

**KONSEP LAPORAN AKHIR
TIM ANALISA DAN EVALUASI HUKUM
TENTANG PENGEMBANGAN MASYARAKAT
(COMMUNITY DEVELOPMENT) DALAM KEGIATAN
USAHA PERTAMBANGAN**

DIBAWAH PIMPINAN :

DR. IBR. SUPANCANA, SH.MH.

**DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA R.I.
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
TAHUN 2005**



DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Permasalahan	3
	C. Ruang Lingkup	4
	D. Maksud dan Tujuan	4
	E. Metoda Penulisan	5
	F. Organisasi	6
BAB II	KERANGKA KONSEPTUAL	7
	A. Community Development	7
	1. Umum	7
	2. Pengertian	8
	3. Ruang lingkup	8
	4. Tujuan	9
	B. Corporate Social Responsibility	10
	1. Pengertian	10
	2. Ruang Lingkup/Cakupan Corporate Social Responsibility	12
	3. Perannya dalam Menunjang Pengembangan Masyarakat Keterkaitan antara Corporate Social Responsibility Dengan State Responsibility	12
	4. Good Corporate Governance, Corporate Social Responsibility, Community Development dan Sustainable Development	13
	C. Pengembangan Sumber Daya Alam Yang menunjang Pembangunan Yang Berkelanjutan	14
	1. Konsepsi Pembangunan Yang Berkelanjutan	14
	2. Penerapan Dalam Pengelolaan Sumber daya Alam	16
BAB III	KEBIJAKAN DAN PENGATURAN MASALAH COMMUNITY DEVELOPMENT DI INDONESIA	18
	A. Kebijakan	18
	1. Umum	18
	2. Sektor Mineral dan batubara	19
	B. Pengaturan	
	1. Menurut ketentuan Perundang-undangan yang Berlaku sekarang	19
	2. Upaya Pengaturan Ke depan	21

BAB IV	PERMASALAHAN-PERMASALAHAN YANG BERKAITAN DENGAN IMPLEMENTASI “COMMUNITY DEVELOPMENT”	27
	A. Perspektif Pemerintah	27
	1. Pusat	27
	2. Daerah	27
	B. Perspektif Pengusaha (Insvestor)	32
	C. Perspektif Masyarakat	36
BAB V	ANALISIS	24
	A. Aspek Konsepsi	51
	1. Community Development	51
	2. Corporate Social Responsibility	52
	3. Good Corporate Governance	52
	4. State Responsibility	52
	5. Sustainable Development	53
	6. Keterkaitan Masing-masing Konsep	53
	B. Aspek Kebijakan dan Pengaturan	54
	1. Kebijakan	54
	2. Pengaturan	56
	C. Aspek Implementasi	59
	1. Perspektif Pemerintah Pusat dan daerah	60
	2. Perspektif Pengusaha/Kontraktor/Investor	61
	3. Perspektif Masyarakat/LMS	62
BAB VI	PENUTUP	65
	A. Kesimpulan	65
	B. Rekomendasi	66

KATA PENGANTAR

Sesuai dengan penugasan yang tercantum di dalam Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM R.I. Nomor : G.PR.09.03 Tahun 2005 tanggal 21 Pebruari 2005 tentang Pembentukan Tim Analisa dan Evaluasi Hukum Tentang Community Development Dalam Kontrak Pertambangan (UU No.11 Tahun 1967 Tentang Pertambangan Umum), Tim telah menyelesaikan tugas tersebut tepat pada waktunya.

Setelah melalui diskusi Tim Sepakat untuk merubah judul menjadi "Tim Analisa dan Evaluasi Hukum Tentang Pengembangan Masyarakat (Community Development) Dalam Kegiatan Usaha Pertambangan, dengan pertimbangan bahwa kajian Tim tidak hanya berfokus pada UU No. 11 Tahun 1967, tetapi juga melihat kepada RUU tentang Mineral dan Batubara, Kontrak Kerja juga Peraturan yang bersifat internasional.

Community Development adalah kegiatan pengembangan masyarakat yang dilakukan secara sistematis, terencana dan diarahkan untuk memperbesar akses masyarakat guna mencapai kondisi social, ekonomi dan kualitas kehidupan yang lebih baik apabila dibandingkan dengan kegiatan pembangunan sebelumnya.

Sejauh mana community development ini telah dipahami, diatur dan dilaksanakan oleh para stakeholder di bidang pertambangan merupakan materi pokok yang dikaji dan dievaluasi oleh Tim.

Tim mencoba untuk mengevaluasi berdasarkan berbagai data-data dan informasi yang tersebar serta mengakomodasi pandangan pihak-pihak yang terkait seperti pemerintah, pengusaha, masyarakat, termasuk LSM. Hasilnya dikaji untuk memberi masukan bagi penyempurnaan, baik pada tataran pengambilan kebijakan, perumusan aturan sampai dengan tataran implementasinya. Pada akhirnya diharapkan kegiatan community development dapat membawa manfaat bagi kesejahteraan masyarakat dan kelangsungan usaha serta berkontribusi terhadap pembangunan nasional.

Tim menyadari bahwa laporan ini masih jauh dari sempurna, namun demikian Tim berharap laporan ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan dapat sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak yang berkaitan. Tim mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu.

Jakarta, Desember 2005

Ketua Tim,

DR. IBR. SUPANCANA, SH.MH.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebelum reformasi, suatu hal yang sangat nampak pada perumusan dan pelaksanaan kebijakan investasi pada sektor pertambangan adalah terpusatnya kewenangan tersebut pada Pemerintah Pusat. Akibat dari situasi tersebut adalah timbulnya berbagai keluhan masyarakat setempat di mana kegiatan usaha pertambangan dilakukan. Keluhan mereka adalah kegiatan pertambangan di daerah mereka tidak membawa dampak positif yang langsung terhadap kehidupan dan tingkat kesejahteraan mereka. Demikian pula tingkat pendidikan masyarakat setempat yang relatif masih rendah tidak membuka kesempatan yang luas kepada masyarakat setempat untuk mengisi lapangan kerja sesuai dengan kebutuhan kegiatan pertambangan. Hal ini terus berakumulasi dan mengkristal yang pada akhirnya bermuara pada sikap tak bersahabat dan bahkan memusuhi.

Meskipun dalam dokumen Kontrak Karya di bidang pertambangan terdapat kewajiban kontraktor untuk melaksanakan “Community Development”, namun dalam pelaksanaannya banyak yang dirasakan tidak memuaskan. Di satu pihak kontraktor merasa bahwa mereka telah menyisihkan dana yang cukup untuk melaksanakan “Community Development” sesuai dengan penilaian mereka, di lain pihak masyarakat menganggap bahwa apa yang telah dilakukan oleh kontraktor tidak sesuai dengan kebutuhan mereka.

Sebenarnya pihak pemerintah telah bekerja sama dengan kalangan perguruan tinggi untuk meneliti dan sekaligus merumuskan kebijakan menyangkut masalah “Community Development”. Bagaimana merumuskan berbagai parameter obyektif mengenai wujud dari pelaksanaan community development yang tepat; bagaimana bentuk partisipasi aktif masyarakat dalam menetapkan bentuk dan jenis kegiatan menyangkut community development sesuai dengan sifat dan karakteristik masyarakat, bagaimana mekanisme pengawasan dari pemerintah sehingga ada kesungguhan dalam melaksanakan community development.

Di dalam praktik beberapa perusahaan tambang memang telah melaksanakan community development sebagai bentuk tanggung jawab sosial perusahaan terhadap masyarakat sekitar, seperti kesehatan masyarakat, pengembangan pendidikan, pengembangan pertanian dan usaha lokal, serta pembangunan prasarana.

