tesis berjudul “POLITIK HUKUM HAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM (Kajian Atas Masalah Hukum Kehutanan dan Pencemaran Limbah Tambang)”, alhamdulillah telah penyusun selesaikan guna memenuhi salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Magister Hukum dalam Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penyusun menyadari sepenuhnya bahwa penyusunan tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, dukungan dan motivasi dari segala pihak. Untuk itu penulis ingin menyebut berbagai pihak yang turut memberi bantuan dalam penyelesaian ini:

1. Kepada bapak Prof. Dr. Edi Suandy Hamid, M.Ec selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Kepada bapak Prof. Dr. Ridwan Khoirandy, SH., MH., dan Ibu Sri Hastuti Puspita Sari, SH., M.Hum., selaku kepala dan sekretaris pengelola Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta (2006-2010).
3. Kepada Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M. Hum, dan Bapak Drs. Agus Triyanta, M.Hum., MA., Ph.D, selaku kepala dan sekretaris pengelola di Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta (2010-2015).

4. Kepada ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum., bapak Dr. Suparman Marzuki, SH., M.Si, yang telah bersedia menjadi pembimbing penulis; serta kepada Bapak Zairin Harahap, SH., M. Hum, yang telah bersedia menjadi penguji tesis ini.
5. Kepada bapak Prof. K. Yudian Wahyudi, MA., Ph.D dan ibu Dra. Siti Handaroh, selaku bapak kyai dan ibu nyai di Pesantren Nawesea, beserta bapak Dr. Phil. K. Sahiron Syamsuddin, MA., bapak Dr. Agus Moch Nadjib, S.Ag., M. Ag., dan ibu Hj. Fatma Amilia, S.Ag., M.Si selaku pengurus Pesantren Nawesea. Semoga penulis bisa meneladani dan melanjutkan perjuangan mulia mereka terutama bapak Kyai Yudian Wahyudi.
6. Kepada bapak Dr. Zamakhsyari Dhofier, MA., selaku rektor UNSIQ Wonosobo, yang pertemuannya dengan beliau bisa memberi semangat dan mendukung melanjutkan program Magister.
7. Kepada para dosen di lingkungan Magister Hukum UII.
8. Kepada para pegawai di Magister Hukum UII terkhusus kepada pak Sutik, mbak Elmi, mbak Ika, mbak Desi, mas Bambang, pak Yuri, dan seluruh pegawai yang belum sempat tertulis di sini.
9. Kepada teman-teman di Magister Hukum seangkatan dengan penulis dan terkhusus teman-teman di BKU Hukum dan HAM; Imran, Syafi'ie, Arini dan Habib; dan teman di perpustakaan mbak Raihana Nasution.
10. Kepada teman-teman di Nawesea; Widya, Hidayat, Andrie, Marni, Yuli, Alma, Jai, Surur, Marwini, dan semuanya yang belum tertulis di sini. Terimakasih semuanya. Mudah-mudahan kebaikan mereka semua dan kebaikan orang-orang yang telah membantu penulis dilipatgandakan oleh Allah swt. Amiin...

Yogyakarta, 7 Maret 2011

Faiq Tobroni, SHI
09912453

Daftar Isi

Judul	I
Halaman Pengesahan Layak Ujian	II
Halaman Pengesahan Ujian	III
Motto	IV
Persembahan	V
Kata Pengantar	VI
Daftar Isi	VIII

Bab I

Politik Hukum HAM Pengelolaan Sumber Daya Alam (Studi Atas Masalah Hukum Kehutanan dan Pencemaran Limbah Tambang)

A. Pendahuluan	1
1. Problem Hutan Lindung	5
2. Problem Hutan Adat “Ulayat”	6
3. Problem Penegakan Pencemaran Limbah Tambang	7
B. Pokok Permasalahan	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	11
E. Kerangka Teori	12
1. Definisi HAM	12
2. Kerangka Politik Hukum HAM	15
3. Pertambangan dalam Kerangka Politik Hukum HAM	17
4. Hutan Lindung dalam Kerangka Politik Hukum HAM	19
5. Hutan Ulayat dalam Kerangka Politik Hukum HAM	22
6. Pembuangan Limbah dalam Kerangka Politik Hukum HAM	27
F. Kajian Pustaka	30
G. Metodologi Penelitian	31
1. Objek Penelitian	31
2. Jenis Penelitian	31
3. Sumber Data	32
4. Pengumpulan Data	32

5. Analisis	32
Bab II	
Politik Hukum Kehutanan dan Mitigasi Pemanasan Global Demi Keberlanjutan Hidup Manusia	34
A. Posisi Hutan Lindung untuk Memitigasi Pemanasan Global Demi Keberlanjutan Hidup Manusia	36
B. Hutan dan Upaya Mitigasi Menghindari Kerusakannya dalam Beberapa Konvensi Internasional	38
C. Hutan dan Hak Atas Lingkungan Sehat dalam Politik Hukum HAM Nasional	43
D. <i>Legal Policy “to Protect” of Ecosoc Rights</i> yang Putus di Tengah Jalan	53
E. Industri Tambang dan Deforestasi Hutan Lindung Akut	61
Bab III	
Politik Hukum Kehutanan untuk Menjamin Hak Atas Hutan Adat	65
A. Konvensi Internasional yang Menjamin Hak Masyarakat Adat atas Pengelolaan Sumber Daya Alam (<i>legal policy of human right in text</i>)	67
B. Hukum Kehutanan Indonesia yang Menjamin Hak Hutan Adat	73
1. Konsekuensi Prinsip Pemberian Hak (<i>Granting</i>) pada Hutan Adat	77
2. Disharmoni antara Satu Peraturan dengan Peraturan Lainnya	82
C. Fakta Pertambangan di Hutan Adat	87
Bab IV	
Penegakan Hukum Atas Pencemaran Lingkungan Akibat Tambang dalam Analisis Politik Hukum HAM	91
A. Buyat Sebelum Kedatangan PT Newmont Minahasa Raya	93
B. Kedatangan PT Newmont Minahasa Raya	95
C. Antisipasi dan Penanggulangan Pencemaran Laut dalam Perundang-Undangan	97
D. Pencemaran Teluk Buyat Akibat PT NMR	99
1. Rusaknya Potensi Ikan dan Kosekuensinya bagi Ekonomi Warga	100

2. Teracunnnya Ikan Serta Konsekuensinya bagi Kesehatan Warga	104
E. Tanggungjawab Negara Memenuhi HAM Warganya dari Tercemarnya Teluk Buyat Melalui Gugatan Perdata	106
F. Di Balik Gugatan Perdata yang Mengecewakan	110
1. Gugatan Atas Nama Masyarakat (Class Action)	110
2. Gugatan Perdata (<i>Standi in Judicio</i>) oleh Pemerintah Terbentur Kontrak Karya	112
G. Perlunya Perspektif HAM dalam Melihat Pencemaran Lingkungan	116
Bab V	
Tawaran Baru Pengelolaan Sumber Daya Alam Berprespektif Politik Hukum HAM	119
A. Perubahan Politik Hukum Korporatokratis ke Konservasi dalam Bidang Kehutanan	123
B. Menjamin Hak Masyarakat Adat atas Hutan dengan Perspektif Politik Hukum HAM dan Semangat Desentralisasi	129
1. Menagih Janji Implementasi Desentralisasi	129
2. Menuntut Hak Asasi Atas Hutan dan Menghadang Kecerakahan Korporasi	134
C. Tawaran Penegakan Hukum Atas Pencemaran Lingkungan Berprespektif Politik Hukum HAM	136
Bab VI	
Penutup	
A. Kesimpulan	144
B. Saran	147
Daftar Pustaka	150
Lampiran	
Curriculum Vitae	

Abstrak

Pasal 28H ayat (1) Undang-undang Dasar (UUD) 1945, Pasal 9 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Pokok Hak Asasi Manusia (HAM) dan Pasal 65 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah menyatakan bahwa lingkungan hidup merupakan bagian dari HAM. Pasal 18B UUD 1945 dan Pasal 6 UU 39/1999 tentang Pokok HAM telah mengakui entitas adat, termasuk bila ditafsirkan lebih lanjut mengenai entitas pengelolaan hutan adat sebagai bagian dari HAM. Begitupula Pasal 34 dan 35 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup juga bisa menjadi dasar wewenang pemerintah menggugat korporasi yang mencemari lingkungan dalam posisi mewakili dan membela hak rakyat.

Realisasi pengakuan (*to respect*) tersebut terhenti dengan adanya peraturan-perundangan di bawahnya yang justru tidak melakukan perlindungan (*to protect*) dan sekian penegakan hukum yang tidak jalan. Dalam penelitian ini, penulis mengulas mengenai masalah hutan lindung, hutan adat dan penegakan hukum atas pencemaran limbah. Alasan penulis adalah hutan lindung sebagai simbol penyimpanan karbon untuk kehidupan umat manusia, hutan adat sebagai simbol hak asasi masyarakat adat dan penegakan hukum atas pencemaran limbah sebagai simbol memperjuangkan hak rakyat atas lingkungan sehat terhadap lingkungan. Bagaimana dan mengapa pelanggaran atas ketiga hal tersebut belum bisa diselesaikan negara akan ditemukan jawabannya dalam penelitian ini.

Keywords: HAM, hutan lindung, hutan adat dan pencemaran oleh limbah.

BAB I

Politik Hukum HAM Pengelolaan Sumber Daya Alam

(Studi Atas Masalah Hukum Kehutanan dan Pencemaran Limbah Tambang)

A. Pendahuluan

Sumber daya alam merupakan bagian yang vital dalam kehidupan manusia. Berdasarkan urgensi kepentingannya yang demikian, maka akses terhadap sumber daya alam merupakan hak asasi bagi setiap orang. Beroperasinya perusahaan-perusahaan tambang, di satu sisi ingin mendapatkan ekonomi, tapi di sisi lain, sering mengalahkan dan mengorbankan hak asasi warga negara. Beberapa perusahaan tambang telah terbukti melanggar hak asasi tersebut, terutama hak untuk mengakses lingkungan hidup yang sehat dan mempertahankan hak ulayatnya.

Hak ekonomi, sosial dan budaya merupakan isu yang baru di dalam wacana Hak Asasi Manusia di Indonesia. Indonesia baru meratifikasi Kovenan tersebut tahun 2005 melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (UU 11/2005 tentang Hak Ekosob). Inilah mengapa keterlambatan tersebut telah mempengaruhi kualitas regulasi menyangkut eksplorasi lingkungan. Beberapa prinsip hak dalam pengelolaan sumber daya alam yang diatur dalam *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* adalah berikut ini. *Pertama*, semua orang bebas melanjutkan perkembangan ekonomi, sosial dan budaya (Pasal 1 ayat (1) ICESCR). *Kedua*, semua orang, atas kehendak sendiri, boleh dengan bebas memanfaatkan sumber kekayaan alamnya (Pasal 1 ayat (2)). *Ketiga*, mengakui hak setiap orang kepada standar kehidupan yang layak bagi dirinya dan

keluarganya; termasuk makanan yang layak, pakaian dan tempat tinggal, dan kepada perbaikan kondisi kehidupan terus menerus (Pasal 11 ayat (1)).

Keempat, mengembangkan atau mereformasi sistem agraria dengan sedemikian rupa untuk mencapai perkembangan dan pemanfaatan sumber kekayaan alam yang paling efisien. *Kelima*, tidak ada sesuatu dalam perjanjian ini yang ditafsirkan sebagai melemahkan hak semua orang untuk menikmati dan memanfaatkan secara penuh dan bebas kekayaan dan sumber daya alamnya (Pasal 25). Berdasarkan prinsip-prinsip demikian, kaitannya dengan HAM dalam pengelolaan SDA, kovenan ini mempunyai spirit menjamin hak mengakses lingkungan hidup yang berkualitas dan hak atas kepemilikan sumber daya alam; termasuk dalam hal ini adalah pengakuan hutan ulayat. Dari berbagai hak yang banyak tersebut, penelitian ini hanya akan membahas hak atas lingkungan yang sehat dan hak atas kepemilikan adat dalam konteks politik hukum HAM di Indonesia.

Beberapa konperensi Bumi yang diprakarsai oleh PBB juga telah mencanangkan bahwa hak atas lingkungan yang sehat telah menjadi hak yang harus diberikan kepada setiap orang. Konperensi-konperensi yang telah diselenggarakan di antaranya adalah Konperensi Stochklom; Nairobi; Rio de Jenairo (dinamakan Rio pertama); Konperensi Keragaman Hayati, New York (Rio + 5); Konperensi Kyoto Jepang; Johannesburg (Rio + 10); Konperensi Nusa Dua Bali dan Konperensi Kopenhegen. Isu besar yang dibawa konperensi-konperensi tersebut adalah pengurangan dampak pemanasan global dengan menempatkan hutan sebagai pencegah utamanya.

Isu-isu internasional tersebut juga sudah diakomodasi dalam perundang-undangan nasional. Kemauan merealisasikan tujuan negara agar seluruh rakyatnya

menikmati lingkungan dan kekayaan alam yang baik dalam konteks nasional seperti ini telah terpancang dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU 23/1997 ttg Pengelolaan Lingkungan Hidup), yang di antaranya Pasal 5 menyatakan “setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”¹. Undang-undang tersebut, untuk kemudian, diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU 32/2009). Pasal 65 (1) Undang-undang ini telah dengan jelas menyatakan “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Pasal 2 menjamin akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Kemudian dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menyatakan “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”².

Permasalahan tentang hak adat juga telah menjadi isu HAM, baik di tingkat nasional maupun internasional. Hak mengakses kekayaan alam melalui pengakuan kepemilikan pribadi atau kelompok “ulayat” adalah salah satu cakupan hak asasi manusia. Hal ini telah dideklarasikan Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 16 Desember 1966. Deklarasi ini diberinama dengan *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)*³. Di samping itu, hak ulayat juga telah terangkum dalam Konvensi ILO No. 169 tahun 1989 berjudul “Konvensi tentang

¹ UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

² UUD 1945.

³ *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* tahun 1966 dan UU No. 11/2005 tentang Pengesahannya menjadi undang-undang. Draftnya dalam bahasa Indonesia bisa dilihat dalam Ian Brownlie (penyusun), *Dokumen-dokumen Pokok Mengenai Hak Asasi Manusia*, alih bahasa Beriansyah (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1993).

Masyarakat Adat dan Kesukuan di Negara-Negara Merdeka” (*Convention concerning Indigenous and Tribal People in Independent Countries*)⁴ dan Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat (*The Draft of United Nations Declaration on Indigenous People’s Rights*) yang telah disahkan pada 29 Juni 2006⁵. Beberapa ketentuan intinya adalah bahwa setiap individu mempunyai hak kepemilikan pribadi dan kepemilikan kolektif adat “ulayat”.

Pasal 17 Deklarasi Hak Asasi Manusia (UDHR) menjamin hak setiap orang untuk memiliki harta bendanya (*possession*) sendiri dan juga dalam hubungannya dengan hak-hak lain, dan melarang perampasan harta benda itu secara sewenang-wenang.⁶ Selama penyusunan draf Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (CESCR) memang tidak disebutkan secara eksplisit hak kepemilikan pribadi dan kepemilikan kolektif adat “ulayat”. Akan tetapi sebenarnya, secara tersirat, jiwa-jiwa pengakuan atas kepemilikan ini telah tersebar di berbagai pasal. Begitupun juga, dengan disahkannya Konvensi ILO No. 169 Tahun 1989 dan Deklarasi PBB tentang Hak Masyarakat Adat Tahun 2006, sesungguhnya pengakuan kepemilikan kolektif adat sudah menjadi isu HAM internasional.

Dasar konstitusional bahwa negara menjamin hak yang lahir dalam hukum adat juga ditegaskan dalam pasal berikut. Pasal 18B UUD 1945 menyatakan “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak

⁴ ILO Convention No. 169/ 1989 on *Convention concerning Indigenous and Tribal People in Independent Countries*.

⁵ The Declaration of United Nations Year 2006 on *The Draft of United Nations Declaration on Indigenous People’s Rights*.

⁶ *Universal Declaration of Human Rights* Year 1948. Catarina Krause “Hak Atas Kepemilikan”, alih bahasa oleh Tim Penerjemah Elsam, (ed) Idris Kasim dan Johannes da Masenus Arus, *Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya; Esai-esai Pilihan* (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2001), 142.

tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

1. Problem Hutan Lindung

Dalam konteks legislasi kehutanan, Indonesia mulai memperhatikan permasalahan pengakuan atas hutan lindung yang menjadi kawasan untuk menjamin kualitas lingkungan pada tahun 1967. Pada tahun ini, eksekutif bersama dengan DPR mengesahkan suatu Undang-Undang bernama Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan (UU 5/1967).⁷ Lama kelamaan, akan tetapi, undang-undang ini tampak kurang kuat melindungi hutan lindung. Pada tahun 1999, Indonesia mempunyai instrumen hukum baru menyangkut kehutanan yang bernama Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 mengenai Kehutanan (UU 41/1999)⁸. UU 41/1999 ini berupaya memperluas pengertian hutan lindung dan larangan tegas pertambangan terbuka di area hutan lindung. Di dalamnya, terdapat dua pasal mengenai upaya perlindungan bagi hutan lindung. Pasal 1 ayat (8) berisikan peraturan menyangkut definisi hutan lindung dan Pasal 38 ayat (4) berisikan penegasan larangan pertambangan terbuka di dalamnya.

Akan tetapi, larangan ini meninggalkan masalah konkrit. Hal ini disebabkan adanya kenyataan bahwa terdapat beberapa korporasi yang telah terlanjur membuka tambang di area hutan lindung dengan pola terbuka sebelum lahirnya undang-undang ini. Permasalahan menjadi semakin kompleks karena tidak terdapat aturan peralihan yang mengatur tata-cara transisi perusahaan-perusahaan pertambangan tersebut.

⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan.

⁸ Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 mengenai Kehutanan.

Undang-undang baru ini, demi kepentingan korporasi pertambangan, bisa mengancam eksploitasi tambang. Di samping itu, juga menyebabkan tidak adanya perangkat hukum Indonesia yang dapat menjamin izin resmi bagi aktivitas pertambangan. Padahal, mereka telah mengeluarkan banyak kontribusi keuangan untuk mendanai aktivitas pertambangan mereka. Posisi yang tidak menguntungkan ini memicu perusahaan-perusahaan tersebut mengancam pemerintah. Ancaman ini adalah bahwa mereka akan membawa kasus ini ke Pengadilan Arbitrase Internasional.⁹

Reaksi ini langsung mendapat respon dari Presiden Megawati. Akhirnya pada tahun 2004, Megawati mengeluarkan peraturan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Penggantian Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menambahkan peraturan peralihan bagi UU 41/1999 (Perpu 1/2004)¹⁰. Perpu ini menambahkan Pasal 83A untuk melengkapi perangkat hukum yang bisa menjamin izin resmi bagi korporasi pertambangan yang sedang mengeksploitasi hutan Indonesia.

Sebagai konsekuensi dari lahirnya Perppu ini, spirit untuk menjaga hutan lindung yang telah dibawa oleh UU 41/1999 menjadi gagal. Sudah jelas bahwa Pasal 38 ayat (4) UU 41/1999 menyatakan larangan tegas pertambangan terbuka di area hutan lindung. Melalui Perppu 1/2004 dalam Pasal 83 ayat (A), perusahaan yang sudah terlanjur menambang dibolehkan melanjutkan aktivitasnya.¹¹

2. Problem Hutan Adat “Ulayat”

⁹ Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2004-2005* (Jakarta: JATAM, 2007), hlm. 263.

¹⁰ Peraturan Pemerintah No. 1/2004.

¹¹ UU No. 19 tahun 2004 tentang Kehutanan.

Dalam konteks perlindungan hutan adat, undang-undang yang telah ada kurang kuat atau bahkan bisa dikatakan tidak melindunginya. UU 41/1999 tentang Kehutanan masih menunjukkan dominasi kekuasaan negara. Hal ini tercermin dalam kewenangan pengelolaan hutan yang sentralistik dan tidak memberi hak kepada masyarakat untuk berperan dalam proses pengelolaan sumber daya hutan, serta tidak mengakui keberadaan hutan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat.

Pasal 4 UU 41/1999 tentang Kehutanan berbunyi: (1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; (2) Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah untuk: a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, b) menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau sebagai bukan kawasan hutan, c) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan; dan 3) Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Meskipun sudah dinyatakan bahwa negara tetap mengakui hutan adat, akan tetapi pelaksanaan pengesahannya sangatlah sulit. Bahkan dalam pasal berikutnya ada pasal yang cenderung menekankan bahwa hukum adat adalah bagian dari hukum negara. Pasal 5 (1) Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a) hutan negara, dan b) hutan hak. (2) Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat.

Problem seperti ini juga yang menyulitkan masyarakat adat seperti suku Amungme yang hutan adatnya dipakai PT Freeport untuk mendapatkan jaminan nasibnya secara hukum.

3. Problem Penegakan Pencemaran Limbah Tambang

Di samping masalah perlindungan lahan, persoalan pertambangan juga menyisakan masalah pengelolaan limbah tambang. Seringkali pembuangan limbah tidak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh undang-undang. UU 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang di antaranya pasal 5 menyatakan “setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”.

Sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang ini, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Pengelolaan Limbah B3) (PP 18/1999). PP 18/1999 mengatur bahwa setiap pembuangan limbah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun (B3) ke media lingkungan harus seizin Kementerian Lingkungan Hidup, dalam bentuk Surat Keputusan Meneg Lingkungan Hidup.

Pasal 3 PP 18/1999 menyatakan “Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang menghasilkan limbah B3 dilarang membuang limbah B3 yang dihasilkannya itu secara langsung ke dalam media lingkungan hidup, tanpa pengolahan terlebih dahulu”. Pasal 40 (1) menyatakan bahwa setiap badan usaha yang melakukan kegiatan penyimpanan, pengumpulan, pemanfaatan, pengolahan dan/atau penimbunan limbah B3 wajib memiliki izin operasi dari kepala instansi yang bertanggung jawab (dalam ketentuan umum bahwa instansi yang dimaksud adalah instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan).

Pasal 47 (1) menyatakan bahwa pengawasan pengelolaan limbah B3 dilakukan oleh Menteri dan pelaksanaannya diserahkan kepada instansi yang bertanggung jawab (dalam ketentuan umum disebutkan bahwa Menteri yang dimaksud adalah menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan hidup). Prosedur yang ditetapkan undang-undang adalah demikian. Hal ini ditujukan agar dalam pengelolaan dan pembuangan limbah tidak membahayakan masyarakat. Akan tetapi, pada tahun 2004 sempat terjadi kejadian heboh, yakni tercemarnya Teluk Buyat yang diisukan karena pembuangan *tailing* (limbah) PT.NMR. Salah satu sebab yang kuat, seperti dinyatakan Sony Keraf (Mantan Menteri Lingkungan Hidup pada saat PT.NMR masih beroperasi), adalah karena perusahaan tersebut tidak pernah mendapat izin pembuangan *tailing* ke laut oleh Meneg LH.

Dengan demikian, latar belakang penulisan tesis ini memfokuskan diri kepada pengelolaan SDA dalam hal pertambangan. Keberadaan tambang tersebut akan memakan lahan dan menimbulkan masalah kualitas lingkungan. Dalam hal pencarian tempat, masalah yang muncul adalah pemakaian hutan lindung dan pengambilan hutan adat sebagai lahan pertambangan. Kemudian dalam hal pembuangan limbahnya akan memunculkan masalah degradasi kualitas lingkungan yang akut.

Sebagai contoh beroperasinya PT.FI sejak tahun 1983 di daerah Amungsal (Tanah Amungme) atau tepatnya di pegunungan Ertsberg. Menurut suku Amungme, bahwa daerah ini dianggap keramat oleh masyarakat setempat, sehingga secara adat tidak diijinkan dimasuki. Izin operasi tersebut dibuka oleh Presiden Soeharto dan ironinya dalam kontrak karya tersebut disebutkan bahwa wilayah tersebut tidak berpenduduk. Kemudian pada tahun 1999 dengan keluarnya UU 41/1999 tentang

Kehutanan, daerah tersebut mendapat legitimasi sebagai kawasan hutan lindung yang tidak boleh dieksploitasi. Sampai sekarang di wilayah tersebut sering terjadi bentrokan dan tuntutan meminta ganti rugi atas pendudukan tanah tersebut.

Selain masalah PT.FI, penulis juga menemukan pengrusakan alam secara masal karena ulah PT.NMR. Sekitar tahun 2004, warga di sekitar Teluk Buyat mengalami gangguan penyakit kulit karena laut yang dijadikan sebagai sumber pencaharian dan kegiatan sehari-hari mereka tercemar oleh *tailing* yang dibuang ke laut. Salah satu catatan khusus yang disampaikan oleh Sony Keraf adalah karena pembuangan itu tanpa izin Meneg LH. Akan tetapi, semua proses peradilan bagi manajemen PT.NMR berakhir dengan bebas.

Permasalahan di atas terjadi karena produk perundang-undangan di tingkat pusat yang sangat lemah dalam melindungi **hutan lindung, hutan adat** dan lemah pula dalam menegakkan **hukum atas pencemaran limbah**. Aktor perusak lingkungannya adalah korporasi tambang, yang dalam hal salah satu contohnya bisa dilihat dari sepak terjang PT. NMR dan PT. FI, yang keberadaannya mendapat perlindungan dari kerangka perundang-undangan yang lemah dalam melindungi lingkungan.

Tiga pokok latar belakang masalah, yakni **hutan lindung, hutan adat dan hukum atas pencemaran limbah**, merupakan bagian dari HAM bidang akses pengelolaan sumber daya alam. Dari tiga poin pokok tersebut, penulis akan mengkajinya perspektif politik hukum HAM. Penulis menemukan lemahnya beberapa produk peraturan-peraturan perundang-undangan tingkat nasional dan penegakannya yang justru *mining oriented*, bukannya *enviromental and people oriented*. Tiga poin pokok tersebut diletakkan dalam kegiatan beroperasinya perusahaan tambang selama ini, yang di

antaranya telah penulis contohkan dalam kasus PT.FI dan PT.NMR. Dalam analisis nantinya maka penulis bisa memperluas contohnya kepada perusahaan-perusahaan tambang lainnya.

B. Pokok Permasalahan

Dalam penelitian ini, pertanyaan utama adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bangunan hukum dari hukum kehutanan bidang hutan lindung dan hutan adat dilihat dari perspektif politik hukum HAM?
2. Bagaimana politik hukum dari penegakan hukum atas pencemaran limbah tambang dilihat dari perspektif politik hukum HAM?
3. Bagaimana seharusnya bangunan politik hukum dari hukum kehutanan dan penegakan hukum atas pencemaran limbah dilihat dari perspektif politik hukum HAM?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini akan mempunyai tujuan:

1. Menganalisis bangunan hukum dari perundangan-undangan kehutanan yang selama ini telah terbentuk terutama dalam bidang hutan lindung dan hutan adat dengan perspektif politik hukum HAM.
2. Menganalisis politik hukum dari penegakan hukum atas pencemaran limbah dengan perspektif politik hukum HAM.
3. Mengkonsepkan bangunan politik hukum dari dalam hukum kehutanan dan penegakan hukum atas pencemaran limbah di masa yang akan datang dilihat dari perspektif politik hukum HAM.

D. Kegunaan Penelitian

Tesis ini kelak mempunyai manfaat praktis untuk menemukan pelanggaran hak ekonomi, sosial dan budaya. Penemuan ini menjadi penting karena kerusakannya justru dilegitimasi oleh perturan perundang-undangan. Manfaatnya teoritisnya adalah untuk memperkaya wacana hak ekonomi, sosial dan budaya khususnya dan teori-teori hukum khususnya.

E. Kerangka Teori

1. Definisi HAM

Menjelaskan mengenai HAM maka membutuhkan sudut pandang yang beragam pula. Ini disebabkan memang karena terdapat beberapa kelompok dalam mendefinisikan HAM sehingga melahirkan beberapa kelompok. Di antara kelompok yang terpenting adalah naturalis dan positivis. Kedua kelompok tersebut mempunyai pendapat yang berseberangan.

Menurut aliran naturalis, atau sering disebut juga sebagai aliran kodrati, HAM didefinisikan sebagai hak-hak yang dimiliki seluruh manusia di setiap saat dan di setiap tempat semenjak lahir menjadi manusia.¹² Keberadaan hak ini tidak membutuhkan pengakuan baik dari pemerintah maupun dari sistem hukum manapun karena hak-hak tersebut bersifat universal dan harus diakui karena keberadaannya sebagai manusia.

Dengan penalaran ini, sumber hak asasi manusia sesungguhnya berasal dari keberadaannya sebagai manusia atau individu. Meminta pengakuan terhadap hak-hak ini,

¹² Todung Mulya Lubis, *In Search of Human Rights; Legal-Political Dilemas of Indonesia's New Order 1966-1990* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama in Cooperation with SPES Foundation, 1993), hlm. 16. Lihat juga Jack Donnelly, *The Concept of Human Rights* (New York: St Martin's Press, 1985), hlm. 8-27.

sebagai contoh pengakuannya perlu mendapat legitimasi dari negara, maka akan mereduksi hak-hak asasi menjadi hak-hak hukum. Jika demikian maka bukan individu yang bertindak sebagai sumber hak-hak tersebut melainkan justru menjadikan negara menjadi sumber hak asasi manusia. Pendapat ini ditolak oleh aliran naturalis karena Hak Asasi Manusia bersifat alamiah.¹³ Hak-hak ini adalah meliputi hak hidup, kebebasan dan kekayaan seperti dinyatakan oleh Locke.

Pendapat kelompok naturalis di atas ternyata tidak begitu saja disetujui oleh kalangan positivist. Keberatan ini seperti terungkap dari pernyataan Bentham, sebagaimana dikutip Todung, “Right is a child of law; from real laws come real rights, but from imaginary law, laws of nature, come imaginary rights. Natural rights is simple nonsense, natural and imprescriptible rights rhetorical nonsense, nonsense upon stilts”.¹⁴

Terlihat bagaimana Bentham menyerang kelompok naturalis. Menurutnya, hak hanyalah anaknya hukum. Hak baru ada jika telah diakomodasi oleh undang-undang yang sah. Hukum yang sekedar imajinasi, seperti hukum alam, hanya baru melahirkan hak yang imajiner pula. Dengan demikian hak kodrati sangat tidak bisa diterima dan hanya sekedar retorika belaka tanpa bisa dipraktekkan.

Sebenarnya pendapat antara keduanya bisa didamaikan. Tidak selamanya mutlak bahwa HAM tidak perlu diatur dalam undang-undang. Meskipun dalam hal hak sipil politik pada prinsipnya negara harus bersikap *by omission*, akan tetapi pada prakteknya negara juga harus turut mengatur hak generasi pertama tersebut. Hal ini sangat dibutuhkan untuk menghindari terjadinya *conflict of interest* antara sesama warga terutama pada saat implementasi kebebasan tersebut.

¹³ Maurice Cranston, *What Are Human Rights?* (New York: Basic Books, 1962), hlm. 1-3.

¹⁴ Todung Mulya Lubis, *In Search of Human Rights...* hlm. 18.

Teori kontrak sosial tentang terbentuknya negara dapat menjadi interpretasi yang signifikan atas hal ini.¹⁵ Bahwasannya pembentukan negara dalam ajaran teori kontrak sosial adalah untuk menghindari kemungkinan terjadinya *conflict of interest* pada saat para individu mengimplementasikan hak atau kepentingan asasinya. Negara melalui aparturnya adalah pengelola implementasi hak-hak para individu (setelah melebur menjadi warga negara). Sehingga negara menjadi semacam *event organizer* atas implemetasi tersebut.

Dalam menangani hak ekonomi, sosial dan budaya, negara justru harus *by comission*. Inilah sebabnya maka undang-undang yang mengatur tentang jaminan kesehatan, pekerjaan, pendidikan, lingkungan hidup yang baik justru harus dibuat dalam kerangka politik hukum HAM wilayah ekosob. Harmonisasi semacam ini telah banyak diupayakan oleh para pemikir Indonesia. Ahli HAM di Indonesia, seperti Muladi¹⁶ dan Seotandyo¹⁷, juga mempunyai pendapat yang sesuai dengan aliran naturalis di atas. Menurut mereka, HAM adalah hak yang melekat (*in heren*) dalam diri setiap manusia karena posisinya sebagai manusia. Pengertian ini kemudian telah diakomodasi dalam Pasal 1 UU 39/1999 menyatakan bahwa HAM adalah separangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum, Pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

¹⁵ Diktat Matakuliah Sistem Perlindungan HAM, disampaikan oleh M. Abdul Kholiq, SH., M.Hum, dikelas BKU Hukum dan HAM, Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

¹⁶ Muladi, *Demokratisasi, HAM dan Reformasi Hukum Indonesia* (Jakarta: The Habibie Centre, 2002).

¹⁷ Soetandyo, *HAM: Konsep dasar dan pengertiannya Yang Klasik Pada Masa Awal Perkembangannya*, dalam Kumpulan Tulisan tentang HAM (Surabaya: PUSHAM UNAIR, 2003).

Pada tingkat prakteknya, mereka juga menyetujui bahwa HAM juga harus diatur dalam perundang-undangan. Mulai Pasal 28A-28I dalam Bab X UUD 1945 telah disebutkan beberapa hak asasi, baik dari hak sipil-politik maupun ekonomi-sosial-budaya. Jaminan yang diberikan oleh konstitusi demikian membuktikan bahwa HAM tersebut memang anugerah dari Tuhan, akan tetapi dalam pelaksanaannya harus diatur oleh undang-undang. Pisau analisis inilah yang akan penulis gunakan untuk menulis dalam penelitian ini.

Permasalahan mengenai hak ekonomi-sosial dan budaya sama beratnya dengan hak sipil-politik. Di antara hak ekonomi-sosial dan budaya yang ingin penulis sajikan dalam penelitian ini adalah hak masyarakat adat dan menikmati lingkungan hidup yang sehat. Hak masyarakat adat seperti dalam masalah eksistensi hutan adat. Hak menikmati lingkungan hidup yang sehat seperti dalam masalah tersedianya hutan lindung dan pengelolaan limbah. Hak-hak tersebut sering terabaikan karena terdesak kepentingan pertambangan.

2. Kerangka Politik Hukum HAM

Politik Hukum (*legal policy*) adalah kebijakan resmi negara tentang tata cara memilih, mengaplikasikan dan menegakkan undang-undang berdasarkan tujuan-tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum *dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara*.¹⁸ Setiap negara mempunyai tujuan dasar dalam konstitusinya. Kemudian untuk merealisasikannya maka dibutuhkanlah undang-undang.

¹⁸ Mohammad Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm. 15.

Dengan demikian, hukum sebagai alat untuk menggapai tujuan negara berdasarkan UUD 1945.¹⁹

Politik hukum HAM mempunyai pengertian “arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mengakui (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) HAM. Adanya politik hukum HAM adalah untuk mengawal tugas pemerintah dalam mengimplementasikan konstitusi (yang berisikan pengakuan, perlindungan dan upaya pemenuhan HAM) ke dalam berbagai regulasinya.²⁰

Dalam hukum HAM, negara c.q. pemerintah mempunyai kedudukan sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*). Kewajiban yang diemban negara terdiri atas tiga bentuk, yaitu menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*). Kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*) adalah kewajiban negara untuk menahan diri untuk tidak melakukan intervensi, kecuali atas hukum yang sah (*legitimate*). Kewajiban untuk memenuhi (*obligation to fulfill*) adalah kewajiban negara untuk mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, yudisial dan praktis, yang perlu untuk menjamin pelaksanaan HAM. Kewajiban untuk melindungi (*obligation to protect*) adalah kewajiban untuk melindungi hak bukan hanya terhadap pelanggaran yang dilakukan negara, namun juga terhadap pelanggaran atau tindakan yang dilakukan oleh entitas atau pihak lain (non-negara) yang akan mengganggu perlindungan hak yang disebut.²¹

¹⁹ Mohammad Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 6.

²⁰ (peny) Prof. Abdul Ghofur Anshori dan Sobirin Malian, *Membangun Hukum Indonesia*, dalam Mahfud MD, ‘Politik Hukum Hak Azasi Manusia di Indonesia’ (Yogyakarta: Total Media, 2008), hlm. 259.

²¹ Suparman Marzuki, Diktat Mata Kuliah Politik Hukum HAM, disampaikan dalam perkuliahan BKU Hukum HAM Magister Hukum UII. Yosep Adi Prasetyo, Roichatul Aswidah dan Asep Mulyana
Faiq Tobroni, SHI

Setelah melakukan penelaan lebih jauh, penulis mendapatkan masukan yang berharga dari salah seorang dosen politik hukum HAM, bernama Sri Hastuti. Kiranya, dari penjelasan yang disampaikannya pada saat menguji proposal ini, penulis bisa lebih merumuskan politik hukum HAM secara tegas. Dalam penjabaran tentang makna *to respect, to protect dan to fulfill*, memang belum banyak buku yang membahasnya secara tegas. Definisi-definisi yang ada masih abstrak, sehingga terkesan satu pengertian untuk satu istilah juga terulang lagi untuk istilah yang lain.

Menurut Sri Hastuti, peran negara dalam *to respect* bisa dilihat dalam *consideran* sebuah undang-undang. Pada redaksi inilah peran negara telah terbukti dengan mengakui keberadaan sesuatu menjadi bagian dari hak asasi manusia. Negara memenuhi kewajibannya dengan menjadikannya sebagai landasan filosofi lahirnya suatu undang-undang. Peran negara dalam *to protect* diaplikasikan dalam membuat undang-undang (*to legislate*) dan membuat badan-badan pemerintahan yang menangani masalah tersebut. Dalam bidang ekosob lingkungan, peran negara tersebut diaplikasikan dengan melahirkan undang-undang pengelolaan lingkungan hidup dan membuat badan pemerintahan yang mengawasi kualitas lingkungan hidup bagi masyarakat.

Peran negara dalam *to fulfill* diwujudkan dengan menggelar pengadilan dan memutus pelanggar hak asasi manusia tersebut. Peran ketiga ini adalah *out put* setelah negara komitmen mengakui dan melindungi. Kesiediaan mengakui dan melindungi tidaklah ada gunanya apabila tidak ditindaklanjuti dengan memberi pemenuhan. Dengan definisi dari Sri Hastuti demikian, maka tiga komponen politik hukum HAM tersebut

(penyusun), *Kajian Komnas HAM terhadap Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 8/2007 tentang Ketertiban Umum* (Jakarta: KOMNASHAM, 2009), hlm. 10. Lihat pula paper Faiq Tobroni, "Politik Hukum HAM Pengelolaan Sumber Daya Alam", telah dipresentasikan dikelas BKU Hukum dan HAM di bawah supervisi Dr. Suparman Marzuki, SH., M.Si.

sekaligus mencakup kebijakan pembangunan hukum dan penegakannya, yang selama ini telah umum dipakai dalam politik hukum.²²

3. Pertambangan dalam Kerangka Politik Hukum HAM

Apa yang dimaksud dengan pertambangan di sini adalah usaha untuk melakukan penggalian endapan-endapan alam di dasar bumi. Kegiatan menambang adalah melakukan penggalian terhadap unsur-unsur kimia mineral-mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan termasuk batu-batu mulia yang merupakan endapan-endapan alam. Usaha pertambangan bisa dilakukan perusahaan negara dan perusahaan swasta, baik asing maupun domestik.²³

Kelahiran Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok Pertambangan (UU 11/1967) diakui bersemangat mengakui (*to respect*) pembangunan ekonomi bangsa. Orientasi ekonomi bangsa ini ditujukan untuk memakmurkan rakyat. Filosofi pembukaan UU ini menyatakan bahwa bahwa tujuan pertambangan adalah guna mempercepat terlaksananya pembangunan ekonomi Nasional dalam menuju masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Jalan mencapai kemakmuran tersebut terutama dalam hal materiil dan spirituil yang tetap berdasarkan Pancasila maka perlulah dikerahkan semua dana dan daya untuk mengolah segenap kekuatan ekonomi potensial di bidang pertambangan menjadi kekuatan ekonomi riil.

Dalam kerangka politik hukum HAM, pertambangan ini bisa dibaca sebagai perwujudan tugas negara mengemban kewajibannya mengakui (*to respect*) bahwa rakyat butuh kemakmuran, salah satunya melalui pengelolaan bahan tambang. Akan tetapi,

²² Pemikiran ini lahir setelah masukan yang diberikan Sri Hastuti, SH., MH., dalam seminar proposal penelitian ini pada tanggal 27 Oktober 2010 di MH UII.

²³ Pengertian tersebut dikutip dari pengertian pertambangan versi UU 11/1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan.

dasar-dasar ini belum cukup membuktikan komitmen negara mengemban kewajiban untuk melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) kemakmuran rakyatnya. Bahkan bisa saja dalam prakteknya justru hanya sekedar mengakui (*to respect*) akan tetapi mengabaikan sektor perlindungan (*protection*) dan pemenuhan (*fulfillment*).

Indikasi-indikasi ini bisa tercium dengan beberapa pasal berikutnya yang tidak sinkron dengan semangat dasar filosofi ini. Pasal 32 undang-undang ini, sebagai contoh, sering digunakan investor untuk melakukan tindakan represif bagi kekuatan yang hendak mengontrol jalannya pertambangan. Pasal tersebut berbunyi “(1) Dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya satu tahun dan/atau dengan denda setinggi-tingginya limapuluh ribu rupiah, barang siapa yang tidak berhak atas tanah merintang atau mengganggu usaha pertambangan yang sah; dan (2) Dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan dan/atau dengan denda setinggi-tingginya sepuluh ribu rupiah, barang siapa yang berhak atas tanah merintang atau mengganggu usaha pertambangan yang sah, setelah pemegang kuasa pertambangan memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang tercantum dalam pasal 26 dan 27 Undang-undang ini.”

Pasal-pasal ini tentu saja bisa menjadi alat pemodal untuk mengintimidasi kekuatan-kekuatan masyarakat lokal atas nama hukum. Bahkan dalam prakteknya pasal-pasal ini sering dipakai untuk meminggirkan “hak ulayat” atas nama “telah sah secara hukum”. Pelanggaran-pelanggaran seperti demikian akan dikaji pada bab berikutnya.

4. Hutan Lindung dalam Kerangka Politik Hukum HAM

Dalam konteks legislasi kehutanan, Indonesia sudah memperhatikan perlunya pengakuan atas hutan lindung sebagai kawasan untuk menjamin kualitas lingkungan pada Tahun 1967. Pada tahun ini, eksekutif bersama dengan DPR mengesahkan suatu

Undang-Undang bernama UU 5/1967 tentang Kehutanan.²⁴ Secara internasional, Indonesia juga sudah terikat dengan komitmen pelestarian kawasan lindung dan keragaman hayati secara global dengan meratifikasi *Convention on Biological Diversity* (CBD) atau Konvensi Keanekaragaman Hayati dan menyetujui ‘Statement of Forest Principles’, serta menjadi bagian dari United Nations Forest Forum (UNFF).²⁵

Pasal 7 CBD menyebutkan bahwa “Negara berkewajiban melakukan pencegahan dampak negatif dari kegiatan eksploitasi hutan,” sedangkan pasal 8 CBD menyebutkan bahwa “negara harus membangun kawasan lindung untuk tujuan konservasi kawasan”. Artinya, Indonesia harus berkomitmen tinggi untuk menjalankan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan pengelolaan lingkungan. Sebagai tindak lanjutnya, Indonesia juga telah mengeluarkan UU 5/1994 tentang ratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati.

Pada masa reformasi terjadi perbaikan besar-besaran terhadap kualitas UU Kehutanan. Pada tahun 1999, Indonesia mempunyai instrumen hukum baru menyangkut kehutanan yang bernama UU 41/1999 mengenai Kehutanan²⁶. Peraturan baru ini berupaya memperluas pengertian hutan lindung dan larangan tegas pertambangan terbuka di area hutan lindung. Di dalamnya, terdapat dua pasal mengenai upaya perlindungan bagi hutan lindung. Pasal 1 ayat (8) berisikan peraturan menyangkut definisi hutan lindung dan Pasal 38 ayat (4) berisikan penegasan larangan pertambangan terbuka di dalamnya.

²⁴ Undang-Undang No. 5/1967 tentang Kehutanan.

²⁵ UU No. 5/1994 tentang Ratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati.

²⁶ UU No. 41/1999 mengenai Kehutanan.

Larangan ini meninggalkan masalah konkrit. Hal ini disebabkan adanya kenyataan bahwa terdapat beberapa korporasi yang telah terlanjur membuka tambang di area hutan lindung dengan pola terbuka sebelum lahirnya undang-undang ini. Permasalahan menjadi semakin kompleks karena tidak terdapat aturan peralihan yang mengatur tata-cara transisi perusahaan-perusahaan pertambangan tersebut.

Undang-undang baru ini, demi kepentingan korporasi pertambangan, bisa mengancam eksploitasi tambang. Di samping itu, juga menyebabkan tidak adanya perangkat hukum Indonesia yang dapat menjamin izin resmi bagi aktivitas pertambangan. Padahal, mereka telah mengeluarkan banyak kontribusi keuangan untuk mendanai aktivitas pertambangan mereka. Posisi yang tidak menguntungkan ini memicu perusahaan-perusahaan tersebut mengancam pemerintah. Ancaman ini adalah bahwa mereka akan membawa kasus ini ke Pengadilan Arbitrase Internasional.²⁷

Reaksi ini langsung saja mendapat respon dari Presiden Megawati. Akhirnya pada tahun 2004, Megawati mengeluarkan peraturan berupa Perpu 1/2004 tentang penggantian UU 41/1999 tentang Kehutanan yang menambahkan peraturan peralihan bagi UU 41/1999²⁸. Perppu ini menambahkan Pasal 83A untuk melengkapi perangkat hukum yang bisa menjamin izin resmi bagi korporasi pertambangan yang sedang mengeksploitasi hutan Indonesia.

Sebagai konsekuensi dari lahirnya Perppu ini, spirit untuk menjaga hutan lindung yang telah dibawa oleh UU 41/1999 menjadi gagal. Sudah jelas bahwa Pasal 38 ayat (4) UU 41/1999 menyatakan larangan tegas pertambangan terbuka di area hutan lindung.

²⁷ Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2004-2005* (Jakarta: JATAM, 2007), hlm. 263.

²⁸ Peraturan Pemerintah No. 1/2004.

Melalui Perppu 1/2004 dalam Pasal 83 A, perusahaan yang sudah terlanjur menambang dibolehkan melanjutkan aktivitasnya.²⁹

Legal policy bahwa menyediakan hutan lindung menjadi salah satu tugas negara mengakui (*to respect*) hak setiap warga negara untuk menikmati lingkungan yang sehat telah dianulir sendiri oleh peraturan selanjutnya, yakni oleh Perpu 1/2004 tentang Penggantian UU 41/1999 tentang Kehutanan yang menambahkan peraturan peralihan bagi UU 41/1999. Perppu ini menambahkan Pasal 83 A untuk melengkapi perangkat hukum yang bisa menjamin izin resmi bagi korporasi pertambangan yang sedang mengeksploitasi hutan Indonesia. Pasal tersebut berbunyi “Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya UU 41/1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud”.

Menengok kepada isu mitigasi perubahan iklim dalam skala internasional, sesungguhnya sudah terdapat program PBB untuk menempatkan hutan sebagai salah satu sarana penting mencegah pemanasan global. Bila PBB saja sudah mencanangkan program penyelamatan bumi melalui hutan bagi setiap manusia, maka sesungguhnya negara-negara juga harus berkomitmen menjaga hutan-hutannya untuk kepentingan hak akses lingkungan yang sehat bagi setiap warganya.

Hak atas lingkungan yang sehat dengan tersedianya hutan lindung sebagai bagian hak ekosob harus diakui (*to respect*) secara tertulis (melalui instrumen hukum) oleh negara. Keinginan ini menjadikan memang hak ini memang harus dpositifkan sebagaimana pendapat kelompok positivist. Negara juga harus membuatkan lembaga-

²⁹ UU No. 19 tahun 2004 tentang Kehutanan.

lembaga pemerintahan untuk mengawal tersedianya hutan lindung beserta perundang-undangannya. Kemudian negara juga harus menjatuhkan hukuman kepada siapa saja yang telah merusak hutan lindung sebagai bagian dari tugas negara melakukan pemenuhan (*fulfillment*) atas komitmen pengakuan dan kesediaan perlindungan. Masalah pengakuan dan perlindungan terhadap hutan lindung demikianlah yang akan menjadi bahasan pada bab berikutnya dari penelitian ini.

5. Hutan Ulayat dalam Kerangka Politik Hukum HAM

Membicarakan hutan ulayat, maka terlebih dahulu perlu mendiskusikan masyarakat, hukum adat dan hak ulayat terlebih dahulu. Terminologi “masyarakat adat” sering dipadankan sebagai terjemahan dari “*indigenous people*”. Namun, masih terdapat pertanyaan apakah dua terminologi tersebut mewakili sebuah substansi yang sama, baik dari karakter sosial masyarakatnya, sejarah politiknya, cita-cita dan kerangka konseptual maupun perangkat organisasi gerakan yang dikembangkannya.

Indigenous people lahir dalam konteks sejarah politik, sosial dan budaya yang sangat berbeda dengan apa yang terjadi di Indonesia. Pengalaman masyarakat Indian di Amerika Utara, Inuit di Kanada, Aborigin di Australia dan Maori di Selandia Baru adalah sejarah penaklukan oleh bangsa lain dan kemudian bangsa lain itulah yang membentuk bangsa baru dan menjadi kelompok dominan dalam wilayah negara tersebut. Sementara di Indonesia, apa yang dikenal sebagai orang Indonesia atau orang Jawa, Kalimantan, Papua dan lain-lain tetaplah orang-orang dari bangsa yang sama setelah era kolonialisme berakhir. Secara khusus maka organisasi Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (Aman) mendefinisikan masyarakat adat adalah berbagai komunitas-komunitas masyarakat yang hidup dalam suatu wilayah geografis tertentu yang

kesatuannya sebagai komunitas dipengaruhi terutama oleh sejarahnya, corak produksinya, sistem nilai dan hukumnya dan sistem sosial-politiknya.³⁰

Hukum adat, menurut Soepomo, adalah hukum tidak tertulis yang bukan produk lembaga legislatif negara (*unwritten law*). Peraturan tersebut meliputi norma-norma hidup yang meskipun tidak dicitrakan dalam bentuk tulisan oleh lembaga negara, namun tetap ditaati dan didukung oleh rakyat berdasarkan keyakinannya.³¹ Kekuatan hukum ini juga sama kuatnya dengan hukum negara; yakni memberi sanksi kepada yang melanggar dan mengikat terbatas hanya masyarakat adat setempat.

Dalam kehidupan masyarakat adat, tanah mempunyai arti penting. Secara aspek ekonomi, tanah merupakan tempat mata pencaharian yang permanen. Sifat tanah meskipun mengalami keadaan bagaimanapun juga akan tetap mempunyai fungsi dan semakin lama mengalami kenaikan harga. Tanah juga dijadikan sebagai tempat tinggal, memberikan kehidupan bagi pemegangnya, merupakan tempat di mana pemegangnya yang meninggal dikuburkan dan sebagai tempat menyimpan kepercayaan religio-magisnya.³²

Berdasarkan urgennya posisi tanah, maka dalam masyarakat adat mengenal istilah hak ulayat. Hak ulayat merupakan pengakuan/kepunyaan bersama seluruh anggota masyarakat adat dan di dalamnya juga terkandung adanya hak kepunyaan perorangan yang berarti setiap orang-perorangan dalam lingkup masyarakat adat tersebut

³⁰ Emil Ola Kleden, "Masyarakat Adat dan Cita-cita Pengakuan, Sebuah Refleksi" dalam Rafael Edy Bosko, *Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam* (Jakarta: ELSAM, 2006), hlm. 191-193.

³¹ Djaren Saragih, *Pengantar Hukum Adat Indonesia* (Bandung; Tarsito, 1996), hlm.3.

³² Soerojo Wignodipoero, *Asas-asas Hukum Adat* (Jakarta: Sumur Bandung, 1983), hlm. 197.

berhak atas tanah ulayat tersebut.³³ Iman Sudiyat menjelaskan bahwa pada dasarnya hak ulayat adalah hak kolektif yang dimiliki bersama oleh para anggota masyarakat adat setempat, namun tidak menutup kemungkinan orang-perorangan memilih bagian tertentu untuk dikelolanya sendiri dengan syarat asalkan dia termasuk bagian dari kelompok tersebut. Dengan demikian, hak ulayat tidak boleh dirampas oleh pihak lain sebelum mendapat persetujuan masyarakat adat tersebut.³⁴

Dalam konteks pertanahan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang ketentuan pokok Agraria (UU 5/1960) telah mengakomodasi dan mengakui (*to respect*) hak ulayat ini.³⁵ Pasal 3 berbunyi “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.” Pasal 5 berbunyi “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

³³ Badan Pertanahan Nasional Kanwil Propinsi Kalteng, *Seminar Langkah-langkah Administrasi Perlindungan Tanah Adat*, Palangkaraya, 2007. hlm. 4

³⁴ (ed) Eko Riyadi dan Supriyanto Abdi, *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2007), hlm. 453.

³⁵ Undang-undang 5/1960 tentang ketentuan pokok Agraria.

Dalam konteks kehutanan, hutan ulayat juga mempunyai pengakuan (*respect*) secara hukum. Pasal 4 UU 41/1999 tentang Kehutanan berbunyi: 3) Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Meskipun sudah dinyatakan bahwa negara tetap mengakui hutan adat, akan tetapi pelaksanaan pengesahannya sangatlah sulit. Bahkan dalam pasal berikutnya ada pasal yang cenderung menekankan bahwa hukum adat adalah bagian dari hukum negara. Pasal 5 (1) menyatakan bahwa hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a) hutan negara, dan b) hutan hak. Pasal 5 (2) menyatakan bahwa hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat. Problem seperti ini juga yang menyulitkan masyarakat adat seperti suku Amungme yang hutan adatnya dipakai PT.FI untuk mendapatkan jaminan nasibnya secara hukum.

Suku Amungme adalah pemilik asli tanah dimana tambang PT.FI beroperasi. Amungme memandang tanah di wilayahnya bagaikan tubuh manusia, tepatnya tubuh seorang ibu.³⁶ Pendek kata, seluruh wilayah ulayat tersebut merupakan gambaran sosok manusia yang hidup. Artinya, bila terjadi pengerukan atau perusakan terhadap suatu kawasan gunung, hutan dan ekosistemnya, atau juga pencemaran pada daerah aliran sungai-sungai, itu sama halnya dengan merusak tubuh “ibu manusia”.

Akhir kekuasaan Soekarno pada tahun 1965 merupakan awal emas bagi investor asing untuk menanamkan modal di Indonesia. Pada dasarnya PT.FI telah mencium

³⁶ Benny Subianto, Prasetyohadi dan Akiko Tsuru "Perjuangan Suku Amungme" dalam Arief Budiman dan Olle Tornquist (ed), *Aktor Demokrasi; Catatan tentang Gerakan Perlawanan di Indonesia* (Jakarta: Institut Studi Arus Informasi, 2001), hlm. 168.

simpanan harta karun di wilayah Erstberg selama masih berkausnya Soekarno yang dikenal anti investasi. Pada bulan November 1965 –sekitar setelah kudeta militer Jendral Soeharto yang pro investasi– Freeport mulai melakukan negosiasi. PT.FI baru melakukan kontrak karya pada era Orde Baru. Negosiasi ini menghasilkan Kontrak Karya (KK) Generasi I penambangan antara pemerintah Indonesia dengan PT.FI. Penandatanganan naskah KK dilakukan pada tahun 1967. Ironisnya dalam dokumen KK dinyatakan bahwa kawasan tersebut tidak berpenghuni.³⁷

Soeharto dan pimpinan militer saat itu lebih berpaling kepada “Mafia Berkeley” –para ekonom yang dididik di Amerika Serikat. Masukan-masukan dari para pakar baru ini adalah merestrukturisasi ekonomi Indonesia. Salah satu paket restrukturisasi ini adalah meliberalisasi kebijakan pengelolaan Sumber Daya Alam dan Penanaman Modal Asing yang nasionalis. Keluarnya UU Penanaman Modal Asing tahun 1967 dan UU Pertambangan 1967 merupakan produk dari paket kebijaksanaan tersebut.

Seperti yang telah disinggung di atas bahwa watak UU Pertambangan sangat represif dengan segala hal yang dianggap mengganggu jalannya pertambangan (Pasal 32). Pasal 32 undang-undang ini menyertakan hukuman kurungan selama-lamanya satu tahun dan/atau dengan denda setinggi-tingginya lima puluh ribu rupiah bagi mereka yang tidak berhak atas tanah tetapi merintang atau mengganggu usaha pertambangan yang sah. Dalam ayat lain pasal ini menyertakan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan dan/atau dengan denda setinggi-tingginya sepuluh ribu rupiah bagi mereka yang berhak atas tanah tetapi merintang atau mengganggu usaha pertambangan yang sah.

³⁷ Torry Kuswardono, Siti Maimunah dkk, *Freeport: Bagaimana Sebuah Korporasi Pertambangan Emas Raksasa Menjajah Indonesia* (Jakarta: Walhi bekerjasama dengan JATAM, 2006), hlm.11.

Pasal-pasal ini tentu saja bisa menjadi alat pemodal untuk mengintimidasi kekuatan-kekuatan masyarakat lokal atas nama hukum. Bahkan dalam prakteknya pasal-pasal ini sering dipakai untuk meminggirkan “hak ulayat” atas nama “telah sah secara hukum”. Dengan demikian dalam kerangka politik hukum HAM, hak ulayat baru sekedar diakui (*to respect*), akan tetapi belum maksimal dalam melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*).

6. Pembuangan Limbah dalam Kerangka Politik Hukum HAM

Limbah adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan. Limbah bahan berbahaya dan beracun (Limbah B3) adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung bahan berbahaya dan/atau beracun yang karena sifat dan/atau konsentrasinya dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, dan/atau dapat membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.³⁸

Seringkali pembuangan limbah tidak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh undang-undang. UU 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang di antaranya pasal 5 menyatakan “setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang ini, PP 18/1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Pengelolaan Limbah B3). PP 18/1999 mengatur bahwa setiap pembuangan limbah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun (B3) ke media lingkungan harus seizin Kementerian Lingkungan Hidup, dalam bentuk Surat Keputusan Menneq Lingkungan Hidup.

³⁸ Dikutip dalam pengertian umum dari PP 18/1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Pengelolaan Limbah B3).

Pasal 40 (1) PP 18/1999 menyatakan pengolahan dan pembuangan limbah B3 wajib memiliki izin operasi dari kepala instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan. Kemudian Pasal 47 (1) menegaskan bahwa pengawasan pengelolaan limbah B3 dilakukan oleh Menteri dan pelaksanaannya diserahkan kepada instansi yang bertanggung jawab.

Prosedur yang ditetapkan undang-undang adalah demikian. Hal ini ditujukan agar dalam pengelolaan dan pembuangan limbah tidak membahayakan masyarakat. Akan tetapi, pada tahun 2004 sempat terjadi kejadian heboh yakni tercemarnya Teluk Buyat yang diisukan karena pembuangan *tailing* (limbah) PT.NMR. Salah satu sebab yang kuat, seperti dinyatakan Sony Keraf (Mantan Menteri Lingkungan Hidup pada saat PT.NMR masih beroperasi), adalah karena perusahaan tersebut tidak pernah mendapat izin pembuangan *tailing* ke laut oleh Meneg LH.

Dalam kerangka politik hukum HAM bisa dianalisis bahwa pengakuan (*to respect*) akan jaminan terhindarnya masyarakat dari bahaya limbah telah dijamin dalam UU 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kemudian pengakuan (*to respect*) ini diperkuat dengan perlindungannya (*to protect*) melalui prosedur pembuangan limbah dalam PP 18/1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Pengelolaan Limbah B3).

Bila telah ada instrumen hukumnya ternyata masih ada pelanggaran seperti yang dilakukan PT.NMR terhadap Teluk Buyat, maka negara berkewajiban menegakkan hukum sebagai implementasi kewajiban memenuhi (*to fulfill*). Akan tetapi, pada

pengusutan kasus pencemaran Teluk Buyat ini semuanya gagal. Penulis bisa meringkasnya demikian.³⁹

Pertama, gugatan warga Buyat Pante kepada PT.NMR di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang berakhir dengan perdamaian karena kecurangan salah satu pihak. *Kedua*, gugatan Kementerian Lingkungan Hidup mewakili Pemerintah kepada PT.NMR di PN Jaksel yang juga berakhir dengan perdamaian dengan kompensasi yang tidak memadai untuk merehabilitasi kerusakan. *Ketiga*, pengadilan atas PT.NMR di PN Manado yang berakhir dengan putusan bebas bagi PT.NMR dan Presiden Direktornya.

Terhadap tiga hasil peradilan tersebut, terdapat beberapa kritik tajam yang menyingkap cacat hukum. Gugatan pertama bisa berakhir damai karena konspirasi curang antara Lembaga Hukum yang ditunjuk sebagai Kuasa Hukum oleh Penggugat dengan pihak PT.NMR. Gugatan kedua gagal dan kemudian terpaksa Pemerintah merelakan menerima besaran kompensasi yang jauh lebih kecil dari yang tertera dalam isi gugatan. Tuntutan ketiga ditolak hakim yang, menurut kritik, cenderung mengabaikan keadilan substantif karena memihak keadilan prosedural.

F. Kajian Pustaka

Penelitian ini diilhami oleh laporan-laporan pengelolaan tambang. Di antara laporan tersebut adalah Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2004-2005* (Jakarta: JATAM, 2007); Torry Kuswardono, Siti Maimunah dkk, *Freeport: Bagaimana Sebuah Korporasi*

³⁹ Lihat Faiq Tobroni, "Lautku Sayang, Lautku Malang (Degradasi Supremasi Hukum Atas Pengusutan Pencemaran Laut: Studi Kasus Peradilan Bagi PT NMR Atas Pencemaran Teluk Buyat)", telah dipresentasikan dalam Konferensi Nasional Kedaulatan Maritim Indonesia Dan Rapat Kerja Kapasgama 2010: "Bersama Berkarya Membangun Budaya Unggul Bangsa Yang Bermartabat" di Sekolah Pascasarjana UGM bulan Mei 2010.

Pertambangan Emas Raksasa Menjajah Indonesia (Jakarta: Walhi bekerjasama dengan JATAM, 2006); Chalid Muhammad, Siti Maimunah dan Aminuddin Kirom (ed), *Tambang dan Kemiskinan; Catatan Kecil Kasus Pertambangan di Indonesia 2001-2003* (Jakarta: JATAM, 2005); Chalid Muhammad dan Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Penghancuran Lingkungan; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2003-2004* (Jakarta: JATAM, 2006); dan Aliansi untuk Penolakan Alih Fungsi Kawasan Lindung menjadi Pertambangan, *Mengapa Kawasan Lindung tidak Boleh Ditambang* (Jakarta: JATAM, 2004).

Apa yang membedakan antara penelitian penulis dengan laporan yang di atas tersebut adalah pada hal pendekatannya. Publikasi di atas masih terlalu lemah dalam mengkritisi laporan pengelolaan tambang dengan perspektif hukum dan apalagi politik hukum HAM. Hal menonjol yang dikandung publikasi laporan tersebut masih kental pada nuansa lingkungan semata.

G. Metodologi Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Politik hukum HAM dalam pengelolaan hutan dan tambang.
2. Implementasi politik hukum HAM pengelolaan dua sumber daya alam tersebut dalam realitas lapangan.

Berdasarkan saran penguji proposal tentang perlunya fokus politik hukum HAM-nya, apakah pada pembangunan hukum ataukah penegakannya, penulis di sini perlu mempertegas. Dalam masalah pembangunan hukumnya, penulis akan mempelajari tentang regulasi di bidang kehutanan. Dalam masalah penegakannya,

penulis akan memfokuskan pembahasan kepada penegakan hukum dalam masalah pencemaran lingkungan akibat pertambangan.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan tesis ini adalah *library research* (penelitian pustaka), yaitu penelitian yang menggunakan dokumen tertulis sebagai sumber data dan sesuai dengan objek penelitian.⁴⁰

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-sosiologis. Aspek normatifnya adalah fokus penulis untuk mengkaji politik hukum HAM (*legal policy of human rights*) dalam pengelolaan SDA. Aspek sosiologisnya adalah fokus penulis mengkaji implementasinya di lapangan.

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini dibagi dua, yakni data aspek normatif dan aspek sosiologis.

Data aspek normatifnya terbagi ke dalam bahan primer, sekunder dan tersier. Bahan primernya adalah semua regulasi tentang pengelolaan sumber daya alam yang meliputi lingkungan hidup, pertambangan, kehutanan dan pengelolaan limbah; mulai undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri dan legislasi lain di tingkat pusat. Bahan hukum sekunder adalah hukum HAM internasional mengenai pengelolaan sumber daya alam, beberapa karya dan penelitian yang membahas tentang

⁴⁰ Diktat Mata Kuliah Teori Hukum yang Disampaikan Dr. Mudzakkir, SH., MH.

perundang-undangan pengelolaan sumber daya alam seperti di atas. Sedangkan bahan hukum tersiernya adalah kamus dan ensiklopedia hukum.

Data dari aspek sosiologisnya adalah beberapa penelitian dalam pengelolaan SDA yang telah terpublikasikan. Apa yang membedakan tulisan penulis dengan laporan-laporan tersebut adalah bahwa hasil penelitian tersebut masih miskin menggunakan perspektif hukumnya apalagi perspektif Hak Asasi Manusia.

4. Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode dokumentasi. Penulis akan mendokumentasikan seluruh peraturan perundang-undangan menyangkut pengelolaan SDA. Kemudian penulis akan melakukan pemburuan terhadap hasil-hasil penelitian yang telah dipublikasikan mengenai pengelolaan SDA (khususnya menyangkut pelanggaran penggunaan **hutan lindung, hutan ulayat dan penegakan hukum atas pencemaran limbah**).

5. Analisis

Dari berbagai peraturan Perundang-undangan terkait pengelolaan SDA yang telah terkumpulkan, maka penulis akan melihat garis besar aspek politik hukum HAM-nya. Kemudian dengan sudah tersedianya kerangka berfikir aspek normatif tersebut, penulis akan melihat implementasinya dalam lapangan. Analisisnya menggunakan tiga kunci politik hukum HAM (mengakui “*to respect*”, melindungi “*to protect*”, memenuhi “*to fulfill*”).

BAB II

Politik Hukum Kehutanan dan Mitigasi Pemanasan Global Demi Keberlanjutan Hidup Manusia

Dalam konstitusi telah tertulis bahwa setiap manusia di negeri ini mempunyai hak atas lingkungan yang sehat (Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945)¹. Begitupula Pasal 9 ayat (3) UU 39/1999 tentang Ketentuan Pokok HAM menyatakan “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”². Tidak sampai di situ, bahkan dalam kelanjutannya, negara juga menjamin atas hak lingkungan yang sehat dalam Pasal 65 Ayat (1) UU 32/ 2009 ttg Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia”³.

Dalam bab ini ini, penulis ingin menekankan bahwa jaminan atas lingkungan yang sehat tersebut, salah satunya, adalah melalui jaminan tersedianya hutan lindung. Alasan menempatkan hutan lindung sebagai salah satu indikator jaminan hak atas lingkungan yang sehat adalah berdasarkan fungsi hutan lindung itu sendiri, sebagaimana tertera di dalam UU 41/1999 tentang Kehutanan.

Di samping itu, telah jelas bahwa hutan lindung juga disepakati menjadi indikator penting untuk mencegah pemanasan global, yang pada akhirnya adalah mencegah perubahan iklim. Target ini adalah proyeksi masa depan yang panjang. Oleh sebab itulah, pembicaraan ini juga sangat penting. Isu pemanasan global tersebut memang sengaja penulis tempatkan sebagai indikator penting bagi negara menjamin hutan lindung sebagai pemenuhan atas hak lingkungan yang sehat.

¹ UUD 1945.

² UU 39/1999 tentang Ketentuan Pokok HAM.

³ UU 32/ 2009 ttg Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Upaya menjadikan hutan lindung sebagai perwujudan pemenuhan hak masyarakat atas lingkungan yang sehat tidak bisa hanya membahas tentang realitas lingkungan semata. Kerusakan dan kelestarian hutan juga tidak bisa dikaji sendiri. Setidaknya di belakang realitas hutan tersebut masih berkumpul segudang potensi yang turut mempengaruhi keadaan hutan secara signifikan. Ada kesadaran budaya masyarakat dalam mengelola hutan, kemudian kebijakan pemerintah di bidang kehutanan, kegiatan pertambangan di kawasan hutan, yang kesemuanya mempunyai peran dan kontribusinya sendiri-sendiri terhadap eksistensi hutan.

Sesuai dengan tesis yang penulis pilih, maka tulisan ini akan membahas lebih lanjut mengenai politik hukum kehutanan untuk menjamin hutan lindung sebagai akses lingkungan yang sehat. Dengan demikian, signifikansi tulisan ini akan membedah regulasi perlindungan negara terhadap eksistensi hutan dan suasana pengambilan kebijakan di baliknya. Kajian mengenai ancaman terhadap eksistensi hutan lindung tersebut sengaja penulis pilih dengan korelasi industri tambang, dengan alasan bahwa selama ini kekuatan besar yang turut berpartisipasi mempengaruhi perubahan undang-undang kehutanan adalah industri tambang.

Sesuai teori HAM, penulis memandang hak atas lingkungan yang sehat merupakan hak yang melekat pada diri manusia (kodrati), namun pelaksanaannya harus diperkuat dengan legitimasi undang-undang (positiviasi). Penulis berbeda dengan aliran kodrati yang menolak mutlak intervensi negara untuk mengatur HAM-nya. Dalam kasus hak ekonomi-sosial dan budaya tersebut, negara justru harus aktif (*by omission*) untuk mengatur sekaligus melindungi dalam bentuk undang-undang serta pembuatan organ negara.

A. Posisi Hutan Lindung untuk Memitigasi Pemanasan Global Demi Keberlanjutan Hidup Manusia

Salah satu fungsi hutan lindung menyangkut pemenuhan atas akses lingkungan yang sehat bagi masyarakat adalah untuk mencegah pemanasan global. Hutan lindung mempunyai fungsi yang sangat penting untuk mencegah perubahan iklim. Hubungan hutan dan iklim ibarat dua sisi mata uang. Hutan mempunyai peran penting dalam siklus carbon secara global, yaitu sebagai penyimpan carbon dari semua ekosistem terrestrial dan bertindak sebagai penyerap dalam beberapa kondisi. Besarnya CO₂ yang tersimpan dalam ekosistem karbon merupakan suatu penyangga penting dalam proses perubahan iklim.

Hutan Indonesia diharapkan dunia dapat berperan sebagai paru-paru dunia yang menyerap karbondioksida dan mengubahnya menjadi oksigen melalui proses fotosintesis. Jika terjadi penebangan hutan, kebakaran hutan dan kerusakan hutan lainnya, maka karbon yang telah diserap sebelumnya akan dilepaskan ke atmosfer kembali. Akibatnya, suhu bumi semakin panas. Fenomena ini kemudian dikenal dengan nama Pemanasan Global. Meningkatnya suhu rata-rata permukaan bumi akan diikuti oleh beberapa perubahan besar, seperti meningkatnya penguapan di udara, meningkatnya suhu air laut, berubahnya tekanan udara, dan pada akhirnya merubah pola iklim dunia. Peristiwa ini kemudian lebih dikenal dengan nama perubahan iklim.⁴

Menurut laporan (COMAP/1999), potensi penyerapan karbon oleh hutan lindung sebesar 115 ton karbon/ha. Bila potensi ini dirusak maka diperkirakan akan terjadi pelepasan karbon sebesar lebih dari 73 juta karbon ke atmosfer. Angka ini

⁴ Gatut Sutanta dan Hari Sutjahjo, *Akankah Indonesia Tenggelam Akibat Pemanasan Global?* (Jakarta: Penebar Plus+, 2007), hlm. 5.
Faiq Tobroni, SHI

sangat besar artinya bagi perubahan iklim di dunia. Masalahnya saat ini, di Indonesia terdapat beberapa perusahaan tambang yang masih melakukan pertambangan di kawasan hutan lindung seluas lebih dari 635 ribu hektar.⁵ Dalam momen seperti inilah, pemanfaatan hutan lindung untuk mitigasi perubahan iklim mempunyai potensi yang signifikan.

Mitigasi perubahan iklim bisa dimaknai sebagai proses mengupayakan berbagai tindakan preventif untuk meminimalisasi berbagai dampak perubahan iklim yang akan terjadi. Signifikansi semangat preventif tersebut ditujukan untuk, minimal memperlambat arah menuju perubahan iklim. Upaya mitigasi tersebut merupakan tanggungjawab pemerintah dan masyarakat. Terdapat 3 (tiga) kategori utama intervensi berkaitan dengan kehutanan yang dapat membantu mitigasi perubahan iklim yaitu:

1. pengelolaan sumberdaya hutan yang ada secara lebih baik;
2. memperluas tutupan hutan; dan
3. penggunaan bahan bakar kayu sebagai pengganti bahan bakar fosil.⁶

Upaya-upaya mitigasi perubahan iklim tersebut akan memiliki peluang keberhasilan yang lebih tinggi apabila didukung dengan adanya kejelasan areal hutan, seperti memproteksi kawasan hutan lindung. Dalam kerangka politik hukum, negara sekaligus mempunyai tugas untuk melindungi (*to protect*) dengan membentuk lembaga pemerintahan yang menangani hal tersebut. Negara, melalui Kementerian Kehutanan, mempunyai peran dan kekuatan besar mengawal upaya mitigasi ini, di samping serta didukung dengan kesadaran masyarakat.

⁵ Aliansi untuk Penolakan Alih Fungsi Kawasan Lindung menjadi Pertambangan berjudul *Mengapa Kawasan Lindung tidak Boleh Ditambang* (Jakarta: JATAM, 2004), hlm. 20.

⁶ Kesatuan Pengelolaan Hutan, “Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan Upaya Mitigasi terhadap Perubahan Iklim Global”. Diakses dari www.dephut.go.id/informasi/unff/COP%2013/KPH_Paper_Ind.pdf pada 18-09-2010.
Faiq Tobroni, SHI

Menjamin persediaan hutan lindung untuk memitigasi perubahan iklim, salah satunya, merupakan perwujudan untuk memenuhi hak masyarakat atas lingkungan yang sehat. Termasuk dalam hal ini adalah memproteksi hutan lindung agar bisa tetap bertahan dan menyerap karbon dalam jumlah lebih besar. Pemerintah sebagai pemain utama untuk merealisasikan cita-cita ini mempunyai tugas dan tanggungjawab besar menciptakan kebijakan dalam regulasi untuk memproteksi hutan lindung.

Koridor pembagian fungsi hutan memfungsikan hutan lindung sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah (UU No. 41/1999)⁷.

Sebagaimana dicatat JATAM, menurut catatan TGHK-RTRWP (Tata Guna Hutan Kesepakatan-Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi), luas kawasan hutan pada tahun 2002 adalah 139.429.694 Ha dengan perincian: [1] Kawasan hutan tetap (Hutan Lindung 32.221.389 Ha; Hutan Suaka Alam, hutan wisata dan taman nasional 22.318.463 Ha; Hutan produksi terbatas 23.398.154 Ha, dan hutan produksi tetap 35.925.314 Ha), [2] Hutan produksi yang dapat dikonversi 25.433.485 Ha dan [3] Hutan dengan fungsi khusus 132.889 Ha.⁸

B. Hutan dan Upaya Mitigasi Menghindari Kerusakannya dalam Beberapa Konvensi Internasional

Isu mengenai jaminan hak atas lingkungan yang sehat juga telah menjadi isu global. Isu internasional untuk menjadikan hutan sebagai palang pintu

⁷ UU 41/1999 tentang Kehutanan.

⁸ Sumber: *Siaran Pers Departemen Kehutanan Tanggal 22 Maret 2002, Haruskah Hutan Lindung dan Kawasan Hutan Konservasi Dikorbankan untuk Ditambang Terbuka? Media Indonesia-Sabtu, 23 Maret 2002, Investasi Tambang Sebesar US\$ 7,8 Miliar Terencana Hilang, dalam Chalid Muhammad, Siti Maimunah dan Aminuddin Kirom (ed), Tambang dan Kemiskinan; Catatan Kecil Kecil Kasus Pertambangan di Indonesia 2001-2003* (Jakarta: JATAM, 2005), hlm. 107.
Faiq Tobroni, SHI

menyelamatkan bumi dari pemanasan global langsung digalang sendiri oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Konferensi Stockholm 1972 sangatlah bersejarah karena merupakan konferensi pertama tentang lingkungan hidup yang diprakarsai PBB. Pertemuan yang digagas oleh PBB ini melahirkan kerjasama antar bangsa dalam penyelamatan lingkungan hidup. Upaya itu diwujudkan PBB dengan membentuk suatu lembaga yang bernama United Nation Environment Programme (UNEP) yang berkedudukan di Nairobi, Kenya. Dalam konferensi Stockholm inilah untuk pertama kali motto “hanya ada satu bumi” (*Only One Earth*) untuk semua manusia, diperkenalkan. Motto ini sekaligus menjadi motto konferensi. Selain itu, konferensi Stockholm menetapkan tanggal 5 Juni sebagai Hari Lingkungan Hidup Dunia (*World Environment Day*).⁹

Tahun 1982 diselenggarakan pula konferensi kedua tentang lingkungan hidup di Nairobi, Kenya. Konferensi ini juga atas prakarsa PBB. Usul yang dihasilkan dari pertemuan lingkungan di Nairobi ini dibawa ke Sidang Umum PBB Tahun 1983, dan oleh PBB dibentuk WCED (*World Commission on Environment and Development*) yang diketuai oleh Gro Harlem Brundtland. Komisi inilah yang menghasilkan dokumen “*Our Common Future*” pada Tahun 1987, yang memuat analisis dan saran bagi proses pembangunan berkelanjutan.¹⁰

Setelah 10 tahun konferensi Nairobi berlalu, PBB kembali menggelar suatu konferensi lingkungan hidup di Rio de Jenario pada Tahun 1992, dan diberi nama KTT Bumi (*Earth Summit*). Topik yang diangkat dalam konferensi Rio adalah persamasalahan polusi, perubahan iklim, penipisan lapisan ozon, penggunaan dan pengolahan sumber daya laut dan air, meluasnya penggundulan hutan, pengurangan

⁹ Chalid Muhammad (ed), *Rio + 10 Pertambangan dan Penghancuran Berkelanjutan* (Jakarta: Jaringan Advokasi Tambang, 2001), hlm. 8.

¹⁰ *Ibid.*,... hlm. 9.

dan degradasi tanah, limbah-limbah berbahaya serta penipisan keanekaragaman hayati. Selama konferensi tersebut, pimpinan dunia meratifikasi lima instrumen mayor sebagai berikut:

1. Deklarasi Rio.
2. Konvensi Perubahan Iklim (FCCC). Tujuan pokok konvensi ini adalah “Stabilisasi konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer pada tingkat yang dapat mencegah terjadinya intervensi yang membahayakan oleh manusia (*anthropogenic*) terhadap sistem iklim.”
3. Konvensi keanekaragaman hayati. Indonesia sudah terikat dengan komitmen pelestarian kawasan lindung dan keragaman hayati secara global dengan meratifikasi *Convention on Biological Diversity* (CBD) atau Konvensi Keanekaragaman Hayati dan menyepakati ‘Statement of Forest Principles’, serta menjadi bagian dari United Nations Forest Forum (UNFF). Terdapat beberapa pasal penting dalam konvensi ini menyangkut hutan lindung. Pasal 7 CBD menyebutkan bahwa “Negara berkewajiban melakukan pencegahan dampak negatif dari kegiatan eksploitasi hutan,” sedangkan pasal 8 CBD menyebutkan bahwa “negara harus membangun kawasan lindung untuk tujuan konservasi kawasan”.¹¹ Artinya, Indonesia harus berkomitmen tinggi untuk menjalankan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan pengelolaan lingkungan. Sebagai tindak lanjutnya, Indonesia juga telah mengeluarkan UU No. 5/1994 tentang ratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati¹².
4. Pernyataan prinsip-prinsip kehutanan, yang kemudian menjadi prinsip hukum yang mengatur kebijakan nasional dan internasional dalam bidang kehutanan. Pernyataan-pernyataan ini sengaja dirancang untuk menjaga dan melakukan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hutan global secara berkelanjutan.
5. Komisi pembangunan berkelanjutan (*Commission on Sustainable Development/CSD*). Tujuan CSD adalah memastikan keefektifan tindak lanjut KTT Bumi, mengawasi serta melaporkan pelaksanaan kesepakatan Konferensi Bumi di tingkat lokal, nasional maupun internasional. CSD adalah komisi fungsional Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC) yang beranggotakan 53 negara.¹³

Lima tahun berikutnya, tepatnya pada tahun 1997, diselenggarakanlah Konferensi Rio + 5 yang juga disebut sebagai KTT Bumi + 5 (Earth Summit + 5) di

¹¹ Convention on Biological Diversity, concluded at Rio de Janeiro on 5 June 1992.