Biasanya program community development ini didasarkan pada prinsip inti:¹

1. Berkesinambungan, bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang mandiri dan menciptakan manfaat yang berkelanjutan melampaui usia tambang.
2. Kemitraan, menekankan pada konsultasi aktif, kolaborasi, kemitraan dengan masyarakat, pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan lembaga lokal lainnya.

¹ Program Pengembangan Masyarakat, <http://www.newmont.co.id/Indonesia/nusatenggara/about/community.php>, diakses tanggal. 22 Agustus 2005.

3. Teknologi tepat guna, mengembangkan teknologi tepat guna yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan dapat dioperasikan serta dijalankan oleh masyarakat setempat.
4. Praktik terbaik, menerapkan praktik terbaik dalam program pengembangan masyarakat termasuk dalam melakukan analisis, desain, implementasi dan evaluasi program.
5. Kontribusi masyarakat, membutuhkan kontribusi dan keterlibatan masyarakat dan/atau pemerintah untuk semua kegiatan untuk memastikan adanya rasa memiliki dan tercapainya kesinambungan program.

Sedang berapa besarnya atau prosentase yang diberikan pihak perusahaan terhadap masyarakat memang belum ada ketentuan yang baku, sebagai contoh PT Toba Pulp Lestari menyisihkan 1% (satu persen) dari net sales (penjualan bersih) per tahun, yang pada tahun 2003 sebesar Rp.1.012.056.680,- dan tahun 2004 sebesar Rp.508.104.650,-.

Di lain pihak dalam pelaksanaannya, sebagian besar dari masyarakat-masyarakat yang hidup di sekitar daerah tambang merasa belum mendapatkan manfaat dari “community development” bahkan justru merugi, contoh masyarakat Amungme dan Komoro karena kehadiran Freeport atau masyarakat Dayak Siang dan Murung karena adanya PT. Indo Muro Kencana.

B. Permasalahan

Dari kenyataan di atas maka yang perlu dikaji dari masalah community development ini adalah bagaimana menetapkan kebijakan, merumuskan aturan dan

pedoman yang efektif mengenai community development yang mampu menjadi pegangan baik bagi Pemerintah, perusahaan-perusahaan tambang dan masyarakat dalam implementasinya sehingga menunjang pembangunan, mensejahterakan masyarakat dan menjamin kelangsungan usaha.

C. Ruang Lingkup

Pokok bahasan yang akan dicarikan jalan keluarnya:

1. Bagaimana menyamakan pemahaman dan persepsi mengenai konsepsi community development beserta konsep-konsep lain yang terkait.
2. Mengkaji sejauh mana penerapan “community development” dilaksanakan sesuai dengan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Sejauhmana kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku telah meletakkan kewajiban bagi pengusaha dan memberikan pedoman bagi semua pihak secara memadai dalam implementasinya.
4. Problematik apa yang dihadapi dalam implementasi “community development”, baik dari perspektif Pemerintah, pengusaha maupun masyarakat, terutama masyarakat di sekitar tambang.
5. Mekanisme pengawasan dari pemerintah dan masyarakat dalam pelaksanaan community development.
6. Mekanisme “law enforcement” terhadap kepatuhan dan kesungguhan pelaksanaan “community development”.

D. Maksud dan Tujuan

Maksud diadakannya kegiatan ini adalah untuk menganalisa dan kemudian

mengevaluasi dari sisi aspek hukum masalah community development pada sektor pertambangan. Sedangkan tujuannya yang hendak dicapai dalam kegiatan ini adalah:

1. Untuk mengkaji efektivitas kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah masalah “community development”.
2. Untuk menemukan masalah-masalah yang berkaitan dengan implementasi “community development” sebagai upaya untuk mencari alternatif solusinya.
3. Memberikan masukan kepada Pemerintah dalam upaya menyempurnakan kebijakan dan aturan serta pedoman teknis dalam rangka pelaksanaan kewajiban “community development”.

E. Metoda Pengkajian

Metoda yang diterapkan dalam pengkajian bersifat eksploratoris, yaitu berupaya untuk memberikan gambaran umum mengenai penerapan community development pada sektor pertambangan dikaitkan dengan kebijakan dan peraturan-peraturan yang berlaku, selanjutnya diidentifikasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi untuk penyempurnaan selanjutnya, baik dari aspek peraturan perundangan maupun aspek implementasinya. Oleh karena itu uraian dalam laporan ini bersifat deskriptif-analitis, dimana data-data yang diperoleh, baik atas dasar studi kepustakaan maupun kasus-kasus yang timbul selanjutnya dianalisis dan dievaluasi untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang telah diidentifikasi. Hasil analisis berupa beberapa temuan, kesimpulan dan rekomendasi.

F. Organisasi

Ketua : DR. IBR. Supancana, SH.MH. (Konsultan)

Sekretaris : Sukesti Iriani, SH.MH.

Anggota : 1. Bachry Soetjipto, SH.MH.

2. Ir. Rudiro Trisnardono

3. Jeveline Punuh, SH

4. Nuryanti Wijayanti, SH

5. Jamilus, SH.MH.

6. Slamet Prayitno, SH

Asisten : 1. M. Syarif Bachrudin, S.Sos.

2. Abd. Rahim

Pengetik : 1. Asri Adi Kusmana

2. Onih

BAB II

KERANGKA KONSEPTUAL

A. Community Development

1. Umum

Salah satu kegagalan pada pelaksanaan pembangunan pada masa lalu adalah titik berat pembangunan (termasuk investasi) pada pertumbuhan ekonomi yang tidak diimbangi dengan pemerataan keadilan. Kesalahan tersebut terbukti harus dibayar mahal oleh Bangsa Indonesia. Pertumbuhan ekonomi yang tidak diimbangi oleh pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya telah menciptakan kesenjangan yang amat lebar antara segelintir orang yang sangat kaya dibandingkan dengan besarnya jumlah orang-orang yang kurang sejahtera, dan bahkan sebagian tergolong ke dalam orang-orang yang sangat miskin. Besarnya jumlah masyarakat miskin pada akhirnya akan menimbulkan berbagai bentuk permasalahan social yang bermuara pada instabilitas politik dan keamanan. Konsekuensinya akan meningkatkan resiko investasi (“country risk”) yang berimplikasi pada menurunnya minat investasi², termasuk investasi di bidang pertambangan.

Agar keadaan di atas tidak terjadi dalam kegiatan investasi di bidang pertambangan, maka diperlukan pertimbangan yang matang untuk mencari alternatif solusinya. Salah satu bentuk alteratif solusinya adalah dengan

² Lihat I.B.R Supancana, Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia, Center for Regulatory Research, Jakarta, 2005, halaman 314.

menetapkan kebijakan dan regulasi yang lebih mendekatkan antara dunia usaha (termasuk bidang pertambangan) dengan masyarakat melalui berbagai program dan inisiatif, termasuk melalui program pengembangan masyarakat (“community development”). Melalui program pengembangan masyarakat maka akan tercipta suatu sinergi yang saling menguntungkan antara dunia usaha dan masyarakat. Hubungan sinergis dan harmonis akan memberikan kontribusi secara positif terhadap kelangsungan dari kegiatan usaha pertambangan.

2. *Pengertian*

“Community Development” diartikan sebagai:

“Kegiatan pembangunan yang diarahkan untuk memperbesar akses masyarakat untuk mencapai kondisi sosial-ekonomi-budaya yang lebih baik apabila dibandingkan dengan kegiatan pembangunan sebelumnya”³.

Secara hakekat, community development merupakan suatu proses adaptasi sosial budaya yang dilakukan oleh industri, pemerintah pusat dan daerah terhadap kegiatan komunitas lokal⁴.

3. *Ruang Lingkup*

Secara umum ruang lingkup program-program “community development” dapat dibagi berdasarkan kategori sebagai berikut⁵:

³ Arif Budimanta, Adi Prasetijo, Bambang Rudito, Corporate Social Responsibility, Jawaban Bagi Model Pembangunan Masa Kini, ICSD, Halaman 85-87.