¹² UU 5/1994 tentang Ratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati.

¹³ *Ibid*,... hlm. 12-13.

New York. Pada konferensi tersebut, Sarwono Kusumaatmadja, Menteri Lingkungan Hidup Indonesia mempresentasikan rintangan dalam implementasi Agenda 21 di Indonesia. Beberapa rintangannya adalah kekurangan sumber daya manusia yang terlatih di lapangan pembangunan berkelanjutan, akses teknologi lingkungan hidup yang aman, ketidakcukupan serta keterbatasan sumber keuangan.¹⁴

Masih di Tahun 1997, juga telah digelar pertemuan di Kyoto-Jepang. Pertemuan tersebut menghasilkan suatu Protokol untuk menjadi Konvensi sebagai Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC). Protokol ini telah disahkan di Kyoto, Jepang, pada Tanggal 11 Desember 1997. Dalam protokol ini, sudah lebih tegas terdapat anjuran untuk mengurangi deforestasi sebagai upaya menyelamatkan bumi dari pemanasan global.

Setelah sepuluh tahun KTT Bumi di Rio de Jenairo dan lima tahun setelah KTT Bumi di New York, KTT Bumi di Johannesburg-Afrika Selatan digelar. KTT ini juga sering disebut dengan Konferensi Rio + 10 yang telah diselenggarakan Tanggal 2-11 September 2002. Konferensi ini diikuti oleh kurang lebih 100 kepala pemerintahan anggota PBB. Konferensi ini merupakan titik kulminasi dari konferensi-konferensi sebelumnya.

Baru pada Tahun 2007, Indonesia menjadi tuan rumah untuk *United Nation for Climate Change Conference* (UNFCCC) di Bali 3-14 Desember 2007. Dalam kesempatan itu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menegaskan bahwa Indonesia menginginkan agar konferensi ini kian mempertegas keinginan dunia untuk meredam pemanasan global yang diakibatkan oleh polusi. Hal senada juga diungkapkan Perdana Menteri Australia Kevin Rudd yang juga mendesak agar semua negara ikut

¹⁴ *Ibid*,... hlm. 17.
Faiq Tobroni, SHI

berpartisipasi dalam upaya meredam pemanasan global. Adapun Perdana Menteri Singapura Lee Hsien Loong menyatakan Singapura mendukung ide REDD yang digagas negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Semakin sadarnya komunitas dunia akan hal tersebut diatas, maka pada COP-13 di Bali tahun 2007 dihasilkanlah *Bali Action Plan*; yang merupakan rencana atau peta jalan negosiasi strategi iklim global untuk melanjutkan Protokol Kyoto¹⁵.

Dalam perjalanannya, REDD mengalami beberapa transformasi istilah. Pada saat awal inisiatif ini, istilah yang mengemuka digunakan adalah AD (*Avoided Deforestation*). Kemudian istilah ini berubah menjadi RED (*Reducing Emission from Deforestation*) sebelum akhirnya istilah yang paling umum digunakan adalah REDD (*Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation*). Perubahan istilah dari RED menjadi REDD dikarenakan beberapa pihak berpendapat bahwa pendekatan ekosistem dan bentang alam yang sejatinya untuk menghindari deforestasi harus mencakup baik hutan alam (belum ditebang) maupun hutan yang telah rusak. Pada intinya semua istilah yang digunakan mengacu kepada satu tujuan yang sama; yaitu untuk menekan laju emisi yang disebabkan oleh deforestasi dan degradasi hutan. Terdapat riset terbaru mengenai potensi penyerapan hutan terhadap CO₂, yang menunjukkan bahwa, dari 32 milyar ton CO₂ yang dihasilkan oleh aktivitas manusia pertahunnya, kurang dari 5 milyar ton telah diserap hutan.¹⁶ Hutan dipandang jauh lebih dari sekedar penghasil kayu. Saat ini hutan dipandang sebagai penyelamat ekosistem bumi karena kemampuannya dalam menyerap dan menyimpan carbon.

¹⁵ Koran Tempo, 13 Desember 2007, "Sekjen PBB Ban Ki-moon berharap Peta Jalan Bali terwujud" hlm. B17.

¹⁶ REDD, Apakah itu? Pedoman CIFOR Tentang Hutan, Perubahan Iklim dan REDD. CIFOR. 2009, dalam Putra Agung, "Inisiasi Kebijakan REDD di Indonesia; Menunggu Asa atau Masalah", diakses www.fwi.or.id/publikasi/intip_hutan/intip_mei_10_5.pdf pada 18-09-2010.
Faiq Tobroni, SHI

Berdasarkan konvensi internasional yang selama ini telah digelar oleh PBB, maka menunjukkan bahwa isu lingkungan hidup perlu juga dikawal melalui instrumen hukum. Kebijakan PBB dengan menyelenggarakan Konferensi Tingkat Tinggi Bumi dan Sejumlah Konferensi lain yang menghasilkan protokol, kovenan dan kesepakatan bisa dikategorikan sebagai politik hukum dalam konteks internasional. Sejumlah pengakuan (*to respect*) dan perlindungan (*to protect*) juga sudah diupayakan oleh PBB. Bahkan upaya memasukkan isu lingkungan ke dalam bagian dari hak ekososob semakin kelihatan jelas dengan lahirnya Komisi pembangunan Berkelanjutan (*Commission on Sustainable Development/CSD*). Komisi ini lahir dari konferensi bumi yang diprakarsai oleh PBB di Rio de Jenario. Tujuan CSD adalah memastikan keefektifan tindak lanjut KTT Bumi, mengawasi serta melaporkan pelaksanaan kesepakatan Konferensi Bumi di tingkat lokal, nasional maupun internasional. CSD adalah komisi fungsional Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC) yang beranggotakan 53 negara.

C. Hutan dan Hak Atas Lingkungan Sehat dalam Politik Hukum HAM Nasional

Hutan sudah tidak bisa lagi dianggap sebagai tempat berkumpulnya binatang dan tumbuhan semata. Keberadaan hutan juga sudah menjadi bagian dari pemenuhan atas hak asasi manusia. Pemikiran yang demikian progresif demikian sudah mendapat payung hukumnya dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945, Pasal 9 ayat (3) UU 39/1999 tentang Ketentuan Pokok HAM dan Pasal 65 ayat (1) UU 32/ 2009 ttg Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Komitmen negara untuk memberikan lingkungan yang sehat bagi rakyatnya yang demikian merupakan bentuk *to respect* dalam politik hukum HAM.

Meskipun demikian bagusnya perundang-undangan di level atas, peraturan di bawahnya atau undang-undang lain yang masih mempunyai kaitan dengan lingkungan hidup masih menyimpan banyak masalah. Dalam kata lain, peraturan lainnya justru menghalangi atau bahkan menggagalkan tujuan-tujuan sebelumnya. Terhadap hutan-hutannya, bisa dikatakan negara ini mempunyai peraturan yang “sembrono”. Sejak kemunculannya yang pertama mengenai peraturan kehutanan, semangat undang-undang belum menunjukkan kemauan kuat untuk melindungi hutan lindung. Terdapat kekeliruan sudut pandang yang hanya ingin menempatkan hutan semata-mata sebagai objek keserakahan harta benda. Ini bisa dilihat dengan UU 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. UU itu sangat kental menunjukkan aroma ekonomisasi hutan. Rezim Orde Baru yang mempunyai gaya pemerintahan “pembangunan *oriented*” tampaknya sengaja membuat peraturan tersebut menjadi paket peraturan pereduksi UUPA yang memiliki semangat sosialisme emansipatoris dan nasionalisme.

Dalam watak pembagian hutan, undang-undang ini membelah kedudukan hutan berdasarkan pemilik dan fungsinya. Berdasarkan pemiliknya terbelah menjadi Hutan Negara dan Hutan Milik, sedangkan berdasarkan fungsinya terbelah menjadi Hutan Lindung, Hutan Produksi dan Hutan Suaka Alam.

Pasal 3 ayat (1) UU No. 5/1967 menyebutkan:

“Hutan Lindung ialah kawasan hutan yang karena keadaan sifat alamnya diperuntukan guna mengatur tata air, pencegahan bencana banjir dan erosi serta pemeliharaan kesuburan tanah.”¹⁷

Dalam konteks semangat perlindungan hutan lindung, undang-undang ini tidak menyebutkan larangan kegiatan pertambangan di dalam kawasan hutan, termasuk di dalam kawasan hutan lindung. Peraturan yang lunak demikian membuka jalan bagi

¹⁷ UU 5/1967 tentang Kehutanan.
Faiq Tobroni, SHI

Pemerintah pada tahun 1967 untuk memberikan izin kepada PT Freeport Indonesia Comp dengan Nomor 82/EK/KEP/4/1967 untuk menambang di Timika.

Konsep yang dipakai pemerintah untuk melegitimasi pertambangan di dalam kawasan hutan lindung itu dilakukan dengan sistem “pinjam pakai” kawasan hutan untuk kegiatan di luar kehutanan. Setelah pertambangan selesai maka perusahaan tambang harus mengembalikan kepada negara dan menanggulangi kerusakan yang timbul; yang meliputi reklamasi, rehabilitasi dan reboisasi. Inipun sebenarnya konsep ideal yang sampai saat ini jarang terealisasi.¹⁸

Memasuki era reformasi, kebijakan dalam bidang kehutanan mulai mengalami perbaikan. Hal ini ditandai dengan lahirnya UU 41/1999. Undang-undang ini lebih mempertegas posisi dan definisi hutan lindung. Pasal 1 huruf f UU Kehutanan baru menyebutkan:

“Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.”¹⁹

Dalam Pasal 38 ayat (4) menyatakan bahwa dalam kawasan hutan lindung adalah dilarang melakukan pertambangan dengan pola terbuka. Akan tetapi, semangat reformasi tersebut ternyata terbentur oleh dosa-dosa kebijakan yang telah dilakukan rezim terdahulu. Pasal ini mengundang polemik karena sudah terlanjur terdapat beberapa perusahaan tambang yang sudah beroperasi di area hutan lindung sebelum kebijakan ini lahir.

Perusahaan-perusahaan tambang ini mengancam akan membawa kasus ketidakpastian hukum tersebut ke meja arbitrase internasional. Dalam prediksinya,

¹⁸ Sebagian fakta seperti ini, yang telah menjadi referensi penulis, adalah seperti ditulis oleh Jatam dalam “Bom Waktu Penutupan Tambang di Indonesia”, Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM; ; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2004-2005* (Jakarta: JATAM, 2007), hlm. 199-203.

¹⁹ UU 41/1999 tentang Kehutanan.
Faiq Tobroni, SHI

pemerintah mengkhawatirkan –bila kalah dalam langkah tersebut– negara bisa didenda untuk membayar seluruh ganti rugi operasional yang telah dikeluarkan para perusahaan tambang tersebut. Pemerintah harus berpikir lebih keras lagi menyikapi masalah ini.

Tidak mau ambil pusing, akhirnya pada 11 Maret 2004 terbitlah Perpu 1/2004 tentang Penggantian UU No. 41/1999 tentang Kehutanan yang menambahkan aturan peralihan dari UU No. 41/1999. Isi dari Perpu itu adalah menambahkan Pasal 83 A untuk memberikan jaminan kepastian hukum pada perusahaan pertambangan yang sedang mengeksploitasi hutan Indonesia. Dengan analisis politik hukum HAM, penulis bisa mengidentifikasi bahwa kebijakan demikian merupakan langkah terbalik pemerintah yang tidak bisa merealisasikan kewajibannya untuk melindungi (*to protect*) hak atas lingkungan yang sehat.

Tambahan tersebut berupa pasal peralihan bahwa perusahaan yang sudah terlanjur menambang di area hutan lindung tetap diperbolehkan beroperasi sampai berakhirnya masa kontrak. Pasal 83A tersebut berbunyi:

“Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya UU 41/1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud.”²⁰

Langkah-langkah tidak masuk akal dalam logika pelestarian lingkungan ini diteruskan dengan keputusan presiden tentang izin perusahaan tambang. Nama peraturan baru tersebut adalah Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 2004, yang memberikan penetapan 13 izin atau perjanjian di bidang pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya UU No.41/1999. Tiga belas perusahaan tersebut adalah: PT

²⁰ Perpu No. 1/2004.
Faiq Tobroni, SHI

Aneka Tambang Tbk (B) yang beroperasi di Kendari, PT Sorikmas Mining yang beroperasi di Mandailing Natal, PT Gag Nickel yang beroperasi di Sorong, PT Wedya Bay Nickel di Halmahera Tengah, PT Interex Sacra Raya di Pasir-Tabalong, PT Pelsart Tambang Kencana di Kota Baru-Banjar-Tanah Laut, PT Nusa Halmahera Minerals di Halmahera Utara-Halmahera Barat, PT Natarang Mining di Lampung Selatan-Tanggamus-Lampung Barat, PT Aneka Tambang Tbk (A) di Halmahera Tengah, PT Indominco Mandiri di Kutai Timur-Kota Bontang, PT INCO Tbk di Luwu Utara-Morowari-Kolaka-Kendari, PT Karimun Granit di Karimun, PT Freeport Indonesia Comp di Mimika.²¹

Langkah kontroversial menerbitkan Perpu No. 1/2004 kemudian diikuti lagi dengan kebijakan hukum yang jauh tidak masuk akal. Dalam sidang Paripurna Tanggal 15 Juli 2004, DPR RI akhirnya mensahkan Perpu No. 1/2004 menjadi undang-undang. Perpu yang mengatur tentang perubahan atas UU No. 41/1999 tersebut telah disahkan menjadi undang-undang melalui mekanisme pemungutan suara (*voting*).

Alasan penulis mengatakan bahwa negara telah menunda perannya melindungi (*to protect*) terhadap hak atas lingkungan yang sehat adalah berdasarkan dampak pembukaan hutan lindung menjadi kawasan pertambangan terbuka. Penulis mengutip dari pendapat para pecinta alam saat melakukan *judicial review* terhadap UU No. 19/2004 tentang Kehutanan. Hutan memiliki peran penting dalam sistem iklim global dan siklus Carbon global, yaitu sebagai penyerap dan penyimpan Carbon dalam jumlah yang besar. Dalam analisis para pemohon *judicial review* terhadap Undang-undang *a quo*, diperkirakan bahwa Hutan tropis –seperti yang terdapat di Indonesia–

²¹ Keppres No. 1/2004 tentang penetapan izin bagi 13 perusahaan tambang yang telah beroperasi di hutan lindung sebelum berlakunya UU No.41/1999.
Faiq Tobroni, SHI

menyimpan sekitar 428 Pg (428 milyar ton) Co atau 52 persen dari simpanan carbon hutan seluruh dunia karena sebagian besar berada di tanah organik dan gambut (*peat*) yang banyak mengandung Carbon.²²

Pelepasan Co ke atmosfer sudah pasti akan meningkatkan konsentrasinya di atmosfer dan meningkatkan temperatur atmosfer global. Setelah peningkatan temperatur ini terjadi, sebagai konsekuensi logisnya, mengakibatkan parameter iklim terganggu dan terjadilah perubahan iklim. Jika kondisi hutan lindung yang dibuka seluruhnya masih baik, maka nilai rata-rata C-nya adalah sebesar 272 ton C/ha². Sebagaimana ditaksir para aktivis lingkungan dalam *judicial review*-nya, akibat pembukaan hutan lindung menjadi tambang –yang diberi ijin melalui Perpu 1/2004–, maka sebanyak 925 ribu ha akan memberikan tambahan emisi C ke atmosfer sebanyak lebih dari 251 juta ton C. Nilai terkecil emisi C dari hutan lindung di daerah tropis adalah 200 ton C/ha³. Dengan demikian, kawasan hutan tropis di Indonesia yang akan dibuka untuk kegiatan pertambangan akan berkontribusi terhadap peningkatan emisi C di atmosfer sedikitnya sebanyak 185 juta ton C hingga lebih dari 251 juta ton C. Artinya, jika dikaitkan dengan lahirnya Undang-undang No.19 Tahun 2004 tersebut, peraturan itu secara tidak langsung akan memacu peningkatan emisi C di atmosfer sebesar 185 – 251 juta ton C.²³

Catatan buruk *protection* terhadap hutan lindung demikian juga berlanjut pada tingkat peraturan menteri. Menindak lanjuti berbagai langkah kontroversial di atas, Menteri Kehutanan juga mengeluarkan kebijakannya yang semakin memperparah ramai-ramai mengeksploitasi kehutanan. Langkah kontroversial tersebut diusung

²² Dikutip dari naskah Revisi Permohonan Uji Formil dan Materil (*Judicial Review*) terhadap UU 19/2004, hlm. 72. Naskah disusun oleh TIM Advokasi Penyelamatan Hutan Lindung Jl. Dempo II, No. 21 Kebayoran Baru, Jakarta Selatan-12120.

²³ *Ibid*,...hlm. 72.

oleh Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 14 Tahun 2006 (Permenhut No. 14/2006) tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Dalam Ketentuan Peralihan Permenhut No. 14/2006, Pasal 24 ayat (1) disebutkan:

“Penggunaan kawasan hutan –yang telah diikuti dengan perjanjian pinjam pakai kawasan hutan– tetap berlaku sampai dengan berakhirnya jangka waktu pinjam pakai tersebut, sedangkan untuk perpanjangannya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam peraturan ini.”²⁴

Diktum dari ketentuan peralihan Permenhut itu berlaku umum untuk setiap perjanjian pinjam pakai penggunaan kawasan hutan (termasuk hutan lindung yang dijadikan kawasan pertambangan). Dalam Permenhut tersebut, tidak ada pengecualian terhadap 13 perusahaan yang sudah dan sedang mengeksplorasi/mengeksploitasi hutan lindung. Sehingga, kalau mengacu kepada Permenhut No. 41/2006, maka 13 perusahaan yang sedang melakukan kegiatan pertambangan terbuka di dalam kawasan hutan lindung, setelah perjanjian pertambangannya selesai, masih bisa melakukan perpanjangan. Kekeliruan yang fatal dari Permenhut No. 14/2006 itu tidak tersentuh dan terpublikasikan secara luas. Secara normatif, Permenhut itu bertentangan dengan UU Kehutanan dan tidak menganulir posisi kesementaraan legalitas Perpu No. 14 tahun 2004 yang telah disahkan menjadi undang-undang tersebut.²⁵

Langkah para pecinta alam juga telah gagal untuk melakukan *judicial review* terhadap UU No. 19/2004 tentang Kehutanan. Mahkamah Konstitusi menolaknya dengan alasan Pasal 83A dalam UU 19/2004 merupakan norma umum abstrak yang termasuk norma ketentuan peralihan, bukan norma individual konkrit berupa

²⁴ Permenhut No. 14/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.

²⁵ Yance Arizona, “Menyoal (Kembali) Pertambangan di dalam Kawasan Hutan Lindung”. <http://yancearizona.wordpress.com/2008/03/03/menyoal-kembali-pertambangan-di-dalam-kawasan-hutan-lindung/.diunduh> pada tanggal 05 Maret 2011, pkl. 07.21.

penetapan. Selain itu, MK berargumen bahwa Pasal 83A sifatnya sementara sebagaimana dirumuskan dalam frasa “sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud”.²⁶

Pada Tahun 2007, ada upaya yang konstruktif dari negara Indonesia untuk melakukan perbaikan *protection*-nya dalam memperlakukan hutan. Indonesia telah dipercayai PBB menggelar Konferensi Perubahan Iklim di Nusa Dua-Bali. Salah satu hasilnya adalah *Bali-road map* yang menelurkan konsep REDD; merupakan rencana atau peta jalan negosiasi strategi iklim global untuk melanjutkan Protokol Kyoto. Rencana ini mengakui pentingnya hutan dalam mengatasi perubahan iklim.

Untuk lebih memperkuat implemetasi REDD pada tingkat nasional dan sub-nasional (daerah), pemerintah Indonesia mungkin bisa dikatakan lebih maju bila dibandingkan dengan negara-negara penggagas REDD lainnya di dunia. Hal ini bisa dilihat bahwa hingga Tahun 2008 saja, pemerintah Indonesia dalam hal ini Kementerian Kehutanan telah mengeluarkan tiga peraturan yang berkaitan langsung dengan REDD. Peraturan pertama yang dikeluarkan adalah Permenhut No. P. 68/Menhut-II/2008 tentang Penyelenggaraan *Demonstration Activities* Pengurangan Emisi Karbon Dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD). Permenhut ini pada dasarnya mengatur prosedur permohonan dan pengesahan *demonstration activities* REDD, sehingga metodologi, teknologi dan kelembagaan REDD dapat dicoba dan dievaluasi.²⁷

Peraturan kedua adalah Permenhut No. P. 30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD). Permenhut

²⁶ Putusan Perkara Nomor 003/PUU-III/2005 mengenai Pengujian UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi UU.

²⁷ Permenhut No. P. 68/Menhut-II/2008 tentang Penyelenggaraan *Demonstration Activities* Pengurangan Emisi Karbon Dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD).
Faiq Tobroni, SHI

ini mengatur tata cara pelaksanaan REDD, termasuk persyaratan yang harus dipenuhi, verifikasi dan sertifikasi, serta hak dan kewajiban pelaku REDD.²⁸ Peraturan ketiga adalah Permenhut No. P.36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon Pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung, permenhut ini mengatur izin usaha REDD melalui penyerapan dan penyimpanan karbon, didalamnya juga diatur perimbangan keuangan, tata cara pengenaan, pemungutan, penyetoran dan penggunaan penerimaan Negara dari REDD.²⁹

Komitmen boleh saja ada. Rintangan dan kendala juga sudah pasti akan muncul. Di tengah-tengah kemauan pemerintah untuk menerapkan REDD, sesungguhnya negara ini menodai semangat *to protect* kepada hak atas lingkungan yang sehat. Publik kembali dibuat terheran-heran saat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2008 tentang jenis dan tarif kompensasi hutan untuk kepentingan pertambangan, sebagai tindak lanjut Keppres Nomor 41 tahun 2004 yang dikeluarkan Megawati selaku Presiden saat itu. PP Nomor 2/2008 ini mengatur penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan dengan imbalan kompensasi. Tidak tanggung-tanggung, hutan yang memiliki fungsi ekonomi dan ekologis yang begitu luar biasa dibanderol dengan angka kompensasi Rp. 1,2 juta – Rp. 3 juta per hektar per tahun. Artinya, satu meter luasan hutan lindung nilainya tidak lebih dari

²⁸ Permenhut No. P. 30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD).

²⁹ Permenhut No. P.36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon Pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung. Lihat dalam Putra Agung, “Inisiasi Kebijakan REDD di Indonesia; Menunggu Asa atau Masalah”, diakses www.fwi.or.id/publikasi/intip_hutan/intip_mei_10_5.pdf pada 18-09-2010.

Rp. 300, meski Pemerintah kemudian juga menjelaskan bahwa masih ada pemasukan ke kas negara yang lebih besar diluar poin kompensasi tersebut.

PP ini sendiri memakai nama PP No. 2/2008 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kegiatan Kehutanan yang berlaku pada Departemen Kehutanan. Padahal dalam prakteknya, PP No. 2/2008 ini lebih cocok disebut sebagai PP tentang jenis dan tarif kompensasi hutan untuk kepentingan pertambangan dan lain-lain karena niat dan muatan terbesar yang diurnya adalah jenis dan tarif atas kompensasi dari pertambangan. Sedangkan untuk kepentingan jaringan telekomunikasi, repiter telekomunikasi, dan lain-lainnya hanyalah tambahan saja untuk menunjukkan bahwa PP ini memiliki tingkat pengaturan yang umum atau generalisasi.³⁰

Seperti diungkapkan data di atas, bahwa sampai tahun 2002, luas hutan lindung (yang cuma 32.221.389 Ha) hanyalah 23 persen dari luas kawasan hutan, dan luas kawasan konservasi (yang cuma 22.318.463 Ha) hanyalah 16 % dari luas kawasan hutan. Sedangkan sampai saat itu, sebagaimana dilaporkan JATAM, bahwa lahan kontrak karya pertambangan yang berada di kawasan hutan lindung mencapai 17.669 juta Ha atau 37,5 persen dari total luas lahan kontrak karya seluas 47,059 juta Ha. Kontribusi sektor pertambangan terhadap kerusakan hutan di Indonesia mencapai 10 persen.³¹ Dengan adanya berbagai kebijakan yang tidak memproteksi hutan lindung di atas, maka luas kawasan hutan lindung dan konservasi ini akan terus mengalami

³⁰ PP No. 2/2008 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kegiatan Kehutanan.

³¹ Chalid Muhammad, Siti Maimunah dan Aminuddin Kirom (ed), *Tambang dan Kemiskinan...op., cit.*, hlm. 107.
Faiq Tobroni, SHI

penyusutan dan, dengan demikian, menunjukkan kekalahan negara melindungi (*to protect*) hak atas lingkungan yang sehat.

D. *Legal Policy “to Protect” of Ecosoc Rights yang Putus di Tengah Jalan*

Memang susah menjudgmen pejabat negara dari departemen manakah yang memulai dulu mengkampanyekan kebijakan tidak masuk akal untuk ramai-ramai “menumbalkan hutan lindung” demi pertambangan. Yang pasti, dari hari ke hari, sebagaimana pantauan JATAM, lobi-lobi antar departemen menunjukkan para pejabat pemerintah tersebut tidak berdaya bertahan di hadapan “rayuan” perusahaan tambang. Hutan lindung pun dikorbankan dengan alasan menjaga iklim investasi sekunder mungkin. Degradasi kualitas lingkungan pun direlakan demi memenuhi nafsu perusahaan tambang yang haus keuntungan.

Dalam perspektif politik hukum HAM, penulis mengatakan bahwa telah terjadi ketidakmampuan negara memikul tugasnya melakukan (*to protect*) perlindungan kepada hutan lindung. Baik dari sudut pandang instrumen perundang-undangan maupun lembaga-lembaga pemerintahan, politik hukum telah bertekuk lutut untuk mengikuti kemauan pertambangan semata-mata. Sebagaimana dilaporkan JATAM, Menteri ESDM melalui surat No. 852/40/MEM.S/2002 Tanggal 7 Maret 2002 yang ditujukan kepada Menteri Koordinator bidang Perekonomian melaporkan adanya 50 perusahaan pertambangan yang berada di kawasan hutan lindung di mana kontraknya telah ditandatangani pemerintah sebelum UU No.41/1999 diberlakukan (tanggal 30 September 1999). Dari 50 perusahaan tersebut, di antaranya bahwa 22 perusahaan

merupakan prioritas utama yang diajukan untuk dibahas lebih lanjut dengan DPR RI.³²

Untuk mengatasi kemelut tersebut, MenESDM Purnomo Yusgiantoro mengusulkan penggunaan analisa *benefit and cost*, terhadap pilihan antara aktifitas pertambangan atautkah sebagai hutan lindung. Menurutnya, dengan pendekatan ini akan diketahui apakah lebih menguntungkan atau malah merugikan jika ada kegiatan pertambangan di suatu wilayah. Menanggapi tawaran ini, JATAM melalui bukunya memberikan komentar. Menurutnya, kalau metode *benefit dan cost* yang digunakan maka jelaslah pertambangan akan menjadi pilihan. Sehingga pilihan penggunaan metode analisa *benefit dan cost* tidak bisa dibenarkan karena sangat subjektif. Hal ini sangat mungkin sebab pertambangan akan mengeluarkan angka-angka keuntungan fantastis, sementara untuk tetap menjadikan hutan lindung perlu biaya.³³

Menurut JATAM, pemerintah (minus Departemen Kehutanan) tampaknya sudah membuat skenario memuluskan pengelolaan izin penambangan di kawasan hutan lindung itu. Hal ini terbukti dengan pernyataan Menteri Negara Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia (KTI), Manuel Kaisiepo, yang mengatakan bahwa investor tambang yang terlanjur menandatangani kontrak karya sebelum diberlakukannya UU 41/1999 tentang Kehutanan tetap dapat melanjutkan kegiatan usahanya walaupun di kawasan hutan lindung. Dalam catatan JATAM, menurut Kaisiepo, “Usaha penambangan di kawasan hutan lindung juga sudah mendapat

³² Sumber: *Minergynews.com*, 11 Nopember 2002; siaran Pers Jatam Tgl 11 Nopember 2002; *Kajian Penggunaan Kawasan Hutan Lindung untuk Pertambangan Baplan, Dephut RI, Agustus 2002; Pertemuan dengan Kepala Baplan Dephut, Boen Purnama, Tgl 26 Nopember 2002*, dalam *Kemelut Tambang di Hutan Lindung: Rendahnya Tanggungjawab Publik*, dalam Chalid Muhammad, Siti Maimunah dan Aminuddin Kirom (ed), *Tambang dan Kemiskinan...op., cit.*, hlm. 310.

³³ *Intervensi Pengusaha Tambang dalam Pembuatan Kebijakan di Indonesia*, dalam Chalid Muhammad, Siti Maimunah dan Aminuddin Kirom (ed), *Tambang dan Kemiskinan...op., cit.*, hlm. 277.

persetujuan dari kepala daerah di masing-masing tempat yang dijadikan lokasi usaha penambangan”.³⁴

Menurut JATAM, perkembangan-perkembangan demikian juga menyebabkan Menteri Lingkungan Hidup Nabiel Makarim membalik arah. Pada awalnya dia pernah mengatakan, sebagaimana ditulis Koran Tempo 6 Desember 2001, “Penetapan kawasan hutan lindung sesuai UU 41/1999 tentang Kehutanan sudah tidak dapat diganggu gugat.” Bukan hanya itu, saat dimintai komentar tentang permintaan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Purnomo Yusgiantoro, agar Pasal 38 UU 41/1999 direvisi, secara tegas ia mengatakan, “Hutan lindung jangan diutak-atik.” Ia juga tidak ingin agar polemik tentang boleh tidaknya penambangan di hutan lindung, yang izin kontraknya sudah keluar sebelum UU 41/1999, dilihat kasus per kasus. Akan tetapi kemudian, ia mengatakan pertambangan sebelum UU 41/1999 terpaksa dibuat pengecualian dan dijaga agar tidak terulang kembali. Ketika Menteri Kehutanan mengatakan tidak ada pengecualian terhadap penyelesaian 22 kontrak karya pertambangan di areal hutan lindung, dengan enteng ia mengatakan, “Sikap yang diambil Menhut tersebut sudah tepat karena sebagai pejabat tidak mungkin mencabut begitu saja peraturan perundangan.”³⁵

Melunaknya sikap Nabiel yang tambang *oriented* demikian menunjukkan ambivalensi. Di satu sisi ia kelihatan ingin tetap membenarkan dan mendukung Menteri Kehutanan mempertahankan hutan lindung bersih dari kegiatan tambang. Namun di sisi lain, ia memberikan pernyataan yang bertolak belakang dengan mengakui bahwa perusahaan tambang yang sudah mengantongi izin sebelum terbitnya UU 14/1999 tetap dibolehkan melakukan pertambangan di atas hutan

³⁴ Pemerintah Tak Berdaya Hadapi Desakan Pelaku Tambang, dalam Chalid Muhammad, Siti Maimunah dan Aminuddin Kirom (ed), *Tambang dan Kemiskinan...op., cit.*, hlm. 45.

³⁵ *Ibid.*,...hlm. 47.

lindung. Kemudian Nabiel menyodorkan tiga opsi untuk menyelesaikan polemik ini. *Pertama*, pemerintah mengamandemen UU 41/1999. *Kedua*, Komisi III DPR dan Komisi VIII DPR menyetujui pertambangan di hutan lindung. *Ketiga*, Komisi III DPR dan Komisi VIII DPR pengusaha tambang melanjutkan operasinya sembari amandemen tetap berjalan.³⁶

Berbagai manuver dan lobi-lobi di atas menunjukkan semangat kebersamaan Menteri ESDM, Meneg KTI, Meneg LH dan Menko Ekuin untuk mendesak Dephut turut serta memberi perlakuan khusus bagi 22 perusahaan tambang tersebut. Memang di awal telah terdapat kesepakatan bahwa tidak ada lagi kompromi membolehkan pertambangan di atas kawasan hutan lindung. Akan tetapi, mereka hendak menyepakati adanya pengecualian bagi 22 perusahaan tambang tersebut agar tetap beroperasi di atas hutan lindung. Ada beberapa jalan yang mendukung langkah-langkah tersebut, di antaranya:

Pertama, dengan bekal Pasal 19 (Ayat 1³⁷, 2³⁸, 3³⁹ UU 41/1999), yang mengatur tentang izin kegiatan di atas kawasan hutan lindung untuk kegiatan non-kehutanan setelah merubah status peruntukan dan fungsinya, jalan memberi perlindungan beroperasinya perusahaan-perusahaan tersebut mempunyai legitimasi hukumnya.

Kedua, pemerintah takut akan tidak mampu membayar denda jika para investor pertambangan yang merasa dirugikan tersebut mengajukan gugatan hukum. Keberatan yang diajukan adalah bahwa kegiatan investasi sudah diizinkan sebelum

³⁶ *Ibid...*hlm. 47.

³⁷ “Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu”.

³⁸ “Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

³⁹ “Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

UU 41/1999 disahkan. Kalau ditutup, investor menuntut dan Indonesia tidak bisa membayar. Menyadari bahwa posisinya lemah secara hukum dan ancaman untuk membawa masalah ini ke badan arbitrase internasional ini, maka tidak ada pilihan lain bagi pemerintah selain menerima desakan-desakan para pelaku tambang.⁴⁰

Ketiga, dari dua alasan tersebut maka lahirlah Tim yang bertugas mengkaji lokasi-lokasi hutan lindung yang akan dijadikan pertambangan. Demikian pula, melalui akal-akalan peraturan ini, pembentukan tim yang bertugas menyusun kriteria teknis penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan non kehutanan, yang ternyata semua pembicaraannya hanya fokus ke peruntukan tambang. Tim ini beranggotakan: IPB, Natural Resource Management (NRM) dan OSM, program bantuan Pemerintah Amerika Serikat lewat Kedubes untuk ‘mengasistensi’ Departemen ESDM, Menko Ekuin, Men ESDM, Menhut, Men PPKTI dan lainnya.⁴¹

Hasil penelaahan dari 22 perusahaan tersebut, sebanyak empat perusahaan belum ada informasi yang diterima oleh Departemen Kehutanan, sedangkan 18 perusahaan lainnya telah ditelaah yang meliputi areal seluas 1.597.400 hektar. Berdasarkan kawasan hutan dan perairan, luasan tersebut berada dalam wilayah Kawasan Suaka Alam/KPA ± 51.830 ha, Hutan Lindung/HL ± 634.740 ha, Hutan Produksi Terbatas/HPT ± 357.160 ha, Hutan Produksi ± 84.300 ha, Hutan Produksi Konversi ± 192.550 ha, Areal Penggunaan Lain ± 234.220 ha dan Perairan ± 42.600 ha. Sebanyak tujuh perusahaan tersebar dalam KSA/KPA dan HL. Enam perusahaan tersebar dalam KSA/KPA. Dua perusahaan berada dalam HPT/HP dan terakhir satu perusahaan berada dalam Areal penggunaan lain.⁴²

⁴⁰ Chalid Muhammad, Siti Maimunah dan Aminuddin Kirom (ed), *Tambang dan Kemiskinan...op., cit.*, hlm. 45 dan 308.

⁴¹ *Ibid*,...hlm. 309.

⁴² *Ibid*,...hlm. 310.

Pada akhirnya, upaya-upaya di atas menemui hasilnya dengan terbitnya Perpu. Tanggal 11 Maret 2004, pemerintah telah mengeluarkan Perpu No.1/2004 yang mengatur tentang perubahan UU 41/1999 dengan ditambahkannya peraturan peralihan Pasal 83A tentang status perusahaan tambang yang sudah mengantongi izin beroperasi di atas kawasan hutan lindung sebelum lahirnya UU 41/1999. Perpu ini menjadi payung hukum bagi perusahaan-perusahaan tambang yang operasinya terganjal oleh UU 41/1999 untuk melanjutkan pertambangan di hutan lindung.

Dari 22 perusahaan di atas, pada akhirnya, terdapat 13 perusahaan tambang yang akan memperoleh prioritas melalui Keppres No. 1/2004. Tentu saja keputusan pemerintah untuk menerbitkan Perpu itu disambut lega oleh para pelaku tambang. Tetapi tidak bagi para aktivis lingkungan dan masyarakat yang akan menjadi korban kehadiran operasi tambang. Ada banyak temuan praktek yang tidak sehat di balik perumusan Perpu tersebut menurut aktivis pecinta lingkungan, di antara JATAM, adalah sebagai berikut:

Pertama, terdapat temuan cacat hukum proses pembuatan Perpu tersebut. Salah satu indikasinya adalah tidak ada transparansinya Pemerintah dalam membuat Perpu tersebut. Waktu yang dipilih pemerintah untuk menetapkannya bisa dikatakan tidak mencerminkan kooperatif dengan wakil rakyat. Perpu itu diputuskan di saat DPR sedang masa reses dan menjelang Pemilu sehingga 'mengecoh' perhatian DPR. Selain itu, penyelesaian masalah tumpang tindih tambang di hutan lindung ini masih berlangsung di DPR, antara pemerintah dengan Komisi III dan Komisi VIII DPR.

Kedua, substansi isi Perpu tersebut sama sekali tidak mencerminkan adanya semangat keberpihakan terhadap jutaan rakyat dan keberlanjutan fungsi hutan lindung. Perpu tersebut justru merefleksikan keberpihakan pemerintah terhadap

kepentingan para investor tambang yang notabene dikuasai oleh korporasi multinasional. Hal ini terlihat jelas dari konsideren yang tercantum dalam Perpu itu. Disebutkan bahwa Perpu itu dibuat demi terciptanya kepastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan yang berada di kawasan hutan, dan mendorong minat dan kepercayaan investor untuk berusaha di Indonesia (bagian menimbang: point c).⁴³

Yang lebih mengherankan lagi, pada akhirnya, Perpu tersebut berhasil diubah menjadi undang-undang. Praktek tidak sehat di balik pengesahan tersebut tentu saja ada. Sebagaimana ditulis JATAM, salah satu anggota DPR RI dari Fraksi Bulan Bintang (FBB) Bambang Setyo, SE mengeluarkan isi hatinya dengan sindiran “Membangun tanpa merusak, bukan merusak dengan dalih membangun”. Sindiran ini dialamatkan kepada rekan-rekannya yang menerima secara bulat Perpu tersebut tanpa persyaratan apapun.⁴⁴

Agenda dalam rapat Sidang Paripurna Tanggal 15 Juli 2004, salah satunya adalah membahas Perpu tersebut. Hasil rapatnya adalah mensahkan Perpu tersebut menjadi UU 41/1999 melalui pemungutan suara voting. Hal ini sesuai dengan tata tertib sidang DPR bahwa ketika beberapa fraksi tidak menemui kata sepakat maka keputusan akhirnya bisa ditempuh melalui *voting*. Pimpinan sidang AM. Fatwa menawarkan kepada forum tentang mekanisme pemungutan suara, kemudian jawabannya adalah voting secara terbuka. Masing-masing anggota DPR yang

⁴³ “Sebelas Maret dan Tragedi Hutan Lindung Kita”, Siti Maimunah dan Chalid Muhammad (ed), *Tambang dan Penghancuran Lingkungan; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2003-2004* (Jakarta: JATAM, 2006), hlm. 55-56.

⁴⁴ Media Indonesia, 16/7/2004, “Perpu Kehutanan Jadi UU Lewat Voting”: Reportase pada sidang paripurna DPR 15 Juli 2004, dalam Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM...op., cit.,* hlm.3.
Faiq Tobroni, SHI

menyetujui Perpu tersebut disahkan menjadi undang-undang diminta berdiri. Sedangkan mereka yang tidak setuju menunjukkan sikap akhirnya dengan duduk.

Hasilnya, dari sembilan fraksi tersebut, enam fraksi tidak menyetujui dan sedangkan tiga fraksi menerima bulat Perpu tersebut. Keenam fraksi tersebut adalah Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB), Fraksi Reformasi (FR), Fraksi TNI/Polri, Fraksi Partai Bulan Bintang (FPBB), Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (FKKI) dan Fraksi Partai Daulatul Ummah (FPDU). Sedangkan tiga fraksi lainnya yang menerima bulat adalah Fraksi Partai Golkar (FPG), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP) dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP).

Berdasarkan hasil voting itu, sebanyak 131 anggota DPR menerima Perpu menjadi undang-undang. Sedangkan 102 anggota DPR menolaknya. Terkait dengan hasil tersebut, sebagaimana dilaporkan JATAM, sejumlah aktivis lingkungan menyatakan kekecewaannya. Direktur Eksekutif Greenomics Indonesia, Elfian Effendy mengungkapkan “Bagaimana mungkin enam fraksi yang menolak Perpu tersebut bisa dikalahkan oleh tiga fraksi lainnya, hanya karena mereka kalah jumlah suara”. Elfian menambahkan, jika mau berpikir dengan pertimbangan yang jernih dan objektif, putusan akhir seharusnya bukan ditentukan pendapat tiga fraksi yang kebetulan diuntungkan oleh jumlah anggotanya sebagai pemenang pemilu. Akan tetapi, tambah dia, seharusnya pendapat enam fraksi itulah yang menjadi rujukan.⁴⁵

Melihat ketidakwajaran proses tersebut memang terindikasi adanya praktek suap. Pengakuan ini disampaikan oleh H. Bambang Setyo, anggota DPR Komisi III dari FPBB yang juga anggota Kaukus Anti Korupsi DPR RI. Menurut Bambang, sebagaimana dilaporkan JATAM, ada oknum-oknum tertentu yang menawarkan uang

⁴⁵ *Ibid...* hlm. 6.
Faiq Tobroni, SHI

langsung kepada anggota Pansus Perpu No. 1/2004. Langkah yang digunakan bisa melalui pendekatan personal, khususnya mendekati mereka yang berteriak keras menentang Perpu tersebut. Akan tetapi, dia enggan menjawab pasti sumber, besaran dan kemana saja aliran dana tersebut. Dalam jawabannya kepada wartawan, dia mengungkapkan “Saya tahu persis ada aliran dana ke teman-teman saya. Tapi, saya tidak punya bukti tertulis. Jadi, sulit bagi saya untuk membuktikan adanya aliran dana tersebut.”⁴⁶

Berdasarkan lika-liku pemaparan di atas, jelaslah sudah bagaimana sulitnya melakukan perlindungan (*to protect*) kepada hutan lindung. Pengakuan (*to respect*) pemerintah terhadap hak asasi setiap manusia untuk menikmati lingkungan yang sehat berhenti hanya sekedar pengakuan. Perlindungannya akan sangat sulit sekali, apalagi apabila media untuk menjamin hak tersebut ternyata juga menjadi target usaha industri yang menghasilkan keuntungan ekonomi yang lebih besar. Perhitungan yang semata-mata ekonomilah yang memaksa pemerintah menyerah melakukan perlindungan.

E. Industri Tambang dan Deforestasi Hutan Lindung Akut

Sebagian besar pertambangan di Indonesia, bahkan yang berlokasi di hutan lindung, dilakukan secara terbuka. Ketika melakukan *mine closure*, perusahaan meninggalkan lubang raksasa di bekas areal pertambangannya. Lubang-lubang itu sebelum ditambang merupakan hutan yang berguna menyerap karbon. Praktek pembiaran terhadap lubang dan ingkar janji untuk melakukan reklamasi sudah banyak terjadi. Beberapa perusahaan yang akan menghentikan kegiatan tambangnya menyatakan tidak mampu menghutankan kembali bekas-bekas lubang tambang dan

⁴⁶ Medan Pos, 16 Maret 2004, “Perpu 1/2004 diduga Jadi Sumber Dana Pemilu” : Kesaksian H. Bambang Setyo, kepada wartawan tanggal 23 Juli 2004, dalam Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM...op., cit.*, hlm. 263.
Faiq Tobroni, SHI

kolam limbah mereka. Lubang-lubang itu dibiarkan terus menganga tanpa ada upaya penutupan sehingga berubah menjadi danau asam beracun pasca penambangan. Selain itu, kolam limbah *tailing* akan jadi hamparan pasir yang mengandung logam berat dalam kurun waktu sangat panjang.

Berikut ini beberapa kasus peninggalan dari perusahaan-perusahaan tambang yang kebetulan telah melakukan *mine closure* atau masih berjalan namun sudah kelihatan efek deforestasi akut. PT. *Kelian Equatorial Mining* misalnya, telah menutup tambangnya di Kelian, Kalimantan Timur pada tahun 2004. Perusahaan milik Rio Tinto ini telah membiarkan lubang tambangnya seluas 1.766.250 m² sedalam 600 meter tanpa mampu dihutankan kembali. Alasan manajemen mengingkari janjinya untuk melakukan reboisasi dan reklamasi adalah keterbatasan teknologi. Pemicu selanjutnya adalah besarnya biaya yang mereka pakai untuk memenuhi janjinya tersebut, sehingga memilih menelantarkan tanah yang porak poranda setelah sumberdayanya telah mereka nikmati dan tak lagi bisa diperah hasilnya.⁴⁷

Setali tiga uang, apa yang dicontohkan PT. KEM juga telah dilakukan PT. Newmont Minahasa Raya di Sulawesi Utara, yang telah menutup tambangnya di Tahun 2003. Perusahaan menyebutkan telah meninggalkan 6 lubang tambang besar dan dalam yang tersebar di berbagai macam; yakni Mesel, Nibong, Limpoga, Nona, Hua dan Pasolo. Total luas dari 6 lubang tersebut adalah 26 ha. Mesel merupakan daerah bekas tambang terluas dengan lubang besar berdiameter antara 500-700 m dan kedalaman maksimum 250 meter. Sedangkan kedalaman lubang lain

⁴⁷ "Bom Waktu Penutupan Tambang di Indonesia", Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM...op., cit.*, hlm. 199-203
Faiq Tobroni, SHI

diperkirakan 100-110 meter. Mereka hanya menyanggupi diri untuk mereklamasi lahan seluas 15,4 % dari wilayah bekas penambangannya.⁴⁸

Demikian pula yang terjadi dengan PT. Indo Muro Kencana di Kalimantan Timur. Program rekalamasi dan rehabilitasi bekas lubang tambang PT. IMK tidak dilakukan dengan serius. Tiga lokasi yang seharusnya direhabilitasi adalah di Kerikil, Luit Raya dan Sarujan. Menurut pantauan JATAM, dari 5 lubang yang ada di Kerikil, hanya 4 lubang saja yang telah direklamasi, yakni Kerikil I, II, III dan IV. Sedangkan di Kerikil V, yang berkedalaman 100-200 meter, masih menganga. Di lokasi tambang lain, di Luit Raya terdapat satu lubang tambang (lubang Tenganong) yang sudah berubah menjadi danau. Lubang berukuran 100 X 200 m itu berisi genangan air. Lokasi lubang tambang yang sampai saat ini belum tersentuh oleh program rehabilitasi adalah di Sarujan dan Batu Tambak, termasuk semua pit dan dam yang dibiarkan menganga. Bahkan di Sarujan terdapat lubang tambang dengan lebar 100 meter, panjang 1,5 km dengan kedalaman 300 meter. Perusahaan sebenarnya sudah pernah mencoba untuk melakukan reklamasi. Akan tetapi, masyarakat menolaknya karena tanah yang akan digunakan adalah tanah-tanah penduduk di sekitar lokasi tambang yang masih berwujud hutan.⁴⁹

Masih banyak perusahaan yang juga tidak mau menghutankan kembali bekas galian tambang mereka, seperti PT. Adaro di Kalimantan Selatan, PT. Timah di Bangka dan Belitung, PT. Barisan Topical Mining di Sumatera Selatan, PT. Kaltim Prima Coal di Kalimantan Timur, dan banyak lainnya. Semua perusahaan ini akan

⁴⁸ Dikutip dari naskah Revisi Permohonan Uji Formil dan Materil (Judicial Review) terhadap UU 19/2004 dan Chalid Muhammad, Siti Maimunah dan Aminuddin Kirom (ed), *Tambang dan Kemiskinan...op., cit.*, hlm 365-366.

⁴⁹ *Ibid...*hlm. 366.

meninggalkan lubang-lubang tambang yang menyerupai danau yang dalam di akhir operasi pertambangan mereka, di kawasan yang dahulunya hutan.

BAB III

Politik Hukum Kehutanan untuk Menjamin Hak Atas Hutan Adat

Perlindungan terhadap hak masyarakat atas sumber daya alam telah mengalami kemajuan luar biasa. Pasal 18B UUD 1945 menjadi payung hukum untuk perlindungannya. Pasal 6 UU 39/1999 tentang Ketentuan Pokok Hak Asasi Manusia juga bisa dijadikan sebagai payung hukum bahwa keberadaan hak masyarakat adat termasuk HAM. Dalam prakteknya, tujuan konstitusi dan pikiran pokok HAM tersebut tidak mudah digunakan untuk melindungi hak masyarakat adat atas pertanahan dan kehutanan. Meskipun sudah ada UU Pokok Agraria dan UU Kehutanan, yang keduanya melindungi tanah dan hutan adat, ternyata masih ada peraturan lain yang justru menganulir semangat perlindungan tersebut. Di sinilah penelitian ini akan membedah problematika perlindungan hak masyarakat adat atas sumber daya alam hanya khusus pada konteks perundang-undangan di Indonesia. Fokus kajian yang penulis pilih hanyalah pada kehutanan.

Isu perhatian kepada masyarakat adat bukan hanya dialami Indonesia semata. Sebab isu ini bagian dari HAM, maka gemanya juga telah merasuk kepada wilayah internasional. Bagi kalangan gerakan HAM, terminologi masyarakat adat (istilah dalam bahasa Indonesia) sering disepadankan dengan *indigenous people* (istilah dalam bahasa Internasional). Sebenarnya dua terminologi ini, menurut beberapa pakar, masih menyimpan problematika. Permasalahannya adalah apa yang diidentifikasi sebagai masyarakat adat dalam konteks Indonesia sebenarnya mempunyai makna yang berbeda dengan *indigenous people* yang lazim digunakan dalam konteks internasional.

Perbedaan ini disebabkan karena latar belakang budaya-sosial dan politik yang melatar belakangi makna dari istilah tersebut. *Indigenous people* lahir dalam konteks

sejarah politik, sosial dan budaya yang sangat berbeda dengan apa yang terjadi di Indonesia. Pengalaman masyarakat Indian di Amerika Utara, Inuit di Kanada, Aborigin di Australia dan Maori di Selandia Baru adalah sejarah penaklukan oleh bangsa lain dan kemudian bangsa lain itulah yang membentuk bangsa baru dan menjadi kelompok dominan di wilayah negara tersebut setelah era yang dikenal sebagai kolonialisme berlalu. Sementara di Indonesia, apa yang dikenal sebagai orang Indonesia atau orang Jawa, Kalimantan, Papua, Maluku, Sulawesi dan lain-lain tetaplah orang-orang dari bangsa yang sama setelah era kolonialisme berakhir.¹

Meskipun mempunyai sejarah yang berbeda, sebenarnya tantangan yang dihadapi oleh masyarakat adat dalam konteks nasional maupun *indigenous people* dalam konteks internasional sebenarnya sama. Mereka mengalami permasalahan menyangkut hak mereka atas pengelolaan sumber daya alam (SDA). Dengan datangnya kegiatan pertambangan, tanah dan hutan mereka menjadi sasaran korban. Yang lebih ironi adalah apabila negara mendiamkan perampasan dan penyerobotan hak ulayat mereka atau melalui pembuatan peraturan perundang-undangan yang sengaja mengabaikannya. Hak atas sumber daya alam ini termasuk hak *ecosoc*, yang masuk kategori sebagai hak positif. Pemenuhan hak generasi ini adalah dengan cara bahwa negara membuat peraturan perundang-undangan yang menjamin terlindunginya hak ini. Negara dianggap melanggar hak ini apabila mendiamkannya (*by omission*).

Posisi masyarakat adat memang problematis dalam konteks perlindungan oleh negara. Terkadang sebab mereka dianggap primitif maka mereka harus di bawah binaan pemerintah. Kebijakan ini menyebabkan mereka tidak mempunyai hak untuk mengurus diri sendiri, yang sebagai akibatnya mereka tidak mempunyai hak untuk mengelola

¹ Emil Ola Kleden "Masyarakat Adat dan Cita-cita Pengakuan, Sebuah Refleksi" dalam Rafael Edy Bosko, *Hak-hak Masyarakat Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam* (Jakarta: ELSAM, 2006), hlm. 191.

kekayaan atas tanah ulayat mereka. Untuk mengambil alih tanah masyarakat adat, negara bersama para pemilik modal terlebih dahulu memandulkan seluruh kelembagaan adat. Inilah fenomena yang banyak terjadi justru pelanggaran HAM dilakukan oleh aktor *non-negara*.²

Dengan mandulnya kelembagaan adat, maka proses dan mekanisme pengurusan diri sendiri menjadi tak berjalan pula. Hal ini dapat dilihat di banyak tempat, di mana terdapat perkebunan besar, pertambangan dan proyek-proyek skala besar lainnya. Kalimantan Timur, Jambi, Riau, Sulawesi Tengah, Nusa Tenggara Barat dan Papua adalah sejumlah propinsi di mana kita dapat menyaksikan komunitas-komunitas masyarakat adat yang “kebingungan” ke mana harus merujuk ketika menghadapi sebuah kasus, ketika lembaga adat sudah tak berfungsi lagi dan ketika pemerintah justru mendukung pemilik modal dan industri eksploitor sumber daya alam.

Melalui pembahasan ini, penulis ingin memadukan teori HAM dengan problem hak masyarakat adat atas hutan adat. Pembahasan semakin menajam karena penulis akan menggunakannya dengan perspektif politik hukum HAM. Dengan demikian, penulisan yang ingin penulis sampaikan adalah bahwa hak masyarakat adat ini, meskipun merupakan hak kodrati, namun pelaksanaannya harus melalui positifisasi demi jaminannya secara hukum. Justru dengan langkah negara yang mengatur (*by commission*) maka kekuatan perlindungannya semakin kuat.

A. Konvensi Internasional yang Menjamin Hak Masyarakat Adat atas Pengelolaan Sumber Daya Alam (*legal policy of human right in text*)

Perhatian internasional ini sudah muncul sejak pertengahan pertama abad 19 berupa perhatian terhadap masyarakat asli (*aborigine*) dan pribumi (*tribal*) di wilayah-wilayah koloni. Perhatian ini dipelopori para ilmuwan yang peduli pada masyarakat

² Ifdhal Kasim, *Terjajah di Negeri Sendiri* (Jakarta: ELSAM, 2003), hlm. ix-xx.

adat akibat praktik kolonialisme yang sudah dimulai sejak abad 16. Layaknya sebuah gagasan baru, perjuangan ini tidak begitu saja diterima negara anggota Liga Bangsa-Bangsa. Hal ini dipengaruhi peta politik global kala itu juga.

Pada tahun 1957, ILO mengadopsi sebuah konvensi (No.107) yang berkenaan dengan Perlindungan dan Integrasi Masyarakat Adat, Masyarakat Kesukuan dan Semi-Kesukuan di negara-negara merdeka (ILO Convention No.107 *concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Population in Independent Countries*). Menyikapi konvensi ini, pakar hukum adat internasional mengungkapkan rasa optimisnya sekaligus menyatakan kepesimisannya. Keoptimisannya sebagaimana dalam keyakinannya bahwa Konvensi No. 107 tahun 1957 ini akan mendorong peningkatan kemajuan kondisi sosial dan ekonomi bagi penduduk masyarakat adat secara umum. Akan tetapi, dia juga memberi catatan dengan nada pesimisnya. Menurutnya, bahwa dengan skema atau rencana yang masih kurang jelas sedemikian rupa maka dikhawatirkan tidak sampai memberikan harapan yang signifikan.³ Dia menambahkan bahwa dalam jangka panjang masih kecil kemungkinan ada tempat bagi pola-pola asosiasi budaya yang kuat dan signifikan secara politik untuk masyarakat adat.⁴

Pada Tahun 1989 Konferensi Buruh Internasional (*International Labor Conference*), lembaga pengambil keputusan tertinggi ILO, mengesahkan konvensi baru, No. 169 tahun 1989, berjudul “Konvensi tentang Masyarakat Adat dan Kesukuan di Negara-Negara Merdeka” (*Convention concerning Indigenous and Tribal People in Independent Countries*). Tidak seperti Konvensi sebelumnya, gagasan utama yang

³ ILO Convention No.107 concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Population in Independent Countries.

⁴ James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law, 1996*...hlm.44. Rafael Edy Bosko, *Hak-Hak Masyarakat Adat, op., cit.*...hlm. 48-49.

dipakai dalam Konvensi 169 ILO adalah “pemeliharaan/pelestarian” (*preservation*) dan “partisipasi”, yaitu, partisipasi dari masyarakat adat dalam kebijakan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka. Penggunaan terminologi “masyarakat” pada Konvensi ini “menyiratkan adanya dukungan terhadap identitas kelompok pada masyarakat adat dan atribut-atribut yang berhubungan dengan komunitas tersebut”. Sejalan dengan hal tersebut, Konvensi ini mengakui masyarakat adat sebagai kelompok yang merupakan pemilik atau subjek (*beneficiarie*) hak-hak yang dilindungi oleh Konvensi ini.⁵

Konvensi 169 ILO mulai berlaku pada tanggal 5 September 1991, dan pada bulan Mei 1998 telah diratifikasi oleh 13 negara. Bagi negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi 107 ILO tetapi belum meratifikasi Konvensi 169 ILO, maka konvensi terdahululah (Konvensi 107) yang tetap berlaku bagi mereka. Konvensi ini isinya terdiri dari 10 bagian dengan 44 pasal (ditambah pembukaan). Bagian I (Pasal 1-12) berisi tentang penjelasan istilah, prinsip-prinsip, dan kewajiban negara. Bagian II (pasal 13-19) berisi tentang tanah, bagian III (pasal 20) berisi tentang pelatihan ketrampilan kerja, kerajinan tangan dan industri pedesaan. Bagian V (pasal 24-25) berisi tentang jaminan sosial dan kesehatan, Bagian VI (pasal 26-31) berisi tentang pendidikan dan sarana komunikasi, Bagian VII (pasal 32) mengatur tentang hubungan dan kerjasama lintas perbatasan, bagian VIII (pasal 33) mengatur tentang administrasi, Bab IX (pasal 34-35) mengatur tentang ketentuan-ketentuan umum, dan terakhir Bab X (pasal 36-44) berisi tentang ketentuan-ketentuan akhir.

Produk legislasi terpenting dari PBB menyangkut perlindungan bagi hak Masyarakat adalah Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat (*The*

⁵ Rafael Edy Bosko, *Hak-Hak Masyarakat Adat, op., cit., ...* hlm. 50. International Labour Organisation Convention No. 169 concerning Indigeneous and Tribal Peoples in Independent Countries, 27 Juni 1989; 28I.L.M. 1382; diterapkan pada 5 Sept. 1991 (selanjutnya disebut KONvensi ILO 169).

Draft of United Nations Declaration on Indigenous People's Rights) yang telah disahkan pada 29 Juni 2006. Sebelum disahkannya draft tersebut, PBB telah mengadakan kajian yang dilakukan beberapa kelompok.

Perhatian PBB terhadap masyarakat adat bisa dikatakan telah menjadi lebih serius dengan dibentuknya forum permanent yang menggarap isu tentang masyarakat adat. Forum ini langsung berada di bawah Dewan Ekonomi-Sosial-Budaya (*Council of Economic, Social and Culture*). Di bawah dewan ini, terdapat Komisi tentang Hak Asasi Manusia (*Commission on Human Rights*). Pada tahun 1982, PBB (yang diwakili Komisi tentang Hak Asasi Manusia) telah membentuk program Kelompok Kerja tentang Populasi Masyarakat Adat (*Working Group on Indigenous Populations*).⁶ Kelompok Kerja ini bertujuan untuk meninjau kembali perkembangan menyangkut pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia dan kemerdekaan fundamental populasi adat, termasuk meninjau informasi yang diminta oleh sekretaris jenderal setiap tahun, dan untuk memberikan perhatian khusus bagi perkembangan (pembentukan) standar-standar berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat.

Karya utama dari kelompok kerja ini adalah mempersiapkan Draft Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (*the Draft of United Nations' Declaration on Indigenous People's Rights*). Rentang pembahasan Draft ini dapat dikatakan memakan waktu cukup lama. Pembahasan dan tarik-menarik di antara negara anggota PBB menelan waktu antara tahun 1985-1993. Selama proses, diakui telah terjadi perdebatan dalam Kelompok Kerja ini. Terutama selama proses penyusunan draf, kelompok kerja ini mengalami perdebatan serius yang cukup panjang karena alasan politik.⁷

⁶ John Henriksen, "International Human Rights Mechanism," (Yogyakarta: Pusham UII, 2007).

⁷ Ifdhal Kasim, "Konvensi ILO 169: Relevansi dan Urgensinya dalam Upaya Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia", (Yogyakarta: Pusham UII, 2007).

Negara-negara berkuasa kurang menyambut baik. Ini bisa dimaklumi karena justru merekalah yang mempunyai masalah dengan eksistensi *indigenous peoples* di negaranya. Bahkan selama bertahun-tahun telah banyak teori hukum dikembangkan untuk memberi justifikasi penaklukan Barat terhadap Bangsa Pribumi, salah satunya sebagaimana disebutkan di depan adalah konsep hukum “*Terra Nullius*/penaklukan tanah tak bertuan”.⁸ Setelah perdebatan panjang, pada akhirnya, para negara dan pihak yang berkepentingan sepakat melakukan dialog multilateral yang diperlukan berkenaan dengan muatan spesifik dari norma-norma yang berkaitan dengan masyarakat adat dan hak-hak mereka.

Akhirnya, pada bulan Juli 1993 Kelompok Kerja tersebut menyerahkan Draft tersebut kepada Sub-Komisi Hak Asasi Manusia (*Sub Commission on Human Rights*). Atas pertimbangan tersebut, maka Komisi HAM membentuk Kelompok Kerja Untuk Mendeklarasikan Draft (*Working Group on Draft Declaration*) tersebut. Kelompok Kerja ini baru bekerja pada tahun 2005 sampai 2004. Lagi-lagi pembahasannya juga menyita waktu yang cukup lama. Barulah pada tanggal 29 Juni 2006, Dewan HAM mengadopsi Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat.

Hasil dari Draft tersebut mempunyai 45 pasal dan terbagi ke dalam 9 bagian, yakni:

Bagian I: berbicara tentang hak bagi masyarakat adat untuk mendapat kesempatan menikmati secara penuh dan efektif semua hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan dasar yang diakui dalam Piagam PBB, DUHAM dan hukum hak asasi internasional lainnya.

⁸ Robert A. Williams, the *American Indian in Western Leal Thought* (New York: Oxford University Press, 1990), hln. 45.

Bagian II: mengatur hak bagi masyarakat adat, baik secara individual maupun kolektif, untuk terlindungi dari kejahatan pembantaian kemanusiaan, di antaranya kejahatan genosida dan peperangan. Termasuk mereka beserta keturunannya harus dilindungi dari kekerasan baik mental maupun fisik.

Bagian III: masyarakat adat berhak mempertahankan dan mempraktikkan tradisi serta budaya adatnya sendiri. Hak ini meliputi: hak untuk dilindungi, dipraktekkan, dikembangkan. Budaya yang dimaksud meliputi: situs-situs arkeologi, artefak, upacara-upacara, seni pertunjukan, kesusasteraan, hukum adat dll.

Bagian IV: anak-anak masyarakat adat berhak mengikuti pendidikan dalam negara yang menguasainya. Pendidikan yang wajib dipenuhi adalah semua tingkatan pendidikan dalam bentuk pendidikan negeri. Mereka juga berhak mendirikan dan mengelola sistem serta lembaga pendidikan mereka sendiri yang menyediakan pendidikan dengan bahasanya sendiri dan budaya serta metodenya sendiri.

Bagian V: masyarakat adat berhak untuk menikmati sepenuhnya semua hak yang ditetapkan dalam hukum perburuhan internasional dan perburuhan nasional. Mereka berhak untuk tidak diperlakukan dengan kondisi-kondisi yang diskriminatif dalam perburuhan dan perupahan.

Bab VI: masyarakat adat berhak untuk memiliki, mengembangkan, mengawasi dan menggunakan tanah dan wilayah mereka. Hak ini termasuk meliputi keseluruhan tanah, air, perairan pantai, selju-laut, flora dan fauna dan sumber daya lain yang telah secara tradisional mereka miliki, tempati dan gunakan.

Bagian VII: sebagai bentuk khusus dari pelaksanaan hak mereka untuk menentukan nasib sendiri, bangsa-bangsa asli mempunyai hak terhadap otonomi khusus atau pemerintahan sendiri dalam hal-hal yang terkait urusan internal dan lokal mereka.

Urusan-urusan internal ini termasuk dalam hal kebudayaan, agama, pendidikan, informasi, media, kesehatan, perumahan, lapangan pekerjaan, kesejahteraan sosial, kegiatan ekonomi, pengelolaan tanah dan sumber daya alam, lingkungan dan juga sarana untuk merealisasikan otonomi ini.

Bagian VIII: merupakan ketentuan bahwa negara bertanggungjawab melakukan hal-hal yang dibutuhkan untuk mengefektifkan realisasi hak-hak tersebut. Serta bagian IX: merupakan penutup.⁹

Mengenai semua kovenan tersebut, ternyata Indonesia belum meratifikasinya. Akan tetapi, Indonesia mempunyai peraturan perundangannya sendiri seperti akan penulis jelaskan berikut ini.

B. Hukum Kehutanan Indonesia yang Menjamin Hak Hutan Adat

Senada dengan progresifitas isu HAM internasional untuk mengakomodasi hak masyarakat adat atas hutan adat sebagai bagian dari HAM, Indonesia juga telah bergerak cepat melahirkan beberapa regulasi penting untuk menjamin hak-hak tersebut. Ada beberapa poin penting yang hendak dicapai dalam bidang pembangunan hukumnya. Pembangunan hukum yang penulis maksud meliputi undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden. Analisis terhadap pembangunan hukum nasional ini dibatasi hanya pada tingkat pusat.

Penulis berasumsi bahwa semangat memperjuangkan hutan adat demikian sejalan dengan semangat bangsa Indonesia melakukan reformasi. Itulah sebabnya penulis ingin lebih menajamkan analisis di sini dengan mencermati beberapa produk peraturan perundang-undangan menjelang dan pasca bergulirnya reformasi. Watak peraturan

⁹ The Draft of United Nations Declaration on Indigenous People's Rights yang telah disahkan pada 29 Juni 2006.

perundang-undangnya telah jelas menunjukkan semangatnya untuk melindungi masyarakat marjinal semacam masyarakat adat.

Regulasi perlindungan hak masyarakat adat mulai dengan TAP MPR, beberapa peraturan menteri, keputusan presiden dan peraturan pemerintah untuk meletakkan hutan adat sebagai bagian hak masyarakat adat atas akses sumber daya alam. Geliat beberapa peraturan di bawah undang-undang tersebut kemudian mengalami kristalisasinya melalui kelahiran UU 41/1999 tentang Kehutanan. Bagaimana komitmen untuk melindungi hak atas hutan adat bisa dilihat dari kualitas undang-undang tersebut.

Pertama kita awali dari ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Azasi Manusia. Ketetapan ini menegaskan bahwa pengakuan dan perlindungan kepada masyarakat hukum adat merupakan bagian dari penghormatan terhadap hak azasi manusia. Hal tersebut terlihat pada Pasal 32 yang menyatakan : *Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil sewenang-wenang.* Selanjutnya Pasal 41 menyebutkan bahwa *Identitas budaya masyarakat tradisional, termasuk hak atas tanah ulayat harus dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.*¹⁰

Kemudian merujuk kepada Keputusan Menteri Kehutanan No. 47/Kpts-II/1998. Keputusan ini menetapkan 29.000 ha kawasan hutan lindung dan produksi terbatas di Lampung yang berupa wanatani asli *repong* damar sebagai kawasan dengan tujuan Istimewa(KDTI). Hak pengelolaan diberikan kepada 16 masyarakat adat setempat. SK ini mengakui pola pengelolaan sumber daya hutan dalam bentuk wanatani asli oleh masyarakat adat Peminggir/ Krui.¹¹

¹⁰ TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Azasi Manusia.

¹¹ Keputusan Menteri Kehutanan No. 47/Kpts-II/1998 tentang Penetapan Kawasan Hutan Adat di Lampung.

Kemudian Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 677/Kpts-II/1998. Keputusan Menteri ini memberikan kesempatan kepada masyarakat setempat (termasuk masyarakat adat) untuk melakukan kegiatan pemanfaatan hutan melalui wadah koperasi secara lestari sesuai dengan fungsi kawasan hutannya.¹² Bentuk pola pengelolaan, wilayah serta kelembagaan yang ditawarkan dalam SK ini dikritik oleh beberapa kalangan. Menurut mereka, pola seperti ini lebih cocok diterapkan oleh masyarakat umum yang berkeinginan tidak mengelola wilayah tersebut secara turun-temurun seperti apa yang dilakukan oleh masyarakat adat.¹³

Keputusan Presiden RI No 48 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Pelaksanaan *Landreform* atau dikenal juga dengan sebutan TIM Land Reform. Politik hukum untuk melindungi hak atas hutan bisa dilihat melalui “Menimbang ayat a”, yang menyatakan “*UUPA 5 tahun 1960 mengamanatkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai sosial, dan agar tidak merugikan kepentingan umum...*”. Selanjutnya dalam “Menimbang ayat b.” yang menyatakan bahwa “*kebijakan dan perundang-undangan di bidang pertanahan yang berlaku saat ini belum sepenuhnya seiring dengan amanat Undang-Undang no 5 tahun 1960 dan belum mendukung terciptanya penguasaan dan pemanfaatan tanah yang sesuai dengan nilai-nilai kerakyatan dan norma-norma yang berkeadilan sosial, sehingga dipandang perlu mengambil langkah-langkah bagi terwujudnya amanat Undang-undang tersebut*”.¹⁴

¹² Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 677/Kpts-II/1998 tentang Pemeberian Izin Masyarakat Adat Mengelola Hutan dalam Bentuk Koperasi.

¹³ Martua Sirait, Chip Fay dan A.Kusworo, “Bagaimana Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam Diatur?”, hlm. 10, makalah disampaikan pada acara Seminar Perencanaan Tata Ruang Secara Partisipatif oleh WATALA dan BAPPEDA Propinsi Lampung, 11 Oktober 2000 di Bandar Lampung.

¹⁴ Keputusan Presiden RI No 48 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Pelaksanaan *Landreform*.

Dalam tim yang diketuai oleh Menteri Kehakiman, didelegasikan tugas oleh Presiden untuk mengkaji peraturan dan perundang-undangan yang berhubungan dengan pertanahan, yang mana anggotanya terdiri dari Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional serta Menteri Kehutanan dan Perkebunan serta instansi terkait lainnya.

Pada Pasal 27 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi disebutkan bahwa : *Masyarakat Hukum Adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berdasarkan Peraturan Pemerintah ini diberikan hak memungut hasil hutan untuk memenuhi keperluan hidup sehari-hari.*¹⁵ Dengan disahkannya UU Kehutanan 41/ 1999, maka PP tersebut mendapat koreksi sekaligus oleh sebab itu perlu segera disiapkan RPP Hutan Adat (atau dengan nama lain) dengan memberikan Hak Pengelolaan kepada Masyarakat Adat untuk mengelola sumber daya alamnya.

Lahirnya lika-liku peraturan tersebut, era reformasi kemudian menghasilkan produknya yang fenomenal dalam bidang kehutanan (terutama pengaturan hutan adat) dengan lahirnya UU 41/1999. Akan tetapi, mengenai pembangunan hukum tersebut, penulis menemukan beberapa spirit dalam peraturan perundang-undangan tersebut yang layak untuk didiskusikan di sini. *Pertama*, diskusi mengenai posisi hutan adat dalam perundang-undangan; apakah merupakan bentuk pengakuan atau pemberian. *Kedua*, disharmoni antara satu peraturan dengan peraturan lainnya.

1. Konsekuensi Prinsip Pemberian Hak (*Granting*) pada Hutan Adat

Di berbagai tempat di Indonesia berlakunya pengelolaan hutan adat mempunyai beragam nama. Hutan adat biasanya digunakan masyarakat untuk usaha perladangan

¹⁵ PP 6/ 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi.

dan pertanian lainnya, penggembalaan ternak, pemburuan satwa liar dan pemungutan hasil hutan. Keberadaan berbagai praktek pengelolaan hutan oleh masyarakat adat dikenal dengan berbagai istilah seperti *Mamar* di Nusa Tenggara Timur, *Lebo* pada masyarakat Dayak di Kalimantan Timur, *Tembawang* pada masyarakat Dayak di Kalimantan Barat, *Repong* pada Masyarakat Peminggir di Lampung, *Tombak* pada masyarakat Batak di Tapanuli Utara.¹⁶

Pengaturan hukum terhadap hak adat demikian sebenarnya mengalami problematik. Sekilas seharusnya hak atas hutan adat tersebut cukup membutuhkan pengakuan (*recognition*) dari pemerintah. Akan tetapi, pada kenyataannya masyarakat adat perlu meminta agar negara melakukan pemberian (*granting*). Pemilihan antara dua prinsip tersebut juga menyebabkan *bargaining position* masyarakat adat atas hak hutan adatnya. Pembicaraan mengenai hak asasi pada bab terdahulu telah menekankan bahwa hak asasi manusia merupakan hak yang lahirnya karena keberadaan manusia sebagai manusia. Negara yang didirikan justru bertujuan untuk melindungi hak asasi ini. Itulah sebabnya sampai sekarang terdapat perdebatan, apakah dengan demikian negara tidak berwenang membatasi hak asasi manusia dalam bentuk apapun? Ataukah negara dibolehkan membatasi? Lalu bagaimana kriteria pembatasannya? Pembicaraan-pembicaraan ini sering terjadi dalam hak sipil politik.

Hak atas sumber daya alam termasuk hak ekonomi-sosial dan budaya. Dalam diskursus teori HAM dikenal prinsip bahwa negara harus bertindak *by commission* dalam menangani hak ini. Langkah negara ini, salah satunya, telah diaplikasikan dalam membuat regulasi tentang hutan adat. Motivasi awal negara yang demikian tentunya

¹⁶ Martua Sirait, Chip Fay dan A.Kusworo, "Bagaimana Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam Diatur?"; makalah disampaikan pada acara Seminar Perencanaan Tata Ruang Secara Partisipatif oleh WATALA dan BAPPEDA Propinsi Lampung, 11 Oktober 2000 di Bandar Lampung. hlm. 1.

tidak begitu saja langsung menyelesaikan masalah. Paling tidak terdapat pertanyaan bahwa terhadap hak atas hutan adat, apakah negara memberikan pengakuan (*recognition*) ataukah pemberian (*grant*)?

Keberadaan hak adat yang demikian problematik bisa dianalisis tidak jauh dari pendefinisian terhadap negara. Negara sering didefinisikan sebagai organisasi kekuasaan yang terbentuk atas perjanjian kemasyarakatan antara komunitas-komunitas yang sudah hadir mendahuluinya. Komunitas-komunitas yang kemudian disebut sebagai rakyat itu merupakan konstituen utama negara. Negara lahir karena keinginan rakyatnya untuk membentuk suatu wadah bersama agar melindungi hak seluruh warga negara.

Semangat pembentukan negara bisa kita cermati melalui petikan dari pembukaan UUD 1945. Tujuan itu berbunyi sebagai berikut “untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.

Masyarakat adat adalah satu diantara sekian kategori komunitas yang ada sebelum kehadiran negara. Mengenai keberadaannya, sepanjang masyarakat adat masih hidup dalam wilayah yang masih masuk dalam wilayah negara maka sepanjang itu juga masyarakat adat diklaim sebagai rakyat Indonesia. Mengingat rakyat adalah konstituen utama negara maka masyarakat adat juga merupakan konstituen. Dengan demikian, juga menjadi peserta yang secara konstitusi mempunyai jaminan untuk dipenuhi haknya seperti pada pembukaan di depan.

Dalam konteks hak atas sumber daya alam, hak negara pada ekosistem hutan sejatinya merupakan hak yang ada setelah hak-hak masyarakat adat dijalankan selama beberapa puluh bahkan ratus tahun. Konsekuensi dari prinsip demikian, perlu ada pertimbangan ulang terhadap hak menguasai negara. Perlu rekonstruksi pemahaman terhadap doktrin atas pengaturan sumber daya alam di Indonesia yang seakan-akan dapat melakukan “pengambilan paksa” terhadap hak-hak masyarakat adat. Dalam sejarahnya, padahal, hak negara tersebut bukanlah hak yang ada dengan sendirinya. Lebih sederhananya seharusnya hak menguasai negara adalah hak yang bersumber dari hak-hak masyarakat adat.¹⁷

Apa yang ingin penulis sampaikan adalah merekonstruksi pemahaman ulang terhadap konteks perlindungan terhadap hutan adat. Meskipun hak menguasai negara bersumber dari hak-hak masyarakat adat, tidak berarti bahwa hak-hak masyarakat adat itu lebur seluruhnya ke dalam hak menguasai negara seperti yang diinginkan dalam pendirian negara melalui teori kontrak sosial. Masih ada hak-hak masyarakat adat yang tetap dipegangnya. Hak itu adalah hak-hak alamiah yang sudah melekat padanya sebelum kehadiran negara. Hak-hak alamiah itu meliputi hak hidup di sekitar kawasan kehutanan tersebut serta hak atas kemerdekaan untuk mencari kekayaan alam. Hak-hak ini harus dilindungi agar tidak dirampas perusahaan apapun yang mempunyai kepentingan dengan hutan.

Masyarakat Hukum Adat memiliki hak yang bersifat *original*. Sifat ini berarti bahwa hak tersebut merupakan suatu hak asli yang diciptakan sendiri sebelum ada

¹⁷ Hak menguasai negara berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 akan menjadi petaka bagi masyarakat adat jika rezim yang memimpin pemerintahannya adalah otoriter. Namun pasal penerapan pasal ini tidak menjadi petaka apabila rezim yang memimpin pemerintahannya adalah demokratis. Sebagai pembandingan lihat Roem Topatimasang, “Pemetaan Sebagai Alat Pengorganisasian Rakyat; Sejarah dan Politik Sengketa Sumberdaya Alam dan Hak-hak Kawasan Masyarakat Adat di Maluku”, dalam Ton Dietz, *Pengakuan Hak Atas Sumberdaya Alam; Kontur Geografi Lingkungan Politik* (Yogyakarta: INSIST Press, 2005), hlm. 121-122.

pengaturan hak lainnya. Terdapat juga suatu istilah dalam hukum untuk menamakan hak ini. Istilah itu adalah *a prima facie*, yang berarti hak itu sudah ada sebelum negara ini membuat peraturannya. Negara yang datang justru harus tidak boleh membuat peraturan yang bertentangan dengan peraturan yang dianut masyarakat adat. Perjalanan kehidupan manusia memang tidak selalu berlangsung lurus. Kini justru yang terjadi adalah terdesaknya hak-hak asal tersebut. Negara dengan peraturannya justru menjadi ancaman bagi hak-hak masyarakat adat. Hak masyarakat adat atas hutan adat, sebagai contoh, legitimasinya menjadi sesuatu yang tabu. Ia dibicarakan tetapi juga sekaligus mulai kesulitan mencari perlindungannya. Munculnya hak atas hutan adat bukan lagi karena muncul dengan sendirinya dalam bentuk pengakuan. Ia justru perlu diperjuangkan dengan pengorbanan panjang agar negara bersedia memberikan hak masyarakat adat untuk mengelola hutan adat. Hak-hak yang biasa dikenal dalam bidang kehutanan bersifat *derivat* atau pemberian hak atas penguasaan oleh negara, contohnya adalah HPH (Hak Penguasaan Hutan), HPHTI (Hak Penguasaan Hutan Tanaman Industri), HPP (Hutan Penelitian dan Pendidikan), HPHKM (Hak Penguasaan Hutan Kemasyarakatan) dll.¹⁸

Hak yang diterbitkan oleh pemerintah kepada masyarakat adat adalah hak yang bersifat Pengakuan. Dalam masalah pertanahan, hak ini dikenal di BPN pada saat penerbitan sebagai Hak Milik atas tanah. Dengan prosedur semacam ini hak tersebut didapat dari negara. Bila hak tersebut berasal dari tanah negara maka bentuk haknya adalah pemberian (*granting*) yang dapat ditarik kembali oleh negara. Berbeda dengan bila hak tersebut berasal dari hak adat maka bentuknya adalah pengakuan (*recognition*) yang tidak dapat ditarik kembali oleh negara. Pengakuan dalam arti ini menegaskan

¹⁸ Martua Sirait, Chip Fay dan A.Kusworo, "Bagaimana Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam Diatur?", hlm. 1.

suatu sifat pembenaran oleh pemerintah terhadap hak-hak masyarakat adat bersifat *a prima facie* yang telah melekat pada masyarakat adat.