⁴ Pandangan Rudito, sebagaimana dikutip dalam dokumen “Pedoman Pengembangan Masyarakat di Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral”, 2003, halaman 2.

⁵ Pandangan Budimanta, sebagaimana yang dikutip dalam dokumen “Pedoman Pengembangan Masyarakat di Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral”, 2003, halaman 4.

- a. Community services, merupakan pelayanan korporat untuk memenuhi kepentingan masyarakat ataupun kepentingan umum;
- b. Community empowering, adalah program yang berkaitan dengan memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk menunjang kemandiriannya;
- c. Community relation, yaitu kegiatan-kegiatan yang menyangkut pengembangan kesepahaman melalui komunikasi dan informasi kepada para pihak yang terkait.

4. Tujuan

Dari sisi kepentingan masyarakat setempat, tujuan dari program “community development” adalah pemberdayaan masyarakat (empowerment), bagaimana anggota masyarakat dapat mengaktualisasikan diri mereka dalam pengelolaan lingkungan yang ada di sekitarnya dan memenuhi kebutuhannya secara mandiri tanpa ketergantungan dengan pihak-pihak perusahaan maupun pemerintah. Sementara itu dari sisi pengusaha, program “community development” akan mampu membawa manfaat secara langsung bagi kegiatan usaha, antara lain: meningkatkan rasa memiliki masyarakat terhadap keberadaan dan kegiatan perusahaan dan karenanya menaikkan citra perusahaan yang meningkatkan penerimaan masyarakat serta mengurangi resistensi. Manfaat lain bagi perusahaan adalah meningkatkan efisiensi usaha melalui ketersediaan tenaga kerja lokal (yang dibiayai oleh program CD) sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan. Semua itu pada akhirnya akan berkontribusi kepada kelangsungan usaha yang berjangka panjang.

B. Corporate Social Responsibility

1. Pengertian

Secara konseptual ada beberapa pengertian yang dikemukakan mengenai “Corporate Social Responsibility”, antara lain:

- a. “Komitmen usaha untuk bertindak secara etis, beroperasi secara legal dan berkontribusi untuk peningkatan ekonomi bersamaan dengan peningkatan kualitas hidup dari karyawan dan keluarganya, komunitas lokal dan masyarakat secara lebih luas”.⁶
- b. “Komitmen bisnis untuk kontribusi dalam ekonomi berkelanjutan, bekerja dengan para karyawan perusahaan, keluarga tersebut, berikut komunitas-komunitas setempat (lokal) dan masyarakat secara keseluruhan, dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan”.⁷
- c. “Semua upaya untuk membuat perusahaan bertindak secara bertanggungjawab secara sukarela (voluntarily) karena pertimbangan etika dan sosial”.⁸

Dan penerimaan secara meluas, baik dalam lingkup global maupun nasional, demikian pula dalam lingkungan bisnis.⁹ Bahkan suatu survey yang dilakukan terhadap 800 lulusan MBA pada 11 perguruan tinggi terkenal di Amerika dan Eropa menunjukkan bahwa sebagian besar lulusannya ingin bekerja pada

⁶ Arief Budimanta, Adi Prasetyo & Bambang Rudito, *Corporate Social Responsibility*, ICSD, 2004, Hal.72.

⁷ Lihat The World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) sebagaimana dikutip oleh Arif Budimanta cs, *ibid.*

⁸ Todung Mulya Lubis, “*Corporate Responsibility*”, Kompas, 28 Januari 2004.

⁹ Lihat Lubis, Debbie A, “*CSR gaining acceptance among business community*”, Jakarta Post, 13 Agustus 2004.

perusahaan yang memiliki reputasi dan etika yang baik menyangkut masalah “corporate social responsibility”.¹⁰

Dalam tataran internasional, inisiatif ke arah penerapan “corporate social responsibility” terus berkembang sebagaimana yang diformulasikan pada beberapa instrument internasional, antara lain:¹¹

- OECD guidelines on corporate social responsibility;
- The UN-supported Global Reporting Initiative (guidelines for reporting on the economic, environmental and social dimension of multinational corporation);
- The ILO Declaration (a voluntary code of conduct relating to the labor and social aspects of multinational corporations);
- UN Global Compact;
- International Chamber of Commerce.

Meskipun sifat dari berbagai instrumen internasional di atas adalah sebagai “soft law”, namun telah banyak berpengaruh terhadap kebijakan yang ditempuh oleh beberapa negara besar.

Dalam perkembangan lebih lanjut bahkan ada negara-negara tertentu seperti Amerika Serikat dan negara-negara di mana perusahaan-perusahaan multinasional berpusat, pemerintahannya mulai mengaitkan inisiatif penerapan

¹⁰ Survei yang dilakukan oleh David B Montgomery dari Stanford Graduate School of Business in California dan Catherine a Ramus dari UC Santa Barbara. Selengkapnya lihat “*Companies with good CSR reputation popular among new MBA Graduates*”, Jakarta Pos, 13 Agustus 2004.

¹¹ Lihat Susan Ariel Aaronson, “*Can Companies safeguard labor and human rights?*”, Jakarta Pos, 26 Juni 2004.

CSR secara sukarela dengan kebijakan serta perjanjian-perjanjian internasional yang mereka lakukan di bidang perdagangan. Pemerintah Belanda misalnya memasyarakatkan kepada perusahaan-perusahaan yang ingin memperoleh akses ekspor kredit untuk menyatakan penundukan diri kepada “OECD Guidelines on CSR Practices”.¹²

2. *Ruang Lingkup/Cakupan Corporate Social Responsibility*

Corporate Social Responsibility mencakup tidak hanya kewajiban perusahaan menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku pada hukum korporasi pada umumnya, tetapi juga mencakup kewajiban-kewajiban “moral”nya, seperti:

- a. perlindungan dan pelestarian lingkungan;
- b. hak-hak asasi manusia;
- c. hak-hak tenaga kerja;
- d. pendidikan;
- e. kesejahteraan masyarakat setempat;
- f. kesehatan;
- g. dan lain-lain.

3. *Perannya dalam Menunjang Pengembangan Masyarakat/Keterkaitan antara Corporate Social Responsibility dengan State Responsibility*

Mengingat suatu korporasi biasanya didirikan atas dasar hukum dari suatu negara tertentu, maka akibat hukum dari kegiatan yang dilakukan oleh korporasi tersebut akan menyangkut tanggung jawab dari negara yang

¹² *Ibid.*

bersangkutan. Inilah yang dikenal dengan konsep Tanggung Jawab Negara (State Responsibility) yang telah dikenal dalam hukum Internasional. Dalam Hukum Internasional, selain dikenal adanya konsep Subjective State Responsibility di mana negara bertanggung jawab atas apa yang dilakukan oleh badan hukumnya (baik pemerintah maupun non pemerintah) apabila perbuatan tersebut melanggar suatu perjanjian internasional ataupun karena adanya unsur kesalahan, namun dalam konsep “Objective Theory of State Responsibility”, negara tetap bertanggung jawab meskipun tidak terbukti adanya unsur kesalahan tersebut. Dalam konteks tersebut misalnya, negara yang membiarkan korporasi yang tunduk pada hukum nasionalnya menimbulkan pencemaran lingkungan yang bersifat trans-nasional harus bertanggung jawab secara internasional atas kejadian tersebut. Oleh karena itu dalam kebijakan dan pengaturan nasionalnya negara perlu menerapkan ketentuan-ketentuan mengenai CSR yang berlaku atau telah menjadi praktik internasional untuk mencegah dan meminimalisir tanggung jawab negara yang harus dipikulnya kelak.