Semangat semacam ini pulalah yang mengisi norma dalam beberapa pasal UU No. 41/1999. Beberapa pasal yang mengakomodir mengenai pemberian hak oleh negara kepada masyarakat adat untuk mengelola hutan adatnya sebagai berikut. Pasal 4 UU 41/1999 tentang Kehutanan berbunyi: 3) Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Pasal 67 ayat (1) UU 41/1999 tentang Kehutanan menyatakan “masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak: a) melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan; b) melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan c) mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya. Selanjutnya ayat (2) menyatakan bahwa “pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah. (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Peran pemberdayaan fungsi hutan juga akan melibatkan masyarakat hukum adat. Pasal 34 menyatakan “pengelolaan kawasan hutan untuk tujuan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dapat diberikan kepada: a) masyarakat hukum adat; b) lembaga pendidikan; c) lembaga penelitian; dan d) lembaga sosial dan keagamaan. Selanjutnya Pasal 37 (1) menyatakan bahwa “pemanfaatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya”.

Pasal-pasal di atas merupakan bukti konkrit dari penggunaan filosofi pemberian hak (*granting*). Pada akhirnya, konsekuensinya bisa kita lihat bahwa pada dasarnya hutan adat tidak lain adalah hutan negara. Pasal 1 menjelaskan bahwa “Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”. Pasal 5 (1) menyatakan bahwa hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a) hutan negara, dan b) hutan hak. Pasal 5 (2) menyatakan bahwa hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat. Kemudian ayat (3) menyatakan “pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Dan terakhir, ayat (4) menyatakan “apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah”.

Seperti yang telah penulis sampaikan di depan bahwa pengaturan hutan adat yang seperti ini menempati posisi rawan terhadap hutan adat. Masyarakat adat kerap dilanggar hak adatnya karena hutan adat dianggap “milik” nasional sehingga terjadilah eksploitasi hutan berlebihan. Pelanggaran-pelanggaran tersebut justru bukan digunakan untuk kepentingan nasional, namun sekedar untuk kepentingan korporasi tertentu; seperti penebangan ilegal dan pertambangan.

2. Disharmoni antara Satu Peraturan dengan Peraturan Lainnya

Sudah bukan barang asing lagi kalau pada kenyataannya terdapat peraturan yang saling disharmoni terhadap hak masyarakat adat atas hutan adat. Bentuk kedisharmonisan tersebut adakalanya sekedar menyulitkan pelaksanaan atas hak hutan adat atau justru menganulir. Meskipun sudah ada UU 41/1999 Kehutanan, yang tujuannya hutan adat, ternyata masih ada peraturan lain yang justru menganulir

semangat perlindungan tersebut. Sebut saja, sebagai contoh, UU No 11/1967 tentang Pertambangan. Di sinilah, pembahasan mengenai pembangunan hukum perlu juga difokuskan untuk mengurai ketidakharmonisan tersebut.

Akibat supremasi kepentingan korporasi di atas maka telah menimbulkan kontradiksi antara UU No 11/1967 tentang Pertambangan dengan UU No. 41/1999 tentang Kehutanan. Lahirnya undang-undang Kehutanan sejatinya ingin menegaskan bahwa terdapat masyarakat adat bisa menjadi badan hukum yang keberadaannya harus dilibatkan dalam pengelolaan hutan. Namun, bersamaan dengan cita-cita tersebut negara juga bersikap mengingkari hak ulayat masyarakat adat. Pasal 26 UU No 11/1967 (Pertambangan) menyatakan bahwa apabila izin kuasa pertambangan telah diperoleh atas suatu wilayah, maka pihak yang berhak atas tanah dengan izin tersebut diwajibkan memperbolehkan pekerjaan pemegang kuasa pertambangan. Ditambah lagi Pasal 32 ayat (2) "mengancam" para pemilik tanah yang merintang/mengganggu usaha pertambangan dengan hukuman kurungan tiga bulan dan atau denda.

Semangat mengharmoniskan tersebut telah menjadi alasan pemerintah untuk membentuk tim pengkaji. Akhirnya, pemerintah telah membentuk Tim Kajian Kebijakan dan Perundang-undangan dalam Rangka Landreform atau dikenal dengan Tim Landreform yang dibentuk atas dasar Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1999 tanggal 27 Mei 1999. Tim ini bertugas bekerja bersama-sama antara berbagai sektor untuk menyelaraskan undang-undang dan peraturan yang berhubungan dengan pertanahan selama 3 bulan. Hasil kajian ini diharapkan akan menjadi semacam Rancangan Undang-undang dimasa depan (*tugas Tim Landreform pasal 3c*).

Tampaknya harapan kepada Tim ini untuk segera mendapatkan hasil maksimal masih perlu waktu panjang. Sampai saat ini masih terdapat perbedaan konsep yang

tajam pada pemerintah dengan masyarakat adat tentang hak adat. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 mengakui Tanah Adat sebagai wilayah privat¹⁹ sedangkan UU 41/1999 mengakui sebagai wilayah Publik. Kejelasan penguasaan akan lahan beserta mekanisme yang jelas merupakan suatu prasyarat untuk menciptakan pengelolaan yang lestari, sehingga hal ini perlu ditangani segera oleh pemerintah dengan konsultasi publik.

Memang terdapat perbedaan cukup tajam antara status tanah dan hutan. Tanah bisa diberikan hak milik. Pengaturan hak atas hutan tidak akan berbicara tentang hak-hak kepemilikan (*land-rights*), tetapi berbicara tentang hak-hak untuk menggunakan hutan termasuk dalam lingkup hak penggunaannya (*use-rights*). Dalam menyelesaikan masalah-masalah sumber daya hutan, perlu adanya kejelasan penetapan hak untuk menggunakan hutan, dilakukan atas dasar status penguasaan hutan, maupun berdasarkan fungsi-fungsi lindung, konservasi, produksi maupun fungsi khusus di bidang sosial budaya maupun pendidikan dan penelitian. Dalam UU 41/1999 bahwa Kementerian Kehutanan diberikan mandat untuk menetapkan mana yang merupakan kawasan hutan dan mana yang bukan serta juga menetapkan fungsi hutannya. Sebenarnya menyangkut pengesahan suatu kawasan hutan adat bagi masyarakat adat tertentu yang masih tersentralisasi kepada Kementerian Kehutanan, bagi penulis, mempunyai ruang untuk didiskusikan lebih lanjut.

Penulis berangkat isu semangat otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, seharusnya telah membawa perubahan hubungan dan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah, termasuk di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Seharusnya

¹⁹ Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Tanah Adat.

pengesahan telah diberikan kepada pemerintah daerah semata untuk mencegah *conflict of interest*.

Seperti yang penulis kemukakan di depan bahwa ketidakharmonisan tersebut terkadang masih dalam bentuk pengabaian. Hal ini bisa penulis temukan dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 58/Menhut-II/2009 tentang penggantian nilai tegakan dari izin pemanfaatan kayu dan atau dari penyiapan lahan dalam pembangunan hutan tanaman. Izin Pemanfaatan Kayu yang selanjutnya disebut IPK adalah izin untuk memanfaatkan hasil hutan kayu dan/atau bukan kayu dari kawasan hutan produksi yang dikonversi, penggunaan kawasan hutan produksi atau hutan lindung dengan status pinjam pakai, tukar-menukar, dan dari Areal Penggunaan Lain (APL) yang telah diberikan izin penggunaan lahan (Pasal 1 Ayat 1).²⁰

Pasal 4 menyatakan bahwa “Pemohon yang dapat mengajukan IPK pada areal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) adalah: a). Perorangan; b). Koperasi; c). Badan Usaha Milik Negara; d). Badan Usaha Milik Daerah (BUMD); atau e). Badan Usaha Milik Swasta (BUMS). Pasal berkaitan dengan hak masyarakat adat untuk terlibat dalam pemberian keputusan adalah Pasal 5.

Pasal 5 (1) menyatakan “Permohonan IPK pada areal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), diajukan oleh pemohon kepada Kepala Dinas Kabupaten/Kota dengan tembusan kepada: a) Bupati/Walikota; b). Direktur Jenderal; c). Direktur Jenderal Planologi Kehutanan; d). Kepala Dinas Provinsi; dan e). Kepala Balai”. Ayat (2) menyatakan bahwa “Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilengkapi persyaratan: a). Fotokopi Kartu Tanda Penduduk untuk pemohon perorangan atau Akte Pendirian perusahaan pemohon beserta perubahannya; b). Fotokopi izin peruntukan

²⁰ Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 58/Menhut-II/2009 tentang Penggantian Nilai Tegakan dari Izin Pemanfaatan Kayu dan/atau dari Penyiapan Lahan dalam Pembangunan Hutan Tanaman.

penggunaan lahan seperti izin bidang pertanian, perkebunan, perikanan, pemukiman, pembangunan transportasi, sarana prasarana wilayah, pembangunan sarana komunikasi dan informasi yang diterbitkan oleh Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai kewenangannya, yang dilegalisir oleh pejabat yang berwenang; dan c). Peta lokasi yang dimohon.

Pasal 9 menyatakan “Keputusan Pemberian IPK sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 ayat (4) atau surat pembatalan sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 ayat (5), salinan/tembusannya disampaikan kepada: a). Direktur Jenderal; b). Bupati/Walikota; c). Kepala Dinas Provinsi; d). Direktur Jenderal Planologi; dan e). Kepala Balai. Terlihat jelas bagaimana dalam peraturan menteri ini tidak melibatkan peran masyarakat adat memberikan izin. Pertanyaannya bagaimana kalau hutan yang hendak dimanfaatkan kebetulan adalah hutan adat? Peraturan ini sekaligus membuktikan ketidakharmonisan tersebut masih sering terjadi.

Di tengah produk peraturan perundang-undangan yang masih syarat bias terhadap kedudukan masyarakat adat, perjalanan melindungi hak adat yang sejati pada ekosistem hutan masihlah sangat panjang. Diperlukan perubahan besar menyangkut sistem hukum dan pemerintahan. Perubahan itu ternyata tidak sekedar pergantian model pemerintahan. Pergantian dari era Orde Baru menuju Reformasi juga masih menyimpan hutang banyak untuk mengentaskan hak atas hutan adat. Kiranya model pemerintahan bagaimanapun, pemenuhan hak-hak tersebut dalam undang-undang tetap harus selalu dikawal. Kehadiran rancangan hutan adat yang masih dalam taraf pembicaraan tidak mungkin perlu terlalu optimis ataupun pesimis. Satu-satunya sikap yang realistis menanggapi rancangan kebijakan ini adalah menegosiasikan pelbagai hal-hal prinsipil dalam pengakuan hak-hak masyarakat adat ini, tanpa terbebani dengan kecemasan dan harapan

yang berlebihan. Negosiasi terjadi tidak hanya dalam ruang-ruang diskusi bersama pembuat kebijakan, tetapi juga harus langsung dikomunikasikan dalam praktik bersama-sama masyarakat adat.

C. Fakta Pertambangan di Hutan Adat

Problem seperti ini juga yang menyulitkan masyarakat adat seperti suku Amungme yang hutan adatnya dipakai PT Freeport untuk mendapatkan jaminan nasibnya secara hukum. Beberapa kali Suku Amungme menuntut ganti rugi kepada PT. Freeport Indonesia. Setelah gagal melakukan mediasi akhirnya bermuara pada Pengadilan. Pengacara suku Amungme yang dimotori Johnson Panjaitan akhirnya mendaftarkan gugatan pada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada 8 Maret 2010. Didalam gugatan kali ini, Tim pengacara menggugat 6 pihak sekaligus. Mereka adalah PT. Freeport Indonesia, Induk Perusahaan di Amerika Serikat yang bernama Freeport McMoran Copper dan Gold, PT. Indocopper Investama, Menteri Energi Sumber Daya dan Mineral, Gubernur Papua dan Bupati Mimika.²¹

Di samping pengacara tersebut, gugatan ini juga dimotori oleh Titus Natkime,SH, salah satu tokoh masyarakat Amungme. Titus adalah anak almarhum Tuarek Natkime kepala suku besar Amungme selaku pemilik hak ulayat disekitar pertambangan Freeport. Dasar gugatannya adalah “Pasal 25 UU 11/1967 yang mengatakan bahwa pemegang kuasa pertambangan berkewajiban memberikan ganti rugi kepada pemilik tanah akibat pertambangannya, baik secara sengaja atau tidak sengaja telah menimbulkan kerugian kepada pemilik tanah”. Pasal lain yang dijadikannya dasar adalah “Pasal 27 UU 11/1967 yang menegaskan bahwa setiap orang mempunyai hak atas tanah yang dijadikan kawasan pertambangan berhak diberikan

²¹ http://www.theglobal-review.com/content_detail.php?lang=id&id=1709&type=5 diakses pada tanggal 27 Nopember 2010.

ganti rugi oleh perusahaan yang bersangkutan”. Gugatan tersebut baru disidangkan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada 21 September 2010). Dalam kesaksian di tengah persidangan, Tim Pembela Masyarakat Papua (TPMP), kuasa hukum Titus, menyatakan bahwa suku Amungme merupakan pemilik sah dari tanah adat seluas dua juta hektare di Gunung itu. Sebagaimana diungkapkan, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Mimika dengan tegas telah mengakui bahwa tanah ulayat tersebut adalah milik Penggugat.²²

Bukti lain yang menjadi dasar hukum gugatan adalah keputusan Mahkamah Agung no. 381 PK/Pdt/1989 Tahun 1992. Dalam keputusan tentang gugatan ganti rugi tanah adat itu, MA menyatakan bahwa tanah adat itu milik Hanoch Hebe Ohee dan Max Ongge, yang merupakan perwakilan suku Amungme. Berdasarkan yurisprudensi itu, maka penggugat secara jelas adalah pemilik hak ulayat. Dengan demikian, dijamin secara hukum dalam memiliki hak untuk mendapatkan ganti rugi atas tanah ulayat miliknya.

Freeport sendiri menguasai tanah ulayat ini melalui perjanjian kontrak karya dengan Pemerintah Indonesia. Pemerintah tidak pernah mengikutsertakan suku Amungme dalam perundingan kontrak karya itu. Akibatnya, Suku Amungme terusir dari tanah miliknya.²³ Mengenai sasaran yang ditetapkan Suku Amungme adalah pertama-tama berjuang melawan tekanan politis dan pelanggaran HAM, khususnya dalam hubungannya dengan kehadiran militer untuk mendukung dan melindungi kepentingan Freeport. Mereka ingin mendapatkan kembali kekuasaan atas tanah mereka

²² Kesaksian ini diberikan oleh Henry Sirait, yang merupakan salah seorang anggota TPMP. Kesaksian ini direkam oleh wartawan dan dibukukan ke dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2010/09/21/brk,20100921-279502,id.html>. Daikses pada tanggal 6 Maret 2011.

²³ Torry Kuswardono, Siti Maimunah dkk, *Freeport: Bagaimana Sebuah Korporasi Pertambangan Emas Raksasa Menjajah Indonesia* (Jakarta: Walhi bekerjasama dengan JATAM, 2006), hlm. 11.

sebagai hak milik komunitas adat yang didapatkan secara turun-temurun. Eksploitasi tembaga, perak dan emas dari Pegunungan Grasberg dan Ertsberg menghasilkan keuntungan dalam jumlah luar biasa besar bagi Freeport. Namun, alih-alih mendapat bagian keuntungan dari eksploitasi pertambangan ini, masyarakat malah menderita akibat pengrusakan lingkungan. Kompensasi akibat kerusakan lingkungan dituntut oleh rakyat Amungme, dan pada saat bersamaan mereka ingin agar Freeport bertanggungjawab kepada rakyat sekitarnya, dan bukan kepada pemerintah pusat di Jakarta.²⁴

Oleh karena itu, Suku Amungme juga menggugat Pemerintah Republik Indonesia, dalam hal ini Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Menurut mereka, Pemerintah tidak berhak membuat perjanjian itu tanpa persetujuan Suku Amungme. Ditambahkan lagi dalam persidangan tersebut, bahwa status Papua saat penandatanganan itu belum menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam sejarahnya, Papua baru menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada Tanggal 1 Mei 1969. PT.FI sudah melakukan kontrak karya pada era Orde Baru. Negosiasi antara jajaran Freeport dengan penguasa Orde Baru saat itu telah menghasilkan Kontrak Karya (KK) Generasi I penambangan Penandatanganan naskah KK dilakukan pada tahun 1967. Melihat sejarahnya yang demikian, menurut mereka, pemerintah tidak berhak memberikan hak penguasaan tanah ulayat itu. TPMP mengkalkulasikan penguasaan tanah oleh Freeport telah memperoleh pendapatan sebesar US\$ 48,26 miliar. Jumlah ini diperoleh dari aktivitas penambangan tembaga, perak, dan emas Freeport sejak tahun 1973 hingga 2009. Gunung itu juga masih menyimpan cadangan tembaga, perak dan emas, senilai US\$ 229,71 miliar. Karena itu,

²⁴ Benny Subianto, Prasetyohadi dan Akiko Tsuru "Perjuangan Suku Amungme" dalam Arief Budiman dan Olle Tornquist (ed), *Aktor Demokrasi; Catatan tentang Gerakan Perlawanan di Indonesia* (Jakarta: Institut Studi Arus Informasi, 2001), hlm. 167-173.

Suku Amungme menuntut ganti rugi sebesar US\$ 20,83 miliar. Ganti rugi ini diperoleh dari kerugian akibat aktivitas penambangan yang telah dilakukan sebesar US\$ 3,61 miliar dan sebesar US\$ 17,22 miliar dari nilai cadangan barang tambang. Suku Amungme juga menginginkan hak atas saham Freeport sebesar 15 persen.²⁵

²⁵ <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2010/09/21/brk,20100921-279502,id.html> diakses pada tanggal 26 Nopember 2010.

BAB IV

Penegakan Hukum Atas Pencemaran Lingkungan Akibat Tambang dalam Analisis Politik Hukum HAM

Setelah panjang lebar berbicara pada kebijakan pembangunan hukum HAM, kini tiba saatnya bab ini secara khusus akan membahas pada sektor penegakan hukum lingkungan. Penulis menemukan satu kasus yang menarik, yakni saat terjadi pencemaran Teluk Buyat oleh aktivitas pertambangan PT. NMR. Pencemaran ini telah menyebabkan degradasi kualitas lingkungan dan mengorbankan hak asasi yang dimiliki oleh penduduk sekitar teluk. Bahasan di sini akan mengkhususkan diri kepada diskusi seputar dampak akibat limbah pertambangan dalam analisis HAM.

Pertambangan didirikan tentunya bertujuan untuk “memenuhi kebutuhan manusia”, berupa energi. Meskipun begitu, faktor ekonomi ini tidak serta merta diperbolehkan mengabaikan faktor lingkungan. Dengan demikian, dalam membicarakan pertambangan harus pula melibatkan komponen-komponen masyarakat yang akan terkena dampaknya; yakni rakyat, pemilik modal dan pemerintah. Sesuai posisinya masing-masing, tentu mereka akan berlomba-lomba “memenuhi kebutuhan”nya sendiri-sendiri. Pasti akan terjadi kompetisi pemenuhan kebutuhan. Perusahaan tambang sejak semula dalam membuka usaha tambang mempunyai tujuan untuk menghasilkan ekonomi. Penduduk di sekitar perusahaan tambang sejak semula tentunya pasti akan mengharapkan lingkungannya terhindar dari pencemaran, di samping juga menarget pembagian ekonomi dari keuntungan pertambangan tersebut.

Dua kubu tersebut akan berlomba memenuhi kebutuhannya sendiri. Di sinilah peran negara dibutuhkan sebagai “wasit” yang menjaga agar permainan tersebut berjalan dengan fair. Pertambangan bisa menyebabkan warga sekitar pertambangan kehilangan mata pencahariannya dan kehilangan kualitas lingkungan sehatnya karena

dijarah dan dicemari kegiatan pertambangan; padahal sebelum kedatangan pertambangan, mereka bisa dengan mudah mengakses mata pencahariannya dan lingkungan sehatnya. Di sisi lain, pemodallah yang meraup untung berupa hasil penjualan tambang dan tidak merugi atas degradasi kualitas lingkungan karena bisa meninggalkan lingkungan pasca pertambangan.

Menggunakan teori HAM, bahasan di sini menemukan momentumnya untuk melihat penegakan hukum lingkungan oleh negara sebagai konsekuensi memandang HAM bersifat positif. Warga mempunyai jaminan hukum agar negara memperjuangkan haknya atas lingkungan yang sehat dan menuntut ganti rugi kepada pencemar lingkungan. Tindakan negara berdasarkan *by commission* bisa kita lihat saat negara menggugat PT. NMR.

Peran negara tersebut bisa diaplikasikan dengan menuntaskan tugas dan tanggung jawab negara. Negara sebagai pihak ketiga mempunyai tanggungjawab mengakui (*to respect*), memenuhi (*to fulfill*) dan melindungi (*to protect*) hak tersebut. Ketika terjadi pencemaran lingkungan akibat usaha pertambangan, seperti di Teluk Buyat, maka negara harus dan wajib mengambil perannya untuk memenuhi tiga tanggung jawab di atas. Dua tugas (*to respect* dan *to protect*) sudah dilaksanakan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, sehingga di sini perlu dilihat pada saat memenuhi (*to fulfill*) sebagai perwujudan penegakan hukumnya.

Mengkritisi masalah krusial inilah, bab ini ini akan memposisikan diri. Pembahasan akan dimulai dari Teluk Buyat sebelum kedatangan PT Newmont Minahasa Raya (kemudian disingkat PT NMR), antisipasi dan penanggulangan pencemaran lingkungan dalam peraturan perundang-undangan, kasus pencemaran Teluk Buyat akibat PT NMR, rusaknya potensi ikan dan kosekuensinya bagi ekonomi warga,

dan teracunnya ikan serta konsekuensinya bagi kesehatan warga. Pada akhirnya, sebagai konsekuensi dengan pendekatan politik hukum HAM, analisis akan ditutup dengan melihat bagaimana tanggungjawab negara menuntaskan tugasnya untuk memperjuangkan hak warganya dilihat dari perspektif politik hukum HAM.

A. Buyat Sebelum Kedatangan PT Newmont Minahasa Raya

Teluk Buyat adalah sebuah teluk kecil yang berhadapan dengan Laut Maluku. Wilayah ini merupakan bagian pantai selatan provinsi Sulawesi Utara. Terletak di batas Desa Buyat, Kecamatan Kotabunan, Kabupaten Bolaang Mongondow dan Desa Ratatotok Dua, Kabupaten Minahasa, Sulawesi Utara. Di pesisir berdiri rumah-rumah sangat sederhana. Seorang ibu rumah tangga, Els Bawole mengisahkan, pada tahun 1969 lokasi pemukiman ini masih ditumbuhi rimbunan mangrove. Ada perusahaan kayu asal Filipina yang beroperasi di tempat itu. Perusahaan ini mengangkut gelondongan kayu dari Pantai Buyat. Setelah perusahaan kayu ini henggang, mulai ada endapan dan pasir yang merias wajah Pantai Buyat. Rumah-rumah pun mulai didirikan di pantai itu.¹

Kebanyakan penduduk yang menghuni wilayah tersebut bukanlah penduduk asli Buyat Pante. Sebagian besar warga adalah anak cucu para pendatang dari Sangir, satu wilayah kepulauan di utara Pulau Sulawesi. Orangtua mereka datang secara bergelombang ke pesisir teluk ini antara 1968 sampai 1971. Dari hanya 22 orang, akhirnya sampai berjumlah seluruhnya kurang lebih 300 jiwa.²

Sebagai orang pulau, kehidupan mereka tidak bisa lepas dari laut. Itulah sebabnya, salah satu alasan utama mereka meninggalkan tempat lama mereka (Sangir, *read*) menuju tempat baru (Buyat, *read*) adalah untuk mencari keberuntungan yang

¹ www.BuyatDisease.com diakses 24-08-2010 pk. 5:17.

² Adi Widyanto "Derita Buyat yang Menyayat". Lihat dalam Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2004-2005* (Jakarta: JATAM, 2007), hlm. 96.

lebih banyak (hasil tangkapan ikan, *read*). Di tempat baru ini, mereka merasa mendapatkan anugerah Tuhan, karena di sini mudah mencari ikan. Inilah yang menyebabkan mereka lebih kerasan tinggal di Buyat daripada di daerah lainnya dan bahkan daerah asalnya.

Mayoritas warga Buyat Pante, baik laki-laki maupun perempuan, menggantungkan mata pencahariannya dari kegiatan nelayan. Kaum laki-laki mempunyai jam terbang nelayan yang lebih luas di banding kaum perempuannya. Sebagai kepala keluarga, merekalah yang menjala ikan di sekitar teluk. Pada waktu sebelum kedatangan PT. NMR penangkapan ikan tidak perlu sampai ke laut lepas karena sekitar teluk masih menyediakan banyak hasil tangkapan. Kegiatan pencaharian ini tidak membutuhkan modal yang besar karena hanya perlu sebuah perahu dayung. Para perempuan bertindak sebagai nelayan sekunder. Hal ini disebabkan mereka juga mengurus rumah tangga, di samping juga harus berkuat dengan persoalan kenelayanan yang menghasilkan uang. Kaum perempuan, kadang-kadang dengan membawa anaknya, harus selalu rajin mengumpulkan benih ikan bandeng, yang kemudian dijual. Bila musim nener tiba, setiap hari mereka bisa mengumpulkan antara Rp 40.000 – Rp 60.000 per orang.³

Seorang warga bernama Mansur menuturkan rasa syukur atas keadaan Teluk Buyat, sebagaimana dikutip dalam Laporan JATAM (Jaringan Advokasi Tambang, salah satu LSM pengkritisi tambang), “Mungkin Tuhan *so takdirkan pa torang* untuk tinggal di sini, *pesanang sekali torang per hati*.” Demikianlah keadaan Teluk Buyat, yang masih bersih air lautnya dan potensi ikannya yang melimpah.

³ Adi Widyanto “Derita Buyat yang Menyayat”,...*op., cit.*, hlm. 96.

Dapat disimpulkan sementara di sini bahwa sebelum beroperasinya PT NMR, Teluk Buyat menempati fungsi sosial bagi masyarakat: untuk menyuplai kebutuhan ekonomi hidup warga berupa ikan dan kekayaan laut lainnya serta penyediaan lingkungan yang sehat kepada warga berupa air dan segala bentang alam yang dimiliki Teluk Buyat. Potensi-potensi yang dimiliki Teluk Buyat tersebut merupakan penyuplai kebutuhan warga yang termasuk bagian dari pemenuhan hak asasi manusia. Dengan demikian, bila ditarik dalam analisis HAM, negara mempunyai kewajiban (*obligation*) untuk mengakui (*to respect*), memenuhi (*to fulfill*) dan melindungi (*to protect*) aset-aset alam seperti ini.

B. Kedatangan PT Newmont Minahasa Raya

PT NMR menandatangani kontrak karya pada tanggal 6 November 1986 melalui surat persetujuan Presiden RI No B-3/Pres/11/1986. Jenis bahan galian yang diijinkan untuk diolah adalah emas dan mineral lain kecuali migas, batubara, uranium, dan nikel untuk masa pengolahan selama 30 tahun terhitung mulai 2 Desember 1986. Kontrak Karya (kemudian disingkat KK) PT NMR termasuk generasi keempat, dengan wilayah sesuai dengan KK asli seluas 527.448 hektar. Kontrak penyelidikan umum, selanjutnya eksplorasi. Hanya dua tahun setelah KK ditandatangani Pemerintah Indonesia, PT NMR menemukan deposit emas pada tahun 1988. Luas KK kemudian menciut tinggal 26.805,30 hektar. Penambangan dilakukan dilakukan di Messel, Ratatotok kecamatan Ratatotok kabupaten Minahasa yang berjarak 65 mil barat daya Manado.⁴

Sebenarnya sebelum penandatanganan KK antara Pemerintah dengan PT NMR, daerah tersebut telah dihuni juga oleh penambangan rakyat. Warga Ratatotok (sebelahnya Buyat Pante) juga telah menambang emas. Peristiwa yang mengherankan

⁴ www.BuyatDisease.com diakses 24-08-2010 pk. 5:17.

tentang awal mula operasi tambang PT NMR adalah adanya penertiban penambang rakyat oleh pemerintah. Seperti dilaporkan JATAM, tepatnya tahun 1986, ribuan penambang rakyat yang menemukan kandungan emas di daerah tersebut diusir oleh pegawai Pemda dan aparat keamanan. Selain diusir, alat-alat dan hasil galian mereka dirampas serta tendanya diobrak-abrik. Mereka dikatakan sebagai penambang liar (belakangan disebut dengan istilah PETI “penambang tanpa ijin”).⁵

Tahap produksi PT NMR diawali pada Juli 1995 dan pengolahan bijih dimulai Maret 1996. Sekitar 900 m di laut, persis di depan tempat pemukiman warga Buyat Pante ini bercokol lebih dari delapan juta kubik ton limbah PT NMR yang dibuang melalui sistem pembuangan tailing ke laut (*Submarine Tailing Disposal – STD*) atau penempatan tailing di dasar laut (*Submarine Tailing Placement, STP*) sejak Maret 1996. Tahun 1997 PT.NMR memasang alat pengolah bijih tambang yang mengandung merkuri yang tinggi. (*mercury scrubber*). Menurut Kepala Dinas Pertambangan Sulut, R.L.E Mamesah, alat ini sengaja dipasang untuk menarik emas yang terbungkus mineral lain, terutama merkuri yang memang sudah ada di alam. Proses ekstraksi emas pada badan bijih yang ditambang menghasilkan limbah halus atau *tailing*. Metode pelepasan emas ini menggunakan senyawa *sianida*. Adapun beberapa jenis logam berat yang ikut terangkat dari perut bumi adalah Hg (merkuri), As (Arsen), Cd (Cadmium), Pb (timah) dan emas itu sendiri. Proses pengolahan tentu saja hanya mengambil bijih emas, sedangkan logam berat yang lain tentu saja dialirkan menjadi limbah halus melalui pipa tailing ke Teluk Buyat.⁶

Berdasarkan pemaparan sekilas di atas tersebut, penulis bisa sedikit mengambil kesimpulan bahwa sejak penandatanganan KK antara PT NMR dengan Pemerintah, bisa

⁵ Adi Widyanto “Derita Buyat yang Menyayat”,...*op., cit.*, hlm. 98.

⁶ www.BuyatDisease.com diakses 24-08-2010 pk. 5:17.

dipastikan akan terjadi pertarungan terhadap beberapa potensi alam. *Pertama*, pada wilayah tempat pertambangan yakni daerah Ratatotok. *Kedua*, tempat pembuangan limbah (*tailing*) yakni Teluk Buyat. Pada penelitian ini, penulis akan memfokuskan pembahasan dampak destruktif tersebut hanya pada tempat pembuangan limbah. Kebetulan tempat pembuangannya adalah teluk yang mempunyai fungsi sosial memenuhi kebutuhan hidup warga sekitarnya. Kebutuhan hidup tersebut adalah meliputi kebutuhan ekonomi dan kebutuhan lingkungan yang sehat, yang dengan demikian merupakan HAM. Dengan demikian, negara juga harus terlibat dalam masalah ini untuk mengakui (*to respect*) dan melindungi (*to protect*) melalui instrumen peraturan perundang-undangannya dan memenuhi (*to fulfill*) melalui penegakan hukumnya (*law enforcement*). Bahasan ini akan diperdalam dalam sub-bab berikutnya.

C. Antisipasi dan Penanggulangan Pencemaran Laut dalam Perundang-Undangan

Sebagaimana telah disebutkan di depan bahwa negara mempunyai kewajiban (*obligations*) untuk mengakui (*to respect*) dan memenuhi (*to fulfill*) HAM melalui instrumen perundang-undangan. Langkah negara untuk membuat peraturan perundang-undangan dalam kasus ini merupakan aktualisasi tanggungjawabnya untuk mengakui hak asasi warganya menikmati lingkungan yang sehat dan dipenuhinya haknya terjamin dari segala aktivitas pertambangan yang bisa merampas hak tersebut.

Pertama-tama tanggungjawab negara dalam hal ini telah tertulis dalam konstitusi. Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menyatakan "setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan". Kemauan merealisasikan tujuan

negara agar seluruh rakyatnya menikmati lingkungan dan kekayaan alam yang baik dalam konteks perundang-undangan seperti telah terpancang dalam UU 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang di antaranya pasal 5 menyatakan “setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”.⁷ Dalam konteks HAM, juga tertulis dalam Pasal 9 (3) UU 39/1999 “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”⁸.

Sebagai turunan dari perundang-undangan mengenai lingkungan hidup di atas, juga terdapat PP yang mengatur lebih lanjut. Pasal 21 (2) PP nomor 19 tahun 1994 tentang pengolahan limbah Bahan Beracun Berbahaya (B3) menentukan bahwa setiap perusahaan tambang yang beroperasi dan membuang limbahnya melalui media apapun harus memiliki izin operasi pengolahan dan pembuangan limbah yang dikeluarkan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal)⁹.

Lebih lanjut, peraturan di atas juga diperkuat dengan peraturan lain. Juga masih dalam bentuk peraturan di bawah undang-undang, yakni PP 18/1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Pengelolaan Limbah B3). Pasal 3 PP 18/1999 menyatakan “Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang menghasilkan limbah B3 dilarang membuang limbah B3 yang dihasilkannya itu secara langsung ke dalam media lingkungan hidup, tanpa pengolahan terlebih dahulu”. Pasal 40 (1) Setiap badan usaha yang melakukan kegiatan : a) penyimpanan, pengumpulan, pemanfaatan, pengolahan dan/atau penimbunan limbah B3 wajib memiliki izin operasi dari kepala instansi yang bertanggung jawab (dalam ketentuan umum bahwa instansi yang dimaksud adalah instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan).

⁷ UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁸ UU No.39/1999 tentang Pokok HAM.

⁹ PP nomor 19 tahun 1994 tentang pengolahan limbah Bahan Beracun Berbahaya (B3).

Pasal 47 (1) Pengawasan pengelolaan limbah B3 dilakukan oleh Menteri dan pelaksanaannya diserahkan kepada instansi yang bertanggung jawab (dalam ketentuan umum disebutkan bahwa Menteri yang dimaksud adalah menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan hidup).¹⁰ Prosedur yang ditetapkan undang-undang adalah demikian. Hal ini ditujukan agar dalam pengelolaan dan pembuangan limbah tidak membahayakan masyarakat.

Beberapa peraturan di atas merupakan bentuk konkrit langkah pemerintah untuk melaksanakan kewajibannya dalam mengakui (*to respect*) hak asasi semua warganya menikmati lingkungan yang sehat. Di samping itu, juga merupakan bentuk pelaksanaan untuk melindungi (*to protect*) hak asasi warganya agar terjamin secara undang-undang dari perampasan hak tersebut karena aktivitas pertambangan.

Kenyataannya memang di luar dari rencana semula. Teluk Buyat tetap tercemar akibat pertambangan yang dilakukan oleh PT NMR. Dalam menyikapi hal ini menarik dicatat bahwa PT NMR diindikasikan melanggar prosedur dalam pembuangan tailing. Sonny Keraf (Menteri Lingkungan Hidup pada saat itu) menyatakan bahwa sejak dia menjabat sebagai Menteri Negara Lingkungan Hidup pada Oktober 1999, sampai dengan dia berhenti pada awal Agustus 2001, belum ada surat keputusan darinya.¹¹

D. Pencemaran Teluk Buyat Akibat PT NMR¹²

Untuk memudahkan pembahasan, pertama-tama penulis perlu memfokuskan bahasan tercemarnya Teluk Buyat. Posisi teluk ini mempunyai peran sosial untuk memenuhi HAM warga di sekitarnya, terutama dalam bidang ECOSOC. Ringkasnya

¹⁰ PP 18/1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Pengelolaan Limbah B3).

¹¹ Dikutip dari Situs Resmi Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat . - Pembuangan Limbah Newmont di Buyat tanpa Izin Meneg LH.htm, pada tanggal 24 Agustus 2010 pk. 05:17.

¹² Mengenai data visual pencemaran di Teluk Buyat, sebuah film telah dibuat oleh JATAM.

yakni pencemaran telah merusak hak-hak meliputi: *pertama*, hak warga untuk menjadikan Teluk Buyat sebagai akses terhadap kebutuhan ekonominya ; dan *kedua*, hak warga untuk menjadikan Teluk Buyat sebagai akses menikmati lingkungan sehat (mengkonsumsi ikan dan kandungan airnya). Untuk memperdalam kajian, maka pembahasannya adalah berikut ini:

1. Rusaknya Potensi Ikan dan Kosekuensinya bagi Ekonomi Warga

Aksi besar-besaran pembuangan limbah ke Teluk Buyat telah dilakukan sejak mulai beroperasinya PT NMR, yakni 1995. Pada Maret 1996 dilaporkan bahwa sekitar kurang lebih 2000-5000 kubik ton limbah setiap hari di buang oleh PT NMR ke perairan di teluk Buyat. Menurut PT. NMR, buangan limbah tersebut, terbungkus lapisan termoklin pada kedalaman 82 meter. Akhir Juli 1996, nelayan mendapati puluhan bangkai ikan mati mengapung dan terdampar di pantai. Kematian misterius ikan-ikan ini berlangsung sampai Oktober 1996. Kasus ini terulang pada bulan Juli 1997. Jumlah kematian ikan ini bukannya semakin mengecil, justru pada bulan-bulan selanjutnya mengalami peningkatan volume. Tanggal 3 Agustus 1997, saat nelayan pencari nener hendak mencari nener di pinggiran pantai, mereka dikejutkan lagi dengan adanya bangkai ikan mati dalam jumlah yang jauh lebih banyak. Sejauh mata memandang, ikan-ikan mati terapung; itu juga ada di sekitar permukaan mulut pipa buangan limbah PT NMR. Nelayan Buyat Pante sangat cemas. Jaraknya hanya sekitar 200 – 300 meter.

Secara lebih cermat, sebagaimana dilaporkan www.BuyatDisease.com bahwa kronologi kematian ikan adalah sebagai berikut:¹³

No	Waktu dan Tanggal	Jumlah ikan dengan nama jenis setempat
1.	29 Juli 1996	Puluhan ekor jenis kerapu, tato, kuli pasir dan

¹³ www.BuyatDisease.com diakses 24-08-2010 pk. 5:17.

		nener
2.	16 Agustus 1996	Puluhan ekor jenis kakatua dan kuli paser
3.	17 Agustus 1996	Puluhan ekor jenis lumba-lumba
4.	3 September 1996	Puluhan ekor jenis kerapu dan kuli paser
5.	7 September 1996	Puluhan ekor jenis kerapu, tato dan kuli paser
6.	17 September 1996	Puluhan ekor jenis kerapu
7.	Oktober 1996	Puluhan ekor
8.	3 Juli 1997	100-an ekor dengan jenis berbeda: uhi, bobara, wora, talahuro, tikus-tikus, bete bukokong,
9.	3 Agustus 1997Jam 08.00	Puluhan ekor jenis uhi, bobara, wora, talahuro, tikus-tikus, bete bukokong dan nener.
10.	6 Agustus 1997Jam 15.00	Puluhan ekor jenis uhi, bobara, wora, talahuro, tikus-tikus, bete bukokong dan nener.
11.	7 Agustus 1997 Jam 09.00	Puluhan ekor jenis uhi, bobara, wora talahuro, tikus-tikus, bete bukokong dan nener
12.	8 Agustus 1997Jam 15.00	Puluhan ekor jenis uhi, bobara, wora, talahuro, tikus-tikus, bete bukokong dan nener
13.	9 Agustus 1997	Tercium bau yang menusuk hidung dari laut. Jenis ikan mati: uhi, bobara, wora, talahuro, tikus-tikus, bete bukokong dan nener.