4. *Good Corporate Governance, Corporate Social Responsibility, Community Development, dan Sustainable Development*

Sejalan dengan pencanangan tata kelola perusahaan yang baik (good corporate governance) yang telah juga menjadi gerakan global, terutama dengan diluncurkannya phase operasional dari The Global Compact of 2000, maka hal itu akan terus mendorong “Corporate Social Responsibility Initiatives” yang pada akhirnya akan sangat banyak bermanfaat bagi kepentingan pembangunan

masyarakat pada umumnya, dan pembangunan masyarakat setempat pada khususnya. Pada akhirnya juga akan mendorong pembangunan yang berkelanjutan (sustainable development).

The Global Compact mengajak para pemimpin dunia usaha untuk bergabung dengan inisiatif internasional bersama badan-badan PBB¹³, pemerintah, korporasi, pekerja dan masyarakat madani (civil society) untuk menerapkan 10 prinsip pokok ke arah keadaan yang lebih baik dalam bidang penghormatan hak-hak asasi manusia, ketenagakerjaan dan lingkungan hidup.¹⁴ Konsep ini dikembangkan dengan maksud untuk mengelola pertumbuhan global secara bertanggung jawab bagi kepentingan para stakeholders dalam arti yang seluas-luasnya, yang pada akhirnya akan melibatkan seluruh umat manusia di bumi. Pada hakekatnya ke 10 prinsip tersebut memusatkan pada praktek bisnis yang diarahkan lebih baik dalam menyikapi isu-isu seperti: hak-hak asasi manusia; membuat lingkungan kerja lebih manusiawi; serta mengelola lingkungan secara bertanggung jawab.

C. Pengembangan Sumber Daya Alam Yang Menunjang Pembangunan Yang Berkelanjutan

1. Konsepsi Pembangunan yang Berkelanjutan (“Sustainable Development”)

Yang dimaksud dengan pembangunan yang berkelanjutan adalah pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan saat ini dengan mengindahkan

¹³ Badan-badan PBB yang terlibat, antara lain UNHCR, UNEP, ILO, UNDP.

¹⁴ Budiono Kusumohamidjojo, “RI response to global campaign for good corporate governance”, The Jakarta Post, 27 Juli 2005.

kemampuan generasi mendatang dalam mencukupi kebutuhannya. Konsep pembangunan berkelanjutan mengimplikasikan bukan pada batas absolut tetapi pada batas yang ditentukan oleh tingkat masyarakat dan organisasi sosial mengenai sumber daya alam serta kemampuan biosfir untuk menyerap pengaruh-pengaruh kegiatan manusia¹⁵. Dalam pengertian yang luas, strategi pembangunan berkelanjutan adalah mengembangkan keselarasan antar umat manusia serta antara manusia dan alam¹⁶.

Konsepsi pembangunan yang berkelanjutan mulai dipopulerkan oleh World Commission on Environment and Development, yang menyatakan, antara lain:

“.....Technological innovation and social reorganization are indispensable to ensure that growing productivity does not push the ecological resilience of the biosphere beyond its limit;

.....It requires poverty alleviation. It could be attained by, inter alia, population control and economic growth pursued through environmentally non-destructive means, more distribution of the fruits of the economic growth and abandonment of excessively affluent lifestyles;

.....Requires the pursuit of growth patterns that secure the needs of the present generation and do not compromise the ability of future generation to secure their own needs”¹⁷.

Meskipun berbagai deskripsi dan analisis tentang konsep ini sudah banyak ditulis atau dikemukakan dalam pelbagai publikasi maupun pertemuan, namun

¹⁵ Surna T Djajadiningrat, “Pembangunan Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan”, dalam Jurnal Hukum Lingkungan, Tahun I- No.1/1994, halaman 5.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Lihat David M Dzidzornu, “Four Principles in Marine Environment Protection: A Comparative Analysis”, dalam Ocean Development and International Law Journal, Vol 29, No 2, 1998, halaman 95, sebagaimana dikutip oleh Etty Agus, “Kebijakan Pengelolaan Kekayaan Laut secara Berkelanjutan: Suatu Tinjauan Yuridis”, Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, ICEL, 1999, halaman 223.

penerapannya dalam praktek hanya dipedomani oleh suatu pembatasan bahwa konsep pengembangan kekayaan alam secara ekonomis harus diselaraskan dengan konsep perlindungan lingkungan. Dengan demikian kebijakan pembangunan berkelanjutan memerlukan suatu perkembangan ekonomi yang selain kuat juga harus socially and environmentally sustainable¹⁸.

Upaya-upaya yang perlu dilaksanakan dalam pembangunan berkelanjutan mencakup¹⁹:

- menggiatkan kembali pertumbuhan;
- mengubah kualitas pertumbuhan;
- memenuhi kebutuhan pokok manusia berupa lapangan kerja, pangan, energi, air dan sanitasi;
- mengendalikan jumlah penduduk pada tingkat yang berkelanjutan atau menunjang kehidupan selanjutnya;
- menjaga kelestarian dan meningkatkan sumber daya;
- mereorientasikan teknologi dan mengelola resiko;
- menggabungkan lingkungan dan ekonomi dalam pengambilan keputusan.

2. Penerapan Konsepsi Pembangunan yang Berkelanjutan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Pemanfaatan sumber daya alam yang tidak bijaksana akan menyebabkan kerusakan lingkungan. Kerusakan lingkungan akan mengganggu keberlanjutan usaha pembangunan dan bahkan mengancam ekosistem dan peradaban

¹⁸ Etty Agus, Ibid.

¹⁹ Surna T Djajadiningrat, loc.cit.

manusia. Untuk itu pandangan jangka pendek yang berorientasi ekonomi harus diubah menjadi pandangan atau paradigma keberlanjutan yang bertumpu pada pemikiran perlunya keadilan antar generasi. Dalam tataran perilaku, sikap anthropocentris yang memandang manusia itu berkuasa atas alam harus diubah menjadi sikap yang holism, suatu sikap yang menempatkan manusia bersama alam²⁰. Sikap kebersamaan ini sebagai ekspresi bahwa manusia harus menghargai alam dan alam memiliki keterbatasan. Kendatipun manusia boleh mengelola tetapi harus memelihara. Pandangan berkelanjutan dan holism tercermin pada UU No 23 tahun 1997 yang menyebutkan bahwa konservasi sumber daya alam yang tak terbaharui (unrenewable resources) harus menjamin pemanfaatannya secara bijak. Artinya harus memperhatikan daya dukungnya (carrying capacity). Sedangkan sumber daya alam yang terbaharui (renewable resources) dilaksanakan untuk menjamin kesinambungan ketersediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai kesinambungan²¹.

²⁰ Muladi, "Reformasi Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan yang Berwawasan Lingkungan serta Berbasis Kerakyatan: Urgensi dan Prioritas", Keynote Speech pada Lokakarya tentang Reformasi Hukum di bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, ICEL, 1999, halaman 4-5.

²¹ Ibid.

BAB III

KEBIJAKAN DAN PENGATURAN MENGENAI MASALAH COMMUNITY DEVELOPMENT DI INDONESIA

A. Kebijakan

1. Umum

- a. Mewujudkan amanat Pasal 33 UUD 1945, yaitu bahwa pendayagunaan dan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara sebagai sumber kekayaan alam yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia dikuasai negara dan diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan. Sesuai dengan Undang Undang No.32 Tahun 2004 pelaksanaan atas wewenang ini dilakukan melalui pengaturan, pengawasan dan pembinaan pengelolaan sumberdaya mineral dan batubara oleh Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah atas nama dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat dan bangsa Indonesia.
- b. Menjadikan pertambangan mineral dan batubara sebagai sektor usaha yang efisien, modern dan mempunyai daya saing.
- c. Peranan pertambangan mineral dan batubara menunjang kebangkitan perekonomian nasional tetap menjadi sektor andalan.