Tahun 2004, temuan-temuan tersebut diperkuat laporan The New York Times. Dalam sebuah laporan surat kabar paling berpengaruh di Amerika Serikat, The New York Times, fakta pencemaran itu bisa diungkap. Tanggal 22 Desember 2004, koran ini telah menerbitkan sebuah artikel “*Mining Giant Told It Put Toxic Vapors Into Indonesia’s Air*” yang ditulis oleh Jane Perlez. Ia menyebutkan bahwa sejak 2001, Newmont telah membuang 33 ton merkuri ke daerah sekitar Teluk Buyat. Rinciannya adalah 17 ton dibuang ke udara dan 16 ton lainnya dibuang melalui pipa ke dasar Teluk Buyat, Minahasa Selatan.¹⁴

Laporan ini sama sekali tidak dibantah Newmont. Pihak perusahaan justru membenarkannya, namun kita harus kecewa dengan sikap selanjutnya. Bagi Newmont,

¹⁴ Dikumpulkan dari Kompas 27/12/2004 “Pemerintah akan Meminta Hasil Internal Audit NMR. Lihat dalam Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM;...op., cit.*, hlm. 242.

tidak ada bukti ilmiah yang harus menjadikan Newmont merasa bersalah. Robert sang direktur menyatakan bahwa jumlah emisi dalam audit internal itu benar, tetapi jumlahnya masih di bawah baku mutu dan tidak membahayakan masyarakat, pegawai maupun lingkungan sekitarnya. Ini coba dikuatkan dengan analisa tim dari kantor pusat PT. NMR di Denver, Amerika Serikat. Menurut penelitian, 33 ton merkuri yang dibuang dalam kurun waktu 4,5 tahun belum membahayakan lingkungan dan manusia. Dengan demikian, perusahaan tidak perlu melapor kepada pihak berwenang. Bahkan dalam sebuah pertemuan antara warga Buyat-Ratatotok dengan PT.NMR menjelang berakhirnya kontrak pertambangan, terdapat ironi keengganan perusahaan mensosialisasikan dokumen penutupan tambang. Perusahaan keberatan harus membagikan kepada masyarakat dan sekitar 80-an LSM di Manado karena alasan biaya yang cukup besar.¹⁵

Sikap pembohongan dari PT NMR ini memang sangat merugikan warga. Yang lebih menyakitkan lagi pejabat di Sulut tidak peduli bahkan mendukung PT NMR. Mengutip laporan JATAM, realitas yang ada menunjukkan bahwa para pejabat pemerintah daerah di Sulut, dari tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan hingga tingkat desa banyak mendukung PT Newmont. Harian Komentar, sebagaimana dikutip JATAM, misalnya di salah satu terbitannya membuat liputan dengan judul “Distamben dan BPLH Dinilai Lebih Memihak PT NMR (17/07). Dalam berita itu, misalnya disebutkan bagaimana Kepala BPLH Sulut Prof. Ir. Bonny Sompie, MS yang terang-terangan membela PT NMR. Sompie menyatakan bahwa LSM selalu menyudutkan PT NMR kendati pencemaran pada lokasi tambang berada di bawah baku mutu. Sompie

¹⁵ Dikumpulkan dari Pernyataan Sikap BADAN KOORDINASI MASYARAKAT KORBAN TAMBANG NMR, tanggal 30/03/2004. Lihat dalam Siti Maimunah dan Chalid Muhammad (ed), *Tambang dan Penghancuran Lingkungan; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2003-2004* (Jakarta: JATAM, 2006), hlm.174.

juga membela PT NMR bahwa perusahaan itu tidak pernah menggunakan merkuri dalam operasi tambangnya. Sikap orang nomor satu di BPLH Sulut itu bisa jadi karena kebijakan pemerintah pusat (MenLH) sendiri saat itu yang ditunjukkan oleh Nabel Makarim (sebelum akhirnya digantikan oleh Sonny Keraf) terang-terangan membela PT NMR.¹⁶

Semua kebohongan ini berbanding terbalik dengan nasib yang dialami warga Buyat Pante. Mereka merugi dengan akses ekonominya karena banyak ikan di laut yang mati. Perubahan ini, bila dianalisis secara HAM, membuktikan bahwa tugas negara atas pengakuan (*to respect*) dan jaminan perlindungan (*to protect*) hak warga atas pemanfaatan ekonomi atas lingkungannya sendiri mendapat hadangannya karena ulah PT NMR. Ironisnya, pemerintah justru kurang greget untuk menuntaskan hadangan ini. Ketumpulan ini menyebabkan semakin menjadi-jadinya sepak terjang PT NMR yang berhasil menyandera kesadaran aparat pemerintahan.

Kaitannya dengan problematika perubahan sosial ini, menarik untuk meminjam analisis kelas yang ditawarkan Marx. Dalam teori kelas, maka berhadapannya dua kubu itu bisa disederhanakan sebagaimana berhadapannya kubu kapital (pemodal) dengan kubu rakyat (proletar). Pemerintah berada di pihak ketiga, yang mempunyai tanggungjawab agar mengawasi agar kelas rakyat tidak ditindas oleh kelas pemodal. Peran pemerintah ini merupakan turunan alamiah dari tanggungjawabnya untuk melindungi HAM semua warganya.

Ternyata pembukaan perusahaan tambang telah menghadirkan perubahan sosial yang tidak menguntungkan kedua belah pihak. Pihak pemodallah yang mengeruk keuntungan dengan sangat besar. Perusahaan berhasil menguras kekayaan bumi berupa

¹⁶ JATAM, "Banyak Pejabat di Sulut "Tercemar" Newmont, lihat dalam Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM;...op., cit.*, hlm.56-57.

emas, kemudian membuang begitu saja limbah tailingnya ke Teluk Buyat. Warga justru dirugikan akibat pendirian tambang, yang pada akhirnya menghadirkan perubahan sosial yang sama sekali tidak memihak kepentingannya. Di satu sisi, ada warga yang telah terlempar keikutsertaannya untuk mendirikan tambang rakyat. Di sisi lain, dan sebagai konsekuensi pentingnya, ratusan nelayan di Buyat Pante merugi tidak dapat menangkap ikan sebesar sebelum tercemarnya Teluk Buyat.

Kerugian nyata ini diperkuat langsung oleh hasil penelitian Komnas Perempuan. Menurutnya, di lapangan telah ditemukan fakta bahwa warga Buyat mengalami hambatan akses ekonomi kelautan. Berdasarkan penuturan, kaum perempuan mengeluh karena saat ini hanya mampu menangkap 10 ekor nener per hari dengan harga jual Rp 13 per ekor. Kondisi ini sangat kontras dengan sebelum Newmont membuang *tailing* (limbah produksi emas) ke Teluk Buyat, di mana mereka bisa menangkap 300-500 ekor per hari. Sedangkan dampak ekonomis bagi nelayan laki-laki adalah membengkaknya biaya operasional namun dibarengi dengan menipisnya penghasilan. Kini, para nelayan hanya bisa menangkap ikan di laut lepas, karena ikan-ikan di sekitar Teluk Buyat sudah banyak mengalami benjolan-benjolan dan tidak laku dijual. Mereka harus mengeluarkan lebih banyak lagi biaya operasional karena harus bersaing dengan kapal-kapal besar yang menggunakan pukat harimau.¹⁷

2. Teracunnya Ikan Serta Konsekuensinya bagi Kesehatan Warga

Di atas telah disebutkan mengenai perubahan sosial yang berdampak pada kegiatan perekonomian warga. Di bagian ini akan dijelaskan dampak perubahannya bagi kehidupan manusia, di mana teracunnya ikan secara otomatis akan berdampak pada kesehatan manusia.

¹⁷ Dikumpulkan dari Siaran Pers Komnas Perempuan, Oktober 2004. Lihat dalam Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2004-2005, ...op., cit.*, hlm. 146.

Mengutip laporan www.BuyatDisease.com, hasil pengukuran yang dilakukan pada 10 ekor ikan diperoleh kesimpulan bahwa hati dan perut ikan adalah target organ yang mengakumulasi logam Arsen tertinggi, yaitu sekitar 2.777-51.365 ppb. Konsentrasi logam besi terakumulasi paling banyak pada daging ikan yaitu sekitar 1,03–1,86 ppm, sedangkan hati dan perut ikan diperoleh konsentrasi logam besi sekitar 0,07–0,63 ppm. Hasil pengukuran konsentrasi logam berat (Arsen, Cadmium dan Merkuri) diperoleh bahwa biota yang ditangkap dari perairan Teluk Buyat rata-rata sudah terkontaminasi oleh ketiga logam berat tersebut. Air raksa (mercury), Cadmium (Cd), Arsen (As) adalah jenis logam yang apabila dikonsumsi oleh manusia pada konsentrasi tertentu dapat menimbulkan efek terhadap kesehatan.

Untuk mengetahui sejauh mana kontaminasi/pencemaran material B3 (khususnya Hg dan As) yang terkandung dalam Tailing PT NMR yang dibuang ke laut, tahun 2000, Wahana Lingkungan Hidup (Walhi Sulut) melakukan pemeriksaan laboratorium terhadap 20 orang warga Buyat Pante. Laboratorium yang memeriksa sampel darah warga Buyat Pante adalah '*Speciality Laboratories, 211 Michigan Avenue Santa Monica, CA 90404-3900*, atas rujukan Laboratorium Prodia Jakarta. Pengukuran konsentrasi *arsenic* dan *mercury* dalam darah 20 orang warga Buyat Pante oleh *speciality Laboratories* dibawah tanggung jawab langsung James B Peter MD PhD. Hasilnya diperoleh bahwa dari 20 orang yang diambil darahnya, 18 orang telah memiliki konsentrasi arsenic dalam darah di atas *reference range* (>11,0 mcg/L) dan 1 orang memiliki konsentrasi arsenic sama dengan 11 mcg/L '*Toxic range*' untuk arsen <100 mcg/L.¹⁸

¹⁸ www.BuyatDisease.com diakses 24-08-2010 pk. 5:17.

Temuan ini didukung oleh penelitian yang dilakukan Komnas Perempuan. Pencemaran tidak hanya mengakibatkan ikan-ikan mati, tetapi juga menimbulkan gangguan kesehatan mulai penyakit kulit, sesak nafas, mual-mual, pusing hingga gangguan reproduksi.¹⁹ Ada temuan penting yang dihasilkan oleh Tim Komnas Perempuan selama menelusuri fakta di lapangan dan melakukan dialog warga sekitar, yakni: menyangkut gangguan reproduksi. Hasil temuan Komnas Perempuan yakni: muncul benjolan di berbagai tubuh, pusing-pusing kronis dan gatal-gatal di kulit. Khusus untuk kaum perempuan, dampak pada reproduksi mereka cukup menonjol. Pada tubuh perempuan, benjolan-benjolan muncul di daerah payudara, ketiak dan leher. Selain sakit kepala dan gatal-gatal di seluruh tubuh, para nelayan perempuan juga mengalami gangguan pada siklus menstruasi. Seorang ibu perempuan bernama Puyang (alm), meninggal dunia setelah payudaranya pecah dan diduga kuat tercemar logam berat.²⁰

E. Tanggungjawab Negara Memenuhi HAM Warganya dari Tercemarnya Teluk Buyat Melalui Gugatan Perdata

Sebagai konsekuensi pelaksanaan tugas negara untuk memenuhi HAM warganya mendapatkan lingkungan hidup yang baik, maka negara membentuk sebuah tim terpadu untuk membuktikan pencemaran di Teluk Buyat. Pemerintah cq. Kementerian Lingkungan Hidup telah membentuk tim teknis/terpadu berdasarkan KepMen No. 97/2004 (tanggal 27 Juli 2004). Kemudian KLH memperbarui tim tersebut pada tanggal 23 September 2004 melalui KepMen No. 191/2004 tentang Pembentukan Tim Penanganan Kasus Pencemaran dan/atau Perusakan Lingkungan Hidup di Desa

¹⁹ Dikumpulkan dari Pernyataan Sikap Masyarakat atas Kasus Pencemaran dan Perusakan Lingkungan oleh PT.NMR. Lihat dalam Chalid Muhammad, Siti Maimunah dan Aminuddin Kirom (ed), *Tambang dan Kemiskinan; Catatan Kecil Kasus Pertambangan di Indonesia 2001-2003* (Jakarta: JATAM, 2005), hlm. 109.

²⁰ Dikumpulkan dari Siaran Pers Komnas Perempuan, Oktober 2004. Lihat dalam Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2004-2005, ...op.cit.*, hlm. 146.

Buyat Pantai dan Desa Ratatotok, Kecamatan Ratatotok Timur, Minahasa, Sulawesi Utara. Tim tersebut kemudian melakukan penyelidikan dan kesimpulan yang diperolehnya bahwa memang telah terjadi pencemaran di Teluk Buyat karena aktivitas pertambangan²¹.

Selain melaksanakan politik hukum HAM-nya melalui pembentukan badan, negara juga telah memberi legitimasi secara hukum kepada pemerintah untuk membela hak asasi warga tersebut. Langkah pemenuhan (*fulfillment*) atas penegakan hukum lingkungan tersebut bisa melalui instrumen hukum administratif, hukum perdata dan hukum pidana.

Penegakan hukum lingkungan melalui instrumen administratif bertujuan agar perbuatan atau pengabaian yang melanggar hukum atau tidak memenuhi persyaratan, berhenti atau mengembalikan kepada keadaan semula (sebelum adanya pelanggaran). Jadi fokus sanksi administratif adalah perbuatan, sedangkan sanksi hukum pidana berfokus pada orangnya (*offender, dader*). Sengketa (perdata) lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersangkutan.²²

Baiklah, sebab pembicaraan penegakan hukum lingkungan banyak, maka penulis perlu hanya membatasi pembatasan analisisnya melalui instrumen perdata. Bahkan untuk lebih mengaplikasikan teori tugas negara melakukan *fulfillment* terhadap hak atas lingkungan yang baik, maka penulis sengaja lebih menajamkan pembahasan pada upaya Pemerintah Cq. Kementerian Lingkungan Hidup menggugat PT. NMR mewakili kepentingan negara. Gugatan tersebut dinamakan *class action*. Pemikiran bahwa pemerintah berwenang melakukan gugatan atas nama kepentingan rakyat

²¹ KepMen No. 191/2004 tentang Pembentukan Tim Penanganan Kasus Pencemaran dan/atau Perusakan Lingkungan Hidup di Desa Buyat Pantai dan Desa Ratatotok.

²² Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 82, 90-91.

tersebut berasal dari pemahaman terhadap UU 23/1997 ttg Pengelolaan Lingkungan Hidup.²³

Dalam asas, tujuan dan sasarannya Pasal 3 UU 23/1997 menyatakan “Pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya...”. Berdasarkan interpretasi kepada pasal tersebut, maka negara sengaja menempatkan diri sebagai pemikul tanggungjawab yang besar untuk menjamin hak atas lingkungan hidup yang baik bagi rakyatnya. Apabila terdapat aktivitas ekonomi yang merusak lingkungan dan merampas hak rakyatnya, negara harus bertindak. Tindakan negara salah satunya direpresentasikan melalui langkah pemerintah menempuh jalur hukum atas penyelesaian tersebut.

Mengapa pencemaran lingkungan ini bisa ditempuh dengan hukum perdata. Alasannya karena pencemaran Teluk Buyat yang dilakukan PT NMR tersebut telah memenuhi beberapa unsur persyaratan suatu perbuatan bisa digugat, di antaranya adalah: sifat melanggar hukumnya suatu perbuatan (*onrechtmatigheid*), kesalahan (*schuld*), menimbulkan kerugian (*schade*), hubungan kausal (*causal verband*). Lebih tegasnya BW Pasal 1365 berbunyi bahwa “*Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian bagi orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut.*”²⁴

Kembali kepada perspektif politik hukum HAM, langkah negara tersebut diwakili oleh pemerintah cq. Kementerian lingkungan hidup. Pasal 37 UU 23/1997 yang

²³ Sebenarnya sekarang sudah terdapat UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai ganti UU 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penulis sengaja menggunakan UU 23/1997 sebagai pisau analisis karena instrumen undang-undang untuk membahas pencemaran Teluk Buyat pada saat itu hanya memungkinkan dengan UU 23/1997.

²⁴ Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

menyatakan “Jika diketahui bahwa masyarakat menderita karena akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup sedemikian rupa sehingga mempengaruhi perikehidupan pokok masyarakat, maka instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat”.

Setelah mengumpulkan sekian bahan berhubungan dengan pengusutan hukum atas pencemaran teluk Buyat, penulis menemukan betapa memang pencemaran lingkungan sulit ditegakkan. Penulis pernah menulis tentang tiga macam bentuk pengadilan yang dilakukan dalam upaya mengadili PT NMR.²⁵

Pertama, gugatan warga Buyat Pante kepada PT NMR di PN Jaksel yang berakhir dengan perdamaian. *Kedua*, gugatan Kementerian Lingkungan Hidup mewakili Pemerintah kepada PT NMR di PN Jaksel yang juga berakhir dengan perdamaian. *Ketiga*, pengadilan atas PT NMR di PN Manado yang berakhir dengan putusan bebas bagi PT NMR dan Presiden Direkturnya. Terhadap tiga hasil peradilan tersebut, terdapat beberapa kritik tajam yang menyingkap cacat hukum. Gugatan pertama bisa berakhir damai karena konspirasi curang antara Lembaga Hukum yang ditunjuk sebagai Kuasa Hukum oleh Penggugat dengan pihak PT NMR. Gugatan kedua gagal dan kemudian terpaksa Pemerintah merelakan menerima besaran kompensasi yang jauh lebih kecil dari yang tertera dalam isi gugatan. Tuntutan ketiga ditolak hakim yang, menurut kritik, cenderung mengabaikan keadilan substantif karena memihak keadilan prosedural.

²⁵ Lihat Faiq Tobroni, “Lautku Sayang, Lautku Malang (Degradasi Supremasi Hukum Atas Pengusutan Pencemaran Laut: Studi Kasus Peradilan Bagi PT NMR Atas Pencemaran Teluk Buyat)”, telah dipresentasikan dalam Konferensi Nasional Kedaulatan Maritim Indonesia Dan Rapat Kerja Kapasgama 2010: “Bersama Berkarya Membangun Budaya Unggul Bangsa Yang Bermartabat” di Sekolah Pascasarjana UGM bulan Mei 2010.

F. Di Balik Gugatan Perdata yang Mengecewakan

Sebelum menempuh jalur hukum, sebenarnya sejumlah organisasi non pemerintah yang terdiri dari Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), Walhi, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Komisi untuk Orang Hilang (KONTRAS) dan Jaringan Pembela Aktivistis dan Organisasi Lingkungan Nonpemerintah (TAPAL) telah mensomasi PT.NMR. Somasi dilakukan atas dugaan terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan yang dilakukan PT. NMR di Perairan Teluk Buyat. Pertimbangan somasi juga terkait dengan rencana tutup operasi (*mineclosure*) yang tinggal 3 bulan (Juni 2004).²⁶

1. Gugatan oleh Tiga Orang Warga Buyat

Dengan kenyataan ternyata somasi tersebut tidak mendapatkan hasil optimal, maka barulah jalur hukum ditempuh. Kasus pertama adalah gugatan tiga orang warga Buyat terhadap PT.NMR ke Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Selatan. Gugatan pertama ini sesuai dengan Pasal 37 ayat (1) yang berbunyi “ Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan/atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat”.

Pada gugatan kali ini, tiga orang yang mewakili warga Buyat tersebut menggunakan jasa Lembaga Bantuan Hukum Kesehatan (LBHK) Jakarta. Kepercayaan ini segera mendapat tindaklanjut yang serius. Sejak pertengahan Juli 2004, LBH Kesehatan dengan sabar dan konsisten selalu mendampingi warga Buyat dalam menangani perkara (gugatan hukum) maupun menemui berbagai pihak untuk membantu mengatasi persoalan kesehatan akibat pencemaran ini.

²⁶ Diambil dari Surat Somasi JATAM, Walhi, ELSAM, Kontras dan Tapal, 26 April 2004. Lihat dalam Siti Maimunah dan Chalid Muhammad (ed), *Tambang dan Penghancuran Lingkungan; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2003-2004*,...hlm. 236.

Akan tetapi, niat baik ini tidak bertahan lama. Di balik gembar-gembornya memperjuangkan nasib rakyat Buyat, ternyata LBH Kesehatan banting setir justru berkompromi dengan PT.NMR. Secara sembunyi-sembunyi, LBH Kesehatan melakukan kesepakatan damai dengan PT.NMR. Kesepakatan ini tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada Pemberi Kuasa, sehingga LBHK melakukan cara kotor dengan memalsukan dokumen. LBHK mengklaim dokumen tersebut sebagai perjanjian damai dari tiga orang warga kepada LBHK.²⁷ Hakim yang memeriksa akhirnya mengabulkan damai tersebut.

Dalam kasus gugatan tiga orang warga Buyat melawan PT.NMR, upaya perdamaian yang ditempuh dinilai merugikan penggugat. Pasalnya, selain para penggugat tidak mengetahui apa materi yang tercantum dalam akte perdamaian itu, isinya juga dianggap lebih banyak merugikan para penggugat.

Berikut ini enam kesepakatan damai yang dibuat oleh LBHK:

Pertama, Pihak Pertama mengakui dan menyatakan bahwasannya tidak pernah ada bukti tentang penyakit yang diderita oleh Pihak Pertama sebagai akibat dari limbah penambangan PT.NMR sehingga juga mengakui bahwa gugatan perkara perdata No. 586/Pdt/G/2004 PN.JAK.SEL adalah tanpa dasar.

Kedua, sehubungan dengan pengakuan Pihak Pertama tersebut di atas, pihak kedua dengan ini setuju untuk tidak meneruskan rencana mengajukan tuntutan balik terhadap pihak pertama.

Ketiga, Pihak Pertama dengan ini menyatakan akan mendukung sepenuhnya program pembangunan berkelanjutan terpadu (*integrated sustainable development program*) sesuai dengan apa yang telah direncanakan oleh PT.NMR dan dituangkan

²⁷ Diambil dari Pernyataan Pers Warga Buyat, 7 Januari 2005. Lihat dalam Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2004-2005*,... hlm. 116.

dalam Rencana Penutupan Tambang (*Mineclosure Plan*) yang telah disetujui oleh Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.

Keempat, PT.NMR akan terus melakukan pemantauan atas kualitas air di darat, air tapak tambang, kandungan logam di jaringan biota air tawar, air tanah, lingkungan laut, kualitas air laut dan vegetasi sebagaimana telah dituangkan dalam RPT. Segala biayanya akan ditanggung PT.NMR.

Kelima, dengan ditandatanganinya perjanjian ini maka gugatan perdata menjadi berakhir dan kedua belah pihak sepakat untuk tidak saling menuntut di kemudian hari sehubungan dengan tuduhan pencemaran di Teluk Buyat dalam bentuk apapun.

Keenam, Pihak Pertama dan Pihak Kedua sepakat untuk menuangkan Perjanjian ini dalam bentuk putusan Perdamaian/Dading Vonis. Untuk tujuan tersebut, para pihak dengan ini memberi kuasa satu terhadap yang lainnya untuk menyerahkan perjanjian ini ke hadapan majelis Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara perdatanya untuk dituangkan dalam putusan Perdamaian/dading Vonis.²⁸

2. Gugatan Perdata (*Class Action*) oleh Pemerintah Terbentur Kontrak Karya

Upaya hukum kedua adalah gugatan perdata oleh pihak pemerintah. Dalam hal ini, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) bertindak mewakili pemerintah. KLH memasukkan gugatan perdata di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada Bulan Maret 2005. Pemerintah menuntut ganti rugi materiil dan imateriil, yakni gugatan ganti rugi materi sebesar UU\$ 115,6 juta dan gugatan ganti rugi immateri sebesar Rp 100 miliar.²⁹ Dalam proses pengadilannya, perjalanan sidang sangat mengecewakan. Tanggal 12 April 2005, pada sidang pertama saja, tergugat PT.NMR tidak datang dan surat kuasanya tidak lengkap, sehingga sidang selanjutnya diundur. Ini menunjukkan sikap tidak

²⁸ Diambil dari Salinan Perjanjian Perdamaian antara Tiga Orang Warga Buyat dengan PT.NMR dan PT Newmont Pacific Nusantara, 22 Desember 2004. Lihat dalam Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2004-2005*,... hlm. 278.

²⁹ Koran Tempo Interaktif, Jum'at, 13 Mei 2005, "Pemerintah Cabut Gugatan Perdata Terhadap Newmont".

cooperatif PT NMR. Sidang ke dua berlangsung pada tanggal 21 April 2005. Pada sidang kali ini, keputusan Majelis Hakim justru sangat tidak menguntungkan bagi kepentingan kelautan Indonesia. Majelis Hakim memutuskan agar kasus gugatan perdata Pemerintah pada PT NMR diselesaikan melalui mediasi.

Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang dipimpin Soedarto menolak gugatan pemerintah Indonesia terhadap PT NMR dalam sengketa pencemaran di Pantai Teluk Buyat. Dalam amar putusannya, hakim juga menyatakan tidak berhak mengadili perkara ini. Dalam pertimbangannya, hakim menyebutkan bila ada masalah mengenai sengketa Kontrak Karya antara Pemerintah dan PT NMR, hal ini diselesaikan melalui badan arbitrase. Pemerintah Indonesia, kata Soedarto, telah menyetujui hal ini yang dikuatkan dengan tanda tangan Menteri Pertambangan dan Energi waktu itu.³⁰

Dasar putusan hakim yang demikian tentu saja mendapat respon yang tajam dari masyarakat peduli tambang. Salah satu bentuk kritik tajam tersebut datang dari anggota Tim Advokat Tambang Rakyat, Zen Smith. Ia mengatakan seharusnya hakim tidak melihat gugatan perdata Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) kepada PT.NMR semata-mata menyangkut sengketa kontrak tapi merupakan gugatan pemerintah atas perbuatan melanggar hukum. Kritik ini diperkuat oleh pernyataan Direktur Eksekutif Greenlaw, Andri Akbar. Dalam analisis yang disampaikannya, bahwa berdasarkan konsep hukum internasional dan nasional, kontrak karya tidak bisa mencegah pemerintah melaksanakan kewajiban menegakkan undang-undang seperti yang dilakukan KLH.³¹

Akhirnya proses mediasi harus ditempuh sebagai solusi kebuntuan lewat jalur hukum tersebut. Menurut Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No 02 Tahun 2003

³⁰ Tempo, "Pengadilan Menangkan PT Newmont Soal Pencemaran Teluk Buyat terkait Internet", 16 Nopember 2005.

³¹ Tempo, "LSM Lingkungan Hidup Protes Putusan Sela Kasus Newmont", 16 Nopember 2005.

tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan Mahkamah Agung Republik Indonesia, mediasi adalah penyelesaian sengketa (di antaranya lingkungan hidup dan hak asasi manusia) melalui proses perundingan para pihak (penggugat dan tergugat) dengan dibantu mediator. Jika mediasi menghasilkan kesepakatan, para pihak dengan bantuan mediator wajib merumuskan secara tertulis kesepakatan yang dicapai dan ditandatangani oleh para pihak. Kesepakatan wajib memuat klausul pencabutan perkara atau pernyataan perkara telah selesai. Tetapi jika dalam proses mediasi tidak menghasilkan kesepakatan, mediator wajib menyatakan secara tertulis bahwa proses mediasi telah gagal dan memberitahukan kegagalan kepada hakim.³²

Setelah bermediasi, akhirnya, terciptalah kesepakatan damai. Kesepakatan ini ditandatangani oleh Menkokesra Abu Rizal Bakrie. Menkokesra Aburizal Bakrie dalam rapat antar kementerian tersebut mengatakan bahwa pemerintah memutuskan untuk melakukan *out of court settlement* terkait gugatan perdata terhadap PT NMR. Rapat ini dihadiri Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Purnomo Yusgiantoro, Menteri Lingkungan Hidup Rachmat Witoelar, Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda, perwakilan dari Departemen Kesehatan, Mabes Polri, dan Kejaksaan Agung, serta perwakilan Pemda Sulawesi Utara.³³

Akan tetapi, negosiasi terkait besaran uang yang harus dibayarkan pihak PT NMR sungguh mengecewakan. Nominasinya jauh dari besaran gugatan yang diajukan kepada pengadilan. Pemerintah hanya mampu memaksa PT.NMR bersedia membayar uang sekitar US\$ 30 juta plus garansi maksimal US\$ 20 juta. Kesepakatan itu tertuang dalam perjanjian iktikad baik (*good will agreement*) tentang inisiatif pembangunan berkelanjutan dan pemantauan ilmiah pasca tambang di Sulawesi Utara. Perjanjian

³² Siaran Pers JATAM, Walhi, ICEL, TATR, 28 April 2004. Lihat dalam Siti Maimunah (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2004-2005*,... hlm. 39.

³³ Tempo, "Pemerintah Cabut Gugatan Perdata Terhadap Newmont, 13 Mei 2005.

diteken Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat Aburizal Bakrie dan Komisaris Newmont, Robert Gallagher, di Jakarta.³⁴

Nominasi ini juga tidak dianggap sebagai kompensasi, tapi sekedar bantuan PT NMR untuk merehabilitasi kawasan bekas tambang. Istilah ini semakin menegaskan PT NMR tidak bersalah sama sekali. Menurut Aburizal, perjanjian itu disetujui warga sekitar tambang di tiga kabupaten yakni Minahasa, Minahasa Selatan, dan Bolaang Mongondow. Selanjutnya, dana dikelola oleh yayasan yang dipimpin Kementerian Perekonomian.³⁵ Seperti yang dinyatakan di atas, dana ini merupakan niat baik PT NMR untuk merealisasikan tanggungjawab sosial korporasi untuk merekonstruksi bekas galian tambangnya. Singkatnya ini semakin menunjukkan bahwa PT NMR tidak bisa dikatakan bersalah telah melakukan pencemaran lingkungan. Pencemaran yang diberitakan dan warga yang menderita penyakit aneh tidak bisa dikatakan karena akibat pertambangan PT NMR.

Persetujuan yang diikuti pemerintah ini langsung saja mendapat respon tajam dari Komisi Lingkungan DPR. Para wakil rakyat di DPR mempersoalkan langkah pemerintah berdamai dengan PT NMR dengan membuat *good will agreement* dalam kasus mencemarkan lingkungan di Buyat Pante, Minahasa. Salah seorang anggota dewan, Sonny Keraf, berpendapat bahwa kesepakatan damai itu menciderai hukum apalagi PT NMR hanya bersedia membayar US\$ 30 juta untuk membiayai program pembangunan berkelanjutan dan pemantauan ilmiah pasca tambang di Sulawesi Utara, bila pemerintah mencabut gugatan. "Bahasa kasarnya, pemerintah disuap Newmont."³⁶

³⁴ Tempo, "Pemerintah Akan Cabut Gugatan ke Newmont, 16 Februari 2006.

³⁵ Tempo, "Aburizal Bantah US\$ 30 Juta Kompensasi Kasus Buyat, 17 Februari 2006.

³⁶ Tempo, "DPR Persoalkan Perdamaian Pemerintah-Newmont", 18 Februari 2006.

G. Perlunya Perspektif HAM dalam Melihat Pencemaran Lingkungan

Dalam bagian ini, penulis ingin menawarkan sebuah kesadaran baru dalam mengurut kasus pencemaran lingkungan. Penulis telah melihat keironian dengan keputusan majelis hakim atas gugatan pemerintah. Majelis menolak perkara yang diajukan tersebut sah sebagai gugatan perdata. Menurutnya, perkara tersebut sebenarnya hanya merupakan pelanggaran kontrak karya. Dengan demikian, penyelesaian bukan melalui pengadilan melainkan melalui badan arbitrase.

Menyimak hasil langkah jalur hukum di atas, sudah sepantasnya membuat rakyat Indonesia sakit hati. Teluk yang begitu luas saja telah berhasil dicemarkan oleh perusahaan pertambangan. Pencemaran ini telah membawa dampak negatif baik secara biologis maupun ekonomis bahkan sosiologis masyarakat. Dampak biologis sebagaimana telah diketahui dengan munculnya banyak penyakit bagi penduduk sekitar Teluk Buyat. Sedangkan dampak ekonomis adalah menyebabkan lumpuhnya kegiatan perekonomian warga karena menggantungkan mata pencahariannya dari kegiatan ber nelayan. Ketika laut telah tercemar secara langsung mengganggu usaha peangkapan ikan oleh warga. Secara sosiologis, hal ini juga menyebabkan keretakan hubungan dalam keharmonisan masyarakat serta menyebabkan warga dari daerah tertentu terpaksa mengungsi.

Akan tetapi, penuntutan keadilan melalui jalur hukum sulit tercapai. Penulis tidak bisa menjudgmen ada kekuatan apa di balik keputusan yudikatif ini. Dengan demikian, jutaan pasang mata rakyat Indonesia sekedar disuguhi kegagalan pengadilan sendiri untuk memperjuangkan kepentingan rakyat sendiri. Secara perdata, gugatan yang diajukan warga dan pemerintah gagal. Pada pengajuan gugatan oleh warga, mereka justru telah ditipu oleh LBHK. Gugatan berhenti dengan perdamaian dan dalam

klausulnya tidak menyebutkan kompensasi pasti bagi warga. Sedangkan gugatan yang dilakukan pemerintah juga gagal.

Pasca kegagalan tersebut, pemerintah sepakat dengan PT.NMR menerima dana bantuan 30 juta US\$. Akan tetapi jumlahnya lebih kecil daripada besaran tuntutan dalam gugatan perdatanya, yakni pemerintah menuntut ganti rugi materiil dan imateriil, yakni gugatan ganti rugi materi sebesar UU\$ 115,6 juta dan gugatan ganti rugi immateri sebesar Rp 100 miliar. Ini pun, bahkan telah disetujui pemerintah, tidak mau diakui PT NMR sebagai kompensasi karena menamakannya demikian berarti mengakui kesalahan PT NMR. Ini tentunya akan lebih menguntungkan bagi pemerintah apabila memenangkan gugatan perdatanya.

Inilah seperti yang telah penulis khawatirkan dalam pengantar didepan bahwa kekuatan korporasi sangatlah kuat untuk menyandera negara sekalipun. Terbukti kekuatan *judikatif* tidak bisa berbuat banyak menghukum PT. NMR atas pencemaran Teluk Buyat. Dalam kerangka HAM, setelah sebelumnya secara pengakuan (*to respect*) dan pemenuhan (*to protect*) sudah diatur mengenai antisipasi dan penanggulangan pencemaran lingkungan, kini lagi-lagi dalam upaya melindungi (*to fulfill*) warganya dari kejahatan korporasi terpaksalah negara (melalui instrumen *judikatif*) tidak berdaya. Poin penting yang penulis garisbawahi adalah inilah konsekuensi apabila pencemaran lingkungan hanya dilihat semata-mata masalah pelanggaran kontrak karya. Penyelesaian secara kontrak karya semata, seolah-olah menggambarkan bahwa hanya pihak pemerintah selaku pemberi kontrak yang dirugikan perusahaan selaku penerima kontrak. Apabila dilihat secara lebih jernih, berdasarkan perspektif politik hukum HAM, sebenarnya perkara pencemaran lingkungan juga melibatkan hak rakyat yang terampas, yakni hak atas lingkungan dan bermata pencaharian. Karena melibatkan kerugian

masyarakat maka seharusnya diselesaikan melalui gugatan perdata melalui putusan pengadilan agar kompensasi yang diberikan bisa bersih dari politisasi.

Bab V

Tawaran Baru Pengelolaan Sumber Daya Alam Berprespektif Politik Hukum HAM

Setelah panjang lebar melihat regulasi dan penegakan hukum yang selama ini terjadi di lapangan, penulis menemukan bahwa jaminan hak atas pengelolaan sumber daya alam, terutama masalah kehutanan dan penegakan hukum atas pencemaran lingkungan, memang masih butuh jalan panjang untuk diperjuangkan. Salah satu kelemahan yang selama ini masih terjadi disebabkan produk perundang-undangannya bermasalah, sehingga dalam penegakannya juga bermasalah.

Berangkat dari pendapat Prof. Mahfud, dia berasumsi bahwa sulit melepaskan undang-undang dari produk konfigurasi politik karena disahkan oleh lembaga politik. Dia mencontohkan bahwa politik yang demokratis akan menghasilkan produk perundang-undangan yang responsif. Lalu politik yang otoriter menghasilkan produk hukum yang represif.¹

Di sini, penulis ingin melengkapi model politik hukum yang baru. Meminjam istilah yang dipakai John Perkins bahwa dunia ini sedang dijajah dengan sistem korporatokratis. Istilah korporatokrasi digunakan oleh John Perkins, yang kemudian dikutip oleh Amien Rais, untuk menggambarkan betapa korporasi, *international finance institutions* dan pemerintah bergabung menyatukan kekuatan finansial dan politiknya untuk memaksa masyarakat dunia agar takluk dan tunduk di bawah imperium globalnya.²

Untuk memperkuat asumsi ini, teori yang lebih pasti untuk menggambarkan kebobrokan ini adalah bahwa pada dasarnya pemangku kebijakan di negeri ini telah

¹ Mohammad Mahfudz, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 22.

² John Perkins, *Confessions of an Economic Hit Man* (London: Penguin Books Ltd, 2006), hlm. 31 dan Mohammad Amien Rais, *Agenda-agenda Mendesak Bangsa; Selamatkan Indonesia!* (Yogyakarta: PPSK Press, 2008), hlm. 82.

tunduk pada korporasi asing. Amien Rais mencatat ada banyak cara yang dilakukan oleh kekuatan korporasi internasional untuk menaklukan sebuah negara berkembang. *Pertama*, cara brutal lewat kekerasan dan kekuatan militer sehingga negara berkembang yang dijadikan sasaran bertekuk lutut. Negara yang sudah ditaklukan itu kemudian dijajah secara fisik dan pemerintahan yang dibentuk hakekatnya adalah *puppet government* atau pemerintahan boneka. Afghanistan dan Iraq adalah dua negara yang termasuk dalam kategori pertama ini.

Kedua, sebuah negara berkembang ditaklukan bukan lewat pendudukan militer dan penjajahan fisik, tetapi lewat tekanan dan ancaman kekerasan. Di samping itu, para *jackals* atau srigala-srigala korporatokrasi berkeliaran di negara-negara berkembang tersebut untuk memantau apakah rezim atau pemerintahan negara berkembang bersangkutan cukup patuh dan taat serta tunduk pada kepentingan ekonomi, politik dan geosentrik korporasi-korporasi besar, atau mulai berbahaya karena mulai mencari jalan sendiri. Meksiko dan Columbia barangkali termasuk kelompok kedua.

Ketiga, cara halus dan sama sekali tidak memerlukan ancaman dan tekanan, apalagi kekerasan dan penjajahan fisik. Kalau sebuah negara berkembang sudah pandai menundukkan diri menjadi negara pelayan atau negara komprador yang patuh, taat dan setia mengabdikan pada kepentingan korporatokrasi internasional, ancaman, tekanan dan kekerasan tidak diperlukan lagi. Berdasarkan pantauan dan bukti-bukti telak yang sudah terobservasi, menurut Amien, Indonesia cenderung masuk dalam kategori ketiga ini.³

Politik korporatisme artinya analisis politis yang selalu mengedepankan dan memomorsatukan kepentingan negara, sementara kepentingan kelompok ditentukan berdasarkan hubungannya dengan negara. Dalam korporatisme terkandung unsur-unsur:

³ Muhammad Amien Rais, *Agenda-Mendesak Bangsa*, hlm. 175-176.

(1) sistem perwakilan kepentingan, (2) pengorganisasian kelompok-kelompok kepentingan dalam jumlah yang kecil oleh negara yang wajib dimasuki, (3) organisasi-organisasi tersebut diakui, diberi izin atau bahkan dibentuk oleh negara, (4) pemberian monopoli untuk mewakili anggota-anggota, dan (5) adanya kepatuhan kepada penguasa politik yang menentukan pimpinan organisasi dari artikulasi tuntutan dan dukungan organisasi bersangkutan.⁴ Dari pengertian ini dapat dicermati bahwa misi penting korporatisme adalah bahwa negara memainkan peranan penting sekali dalam arena politik negara.

Celakaanya meskipun kelihatan pengertian dan misi di atas tampak hebat, bahwa negara telah berkuasa, akan tetapi yang menjadi pertanyaan kemanakah arah kekuasaan negara tersebut. Menjadi pertanyaan kepada siapakah sistem yang semacam ini dipersembahkan kemanfaatannya. Pandangan korporatisme tersebut justru untuk mengeksploitasi sumber daya alam hutan demi menghasilkan devisa untuk membayar hutang luar negeri. Pertanyaannya kemudian, kepada siapakah pemerintah akan tunduk kalau menyangkut masalah keuntungan. Jawabannya pemerintah akan tunduk kepada donor-donor internasional. Lalu untuk mendapat dana yang cukup mengembalikan uang ini tidak lain caranya haruslah menjaga hubungan baik, bahkan terkadang, mengistimewakan korporasi nasional maupun internasional.