2. *Sektor Mineral dan Batubara*

- a. Menumbuhkembangkan perusahaan nasional di bidang pertambangan mineral dan batubara baik skala besar, menengah dan kecil/tambang rakyat di dalam negeri serta mendorong kemitraan antara masyarakat dan Pemerintah dengan Perusahaan.
- b. Melakukan penerapan kaidah keteknikan yang baik, keuangan, pengelolaan lingkungan hidup, keselamatan kerja pertambangan, pengembangan wilayah dan masyarakat sekitar tambang.
- c. Melakukan kemitraan dengan masyarakat atau pengusaha kecil dan menengah setempat berdasarkan prinsip saling menguntungkan dan membantu peranan Pemerintah dalam pelaksanaan pengembangan wilayah dan pemberdayaan masyarakat setempat.

B. Pengaturan

1. *Menurut Ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku sekarang*

- a. Pasal Kerjasama Daerah Dalam Pengadaan Prasarana Tambahan (KK)
 - 1) Perusahaan senantiasa harus kerjasama dengan Pemerintah dengan berusaha sebaik-baiknya untuk merencanakan dan mengkoordinir kegiatan-kegiatannya serta proyek yang direncanakan di Wilayah Kontrak Karya atau Wilayah Proyek sehubungan dengan pembangunan regional baik di daerah Provinsi atau di daerah setempat. Akomodasi dan fasilitas-fasilitas penghidupan serta kondisi kerja yang disediakan oleh perusahaan untuk kegiatannya

harus sesuai dengan standar Pemerintah, setaraf dengan yang digunakan oleh para pengusaha yang baik yang bekerja di Indonesia.

2) Dalam hubungan dengan daerah, perusahaan harus berusaha untuk membantu Pemerintah meningkatkan semaksimal mungkin manfaat ekonomi dan sosial yang ditimbulkan Pengusahaan di dalam Wilayah Kontrak Karya dalam hal ini :

- Mengkoordinasikan manfaat tersebut dengan hasil studi prasarana daerah dan wilayah setempat yang dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan setiap manfaat yang ditimbulkan oleh Pihak lainnya baik yang berasal dari setempat, asing maupun badan umum internasional yang berkepentingan.
- Membantu dan memberikan saran kepada Pemerintah, apabila diminta, dalam perencanaan prasarana dan pengembangan daerah yang oleh perusahaan dianggap berguna untuk pengusahaannya dan untuk industri-industri dan kegiatan-kegiatan yang telah ada dan direncanakan di dalam wilayah Pengusahaan.
- Rencana Perusahaan untuk pengembangan daerah/masyarakat yang meliputi program dan anggarannya harus terlebih dahulu dikonsultasikan dengan Pemerintah daerah.

b. Pasal Pengembangan Kegiatan Usaha Setempat (KK)

1) Perusahaan harus, sepanjang hal itu layak dan dapat dilakukan secara ekonomis, dengan mengikat sifat dari barang-barang dan jasa tertentu, memajukan, menunjang, mendorong dan membantu warga negara Indonesia yang ingin mendirikan perusahaan dan usaha-

usaha yang akan menyediakan barang-barang dan jasa-jasa untuk perusahaan dan untuk pemukiman tetap (jika ada), yang dibangun oleh perusahaan beserta penduduk setempat, dan secara umum memajukan, mendorong dan membantu pembangunan dan kegiatan usaha-usaha setempat di dalam wilayah Pertambangan.

- 2) Sejauh dapat dilakukan perusahaan dalam memberikan bantuan akan mendahulukan pemilik-pemilik tanah di dalam daerah Perusahaan dan orang-orang lain yang berasal dalam daerah perusahaan.
- 3) Melalui konsultasi dengan Pemerintah, Perusahaan harus mempersiapkan suatu program Pengembangan usaha bagi pengembangan usaha dan perusahaan-perusahaan warga negara Indonesia yang secara rutin atau insidental berhubungan dengan perusahaan, yang harus disampaikan kepada Pemerintah sebagai bagian dari Laporan Studi Kelayakan Perusahaan.
- 4) Program pengembangan usaha akan ditinjau setiap tahun oleh Perusahaan dengan berkonsultasi dengan Pemerintah dan dapat diubah atas persetujuan bersama antara Perusahaan dan Pemerintah dengan maksud untuk menjamin manfaat sebesar-besarnya bagi warga negara Indonesia dan usaha-usaha setempat dari kegiatan perusahaan serta dalam pelaksanaan perusahaan.

2. Upaya Pengaturan ke Depan

- a. Pasal 2 ayat (3) Rancangan Undang Undang tentang Penanaman Modal Penyelenggaraan penanaman modal bertujuan tetapi tidak tidak terbatas untuk:

- Meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional.
- Menciptakan lapangan pekerjaan.
- Meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional.
- Meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan
- Mempercepat proses alih teknologi.

b. Pasal 32 Rancangan Undang Undang Tentang Mineral dan Batubara

Pemegang izin usaha Pertambangan wajib memenuhi kewajiban penerapan kaidah teknik pertambangan yang baik, keuangan, pengelolaan lingkungan hidup, keselamatan pertambangan, peningkatan nilai tambah, serta membantu Pemerintah dalam pengembangan wilayah dan pemberdayaan masyarakat setempat.

c. Pasal 38 Rancangan Undang Undang Tentang Mineral dan Batubara

- (1) Pemegang izin Usaha Pertambangan ikut membantu Pemerintah dalam melaksanakan pengembangan wilayah dan pemberdayaan masyarakat setempat.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan skala usaha pemegang Izin Usaha Pertambangan dan atas dasar kesepakatan bersama antara masyarakat dan Pemerintah Daerah setempat dengan pemegang Izin Usaha Pertambangan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pengembangan wilayah dan pemberdayaan masyarakat setempat sebagaimana

dimaksud pada ayat (10) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

d. Pasal 39 Rancangan Undang Undang Tentang Mineral dan Batubara

Pemegang Izin Usaha Pertambangan wajib mengembangkan kemitraan dengan masyarakat atau pengusaha kecil dan menengah setempat berdasarkan prinsip saling menguntungkan.

e. Pasal Kerjasama Daerah Dalam Pembangunan Prasarana (Draft Kontrak Karya)

Perusahaan senantiasa harus bekerjasama dengan Pemerintah/Pemda dengan berusaha sebaik-baiknya untuk merencanakan dan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan pembangunan prasarana penunjang di wilayah Kontrak Karya atau wilayah Proyek sehubungan dengan pembangunan regional propinsi atau daerah setempat.

f. Pasal Pengembangan Masyarakat (Draft Kontrak Karya)

- Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan agar tercipta hubungan yang harmonis dan kesinambungan pembangunan disekitar Wilayah Kontrak Karya, Perusahaan mengusahakan untuk melaksanakan Pengembangan Masyarakat sejalan dengan kegiatan usahanya. Pengembangan masyarakat tersebut harus dilakukan selama kegiatan Perusahaan Pertambangan.
- Setiap rencana kegiatan pengembangan masyarakat yang akan dilaksanakan oleh Perusahaan harus dikonsultasikan terlebih dahulu

dengan Menteri dan Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya dan institusi/lembaga yang mewakili masyarakat setempat, termasuk LSM untuk memperoleh pandangan, pertimbangan dan pendapat. Program pengembangan masyarakat tersebut harus mencakup aspek pembangunan terpadu yang dapat meliputi pembangunan fisik, sosial, budaya, ekonomi lingkungan hidup dan pembangunan spiritual/pribadi sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

- Perusahaan wajib membantu mengembangkan potensi sumber daya manusia disekitar Wilayah Kontrak Karya dan membantu menjaga pengembangan institusi/lembaga ekonomi, permodalan, manajemen, teknologi dan pemasaran bagi usaha masyarakat setempat baik untuk memenuhi kebutuhan Perusahaan maupun pihak lain dengan mempertimbangkan potensi wilayah yang bersangkutan.

g. Pasal Pengembangan Wilayah (Draft Kontrak Karya)

- Pemerintah/Pemda mengakui bahwa tanggung jawab utama pengembangan wilayah di Indonesia berada ditangannya. Pemerintah/Pemda dan Perusahaan memahami bahwa pengusahaan dapat memberi peluang bagi pengembangan fisik, ekonomi, budaya, lingkungan dan sosial Indonesia pada umumnya dan wilayah khususnya.
- Perusahaan harus berusaha secara aktif dalam melaksanakan suatu proses kerjasama dan komunikasi dengan Pemerintah/Pemda terkait

untuk mengidentifikasi, merencanakan dan melaksanakan prakarsa pembangunan di daerah.

- Apabila memungkinkan Pemerintah/Pemda menggunakan mekanisme yang ada dalam rangka pengembangan masyarakat dan pengembangan wilayah untuk perencanaan program dan penyusunan anggaran untuk program tersebut dipadukan dan dikoordinasikan dengan program dan anggaran perusahaan.
- Pembiayaan untuk prakarsa pengembangan wilayah harus berasal dari sumber penerimaan yang tersedia bagi pemerintah/Pemda termasuk tidak terbatas kepada Penerimaan Royalti yang berasal dari perusahaan pertambangan. Perusahaan harus membayar sebagian biaya yang timbul dalam proses kerjasama dan komunikasi dengan Pemerintah/Pemda terkait dan sebaliknya yang mungkin disetujui sebagai hasil proses.
- Perusahaan akan mengambil langkah-langkah yang diperlukan secara wajar untuk memadukan dan melaksanakan prakarsa pengembangan wilayah ke dalam aktivitasnya.
- Tanpa membatasi ketentuan umum dan dengan mempertimbangkan ruang lingkup perusahaan pertambangan serta keadaan tertentu suatu wilayah, pertimbangan peluang pengembangan fisik, ekonomi, budaya, lingkungan dan sosial dalam suatu wilayah harus mencakup aspek pengembangan wilayah sesuai keadaannya ditambah aspek lainnya yang dianggap perlu antara lain dalam hal:

- ❖ Peluang untuk mempertemukan kebutuhan perusahaan atas barang dan jasa dengan sumber pengadaan barang dan jasa dari Kabupaten atau propinsi dalam wilayah.
- ❖ Peluang untuk mengembangkan usaha baru setempat atau memberdayakan usaha yang sudah ada terutama usaha sekunder, menengah dan kecil.
- ❖ Peluang untuk mempertemukan kebutuhan perusahaan terhadap tenaga kerja terampil dan tidak terampil dari wilayah setempat dan mempertemukan kebutuhan perusahaan terhadap program-program pelatihan Pemerintah/Pemda yang sudah ada atau yang sedang diajukan di wilayah setempat.
- ❖ Peluang untuk mengembangkan dan menerapkan strategi modern perencanaan penggunaan lahan di wilayah setempat.
- ❖ Peluang bagi program dan prakarsa mempromosikan pengembangan ekonomi berkelanjutan dan stabilitas untuk jangka panjang di wilayah setempat.

BAB IV

PERMASALAHAN-PERMASALAHAN YANG BERKAITAN DENGAN IMPLEMENTASI “COMMUNITY DEVELOPMENT”

A. Perspektif Pemerintah

1. Pemerintah Pusat

Pelaksanaan “Community Development” pada kegiatan usaha pertambangan belum sepenuhnya dapat berjalan baik, sehingga fenomena “ghost town” masih membayang dalam perjalanan siklus kegiatan pemanfaatan sumber daya mineral pada suatu daerah di Tanah Air. Dalam perjalanan kegiatan usaha pertambangan di Indonesia, terdapat beberapa daerah yang semula terdapat hiruk pikuknya kegiatan pertambangan. Namun, setelah bahan galiannya menyusut atau habis, daerah tersebut kembali seperti semula sebelum adanya kegiatan pertambangan. Setidak-tidaknya, perkembangan yang terjadi tidak sepadan dengan besarnya nilai bahan galian yang telah dieksploitasi. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa tambang emas Lebong Tandai di Bengkulu yang pernah ditambang sejak sebelum kemerdekaan sampai dengan era tahun 1950-an, kemudian diusahakan kembali pada era 1980-an dan era 1990-an tidak cukup menyisakan geliat ekonomi di daerah sekitarnya. Contoh lain adalah tambang emas di Cikotok Jawa Barat telah beroperasi cukup lama, namun hingga saat ini daerah tersebut belum mampu berkembang dengan potensi di luar sektor pertambangan. Demikian pula kegiatan tambang emas di pulau Wetar, Maluku Tenggara Barat yang telah berhenti selama 5 tahunan sejak era

1990-an tetap meninggalkan kondisi sosial ekonomi yang tidak banyak berubah dibandingkan dengan sebelum adanya kegiatan tambang.

Kehadiran perusahaan besar, termasuk Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) pada suatu daerah terpencil (“remote area”) untuk mengusahakan pertambangan sudah barang tentu disambut baik oleh Pemerintah. Pemerintah Pusat banyak menaruh harapan besar terhadap hadirnya kegiatan usaha pertambangan di daerah terpencil, karena kegiatan tersebut diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pembangunan infrastruktur, terutama sarana perhubungan darat (jalan), sarana perhubungan laut (pelabuhan, dermaga) dan sarana perhubungan udara (lapangan terbang perintis, air strip).

Dengan beroperasinya kegiatan usaha pertambangan pada suatu daerah tentunya akan dimulai dengan kegiatan penyelidikan umum (“general survey”), kemudian dilanjutkan dengan kegiatan eksplorasi yang umumnya dilakukan relatif lama (3-10 tahun). Pada tahapan eksplorasi ini sarana perhubungan laut dan udara biasanya sudah disiapkan untuk mendukung kebutuhan logistik, meskipun masih bersifat seadanya. Setelah sumber daya mineral dapat diketahui dengan pasti dan keputusan manajemen perusahaan ditetapkan untuk melanjutkan ke tahap berikutnya (feasibility study, konstruksi dan eksploitasi), maka intensitas kegiatan dan pembangunan sarana meningkat relatif pesat. Umumnya kegiatan penyiapan infrastruktur berlangsung sampai tambang tersebut atau berakhir karena habisnya bahan galian, yang pada umumnya berlangsung antara 5-10 tahun.

Selama jangka waktu eksploitasi diharapkan terjalin hubungan yang baik dan saling menguntungkan dengan masyarakat, termasuk yang berwujud hubungan masyarakat, pelayanan masyarakat serta pemberdayaan masyarakat. Dalam pelaksanaannya realisasinya sangat bervariasi karena juga sangat tergantung kepada kesadaran perusahaan dalam melaksanakan kewajiban pengembangan masyarakatnya.

Dalam prakteknya terdapat kegiatan pertambangan emas di Indonesia Bagian Timur yang berlangsung pada lokasi/pulau terpencil, yang mana penduduk di kampung terdekat dengan kegiatan pertambangan tersebut hanya berjumlah kurang lebih 50 kepala keluarga. Sewaktu kegiatan penambangan berlangsung dengan kapasitas penuh, jumlah karyawan yang terlibat dalam kegiatan tersebut mencapai 800 orang, yaitu 3-4 kali dari jumlah penduduk lokal. Setelah kegiatan usaha pertambangan berhenti karena bahan galiannya telah habis, tidak banyak perubahan yang terjadi pada kampung tersebut, meskipun perusahaan telah berupaya melaksanakan “community development”. Dalam hal ini kegiatan perusahaan bahan tambang sampai dengan berakhirnya kegiatan eksploitasi yang ditambah dengan 5 tahun kegiatan rehabilitasi dalam kenyataannya belum mampu mendorong perubahan sosial ekonomi yang cukup signifikan.