Amien kemudian memaparkan bahwa penaklukan korporatokrasi internasional dalam menjarah sumber daya alam Indonesia di daratan, di lautan dan di angkasa melalui apa yang dinamakan *state capture corruption* atau *state-hijacked corruption*, yakni korupsi yang menyandera negara. Kekuasaan negara yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif secara sadar atau tidak, telah menghamba pada kepentingan asing

⁴ Budiardjo dan Pudjiastuti, *Teori-teori Politik Dewasa Ini* (Jakarta: Raja Grafindo, 200). Sebagaimana dikutip San Afri Awang, *Politik Kehutanan Masyarakat* (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2003), hlm. 49.

dan melakukan korupsi yang paling besar dan paling berbahaya karena yang dipertaruhkan adalah kedaulatan ekonomi, kedaulatan politik, bahkan kedaulatan pertahanan keamanan bangsa Indonesia. Istilah *state capture corruption* sangat tepat dan mencakup elemen-elemen pokok kekuasaan sebuah negara, jadi bukan sekedar *executive capture*, atau *legislative capture* atau *judicative capture corruption*.⁵

Inilah negara yang tidak memikirkan lagi masa depan penerusnya. O'Neill, seorang aktivis yang peduli lingkungan, mengibaratkan kesalahan negara-negara dunia ketiga telah menjadikan generasinya yang belum lahir saja sudah dihadiahi berbagai dampak kerusakan dan dosa untuk merestorasi kerusakan lingkungan.⁶ Dengan demikian, perlu pembaharuan model politik hukum, terutama dalam masalah pengelolaan sumber daya alam.

Berangkat dari teori HAM, yang terdapat perdebatan antara HAM yang sifatnya naturalis dan positivis, penulis ingin menajamkan analisis politik hukum pengelolaan sumber daya alam dengan dua perspektif di depan. Masalah kehutanan dan pencemaran lingkungan merupakan dua hal dari masalah pengelolaan sumber daya alam secara keseluruhan. Problem yang sekarang dihadapi di negeri ini sekarang adalah melihat masalah kehutanan dan pencemaran lingkungan hanya sekedar sebagai urusan kontrak karya antara pemerintah sebagai pemberi kontrak dan perusahaan sebagai penerima kontrak. Pandangan yang seperti ini sangat reduksionis, sehingga menegaskan kenyataan bahwa kehutanan dan pencemaran lingkungan juga merupakan bagian problem hak asasi manusia atas lingkungannya.

Berdasarkan alur pemikiran di atas, penulis menemukan inspirasi untuk melihat produk perundang-undangan dan penegakan hukum menyangkut sumber daya alam dan

⁵ Muhammad Amien Rais, *Agenda-Mendesak Bangsa,.....* hlm. 177.

⁶ John O'Neill, *Ecology, Policy and Politics; Human Well-Being and the Natural World* (New York:: Routledge, 1993), hlm. 26.

lingkungan di Indonesia. Apa yang dikatakan John Perkins ternyata benar adanya. Berangkat dari legislatif dan eksekutif, produk peraturan perundang-undangan yang lahir tidak jauh beda dengan analisis yang diberikan Perkins. Kepentingan korporasi asing mendapat perlindungan yang istimewa di banding dengan perlindungan atas hak asasi rakyatnya sendiri; yakni hak atas lingkungan dan hak atas kepemilikan hutan adat. Korporasi yang bermain bukan sekedar korporasi asing semata, namun korporasi lokal juga ikut turut bergerak. Salah satu korporasi yang menajadi fokus kajian di sini adalah hanya perusahaan tambang. Dengan demikian, untuk menganalisis masalah tersebut tidak cukup hanya sekedar dengan berperspektif politik hukum atau sekedar kontrak karya semata, namun juga perlu dilihat dari politik hukum HAM. Berikut adalah tawaran penulis untuk memperbaiki nasib rakyat dengan pendekatan politik hukum HAM.

A. Perubahan Politik Hukum Korporatokratis ke Konservasi dalam Bidang Kehutanan

Melihat produk perundang-undangan dengan politik hukum HAM merupakan hal yang urgen. Menggunakan pendekatan politik hukum saja hanya akan melihat aspek prosedural hukum. Akan tetapi, dengan memakai perspektif politik hukum HAM, penulis ingin lebih menajamkan bahwa fungsi hutan lindung, selain sebagai pengendali dari kerusakan lingkungan, tetapi juga merupakan indikator penting pemenuhan negara atas tanggung jawabnya untuk menyediakan lingkungan yang sehat bagi rakyatnya. Prinsip yang demikian juga telah diadopsi oleh UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 3 butir g menyatakan bahwa perlindungan lingkungan hidup merupakan upaya menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia. Dengan demikian, bukan

merupakan suatu yang tertolak apabila bidang lingkungan sekalipun diperjuangkan melalui perspektif HAM.⁷

Seperti yang telah diungkapkan John Perkins di atas, memang kekuatan korporasi bisa mengatasi kekuatan negara. Bayangkan saja pada faktanya kepentingan-kepentingan korporasi bisa ditempatkan di atas kepentingan rakyat. Permainan seperti ini seperti telah terjadi dalam perumusan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengelolaan sumber daya alam. Dalam usaha untuk melindungi lingkungan hidup maka harus dilakukan perubahan politik hukum dalam satu hal yang penting: perubahan kebijakan dari yang bersifat korporatokratis ke konservasi.

Bidang kehutanan merupakan target yang urgen untuk segera diselesaikan. Selama bertahun-tahun, sumber daya hutan telah diposisikan sebagai modal dan aset ekonomi penting dalam pembangunan nasional. Negara sepertinya mengukur eksistensi hutan hanya dengan nilai ekonomisnya. Konsekuensi dari peran yang disandang tersebut, keberhasilan pengelolaan sumber daya hutan lebih sering diukur dengan besaran kontribusi sektor kehutanan terhadap penerimaan devisa nasional. Padahal hutan juga harus dilihat dalam kerangka untuk menjamin lingkungan hidup yang baik. Penempatan hutan sebagai benteng pertahanan lingkungan perlu diprioritaskan terkait dengan upaya mewujudkan pengelolaan sumber daya hutan secara berkelanjutan.⁸

Memang tidak menutup mata bahwa selama ini hutan telah memberi kontribusi penting terhadap penerimaan devisa negara, penyediaan lapangan kerja, serta tumbuhnya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru di daerah. Namun demikian, *sustainable development* juga harus menyeimbangkan antara ekonomi dan lingkungan. Eksploitasi hutan yang cenderung berlebihan, di samping memberikan kontribusi positif

⁷ UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁸ Riyanto, *Perdagangan Internasional dan Lingkungan Hidup* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 357-358.

seperti tersebut di atas, akan tetapi juga terbukti telah menimbulkan kerusakan hutan dan lingkungan hidup yang sangat parah. Padahal dalam banyak Konferensi Tingkat Tinggi Bumi dan dalam perundangan lingkungan tingkat nasional menargetkan bahwa tersedianya hutan lindung menjadi salah satu indikator penting bagi negara untuk memenuhi hak asasi manusia dalam lingkungan hidup.

Berdasarkan kondisi hutan tersebut, maka fokus *legal policy* pengelolaan hutan ke depan, harus lebih berorientasi pada upaya rehabilitasi dan konservasi. Perubahan ini tidak cukup hanya amandemen undang-undang lama dengan undang-undang baru. Tetapi perlu perubahan yang lebih menyeluruh, termasuk perlu ada perubahan paradigma pembangunan kehutanan, yaitu dari paradigma lama pembangunan kehutanan yang dititikberatkan pada aspek ekonomi ke paradigma baru, yaitu keseimbangan antara ekonomi dan lingkungan. Dengan keseimbangan ini, pembangunan kehutanan akan berorientasikan pada *resource and community based development* yang menempatkan sumber daya hutan dalam tiga sisi manfaat yang seimbang, yaitu ekonomi, ekologi dan sosial.

Selanjutnya mengenai cara pemberian izin kepada perusahaan tambang yang membuka pertambangan di kawasan hutan lindung maka juga harus ditinjau ulang. Sebagai contoh, pemberian izin kepada perusahaan tambang dengan perundang-undangan di atas adalah menggunakan sistem pinjam pakai. Perusahaan tambang melakukan perizinan. Dengan keluarnya izin, maka perusahaan tambang boleh membuka pertambangan di situ. Setelah usaha selesai sesuai dengan lamanya kontrak karya, maka kemudian perusahaan tambang mempunyai kewajiban hukum untuk melakukan reklamasi. Praktek selama ini mengapa reklamasi kurang sukses dijalankan karena pemerintah tidak bisa terlalu menekan perusahaan tambang. Salah satu sebabnya

adalah karena mereka tanpa harus mengeluarkan uang jaminan untuk reklamasi tersebut meskipun sudah ada peraturannya.

Departemen Kehutanan juga mengeluarkan kebijakan reklamasi. Pasal 1 (1) Kepmen Kehutanan dan Perkebunan Nomor 146/Kpts-II/1999 menyatakan bahwa reklamasi bekas tambang yang selanjutnya disebut reklamasi adalah usaha memperbaiki atau memulihkan kembali lahan dan vegetasi dalam kawasan hutan yang rusak sebagai akibat kegiatan usaha pertambangan dan energi agar dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan peruntukannya.⁹

Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 146/Kpts-II/1999 tentang Pedoman Reklamasi Bekas Tambang dalam Kawasan Hutan memuat pasal-pasal penting tentang tata cara reklamasi. Pasal 3 (1) menyatakan bahwa “Perusahaan pertambangan dan energi mempunyai kewajiban :

1. Melaksanakan reklamasi lahan bekas tambang atas kawasan hutan yang dipinjam-pakai.
2. Menanggung biaya pelaksanaan reklamasi lahan bekas tambang atas kawasan hutan yang dipinjam-pakai.
3. Mempunyai organisasi pelaksana reklamasi lahan bekas tambang dalam kawasan hutan.
4. Melakukan usaha perlindungan dan pengamanan hutan atas kawasan hutan yang dipinjam-pakai.

Kemudian Ayat (2) menyatakan “Perusahaan pertambangan dan energi wajib menyerahkan uang jaminan reklamasi, yang diserahkan ke Bank yang ditunjuk pada saat perjanjian pinjam-pakai kawasan hutan untuk pertambangan dan energi. Terakhir Ayat (3) menyatakan “Uang jaminan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat berupa bank garansi”. Ayat (4) menyatakan “Besarnya uang jaminan reklamasi ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan tersendiri.”

⁹ Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 146/Kpts-II/1999 tentang Pedoman Reklamasi Bekas Tambang dalam Kawasan Hutan.

Kemudian melalui Pasal 49 (1) PP No. 76 Tahun 2008 menyatakan “Untuk menjamin keberhasilan pelaksanaan reklamasi hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48, pemegang izin penggunaan kawasan hutan wajib membayar dana jaminan reklamasi. Ayat (2) menyatakan “Besarnya dana jaminan reklamasi diusulkan oleh pemegang izin dan ditetapkan oleh menteri teknis, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya setelah mendapat pertimbangan dari Menteri. Ayat (3) menyatakan “Bentuk dana jaminan reklamasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh pemegang izin penggunaan kawasan hutan dan harus mendapat persetujuan dari menteri teknis, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.” Ayat (4) menyatakan “Ketentuan mengenai besaran, bentuk, tata cara penempatan, dan pencairan atau pelepasan dana jaminan reklamasi dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”¹⁰

Menurut keputusan ini, perusahaan pertambangan dan energi wajib menyerahkan uang jaminan reklamasi, yang diserahkan kepada bank yang ditunjuk pada saat perjanjian pinjam-pakai kawasan hutan untuk pertambangan dan energi. Uang jaminan tersebut dapat berupa bank garansi, dan besarnya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan tersendiri. Kalau mau mengomentari tentang peraturan perundangan mengenai reklamasi tersebut, penulis berpendapat masih begitu menyesalkan terhadap peraturan yang ada. Dalam beberapa contoh perusahaan tambang yang melakukan penutupan di Bab II, penulis memberikan beberapa contoh penutupan tambang yang telah terjadi sebelum adanya peraturan pemerintah ini.

Memakai payung hukum produk Keputusan Menteri Kehutanan masih menyimpan kelemahan mengenai besaran uang jaminan untuk reklamasi. Sehingga

¹⁰ PP No. 76 Tahun 2008 tentang Rehabilitasi dan reklamasi Hutan.

praktis antara tahun 1999 sampai dengan tahun 2008, perlindungan lingkungan melalui reklamasi masih dalam keadaan menunggu makhluk yang namanya “bahwa besaran akan diatur dalam peraturan perundangan-undangan khusus”. Begitu lamanya masa waktunya dan sudah pasti sudah begitu banyaknya perusahaan tambang yang telah melakukan penutupan operasi. Kemudian penulis juga kecewa lagi ketika melihat tata cara reklamasi melalui PP Tahun 2008 ini juga masih mengatakan bahwa besaran reklamasi akan ditetapkan melalui peraturan perundangan-undangan lain. Pertanyaannya apakah selamanya perusahaan tambang akan lolos hanya karena besaran pasti reklamasi masih dalam proses pembuatannya.

Dalam tawaran pengelolaan hutan lindung di sini, penulis ingin memberikan kritisi terhadap langkah *blunder* pemerintah yang mengeluarkan Perpu 1/2004 tentang Ketentuan Peralihan bagi UU 41/1999, yang akhirnya membolehkan pertambangan di hutan lindung. Alasan kuat pemerintah adalah perusahaan tersebut terlanjur diberikan kontrak oleh pemerintah untuk menambang di hutan lindung tersebut sebelum UU 41/1999 lahir. Sehingga, dengan lahirnya UU 41/1999 tersebut justru menyebabkan ketidakpastian hukum bagi perusahaan tersebut. Bila perusahaan tambang tersebut mengajukan gugatan ke arbitrase internasional, pemerintah khawatir akan mengalami kekalahan yang risikonya diharuskan membayar seluruh biaya investasi dan bunganya sebagaimana menjadi ancaman para perusahaan.

Melihat polemik hukum tersebut, penulis mempunyai kritisi sebenarnya Indonesia juga sudah jauh-jauh hari mempunyai instrumen hukum untuk menyelamatkan hutan lindung dari eksploitasi apapun yang sewenang-wenang. Indonesia telah meratifikasi Convention on Biological Diversity, concluded at Rio de Janeiro on 5 June 1992 dalam bentuk UU 5/1994 tentang Ratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati, yang mana

Pasal 7 CDB menyebutkan bahwa “Negara berkewajiban melakukan pencegahan dampak negatif dari kegiatan eksploitasi hutan,” sedangkan pasal 8 CDB menyebutkan bahwa “negara harus membangun kawasan lindung untuk tujuan konservasi kawasan”.¹¹ Dengan demikian, Indonesia juga mempunyai landasan hukum untuk menolak gugatan oleh perusahaan tambang tersebut jika sekiranya dilakukan.

B. Menjamin Hak Masyarakat Adat atas Hutan dengan Perspektif Politik Hukum HAM dan Semangat Desentralisasi.

Melihat produk peraturan perundang-undangan hutan adat dengan politik hukum HAM merupakan hal yang urgen. Masalah hutan adat tidak semata-mata cukup hanya dilihat sebagai hubungan antara hutan negara dan hutan adat. Akan tetapi, dengan memakai perspektif politik hukum HAM, penulis ingin lebih menajamkan bahwa pengakuan hutan adat merupakan indikator penting pemenuhan negara atas tanggungjawabnya mengakui hak adat. Pasal 18B yang menyatakan “ Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Dalam UU 41/1999 juga telah terdapat pengakuan hutan adat. Dengan demikian, bukan merupakan suatu yang tertolak apabila hutan adat sekalipun diperjuangkan melalui perspektif HAM. Tawaran penulis memperbaiki regulasi hutan adat haruslah melibatkan perspektif HAM dan semangat desentralisasi. Penjelasannya adalah sebagai berikut.

1. Menagih Implementasi Desentralisasi

Sampai saat ini sebenarnya telah terdapat pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Hutan Adat. Hal ini dianggap perlu untuk dilakukan dengan pertimbangan pengalaman di lapangan yang menunjukkan betapa UU 41/1999 masih

¹¹ Convention on Biological Diversity, concluded at Rio de Janeiro on 5 June 1992 dalam bentuk UU 5/1994 tentang Ratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati.

lemah melindungi hutan adat. Bahkan mengapa lebih urgen adalah karena memang persyaratan yang disebutkan dalam undang-undang sulit diterapkan. Bukan masalah penetapan prosedur pengakuannya semata yang menjadi masalah di dalam undang-undang, tetapi juga terdapat permasalahan pada masyarakatnya. Pernah terjadi saling klaim antar kelompok masyarakat terhadap suatu areal yang diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat (sebagai contoh kasus di Sanggau ketika akan diberikan KDTI).¹²

Hal semacam itu tentunya berpengaruh menyurutkan niat baik pemerintah memberikan hak kelola kepada masyarakat adat. Kira-kira kalau kita kembali kepada norma dalam UU 41/1999 sepertinya memang benar bahwa seharusnya memang hutan adat itu dikuasai oleh negara, karena pada dasarnya masyarakat adat juga tidak mampu mengelola sendiri. Tetapi kepesimisan seperti itu tidak bisa menjadi alat penguat bahwa hutan adat harus masuk dalam hutan negara. Kalaupun ada permasalahan pada saat penetapannya karena melibatkan keharmonisan masyarakat adat di bawah, maka itulah tugasnya pemerintah daerah untuk turut terlibat.

Di sinilah pentingnya prinsip otonomi daerah masuk kepada peraturan ini. Dengan adanya otonomi daerah, maka penetapan juga harus melibatkan peraturan daerah. Dengan demikian pengakuan hutan adat tidak harus menunggu surat keputusan menteri, tetapi juga bisa melibatkan pemerintah daerah. Perda tentang pengakuan masyarakat adat sebagai prasyarat diberikannya hutan adat juga sering muncul. Pada era desentralisasi nampaknya banyak tuntutan masyarakat adat agar pemerintah mengakui keberadaannya dan sekaligus menghormati serta melindungi hak-haknya atas sumber daya alam. Akan tetapi pembaharuan ini belum berjalan maksimal, karena pada kenyataannya Perda yang dikeluarkan sampai saat ini masih dapat dihitung dengan jari.

¹² Emila dan Suwito, "Diskusi Pembahasan RPP Hutan Adat", *Warta Tenure*, Nomor 4 Februari 2007, hlm. 23-24. www.wg-tenure.org. Diakses pada 1 Desember 2010.

Menyangkut Perda Pengakuan Masyarakat Adat, Menteri Kehutanan pernah menerbitkan Surat Edaran No. S.75/Menhut-II/2004 tentang Tuntutan Kompensasi/Ganti rugi oleh Masyarakat Hukum Adat yang ditujukan kepada seluruh Gubernur dan Bupati/Wali Kota. Dalam salah satu klausul surat tersebut diatur mengenai Penetapan Masyarakat hukum adat dilakukan oleh Peraturan Daerah Propinsi. Ternyata dalam perkembangannya Surat Edaran itu banyak menimbulkan kebingungan di lapangan. Salah satu kebingungannya adalah secara khusus ada pada poin 2 mengenai mengakomodasi tuntutan oleh masyarakat hukum adat.

Bagian-bagian dari poin tersebut yang perlu dikaji adalah sebagai berikut:

- a. Apabila di wilayah Saudara terdapat tuntutan oleh masyarakat hukum adat di dalam kawasan hutan yang selama ini telah dibebani dengan Hak Pengusahaan Hutan/Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK), maka terhadap permohonan atau tuntutan tersebut perlu sebelumnya dilakukan penelitian oleh pakar hukum adat, tokoh masyarakat yang ada di daerah yang bersangkutan, instansi atau pihak lain yang terkait serta memperhatikan aspirasi masyarakat setempat untuk menentukan apakah permohonan yang bersangkutan masih merupakan masyarakat hukum adat atau bukan.

Penelitian tersebut harus mengacu kepada kriteria keberadaan masyarakat hukum adat sebagaimana ditentukan dalam penjelasan Pasal 67 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999.

- b. Untuk menetapkan hutan negara sebagai hutan adat yang pengelolaannya diserahkan kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*) setempat, Bupati/Walikota melakukan pengusulan hutan negara tersebut untuk ditetapkan sebagai hutan adat dengan memuat letak, luas hutan serta peta hutan adat yang diusulkan kepada Menteri Kehutanan dengan rekomendasi Gubernur, dengan ketentuan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada (*de facto*) dan diakui keberadaannya (*de yure*).
- c. Apabila berdasarkan hasil penelitian permohonan tersebut memenuhi syarat, maka agar masyarakat hukum adat tersebut dapat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi.
- d. Peraturan Daerah tentang keberadaan masyarakat hukum adat selanjutnya disampaikan kepada Menteri Kehutanan untuk diajukan permohonan penetapannya sebagai hutan adat. Atas permohonan tersebut Menteri Kehutanan dapat menerima atau menolak penetapan hutan adat.

- e. Apabila berdasarkan permohonan tersebut Menteri Kehutanan dapat menerima maka akan ditetapkan hutan adat untuk masyarakat yang bersangkutan.¹³

Berdasarkan surat edaran tersebut, ini tentunya menunjukkan bahwa kewenangan menetapkan suatu daerah sebagai hutan adat merupakan kewenangan Gubernur. Bupati/Wali Kota hanya sebagai pengusul. Ini menjadi masalah dengan beberapa fakta yang telah terjadi. Berdasarkan pengalaman pada sejumlah daerah, terdapat masyarakat hukum adat yang wilayahnya berada pada satu wilayah kabupaten. Pada daerah-daerah ini, pihak-pihak yang terlibat berkeinginan agar pengukuhan keberadaan masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten, namun terbentur dengan Surat Edaran Menhut ini, sehingga proses di lapangan berhenti karena Pemerintah Kabupaten merasa tidak punya wewenang, sementara di sisi lain Pemerintah Provinsi merasa hal ini merupakan wewenang Kabupaten karena wilayah adminstrasinya tidak lintas kabupaten. Artinya, permasalahannya hanya pada redaksi kata.

Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan No. 41/1999 beserta penjelasannya menyebutkan bahwa pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Penggunaan istilah Peraturan Daerah untuk mengantisipasi dua kemungkinan yang akan terjadi, yakni bahwa masyarakat hukum adat yang akan dikukuhkan berada dan memiliki wilayah dalam satu kabupaten/kota atau berada dan memiliki wilayah pada lintas kabupaten/ kota. Dengan demikian istilah Peraturan Daerah pada Pasal tersebut seharusnya segera dipertegas bahwa pengesahan cukup dengan Gubernur untuk yang lintas kabupaten, sedangkan pengesahan cukup Bupati/Wali Kota jika wilayahnya dalam satu kabupaten.

Berdasarkan UU No. 32/2004 dan PP No. 25/2005, urusan yang tidak lintas kabupaten/kota, menjadi kewenangan Kabupaten/Kota. Sementara urusan yang lintas

¹³ Surat Edaran No. S.75/Menhut-II/2004 tentang Tuntutan Kompensasi/ Ganti rugi.

Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Provinsi. Dari sisi efektivitas dan efisiensi, pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat yang berada dan memiliki wilayah dalam satu kabupaten/kota, lebih baik ditetapkan oleh peraturan daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian tidak perlu menunggu penetapan dari Pemerintah Provinsi seperti yang dikehendaki Surat Edaran Tersebut. Menyaratkan penetapan harus pada wewenang Gubernur saja sesungguhnya, bagi penulis masih menaruh keberatan. Meskipun telah ditetapkan oleh Gubernur, tetapi tidak diterima oleh Menteri Kehutanan, maka ujung-ujungnya hutan adat juga tidak bisa diakui.

Penulis berpendapat bahwa langkah perlindungan hutan adat melalui surat edaran tersebut hanya sebagian kecil dari persoalan sesungguhnya. Dalam butir-butir peraturan di dalamnya, surat edaran tersebut memang sejak semula masih terbatas memprioritaskan kepada Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK). Padahal kalau mau diteliti lebih dalam, hak masyarakat adat atas hutan adat yang rusak karena pertambangan jauh lebih menghebohkan. Dilihat dari politik hukumnya, keterbatasan ini juga tidak lepas dari kepentingan patron antara pemerintah dengan perusahaan tambang. Perusahaan kayu secara umum tidak sekuat *lobi politik*-nya dengan perusahaan tambang. Di samping itu, penulis juga melihat bahwa persoalan pengakuan dan penetapan ini semakin menemukan titik terangnya apabila kita melihat kontrak karya dalam hal pembagian keuntungan. Pusat tidak bisa melepaskan begitu saja kewenangannya memberikan pengesahan karena faktor porsi keuntungan yang diterima pusat lebih besar dari porsi keuntungan yang diberikan kepada daerah.

2. Menuntut Hak Asasi Atas Hutan dan Menghadang Keserakahan Korporasi

Negara kita memang kaya akan sumber daya hutan, tapi malangnya negara ini tidak mempunyai banyak dana dan teknologi untuk mengelola hamparan hutan hijau ini secara baik. Alih-alih memikirkan dan mengambil kebijakan agar hutan ini bisa dikelola agar semakmur-makmurnya untuk rakyat, negara ini justru kedodoran dalam penyediaan dana investasi dan penyediaan teknologi. Jawaban dari kelemahan semua ini adalah menyerahkan hutan agar bisa dikelola oleh MNC (*multinational corporation*).

Sejumlah regulasi dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengamankan aktifitas korporasi baik nasional maupun internasional dengan segala labelnya, seperti yang terkenal dengan lisensi Hak Penguasaan Hutan. Sejak itu, meminjam istilah San Afri Awang, hutan dan masyarakat sekitar hutan mulai mendapat tekanan luar biasa dan sampai pertengahan tahun 1980-an terjadi puncak *boom kayu* yang sekaligus diikuti dengan dampak negatif yang memilukan yaitu deforestasi, kerusakan dan pelecehan terhadap hak-hak masyarakat lokal terhadap SDAH yang secara historis, sosiologis dan *mythology* memiliki fungsi *common property* (CP) dalam arti asset dan pemanfaatan, bahkan di beberapa tempat telah terjadi proses “dehumanisasi”.¹⁴

Memang segala upaya untuk menutupi kerusakan dan pelanggaran hak masyarakat di sekitar hutan, baik masyarakat adat maupun biasa, tetap diteoritisasikan sekedar untuk meredam suasana. Istilah-istilah semacam *corporate social responsibility* sengaja dipublikasikan lewat undang-undang. Karena memang sifatnya *volunter*, maka niat baik ini belum maksimal untuk dilakukan. Tekanan dari pemerintah juga masih langka untuk urusan ini. Perusahaan menikmati kesempatan ini. Di luar jeratan hukum, mental oknum pejabat tertentu juga turut menyuburkan persekongkolan hitam untuk membiarkan pencemaran lingkungan.

¹⁴ San Afri Awang, *Politik Kehutanan Masyarakat...* hlm. 46.

Merubah dan mengganti peraturan perundang-undangan adalah senjata pemerintah untuk mengamankan kepentingannya. UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979 adalah peraturan yang secara sistematis telah mempercepat luntur dan hilangnya peraturan adat di tengah masyarakat adat. Inilah mengapa konsep koperasi yang ingin dibawa oleh Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 677/Kpts-II/1998 hanyalah peraturan yang kesekian kalinya untuk meredam suasana agar terlihat seperti ada perhatian bagi masyarakat adat untuk mengurus hutannya. Konsep realokasi dan redistribusi lahan hutan, sekalipun ada “iming-iming” tentang koperasi boleh menjadi pelaku perusahaan hutan, tetapi secara substansial dan prinsipil koperasi tidak memecahkan masalah, karena aset masih menjadi milik negara bukan menjadi milik rakyat. Koperasi dalam hal ini hanya sebagai *policy instrument*, bukan tujuan.¹⁵

Paradigma bahwa hutan adat adalah hutan negara ini perlu dibongkar. Melalui paradigma ini maka mengakar bahwa hutan adat adalah hutan pemberian dari negara kepada masyarakat. Celaknya apabila ternyata oknum pemerintah telah bersekongkol dengan korporasi untuk hanya mengeruk kekayaan alamnya semata. Pendekatan politik korporasi dan “state” (negara) menghendaki semakin menguatnya peran negara dalam negara bangsa. Dalam catatan San Afri Awang, melalui perspektif tingkah laku teori politik ini, UU 41/1999 dibuat atas inisiatif Departemen Kehutanan dan Perkebunan (sekarang Kementerian Kehutanan) dalam kerangka pemerintah sebagai *status quo* dan cenderung mempertahankan kehendak sendiri. Pasal-pasal yang berkaitan dengan masyarakat, peran masyarakat dalam pengelolaan hutan ditetapkan oleh pemerintah sendiri dan pengalaman-pengalaman yang dimiliki oleh masyarakat tidak menjadi

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 47.

masukannya penting dalam UU 41/1999 misalnya tentang perdebatan hutan adat dan masyarakat adat.¹⁶

C. Tawaran Penegakan Hukum Atas Pencemaran Lingkungan Berperspektif Politik Hukum HAM

Selama ini yang berkembang adalah kesadaran bahwa masalah pencemaran lingkungan adalah masalah antara pemegang kontrak dengan pemberi kontrak. Dalam hal pencemaran lingkungan karena perusahaan tambang, maka urusan seperti ini seolah hanya masalah antara kontraknya perusahaan tambang dengan pemerintah cq. Kementerian lingkungan Hidup/Kementerian ESDM. Kesadaran seperti ini lebih-lebih sangat membahayakan apabila telah menjadi norma dalam suatu undang-undang. Lihat saja dalam beberapa persyaratan pemberian izin pinjam pakai hutan lindung sekaligus pembuangan *tailing* (limbah tambang) ke laut.

Izin sudah bisa turun dengan cukup persetujuan pemerintah dalam bidang lingkungan hidup. Prosedur semacam itu sungguh sangat mereduksi posisi masyarakat, dalam hal ini sebagai manusia yang juga turut akan diancam hak asasinya atas lingkungan sehat karena pertambangan semacam itu. Urusan pemberian izin tambang seharusnya tidak hanya dilihat dari faktor terpenuhinya analisis bahwa pertambangan tersebut akan mendongkrak devisa nasional. Izin pertambangan juga harus dilihat bahwa tambang juga akan sangat mempengaruhi jaminan hak asasi manusia atas lingkungan sehat.

Permasalahan seperti ini pulalah yang bisa penulis lihat dalam menangani penafsiran hukum yang dipakai hakim dalam mengadili gugatan pemerintah cq.

¹⁶ *Ibid*,...hlm. 48-49.

Kementerian Lingkungan Hidup kepada PT NMR atas pencemaran Teluk Buyat. Apa yang dilakukan Kementerian Lingkungan Hidup dengan melakukan gugatan sudah merupakan pelaksanaan tugas pemerintah untuk memenuhi Hak Asasi bagi Rakyatnya atas lingkungan hidup yang sehat. Langkah pemerintah tersebut juga sudah mempunyai legitimasinya melalui UU Lingkungan Hidup yang sudah ada pada saat itu. Dengan demikian telah tidak terdapat permasalahan dengan prosedur semacam itu.

Permasalahan muncul ketika di dalam proses pengadilan. Majelis hakim ternyata menolak gugatan tersebut karena berpendapat bahwa masalah yang menimpa dengan Newmont tersebut hanyalah masalah kontrak karya. Sebagai contoh, bahwa ketika Newmont dalam kontraknya berjanji akan berusaha tidak sampai mencemari lingkungan Teluk Buyat, akan tetapi ternyata operasi yang dilakukan oleh Newmont tetap mencemari Teluk Buyat, hal ini tidak serta merta bisa diajukan gugatan melalui perdata. Ini hanyalah masalah bahwa tindakan Newmont menyalahi kontraknya. Dengan demikian penyelesaiannya harus melalui badan arbitrase.

Di sinilah, penulis menemukan bahwa telah terjadi reduksi penafsiran yang luar biasa oleh Hakim. Secara kasat mata berarti hakim melihat permasalahan pencemaran ini hanya antara hubungan pemerintah dan perusahaan tambang. Padahal yang merasakan beban derita dari adanya pencemaran tersebut tidak hanya pemerintah, tetapi justru rakyatnya. Kontrak karya tersebut seharusnya tidak hanya dilihat sebagai sesuatu yang menjamin antara kepentingan pemerintah dan perusahaan tambang. Justru kepentingan pemerintah adalah kepentingan untuk melindungi hak masyarakatnya secara keseluruhan.

Memang upaya negara untuk memenuhi (*to fulfill*) hak atas lingkungan oleh rakyat telah dilaksanakan melalui Guagatan Kementerian Lingkungan Hidup pada

tanggal 9 Maret 2005 dengan Perkara Nomor: 94/Pdt/G/2005/PN Jakarta selatan. Pada tanggal 29 Nopember 2005 dibacakan putusan atas perkara ini dnegan kesimpulan sebagai berikut:

1. Majelis hakim mengabulkan eksepsi kompetensi absolut tergugat;
2. menyatakan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tidak berwenang memeriksa dan mengadili guagtan (pemerintah) penggugat;
3. menghukum penggugat untuk mebayar biaya perkara yang ditaksir sejumlah Rp. 464.000.¹⁷

Melalui pendekatan politik hukumHAM ini, penulis ingin mengkritisi putusan tersebut secara akademik. Hal yang perlu disorot adalah ternyata majelis hakim telah mengabaikan aspek perdata lingkungan hidup. Padahal mengingat sumberdaya alam dan lingkungan hidup Indonesia tidak hanya untuk kepentingan pemerintah selaku pemberi kontrak dan perusahaan sebagai penerima kontrak, tetapi juga menyangkut hajat hidup orang banyak. Karena UULH mencantumkan *strict liability* (tanggung jawab mutlak) dalam Pasal 35 dan tidak dalam Pasal 41 mengenai pidana, maka sementara hanya diterapkan dalam gugatan perdata. Pengertian bertanggung jawab secara mutlak atau *strict liability*, yakni unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembuktian pembayaran ganti kerugian. Ketentuan ayat ini merupakan *lex specialis* dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum pada umumnya. Besarnya nilai ganti rugi yang dapat dibebankan terhadap pencemar atau perusak lingkungan hidup menurut pasal ini dapat ditetapkan sampai batas tertentu. Yang dimaksud dengan sampai batas tertentu adalah jika penetapan peraturan

¹⁷ Dikutip dari Titus Pekei, *Evaluasi Aspek Perdata Penegakan Hukum Lingkungan (Studi Kasus: PT. Newmont Minahasa Raya, Manado, Propinsi Sulawesi Utara* (Tesis Pascasarjana Ilmu Lingkungan, Universitas Indonesia, 2007).

perundang-undangan yang berlaku, ditentukan keharusan asuransi bagi usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan atau tersedia dana lingkungan hidup.¹⁸

Proses penyelesaian sengketa litigasi antara KLH dan PT NMR menjadi preseden buruk sebab tanpa prediksi sebelumnya telah berakhir secara non litigasi. Penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan tidak sejalan dengan gugatan litigasi, akan tetapi hakim ketua dan anggota berinisiatif untuk mendukung atas eksepsi kompetensi absolut tergugat. Itulah maka, melalui perspektif politik hukum HAM di sini, penulis ingin mempertegas bahwa gugatan yang dilakukan oleh pemerintah tidak hanya masalah penyelesaian sengketa kontrak karya. Tetapi apa yang dilakukan di sini merupakan gugatan perdata dengan asas pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*). Asas ini telah diakomodir dalam 35 UU 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 35 sebagai payung hukum atas asas tanggungjawab mutlak. Lebih lengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Selanjutnya Pasal 35 menyatakan “(1) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.”

Bila kita hendak menginterpretasi Pasal 35 tersebut, maka bisa diambil pengertian bahwa setiap perusahaan yang mencemari lingkungan mempunyai kewajiban, yakni harus bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang ditimbulkan. Pasal 35 ini menerapkan asas tanggung jawab mutlak secara terbatas, yakni hanya pada sengketa lingkungan akibat kegiatan usaha yang: 1) menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup; 2) menggunakan bahan berbahaya dan beracun (B-3);

¹⁸ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005) hlm. 90-91.

dan/atau 3) menghasilkan B-3.¹⁹ Pertanggungjawaban tersebut dengan kewajiban membayar ganti kerugian secara langsung dan seketika pada saat terjadi pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Kata secara langsung dan seketika berarti ganti kerugian dilakukan pada saat itu juga tanpa menunggu upaya hukum banding atau kasasi.

Santosa sebagaimana dikuti Titus menyatakan bahwa beberapa prinsip yang harus ada dalam gugatan *strict liability* adalah: 1) penyebab pencemaran lingkungan hidup adalah kegiatan dan/atau usaha yang menimbulkan dampak dampak besar maupun kecil tetapi sama berbahayanya, di mana pencemaran tersebut menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun; 2) subyek gugatan adalah penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan; dan c) unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian.²⁰

Maksudnya penggugat tidak perlu membuktikan sendiri ini memang agak membingungkan. Seolah-olah dengan demikian gugatan yang diajukan dan putusan yang akan diberikan hakim tanpa membawa bukti. Menurut penafsiran penulis, maksudnya adalah bukannya tidak ada bukti sama sekali. Penggugat tidak perlu memberikan bukti sendiri karena pada umumnya pada masalah pencemaran lingkungan pasti ada pihak yang menguji secara ilmiah bahwa telah terjadi pencemaran. Biasanya adalah lembaga berwenang yang kompeten. Penggugat bisa menggunakan data tersebut, seperti halnya dalam kasus gugatan tersebut Kementerian Lingkungan Hidup menggunakan data dari tim teknis yang independen untuk menguji pencemaran Teluk Buyat.

¹⁹ Patra M. Zen dan Daniel Hutagalung (ed), *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia* (Jakarta: kerjasama AusAid, YLBHI, PSHK dan IALDF, 2006), hlm. 228

²⁰ Titus Pekei, *Evaluasi Aspek Perdata Penegakan Hukum Lingkungan...* hlm. 24

Itulah mengapa penulis ingin melakukan perombakan penafsiran yang dilakukan oleh majelis hakim. Sebab penafsiran ini maka menyebabkan politik hukum HAM untuk memenuhi (*to fulfill*) hak rakyat atas lingkungan hidup yang baik menjadi terkendala. Salah satu prinsip yang ingin penulis gunakan menjadi sarana analisis adalah *lex specialis derogat legi generali*. Hukum khusus mengesampingkan hukum umum. Dalam tafsiran terhadap perdebatan antara unsur gugatan perdata dengan sengketa kontrak tersebut, tidak tepat untuk mengesampingkan pasal lingkungan yang mengatur gugatan perdata dengan lebih memenangkan perjanjian kontrak karya. Di sini penulis tidak menyetujui apabila semangat undang-undang penyelesaian sengketa berada di atas Pasal 35 UU Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Justru dengan dimasukkannya ketentuan pasal lingkungan hidup di dalam kontrak karya tersebut menghasilkan prinsip *lex specialis derogat generali*. Pasal lingkungan hidup tersebut justru harus menjadi ketentuan khusus yang bisa merontokkan hegemoni pemahaman bahwa urusan antara pemerintah dengan PT NMR hanya dalam batasan masalah kontrak karya. Justru dengan demikian, kontrak karya tersebut harus lebih mendahulukan urusan lingkungan hidup.

Gugatan pemerintah (KLH) terhadap PT NMR dan Presiden Direkturnya mendapat payung hukumnya dalam rangka melaksanakan kepentingan pengelolaan, pengawasan dan penegakan hukum lingkungan hidup dengan adanya pencemaran yang dihasilkan sebab adanya konsesi pertambangan. Operasi tambang PT NMR telah menghasilkan, menimbulkan dampak besar yang membahayakan kesehatan warga di sekitar Teluk Buyat dan sekaligus mengganggu perekonomiannya.

Apa yang menjadi penyesalan penulis dalam kasus ini adalah karena sudah begitu banyak pasal yang memperkuat posisi gugatan KLH, tetapi ternyata terhadang satu

pasal. Pertama seperti penulis sebutkan melalui UU 23/1997 tentang PLH. Kedua melalui PP 18 tahun 1999 jo. PP No. 85/1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3); serta Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. Pasal 7 Ayat 1 PP 27/1999 menyatakan bahwa analisis mengenai dampak lingkungan hidup yang merupakan syarat sahnya izin kegiatan adalah dikeluarkan oleh pejabat.²¹

PP No. 19/1999 tentang Pencemaran dan/atau Perusakan Laut Pasal 18 Ayat 1 menyatakan “bahwa setiap orang atau penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang dilakukan, yang melakukan dumping (pembuangan limbah) ke laut, wajib mendapat izin menteri.”²² Dasar berikutnya adalah perjanjian kontrak karya Pasal 26 ayat (1) dan (2). Ayat 1 menyatakan bahwa “kontrak karya tersebut, pada pokoknya mengharuskan perusahaan, sesuai dengan undang-undang peraturan-peraturan lingkungan hidup dan suaka alam yang berlaku di Indonesia, melakukan kegiatannya sedemikian rupa untuk mengendalikan pemborosan dan kehilangan sumber daya alam, melindungi sumber daya alam terhadap kerusakan yang tidak perlu dan mencegah pencemaran dan pengotoran lingkungan. Ayat (2) menyatakan bahwa “kontrak karya tersebut ditentukan bahwa PT NMR harus memasukkan ke dalam studi kelayakan setiap operasi pertambangannya Suatu Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL) untuk menganalisis pengaruh yang mungkin timbul akibat operasinya terhadap tanah, air, udara, sumber daya, biologis dan pemukiman penduduk.”²³

Celaknya, semua dasar di atas dimentahkan hanya dengan berdasarkan Pasal 3 dan 11 UU No. 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Pasal 3 menyatakan bahwa “Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk mengadili sengketa para pihak yang telah terikat dalam perjanjian arbitrase. Pasal 11 Ayat (1)

²¹ PP 27/1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.