Dalam kasus lain, jumlah cadangan bahan tambang yang besar menjadikan kegiatan operasi penambangan berlangsung dalam jangka waktu yang relatif lama serta masih bisa beroperasi selama lebih dari 20 tahun. Keadaan ini mengundang pertumbuhan ekonomi setempat yang pada gilirannya banyak

menarik pendatang untuk melakukan aktivitas ekonominya di wilayah tersebut. Sementara itu masyarakat lokal yang masih sangat tradisional tetap pada kondisi semula dan bahkan secara ekonomi cenderung terdesak. Apabila terhadap kondisi semacam itu tidak dilakukan kegiatan pengembangan masyarakat bagi masyarakat local secara tepat, maka dikhawatirkan manfaat ekonomi yang dihasilkan dari kegiatan perusahaan tambang tersebut hanya menguntungkan bagi pendatang dan sebaliknya kurang membawa manfaat bagi masyarakat lokal.

Beragamnya implementasi kegiatan “community development” pada berbagai kegiatan perusahaan tambang antara lain disebabkan oleh belum jelas dan tegasnya pengaturan mengenai masalah “community development”, baik pada tingkatan kebijakan, regulasi (pedoman dan petunjuk teknis), maupun pada ketentuan dalam Kontrak Karya (untuk mineral) dan PKP2B (Batubara). Belum lagi ditambah dengan lemahnya aspek pengawasan dan penegakan hukum yang dilakukan. Untuk menjamin agar pelaksanaan “community development” pada kegiatan perusahaan penambangan dapat berlangsung secara tepat sasaran dan dapat mendorong pertumbuhan perekonomian setempat serta meningkatkan kualitas lingkungan hidupnya, maka langkah pembenahan secara komprehensif mutlak perlu dilakukan. Pembenahan tersebut harus mencakup dari aspek konseptual, kebijakan, pengaturan, implementasi dan bahkan penegakan dan pengawasannya. Termasuk di dalamnya penetapan pedoman (“guidelines”) yang menyangkut seluruh aspek kegiatan tersebut. Fungsi pemerintah dalam hal ini adalah untuk memfasilitasi ke arah tercapainya tujuan-tujuan pokok dari kegiatan pengembangan masyarakat.

2. Pemerintah Daerah

Kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam upaya pengembangan usaha pertambangan pada era otonomi daerah adalah masih berlakunya Undang-undang yang bersifat sentralistik serta adanya ketidakpastian hukum sehubungan dengan masih berlakunya kontrak-kontrak di bidang mineral (kontrak karya) dan batubara (PKP2B) yang ditandatangani oleh pemerintah dengan kontraktor/investor pada masa sebelum berlakunya UU Otonomi Daerah. Dalam kasus ini dapat terjadi tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Apalagi jika dalam kontrak-kontrak tersebut terdapat ketidakjelasan aturan dan klausula menyangkut kewajiban-kewajiban kontraktor/investor dalam hal pengembangan masyarakat (“community development”).

Persoalan lain yang mengemuka adalah belum mantapnya peraturan perpajakan yang mengakibatkan Pemerintah Daerah selalu berupaya mencari alternatif bagi sumber-sumber pemasukan daerah melalui penetapan peraturan daerah mengenai retribusi dan pajak daerah. Peraturan-peraturan daerah tersebut dalam banyak hal sangat didorong oleh keinginan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) guna membiayai kegiatan di daerah yang semakin besar seiring dengan pendelegasian wewenang pusat kepada pemerintah daerah. Tidak jarang memunculkan Perda2 yang bermasalah. Salah satu contohnya adalah diberlakukannya pajak kendaraan yang sebenarnya alat tersebut merupakan bagian dari alat produksi yang seharusnya dibebaskan dari pajak-pajak dan kewajiban-kewajiban tertentu yang diberlakukan bagi

kendaraan umum dan kendaraan pribadi pada umumnya. Khusus bagi alat-alat berat yang digunakan untuk kepentingan perusahaan tambang selayaknya tidak dibebankan kewajiban penggunaan STNK karena hanya beroperasi di wilayah tambang saja.

Bagi Pemerintah Daerah, keberadaan dan beroperasinya kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar, baik PMA maupun PMDN, sudah selayaknya dapat memberi kontribusi bagi pembangunan daerah pada umumnya dan masyarakat setempat pada khususnya, namun pada sisi lain Pemerintah Daerah juga berkewajiban untuk ikut menjaga iklim investasi yang kondusif yang akan bermanfaat bagi kelangsungan usaha maupun masyarakat dan pemerintah daerah sendiri. Peran Pemerintah Daerah termasuk dalam menampung aspirasi dan memfasilitasi bentuk-bentuk kegiatan pengembangan masyarakat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

B. Perspektif Pengusaha (Investor)

Untuk mensukseskan implementasi “community development” pada prinsipnya diperlukan kerjasama, muusyawarah dan koordinasi yang harmonis antara korporasi, masyarakat setempat dan pemerintah (baik pusat maupun daerah). Kegagalan dalam proses koordinasi tersebut seringkali menimbulkan ketidakpuasan dari masing-masing komponen tersebut. Di satu pihak masyarakat setempat merasa bahwa korporasi di daerahnya tidak memberikan kontribusi bagi pengembangan masyarakat setempat, serta merasa masyarakat setempat tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan putusan. Di pihak lain korporasi merasa telah menyisihkan

anggarnya untuk kepentingan pengembangan masyarakat serta melakukan aktivitas-aktivitas yang di klaim dapat membantu proses pengembangan masyarakat. Di pihak yang lain lagi, pemerintah pusat merasa sudah mendelegasikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk mengimplementasikan “community development” sehubungan dengan aktivitas korporasi di daerahnya. Dapat disimpulkan, kegagalan yang terjadi disebabkan oleh kerancuan mengenai hal-hal sebagai berikut:

1. Tidak jelasnya ketentuan menyangkut kewajiban kontraktor (investor) dalam kontrak karya yang ditandatangani dengan pemerintah;
2. Tidak jelasnya jumlah (prosentase) biaya yang harus disisihkan oleh kontraktor dalam melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan “community development”;
3. Tidak jelasnya siapa yang harus diberi wewenang untuk mewakili masyarakat setempat, apakah pejabat formal, pemimpin informal, pemerintah daerah, atau LSM;
4. Belum jelasnya parameter objektif yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan “community development”, sehingga masing-masing menafsirkan sesuai dengan kepentingannya;
5. Adanya kecenderungan pemerintah daerah melimpahkan beban pembiayaan pembangunan di daerahnya yang seharusnya menjadi beban dan tanggung jawab daerah kepada kontraktor;
6. Adanya kecenderungan beberapa pemerintah daerah menetapkan bentuk bantuan “community development” tanpa mengikutsertakan masyarakat setempat yang langsung berkepentingan atas “community development”.

Hal-hal di atas merupakan permasalahan yang dihadapi oleh kontraktor (pengusaha/investor) pertambangan yang sampai kini belum jelas pengaturan dan pedoman implementasinya. Sebagai pertimbangan dalam menyelesaikan dan mensukseskan implementasi “community development” sehubungan dengan kewajiban kontraktor/investor pada sector pertambangan, berikut akan disajikan beberapa contoh pelaksanaan program “community development” oleh kontraktor/investor di bidang pertambangan.

Perusahaan-perusahaan tersebut, antara lain:

1. P.T International Nickel Indonesia (INCO)

INCO telah mengembangkan sejumlah ‘community development programs’ untuk membantu masyarakat di sekitar lokasi tambang di daerah Soroako, Sulawesi Selatan²². Salah satu program CD yang utama adalah untuk meningkatkan ketrampilan lulusan Sekolah Menengah Umum yang berdekatan dengan area tambang sehingga mereka nantinya memenuhi persyaratan untuk dapat bekerja pada perusahaan.