²² PP 19/1999 tentang Pencemaran dan/atau Perusakan Laut.

²³ Kontrak Karya PT. NMR dengan Pemerintah.

menyatakan “Adanya suatu perjanjian arbitrase tertulis meniadakan hak para pihak untuk mengajukan penyelesaian sengketa atas benda yang termuat dalam perjanjiannya ke Pengadilan Negeri.” Pasal 11 Ayat (2) menyatakan bahwa “Pengadilan Negeri wajib menolak dan tidak akan campur tangan di dalam suatu penyelesaian sengketa yang telah ditetapkan melalui arbitrase kecuali dalam hal-hal tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang ini”.²⁴

Apa yang ingin penulis sampaikan mengenai penyelesaian pencemaran lingkungan melalui gugatan perdata dalam perspektif hukum HAM sebagai berikut. Penulis mempunyai pandangan bahwa sudah seharusnya pencemaran lingkungan tidak bisa dilihat hanya sebagai “pelanggaran” oleh perusahaan tambang kepada kontrak karya antara mereka dengan pemerintah. Perkara pencemaran tidak bisa ditafsirkan hanya sekedar *wantprestasi* perusahaan kepada pemerintah. Artinya, pencemaran lingkungan tidak hanya merugikan pemerintah sehingga yang terlanggar sekedar kontrak karya. Pencemaran lingkungan harus juga dilihat sebagai pelanggaran atas hak masyarakat untuk menikmati lingkungan yang sehat. Barangkali penafsiran seperti ini akan sulit kalau hanya dilihat dari perspektif bisnis. Inilah pentingnya perspektif politik hukum HAM.

²⁴ UU 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Bab VI

Penutup

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan panjang lebar di depan, penulis mempunyai kesimpulan sebagai berikut:

1. Mengenai paradigma politik hukum kehutanan dan hutan adat dilihat dari perspektif politik hukum HAM sebagai berikut:
 - a. Hutan –terutama hutan lindung– mempunyai peran penting memitigasi pemanasan global karena kemampuannya menyerap karbon. Pemanasan global menjadi mempunyai multiple dampak buruk, terutama ancaman bagi kelangsungan hidup manusia. Itulah mengapa Pasal 28H (1) UUD 1945, Pasal 9 (3) UU 39/1999 tentang Pokok HAM dan Pasal 65 (1) UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah menyatakan bahwa lingkungan hidup merupakan bagian dari HAM. Akan tetapi, realisasi pengakuan (*to respect*) tersebut terhenti dengan adanya peraturan-perundangan di bawahnya yang justru tidak melakukan perlindungan (*to protect*) terhadap lingkungan. Hal ini terlihat dengan pembolehan tambang di hutan lindung di Pasal 83A Perpu No. 1/2004 tentang Ketentuan Peralihan bagi UU 41/1999 (tentang Kehutanan) yang kemudian menjadi UU 19/ 2004. Judicial review atas pasal ini juga ditolak dengan putusan perkara No. 003/PUU-III/2005. Izin menambang di hutan lindung diperkuat Keppres 1/2004 tentang izin bagi 13 Perusahaan di Hutan Lindung, Permenhut 14/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan, PP No. 2/2008 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kegiatan Kehutanan. Kenyataannya setelah pertambangan selesai banyak meninggalkan lubang tanpa reklamasi. Sulit sekali atau bahkan tidak ada hutan yang

kembali seperti semula. Dengan demikian, kerusakan ini sama dengan merusak potensi hutan untuk menjaga siklus karbon dan juga *sustainable environment* umat manusia. Paradigmanya adalah korporatisme.

- b. Kondisi serupa juga terjadi dalam hutan adat. Pasal 18B UUD 1945 dan Pasal 6 UU 39/1999 tentang Pokok HAM mengakui entitas adat, termasuk bila ditafsirkan lebih lanjut mengenai entitas pengelolaan hutan adat. Akan tetapi, nasibnya hanya berhenti pada *to respect*. Ini bisa dilihat dengan produk perundang-undangan lain yang menyatakan hutan adat adalah hutan negara Pasal 1, Pasal 5 (1, 2, 3, 4) UU 41/1999 tentang Kehutanan. Selain itu potensi pengabaian hutan adat adalah Pasal 32 UU 11/1967 tentang Pokok Pertambangan; Pasal 1 (1), 4, 5 (1), 9 Permenhut No: P. 58/Menhut-II/2009 tentang Penggantian Nilai Tegakan dari Izin Pemanfaatan Kayu dan/atau dari Penyiapan Lahan dalam Pembangunan Hutan Tanaman. Paradigma pengaturan hutan adat tersebut menempatkan hutan adat sebagai pemberian (*granting*) bukan sebagai pengakuan (*recognition*). Alasannya adalah hutan menyangkut masalah pertambangan, sementara keuntungan pertambangan memang diperuntukkan kepada pusat. Inilah mengapa pengesahan hutan adat harus oleh Kementerian Kehutanan dan Gubernur hanya sebagai pengusul sebagaimana Surat Edaran No. S.75/Menhut-II/2004 tentang Tuntutan Kompensasi/Ganti rugi.
2. Pasal 34 dan 35 UU 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; Pasal 21 (2) PP 19/1994 tentang pengolahan limbah Bahan Beracun Berbahaya (B3); Pasal 3, 40 (1), 47 (1) PP 18/1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Pengelolaan Limbah B3); Pasal 18 (1) PP 19/1999 tentang Pencemaran dan/atau Perusakan Laut; perjanjian kontrak karya Pasal 26 ayat (1) dan (2) memberikan wewenang hukum bagi pemerintah melakukan gugatan atas pencemaran lingkungan. Dengan dasar hukum ini, pemerintah cq. Kementerian Lingkungan Hidup menggugat NMR atas pencemaran

lingkungan. Akan tetapi negara ini juga mempunyai peraturan sendiri untuk menghalangi niat baiknya sendiri, yakni Pasal 3 dan 11 UU 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa yang tidak memberi wewenang hukum Pengadilan Negeri untuk mengadili sengketa para pihak yang telah terikat dalam perjanjian. Gugatan tersebut ditolak karena hakim menganggap masalah yang dipikul PT NMR adalah masalah kontrak karya sehingga penyelesaiannya harus di luar pengadilan. Apabila gugatan perdata tersebut diterima tentunya perspektif politik hukum HAM akan sangat tajam. Di sini, pemerintah bertindak untuk kepentingan rakyat menuntut ganti rugi kepada PT NMR atas tindakannya yang mencemari teluk buyat. Lagi-lagi karena korporatisme.

3. Model politik hukum yang seharusnya dirumuskan sebagai berikut:

- a. Untuk masalah kehutanan maka harus dicanangkan serius perubahan dari korporatisme *an sich* kepada konservasi. Penulis tidak ingin bersifat ekstrim dengan langsung menutup semua tambang. Politik hukum yang ingin penulis tawarkan di sini justru berangkat untuk membenahi segalanya. Pertama pemerintah harus dengan konsisten mengimplementasikan secara maksimal dari PP 76/2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan, Kepmen Kehutanan dan Perkebunan No 146/Kpts-II/1999 tentang Pedoman Reklamasi Bekas Tambang dalam Kawasan Hutan, Permenhut No. P. 30/Menhut-II/2009 tentang Penggantian Nilai Tegakan dari Izin Pemanfaatan Kayu dan/atau dari Penyiapan Lahan dalam Pembangunan Hutan Tanaman, Permenhut No. P. 68/Menhut-II/2008 tentang Penyelenggaraan *Demonstration Activities* Pengurangan Emisi Karbon Dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD), dan Permenhut No. P.36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD) yang semuanya mengatur tentang tentang tentang rehabilitasi, reklamasi, pengurangan emisi dari deforestasi. Termasuk mengharuskan perusahaan tambang membayar jaminan

reklamasi tepat waktu dan melakukan reklamasi sesuai janji. Selain itu, Indonesia juga harus konsisten menegakkan UU 5/1994 tentang Ratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati tentang kewajiban negara menyediakan hutan lindung.

- b. Model peraturan hutan adat juga harus banyak didobrak. Pertama-tama, paling tidak perombakan ini harus melalui konsistensi desentralisasi. Berdasarkan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa setiap daerah mempunyai otoritas mengelola daerahnya masing-masing. Dengan demikian pemberian hutan adat tidak sesulit sebagaimana Surat Edaran No. S.75/Menhut-II/2004 tentang Tuntutan Kompensasi/ Ganti rugi. Menyaratkan penetapan harus pada wewenang Gubernur saja sesungguhnya, bagi penulis masih menaruh keberatan. Meskipun telah ditetapkan oleh Gubernur, tetapi tidak diterima oleh Menteri Kehutanan, maka ujung-ujungnya hutan adat juga tidak bisa diakui. Di samping itu, yang penting lagi perubahan paradigma dari *granting* ke *recognition*.
- c. *Ketiga*, mengenai putusan tersebut, hal yang perlu disorot adalah seharusnya sumberdaya alam dan lingkungan hidup Indonesia tidak hanya untuk kepentingan pemerintah selaku pemberi kontrak dan perusahaan sebagai penerima kontrak, tetapi juga menyangkut hajat hidup orang banyak. Salah satu prinsip sebagai alat analisisnya adalah *lex specialis derogat legi generali*. Dalam tafsirannya, tidak tepat untuk mengesampingkan pasal lingkungan yang mengatur gugatan perdata dengan lebih memenangkan perjanjian kontrak karya karena pada dasarnya Pasal 35 UU 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup mencantumkan *strict liability* (tanggung jawab mutlak). Pasal 35 sebagai payung hukum atas asas tanggungjawab mutlak. Penafsiran yang digunakan memutuskan Perkara Nomor: 94/Pdt/G/2005/PN Jakarta selatan telah menyebabkan politik hukum HAM untuk memenuhi (*to fulfill*) hak rakyat atas lingkungan hidup yang baik menjadi terkendala. Pasal lingkungan hidup

tersebut justru harus menjadi ketentuan khusus yang bisa merontokkan hegemoni pemahaman bahwa urusan antara pemerintah dengan PT NMR hanya dalam batasan masalah kontrak karya. Justru dengan demikian, kontrak karya tersebut harus lebih mendahulukan urusan lingkungan hidup. Pencemaran lingkungan tidak bisa dilihat hanya sebagai “pelanggaran” oleh perusahaan tambang kepada kontrak karya antara mereka dengan pemerintah. Perkara pencemaran tidak bisa ditafsirkan hanya sekedar *wantprestasi* perusahaan kepada pemerintah. Artinya, pencemaran lingkungan tidak hanya merugikan pemerintah sehingga yang terlanggar sekedar kontrak karya. Pencemaran lingkungan harus juga dilihat sebagai pelanggaran atas hak masyarakat untuk menikmati lingkungan yang sehat. Barangkali penafsiran seperti ini akan sulit kalau hanya dilihat dari perspektif bisnis. Inilah pentingnya perspektif politik hukum HAM.

B. Saran

Masalah tumpang tindih peraturan perundang-undangan memang tidak bisa dihindarkan dan bukan barang baru di negeri ini. Ini disebabkan, selain karena banyaknya peraturan perundang-undangan, juga disebabkan konfigurasi politik hukumnya. Konstitusi dan undang-undang pokok tertentu sengaja dibuat sebaik mungkin. Akan tetapi, undang-undang turunannya, Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden bahkan Keputusan Menteri tidak selamanya bisa konsisten dengan konstitusi dan undang-undang pokok. Untuk itulah membentuk Tim Pengkaji peraturan perundang-undangan dalam satu bidang tertentu, seperti kehutanan dan pencemaran lingkungan, sama urgennya dengan memperbaiki kualitas pembuatan undang-undang. Presiden pernah melakukan upaya ini dengan mengeluarkan Keputusan Presiden RI No 48 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Pelaksanaan *Landreform*. Akan tetapi, hasilnya belum dirasakan maksimal sampai sekarang.

Selain tentang pentingnya harmonisasi semangat antar putaran perundang-undangan di atas, pembangunan dan penegakan hukum di negeri ini juga harus berjuang ekstra keras melepaskan diri dari penjajahan korporasi asing. Penjajahan ini juga disebabkan karena ketergantungan bangsa ini kepada mereka melalui sangkut paut keterpaksaan berhutang dan kewajiban membayarnya. Lembaga donor bisa menekan negara ini dengan perundang-undangan yang harus sesuai dengan kepentingan mereka. Sementara para korporasi asing juga bisa berlindung di balik kekuatan lembaga donor tersebut agar bisa melobi pemangku kebijakan negara ini agar tetap melindungi aset mereka.

Daftar Pustaka

1. Peraturan Perundang-undangan

- Convention on Biological Diversity*, concluded at Rio de Janeiro on 5 June 1992.
- ILO Convention No. 169 *concerning Indigeneous and Tribal Peoples in Independent Countries*.
- ILO Convention No.107 *concerning the Protection and Integration of Indigenou and Other Tribal and Semi-Tribal Population in Independent Countries*.
- KepMen No. 191/2004 tentang Pembentukan Tim Penanganan Kasus Pencemaran dan/atau Perusakan Lingkungan Hidup di Desa Buyat Pantai dan Desa Ratatotok.
- Keppres 1/2004 tentang izin bagi 13 Perusahaan di Hutan Lindung.
- Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 146/Kpts-II/1999 tentang Pedoman Reklamasi Bekas Tambang dalam Kawasan Hutan.
- Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 677/Kpts-II/1998 tentang Pemeberian Izin Masyarakat Adat Mengelola Hutan dalam Bentuk Koperasi.
- Keputusan Menteri Kehutanan No. 47/Kpts-II/1998 tentang Penetapan Kawasan Hutan Adat di Lampung.
- Keputusan Presiden RI No 48 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijaksanaan dan Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Pelaksanaan *Landreform*.
- Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
- Kontrak Karya PT. NMR dengan Pemerintah.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 58/Menhut-II/2009 tentang Penggantian Nilai Tegakan dari Izin Pemanfaatan Kayu dan/atau dari Penyiapan Lahan dalam Pembangunan Hutan Tanaman.
- Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Tanah Adat.
- Permenhut 14/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.
- Permenhut No. P. 30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD).
- Permenhut No. P. 68/Menhut-II/2008 tentang Penyelenggaraan *Demonstration Activities* Pengurangan Emisi Karbon Dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD).
- Permenhut No. P.36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon Pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung.
- Perpu No. 1/2004 tentang Ketentuan Peralihan bagi UU 41/1999.
- PP No. 18/1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Pengelolaan Limbah B3).

PP No. 19/ 1994 tentang pengolahan limbah Bahan Beracun Berbahaya (B3).
PP No. 19/1999 tentang Pencemaran dan/atau Perusakan Laut.
PP No. 2/2008 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kegiatan Kehutanan.
PP No. 27/1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.
PP No. 6/ 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi.
PP No. 76/ 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan.
Putusan Perkara Nomor 003/PUU-III/2005 mengenai Pengujian UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi UU.
Surat Edaran No. S.75/Menhut-II/2004 tentang Tuntutan Kompensasi/ Ganti rugi.
TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Azasi Manusia.
The Draft of United Nations Declaration on *Indigenous People's Rights* yang telah disahkan pada 29 Juni 2006.
The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) tahun 1966 dan UU No. 11/2005 tentang Pengesahannya menjadi undang-undang.
UU 5/1960 tentang ketentuan pokok Agraria.
UU No. 5/1967 tentang Kehutanan.
Universal Declaration of Human Rights Year 1948.
UU No. 11/1967 tentang Pertambangan.
UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
UU No. 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
UU No. 32/ 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
UU No. 39/1999 tentang Ketentuan Pokok HAM.
UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.
UU No. 5/1967 tentang Kehutanan.
UU No. 5/1994 tentang Ratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati.
UUD 1945.

2. Buku-buku

Aliansi untuk Penolakan Alih Fungsi Kawasan Lindung menjadi Pertambangan, *Mengapa Kawasan Lindung tidak Boleh Ditambang* (Jakarta: JATAM, 2004).
Anshori, Abdul Ghofur dan Sobirin Malian (peny), *Membangun Hukum Indonesia*, dalam Mahfudz MD, 'Politik Hukum Hak Azasi Manusia di Indonesia' (Yogyakarta: Total Media, 2008).
Asshiddiqie, Jimly, *Green Constitution* (Jakarta: Raja Grafindo Press, 2009).

- Awang, San Afri, *Politik Kehutanan Masyarakat* (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2003).
- Bosko, Rafael Edy, *Hak-hak Masyarakat Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam* (Jakarta: ELSAM, 2006).
- Brownlie, Ian (penyusun), *Dokumen-dokumen Pokok Mengenai Hak Asasi Manusia*, alih bahasa Beriansyah (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1993).
- Budiardjo dan Pudjiastuti, *Teori-teori Politik Dewasa Ini* (Jakarta: Raja Grafindo, 200).
- Budiman, Arief dan Olle Tornquist (ed), *Aktor Demokrasi; Catatan tentang Gerakan Perlawanan di Indonesia*, dalam Benny Subianto, Prasetyohadi dan Akiko Tsuru "Perjuangan Suku Amungme" (Jakarta: Institut Studi Arus Informasi, 2001).
- Cranston, Maurice, *What Are Human Rights?* (New York: Basic Books, 1962).
- Dietz, Ton, *Pengakuan Hak Atas Sumberdaya Alam; Kontur Geografi Lingkungan Politik* (Yogyakarta: INSIST Press, 2005).
- Donnelly, Jack, *The Concept of Human Rights* (New York: St Martin's Press, 1985).
- Hamzah, Andi, *Penegakan Hukum Lingkungan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005).
- Ifdhal Kasim, *Terjajah di Negeri Sendiri* (Jakarta: ELSAM, 2003).
- James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law, 1996*.
- Kasim, Ifdhal dan Johannes da Masenus Arus (ed), *Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya; Esai-esai Pilihan* dalam Catarina Krause "Hak Atas Kepemilikan" (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2001), 142.
- Kuswardono, Torry, Siti Maimunah dkk, *Freeport: Bagaimana Sebuah Korporasi Pertambangan Emas Raksasa Menjajah Indonesia* (Jakarta: Walhi bekerjasama dengan JATAM, 2006).
- Lubis, Todung Mulya, *In Search of Human Rights; Legal-Political Dilemas of Indonesia's New Order 1966-1990* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama in Cooperation with SPES Foundation, 1993).
- Mahfudz, Mohammad, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2006).
- Mahfudz, Mohammad, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2009).
- Maimunah, Siti (ed), *Tambang dan Pelanggaran HAM; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2004-2005* (Jakarta: JATAM, 2007).
- Maimunah, Siti dan Chalid Muhammad (ed), *Tambang dan Penghancuran Lingkungan; Kasus-kasus Pertambangan di Indonesia 2003-2004* (Jakarta: JATAM, 2006).
- Muhammad, Chalid (ed), *Rio + 10 Pertambangan dan Penghancuran Berkelanjutan* (Jakarta: Jaringan Advokasi Tambang, 2001).

- Muhammad, Chalid, Siti Maimunah dan Aminuddin Kirom (ed), *Tambang dan Kemiskinan; Catatan Kecil Kasus Pertambangan di Indonesia 2001-2003* (Jakarta: JATAM, 2005).
- Muladi, *Demokratisasi, HAM dan Reformasi Hukum Indonesia* (Jakarta: The Habibie Centre, 2002).
- O'Neill, John, *Ecology, Policy and Politics; Human Well-Being and the Natural World* (New York: Routledge, 1993).
- Pekei, Titus, *Evaluasi Aspek Perdata Penegakan Hukum Lingkungan (Studi Kasus: PT. Newmont Minahasa Raya, Manado, Propinsi Sulawesi Utara* (Tesis Pascasarjana Ilmu Lingkungan, Universitas Indonesia, 2007).
- Perkins, John, *Confessions of an Economic Hit Man* (London: Penguin Books Ltd, 2006).
- Prasetyo, Yosep Adi, Roichatul Aswidah dan Asep Mulyana (penyusun), *Kajian Komnas HAM terhadap Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 8/2007 tentang Ketertiban Umum* (Jakarta: KOMNASHAM, 2009).
- Rais, Mohammad Amien, *Agenda-agenda Mendesak Bangsa; Selamatkan Indonesia!* (Yogyakarta: PPSK Press, 2008).
- Riyadi, Eko dan Supriyanto Abdi (ed), *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia (Kajian Multi Perspektif)*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2007).
- Riyanto, *Perdagangan Internasional dan Lingkungan Hidup* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005).
- Saragih, Djaren, *Pengantar Hukum Adat Indonesia* (Bandung; Tarsito, 1996).
- Soetandyo, *HAM: Konsep dasar dan pengertiannya Yang Klasik Pada Masa Awal Perkembangannya*, dalam Kumpulan Tulisan tentang HAM (Surabaya: PUSHAM UNAIR, 2003).
- Sutanta, Gatut dan Hari Sutjahjo, *Akankah Indonesia Tenggelam Akibat Pemanasan Global?* (Jakarta: Penebar Plus+, 2007).
- Tobroni, Faiq, "Politik Hukum HAM dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam", dalam (ed) Ni'matul Huda, dkk, *Politik Hukum HAM di Indonesia* (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, 2010).
- Wignjodipoero, Soerojo, *Asas-asas Hukum Adat* (Jakarta: Sumur Bandung, 1983).
- Williams, Robert A., *the American Indian in Western Leal Thought* (New York: Oxford University Press, 1990)
- Zen, Patra M. dan Daniel Hutagalung (ed), *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia* (Jakarta: kerjasama AusAid, YLBHI, PSHK dan IALDF, 2006).

3. Jurnal, Naskah dan Paper

- Arizona, Yance, "Menyoal (Kembali) Pertambangan di dalam Kawasan Hutan Lindung".

- Badan Pertanahan Nasional Kanwil Propinsi Kalteng, *Seminar Langkah-langkah Administrasi Perlindungan Tanah Adat*, Palangkaraya, 2007.
- Henriksen, John, "International Human Rights Mechanism," (Yogyakarta: Pusham UII, 2007).
- Kasim, Ihdhal, "Konvensi ILO 169: Relevansi dan Urgensinya dalam Upaya Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia", (Yogyakarta: Pusham UII, 2007).
- Kholiq, Abdul, Diktat Matakuliah Sistem Perlindungan HAM dikelas BKU Hukum dan HAM, Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Marzuki, Suparman, Diktat Mata Kuliah Politik Hukum HAM, disampaikan dalam perkuliahan BKU Hukum HAM Magister Hukum UII.
- Revisi Permohonan Uji Formil dan Materil (*Judicial Review*) terhadap UU 19/2004. Naskah disusun oleh TIM Advokasi Penyelamatan Hutan Lindung Jl. Dempo II, No. 21 Kebayoran Baru, Jakarta Selatan-12120.
- Sirait, Martua, Chip Fay dan A.Kusworo, "Bagaimana Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam Diatur?", makalah disampaikan pada acara Seminar Perencanaan Tata Ruang Secara Partisipatif oleh WATALA dan BAPPEDA Propinsi Lampung, 11 Oktober 2000 di Bandar Lampung.
- Tobroni, Faiq, "Lautku Sayang, Lautku Malang (Degradasi Supremasi Hukum Atas Pengusutan Pencemaran Laut: Studi Kasus Peradilan Bagi PT NMR Atas Pencemaran Teluk Buyat)", dalam Muhammad Sehol, Penguatan Kedaulatan Indonesia Sebagai Negara Maritim: Kajian dari Berbagai Perspektif (Yogyakarta: Keluarga Alumni Pascasarjana UGM (Kapasgama), 2010).
- _____, "Menjaga Hutan, Mencegah Pemanasan Global", dalam (ed) Sudibyakto, Prosiding Seminar Nasional tentang Perubahan Iklim di Indonesia: Mitigasi dan Strategi Adaptasi dalam Perspektif Multidisiplin (Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana, 2010).
- _____, "Hak Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam dalam Perundang-Undangan Indonesia (Sebuah Kajian Perlindungan HAM dalam Bentuk Legislasi)", telah disampaikan dalam perkuliahan Sistem Perlindungan HAM bersama supervisi Dr. Artidjo Al-Kostar, SH., LL.M. di Kelas BKU Hukum dan HAM MH UII Yogyakarta tahun akademik (2010/2011).
- _____, "Hukum HAM Internasional Tentang Masyarakat Adat", telah disampaikan dalam perkuliahan Sistem Perlindungan HAM bersama supervisi Dr. Artidjo Al-Kostar, SH., LL.M. di Kelas BKU Hukum dan HAM MH UII Yogyakarta tahun akademik (2010/2011).
- _____, "Politik Hukum HAM Pengelolaan Sumber Daya Alam", telah dipresentasikan dikelas BKU Hukum dan HAM di bawah supervisi Dr. Suparman Marzuki, SH., M.Si.

4. Internet dan Surat Kabar

http://www.theglobal-review.com/content_detail.php?lang=id&id=1709&type=5

diakses pada tanggal 27 Nopember 2010.

www.wg-tenure.org. Diakses pada 1 Desember 2010. Emila dan Suwito, "Diskusi Pembahasan RPP Hutan Adat", *Warta Tenure*, Nomor 4 Februari 2007.

Dikutip dari Situs Resmi Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat . - Pembuangan Limbah Newmont di Buyat tanpa Izin Meneg LH.htm, pada tanggal 24 Agustus 2010 pk. 05:17.

Mengenai data visual pencemaran di Teluk Buyat, sebuah film telah dibuat oleh JATAM.

Koran Tempo Interaktif, "Pemerintah Cabut Gugatan Perdata Terhadap Newmont", Jum'at, 13 Mei 2005.

Tempo, "Pengadilan Menangkan PT Newmont Soal Pencemaran Teluk Buyat terkait Internet", 16 Nopember 2005.

Tempo, "LSM Lingkungan Hidup Protes Putusan Sela Kasus Newmont", 16 Nopember 2005.

Tempo, "Pemerintah Cabut Gugatan Perdata Terhadap Newmont, 13 Mei 2005.

Tempo, "Pemerintah Akan Cabut Gugatan ke Newmont, 16 Februari 2006.

Tempo, "Aburizal Bantah US\$ 30 Juta Kompensasi Kasus Buyat, 17 Februari 2006.

Tempo, "DPR Persoalkan Perdamaian Pemerintah-Newmont", 18 Februari 2006.

www.dephut.go.id/informasi/unff/COP%2013/KPH_Paper_Ind.pdf pada 18-09-2010. Kesatuan Pengelolaan Hutan, "Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan Upaya Mitigasi terhadap Perubahan Iklim Global".

Koran Tempo, 13 Dec 07, "Sekjen PBB Ban Ki-moon berharap Peta Jalan Bali terwujud".

www.BuyatDisease.com diakses 24-08-2010 pk. 5:17.

www.fwi.or.id/publikasi/intip_hutan/intip_mei_10_5.pdf pada 18-09-2010, REDD, Apakah itu? Pedoman CIFOR Tentang Hutan, Perubahan Iklim dan REDD. CIFOR. 2009, dalam Putra Agung, "Inisiasi Kebijakan REDD di Indonesia; Menunggu Asa atau Masalah".

www.fwi.or.id/publikasi/intip_hutan/intip_mei_10_5.pdf pada 18-09-2010. Putra Agung, "Inisiasi Kebijakan REDD di Indonesia; Menunggu Asa atau Masalah".

<http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2010/09/21/brk,20100921-279502.id.html> diakses pada tanggal 26 Nopember 2010.

CURRICULUM VITAE

PRIMARY DATA

Name : Faiq Tobroni, S.H.I.
Place and Date of Birth : Bojonegoro, 2th April, 1988
Nationality : Indonesian
Temporary Address : Pesantren of Nawesea, Jalan Yogya-Wonosari, KM 7.9,
Sekarsuli, RT 05/RW 45, Yogyakarta, 55573
Fixed Address : Ds Penganten Rt/Rw 04/01 Kec. Balen, Kab. Bojonegoro Jawa
Timur.
Mobile Phone : +6281903756769 and +6281229860095
Email : faiqtobroni@yahoo.com
Facebook : faiqtobroni@yahoo.com
Bank Rec. Number : 0201721037 BNI, Branch Office of UGM Yogya An. Faiq
Tobroni

EDUCATION

1. 2009 – 2011; Graduate Program, Master of Law, Faculty of Law, Indonesian Islamic University, Yogyakarta, Indonesia; Number of Student Register: 09912453.
2. 2004 – 2008; Undergraduate Program, Department of Mazhab and Law Comparison, Faculty of Shari'ah, State Islamic University, Yogyakarta, Indonesia; Number of Student Register: 04360038.
3. 2001-2004; Islamic Senior High School At-Tanwir Bojonegoro.
4. 1998-2001; Islamic Junior High School At-Tanwir Bojonegoro.
5. 1992-1998; Islamic Elementary School, Penganten Bojonegoro.

Another:

6. 2009 – present; NAWESEA (Center for the Study of Islam in North America, Western Europe, and South East Asia) English Pesantren (Islamic Boarding School)" for Undergraduate and Post Graduate Student, Yogyakarta, Indonesia.

WORKING AND ORGANIZATIONAL EXPERIENCES

1. 2008 - present, Join in Nawesea Research Centre Yogyakarta, as researcher assistant.
2. 2009 - present, as a Director of TKIT Sunan Averroes.
3. 2009 - present , Join in SDIT, TKIT, PAUD Sunan Averroes Nawesea Foundation Yogyakarta, as Official.
4. 2008 – 2009, Join in Bimbingan Belajar Sunan Averroes Nawesea Foundation

Yogyakarta, as tentor volunter.

5. 2004 - 2008, Join in Masjid Al-Hidayah Papringan, Yogyakarta as Takmir Pelaksana Volunter.
6. 2007 - 2007, Join in Pengajian Anak Masjid Al-Hidayah Papringan, Yogyakarta as tentor volunter.
7. 2007 - 2008, Join in Pengajian Anak Masjid Al-Hidayah Papringan, Yogyakarta as chief directur volunter.
8. 2006-2008, Join in Mazhabuna Journal Department of Law and Mazhab Comparation, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. As a redactur in-chief.

PUBLICATIONS

No	The Title	Position	Description
1.	Pluralisme dan Harmonisasi Keberagamaan (paper) * <i>bahasa</i>	as Sole Writer	Published in “Mazhabuna” Journal, Department of Mazhab and Law Comparation, Faculty of Shari’ah, State Islamic University (UIN) Sunan Kalijaga, Yogyakarta; 4 th Edition Year 2007 .
2.	Maqashid Syari’ah di Medan Lingkungan (paper) * <i>bahasa</i>	as Sole Writer	Published in “Mazhabuna” Journal, Department of Mazhab and Law Comparation, Faculty of Shari’ah, State Islamic University (UIN) Sunan Kalijaga, Yogyakarta; 5 th Edition Year 2008.
3.	Talfiq Fiqh dan UU Lingkungan (paper) * <i>bahasa</i>	as Writer in a Group (2 persons)	Published in “Mazhabuna” Journal, Department of Mazhab and Law Comparation, Faculty of Shari’ah, State Islamic University (UIN) Sunan Kalijaga, Yogyakarta; 5 th Edition Year 2008.
4.	Jihad Ilmiah dari Tremas ke Harvard dalam Lomba Resensi Nasional (book) * <i>bahasa</i>	As Editor in a Group (2 pesons)	Having been published by Nawesea Press, September-2009
5.	To Prevent terrorism ideas from coming in Pesantren (paper)	as Sole Writer	Editing Process in Internasional Journal of Pesantren in the Religious Affairs Ministry Of the Republic of Indonesia.
6.	The Enviromental Protection in the Islamic Perspective (abstract)	as Sole Writer	Having been Accepted by International Conference on Arts, Social Sciences and Technology; Universiti Tekhnologi MARA Kedah.

7.	Keberhasilan Hukum Islam Menerjang Belenggu Kolonial dan Menjaga Keutuhan Nasional <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by “Unisia” Journal, Indonesian Islamic University, Yogyakarta; Vol. XXXII, No. 72, Desember, 2009.
8.	Rethinking Posisi Mahram Pria dalam Fiqih Safar Wanita (Membendung Feminisasi Pengangguran dengan Analisis Hukum Kritis) <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by “Musawa” Journal, Pusat Studi Wanita, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta in corporation with the Asia Foundation; Vol. 9, No. 1, Januari 2010.
9.	Merumuskan Konsep Emansipatoris Wanita yang Moderat dalam Membendung Perkawinan “Eksplotatif” <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by “Yin Yang” Journal, Pusat Studi Gender, STAIN Purwokerto; Vol. 5, No. 1, Januari-Juni 2010.
10.	Pergulatan Konsep “Kemanfaatan” perspektif Filsafat Utilitarianisme dan Filsafat Islam dalam Legislasi di Indonesia <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by “Refleksia” Journal, Faculty of Ushuluddin, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta; Vol. 10, No. 1, Januari 2010.
11.	Rethinking Konsep Nasakh dan Penerapannya dalam Fiqih Mawaris Indonesia <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by “Al Mawarid” Journal, Faculty of Islamic Discipline, UII Yogyakarta; Vol. XI, No. 1, Februari-Agustus 2010.
12.	Dinamika Perubahan Peraturan Pilkada dan Kontribusinya dalam Memantapkan Demokrasi <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by “Jurnal Konstitusi” Journal, Centre for Constitutional Legal Studies (Pusat Studi Hukum Konstitusi), Faculty of Law-UII Yogyakarta in corporation with Constitutional Court (Mahkamah Konstitusi) of Republic of Indonesia; Vol. III No. 1 Juni 2010.
13.	Kesetaraan Gender: Panggilan Nurani Membebaskan “Manusia yang Dianggap Kelas Dua” <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by “Musawa” Journal, Pusat Studi Wanita, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta in corporation with the Asia Foundation; Vol. 9, No. 2, Juli 2010.
14.	Politik Hukum HAM dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by Graduate Program of Faculty of Law, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta; Agustus 2010.
15.	Memelihara Hutan, Mencegah Pemanasan Global <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published as “Prosiding of National Conference on Climate Change in Indonesia: Mitigation and Adaptation Strategy in the Multidisciplinary Perspective”, Organized by Graduate School of UGM Yogyakarta, Oktober, 2010.

16.	Pemikiran Ali Syari'ati dalam Sosiologi: Dari Teologi Menuju Revolusi <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by "Sosiologi Reflektif" Journal, Faculty of Sociology, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta; Vol. 5, No. 1, Oktober 2010.
17.	Peran Perundang-undangan Indonesia dalam Memajukan Pendidikan di Pesantren <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by "Mahkamah" Journal, Faculty of Law, Universitas Islam Riau; Vol. 2, No. 2, Oktober 2010.
18.	"Lautku Sayang-Lautku Malang" Degradasi Supremasi Hukum atas Pengusutan Pencemaran Laut: Studi Kasus Peradilan Bagi PT NMR atas Pencemaran Laut <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published as "Prosiding of National Conference on <i>Penguatan Kedaulatan Indonesia Sebagai Negara Maritim: Kajian dari Berbagai Perspektif</i> ", Organized by Kapasgama (Keluarga Alumni Pascasarjana UGM), Oktober 2010.
19.	Pemilukada Sebagai Implementasi Kehidupan Demokrasi dalam Negara Hukum (Refleksi Atas Pelaksanaan Pemilukada Sleman) <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by "Jurnal Konstitusi" Journal, Centre for Constitutional Legal Studies (Pusat Kajian Hukum Konstitusi), Faculty of Law-Universitas Janabadra Yogyakarta in corporation with Constitutional Court (Mahkamah Konstitusi) of Republic of Indonesia; Vol. III No. 2 November 2010.
20.	Keterlibatan Negara dalam Mengawal Kebebasan Beragama-Berkeyakinan (Komentor Akademik atas Judicial Review UU No. 1/PNPS/1965) <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by "Jurnal Konstitusi" Journal, Constitutional Court (Mahkamah Konstitusi) of Republic of Indonesia; Vol. 7 No. 6 Desember 2010.
21.	Kawin Beda Agama Dalam Legislasi Hukum Perkawinan Indonesia Perspektif HAM <i>*bahasa</i>	As Sole Writer	Published by "Al Mawarid" Journal, Faculty of Islamic Discipline, UII Yogyakarta; Vol. XI, No. 2, September-Januari 2011.

PRESENTATION

No	Conference	Position	Place and Date	Title of Paper
1	International Conference on "The Historical and Cultural Relations Between Indonesia and Iran"	As a tenth winner	Kedubes Iran/Jakarta, 27-28 April 2010	"Filsafat Humanisme Ali Syari'ati dan Spiritnya bagi Kelahiran Revolusi Iran (Komparasi antara Humanisme Islam atas Kapitalisme dan Marxisme)" <i>*bahasa</i>

2	Book Review on “Jihad Ilmiah dari TREMAS ke HARVARD dalam Lomba Resensi Nasional”	As a Presenter	Yogyakarta, 17 Nopember 2009	Membedah Progresifitas Pemikiran Prof. K. Yudian Wahyudi <i>*bahasa</i>
3	Annual Confrence on Islamic Studies IX	As a Presenter	Kementerian Agama RI/Surakarta, 2-5 Nopember 2009	Urgensi Maqashid Syari’ah untuk Memahami Keharmonisan Pluralitas Hukum Nasional <i>*bahasa</i>
4	International Conference On Art, Social Sciences And Technology	As an Abstract Submitter	Universiti Teknologi Mara Kedah Malaysia/8 Oktober 2009	The Enviromental Protection in the Islamic Perspective
5	National Conference on Kedaulatan Maritim Indonesia Dan Rapat Kerja Kapasgama 2010	As a Presenter	Graduate School of UGM/Yogyakarta, 14-15 Mei 2010	“LAUTKU SAYANG, LAUTKU MALANG” Degradasi Supremasi Hukum Atas Pengusutan Pencemaran Laut: Studi Kasus Peradilan Bagi PT NMR Atas Pencemaran Teluk Buyat <i>*Bahasa</i>
6	National Conference on Climate Change in Indonesia: Mitigation and Adaptation Strategy in the Multidisciplinary Perspective	As a Presenter	Graduate School of UGM Yogyakarta/ 13 Oktober 2010	Memelihara Hutan, Mencegah Pemanasan Global <i>*Bahasa</i>
7	The Second International Graduate Student Conference on Indonesia	As a Presenter	Graduate School of UGM Yogyakarta/ 3-4 November 2010	Rethinking the Indonesian Legislations Regarding Religious Freedom (An Analysis Based on the Perspective of Human Rights and Multiculturalism)

WORKSHOP AND CONFERENCE PARTICIPANT

No	Bidang	Tempat, Nama lembaga	Tingkat	Lama Waktu
1	Teori Hukum	Yogyakarta, Fakultas Syari’ah UIN Sunan Kalijaga	Kampus	8 September 2007

2	Keagamaan	Semarang, Balai Diklat Keagamaan	Propinsi Jateng-DIY	15-24 Mei 2008
3	Keadvokatan	Semarang, Asosiasi Pengacara Syari'ah Indonesia	Seluruh Jawa	31 Juli s/d 03 Agustus 2009
4	Peace For the World	Yogyakarta, Arus Damai	Internasional	11 Agustus 2009
5	Kepenulisan	Yogyakarta, Jurnal Al-Jami'ah Sunan Kalijaga Yogyakarta	Nasional	23 s/d 25 Nopember 2009
6	Politics	Yogyakarta, Faculty of Social and Political Sciences	International	12 s/d 14 Oktober 2009
7	International Relationship	Yogyakarta, Pusat Studi Asia Pasifik UGM	Nasional	6 April 2010
8	Constitutional Court	Yogyakarta, Mahkamah Konstitusi RI	Nasional	20 Maret 2010

That's all my curriculum vitae which I have written truly in Maret 2011.