Setidak-tidaknya 140-an lulusan SMU dari Nuha, Towoti dan Malili serta di beberapa Sub-District yang berdekatan dengan Soroako telah mengikuti program tersebut yang pertama kali dimulai pada bulan Oktober 2004. Pada saat ini 75% dari tenaga kerja yang bekerja pada PT INCO adalah masyarakat penduduk sekitar lokasi tambang.

²² Lihat Lubis, Debbie A, “Helping the Needy through CSR Programs”, *Jakarta Post*, 4 September 2005. Lihat juga “PT INCO empowers locals through community development programs”, *Jakarta Post*, 4 September 2005.

Program CD PT INCO di bidang pendidikan juga meliputi pemberian beasiswa dan dana penelitian bagi mahasiswa Universitas Hasanudin.

Program CD juga mencakup peningkatan ketrampilan petani di wilayah pedesaan dengan memberikan program pelatihan kepada mereka. Di samping bentuk pelatihan, PT INCO juga membantu para petani setempat dengan peralatan di bidang pertanian. Di samping pendidikan, program CD lainnya yang dilakukan PT INCO mencakup area lainnya seperti fasilitas infrastruktur untuk publik.

2. PT Freeport Indonesia

Pada awal pengoperasian PT Freeport Indonesia (PTFI), masyarakat lokal (Papua) yang dihadapi adalah masyarakat yang masih harus dibantu dalam banyak hal guna memenuhi kebutuhan dasarnya seperti pangan yang cukup bergisi, bantuan kesehatan dan pendidikan dasar²³. Seiring dengan berjalannya waktu, bentuk bantuan yang diberikan ditingkatkan menjadi bantuan berupa: perbaikan sarana pemukiman, jalan dan prasarana dasar. Pada tahap berikutnya bantuan diarahkan kepada perkembangan ekonomi, seperti: membeli hasil bumi yang dihasilkan masyarakat setempat, program pendidikan wiraswasta (“business incubator program”) dengan memberi pengetahuan dan ketrampilan kepada penduduk setempat untuk berwiraswasta. Diajarkan pula kepada mereka ketrampilan membuat berbagai barang sederhana yang diperlukan PT Freeport, di samping dasar-dasar untuk mengembangkan dan

²³ Untuk uraian lebih jauh mengenai pelaksanaan CD pada PT Freeport Indonesia, lihat A.R Soehoed, Sejarah Pengembangan Pertambangan PT Freeport Indonesia di Provinsi Papua, Jilid 4 tentang Pertambangan dan Pembangunan daerah, Aksara Karunia, 2005, halaman 92-97.

mengelola usaha kecil. PT Freeport juga melakukan kegiatan penyuluhan untuk meningkatkan pemahaman masyarakat setempat menyangkut hak-hak atas tanah dan perkembangannya sesuai dengan tatanan hukum yang berlaku (misa I UU Agraria). Bentuk lain dari kerjasama antara PT Freeport dengan masyarakat setempat adalah kesepakatan membentuk suatu dana pembangunan yang disebut “Freeport Fund for Irian Jaya Development” yang akan diisi PT Freeport pada setiap akhir tahun fiskal sebesar 1% dari perputaran dana perusahaannya dalam tahun yang berjalan²⁴.

Program “community development” yang dilakukan oleh PT Freeport tersebut telah merubah bentuknya dari hubungan antara pihak yang membantu dengan pihak yang minta dibantu menjadi hubungan kerjasama. Kepentingan ini bagi pihak masyarakat Papua berwujud lingkungan hidup yang aman dan nyaman, sementara bagi pihak PT Freeport adalah terciptanya lingkungan yang ramah dan mendukung terhadap perkembangan usaha PT Freeport lebih lanjut.

C. Perspektif Masyarakat

Idealnya, kegiatan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara dapat memberikan manfaat tidak hanya kepada shareholder, namun juga kepada seluruh stakeholder, di dalamnya mencakup pula masyarakat. Seringkali kewajiban pengembangan masyarakat (“community development”) ditafsirkan secara sepihak oleh perusahaan dan pemerintah tanpa mengikutsertakan secara memadai masyarakat setempat. Dalam rangka optimalisasi pelaksanaan pengembangan masyarakat pada sektor pertambangan, adalah perlu untuk menggali berbagai pandangan, aspirasi dan

²⁴ Ibid, halaman 96.

rekomendasi masyarakat sebagaimana yang akan digambarkan dalam uraian di bawah ini:

a. Paradigma Pengelolaan Sumber Daya Mineral, Dulu Hingga Kini

Hampir empat dekade ini, penyelenggara negara percaya bahwa membuka pintu sebesar-besarnya untuk investasi asing dan mendorong esktraksi bahan mentah alam sebesar-besarnya akan membuat bangsa ini sejahtera. Industri ekstraktif tambang yang padat modal dipercaya pemerintah sebagai suatu kontribusi yang signifikan bagi pemasukan negara. Mitos inilah yang membuat penyelenggara negara selalu berpihak kepada pelaku pertambangan, pada saat masyarakat memprotes dampak buruk pertambangan di lingkungan sekitar lokasi tempat mereka hidup hingga melahirkan berbagai pelanggaran HAM.

Terdapat dua sifat usaha pertambangan skala besar, pertama, pertambangan skala besar sangat berhubungan dengan **pengerukan sumber daya tambang dalam jumlah yang sangat besar** dan akan selalu bersinggungan dengan penentuan hak-hak atas sumber daya tersebut; kedua, di dalam kegiatannya, usaha pertambangan skala besar selalu **menuntut kestabilan keamanan, politik, dan ekonomi** dari negara, khususnya di wilayah tempat kegiatan itu berlangsung. Dua sifat tersebut membuat pertambangan secara alamiah menimbulkan resiko daya rusak terhadap sumber daya dan lingkungan serta potensi pelanggaran HAM.

Sumber Daya Mineral adalah Sumber Daya Alam Tidak Terbarukan dan Memiliki “Daya Rusak”

Dalam naskah akademik RUU Minerba disebutkan, bahwa pertambangan mineral mempunyai karakteristik khusus yang harus menjadi pertimbangan utama dalam menentukan kebijakan sektor pertambangan. Karakteristik tersebut adalah bahan tambang adalah bahan tidak terbarukan (*non renewable*), merupakan kegiatan tidak permanen, karena penipisan (*depletion*) cadangan bahan tambang terjadi seiring berjalannya waktu pertambangan, terdapat di mana saja, membutuhkan lahan yang sangat luas, memindahkan material batuan (dalam bentuk limbah tailing) yang cukup besar, merubah bentang alam, memindahkan sisa bahan pengolahan yang cukup besar, melibatkan peralatan besar, serta daya serap tenaga kerja yang rendah. Sehingga eksploitasi lahan pertambangan merupakan kegiatan yang mengancam pangan dan air.

Karakteristik di atas mengakibatkan kegiatan pertambangan melahirkan resiko-resiko yang kita sebut sebagai “**daya rusak**” sektor pertambangan. Daya rusak tersebut berdampak langsung maupun tidak langsung terhadap manusia dan sumber daya alam lainnya, terutama air, tanah, dan biodiversitas (keanekaragaman hayati). Dari pertambangan emas Freeport di Papua, Rio Tinto di Kalimantan Timur, Barisan Tropikal Mining/Laverton Gold di Sumatera Selatan, Inco di Sulawesi Selatan hingga PT Arumbai di Nusa Tenggara, dan banyak lainnya, daya rusak sektor pertambangan tak bisa diingkari. Resiko-resiko tersebut diantaranya :

- Penggusuran lahan pertanian dan tempat tinggal serta lahan peruntukan lainnya (makam, kawasan keramat, mata air, hutan dan lainnya), karena diubah menjadi kawasan pertambangan.
- Hilangnya mata pencaharian warga setempat karena wilayah kelolanya berubah menjadi kawasan pertambangan ataupun menjadi wilayah dampak.
- Dampak pencemaran limbah-limbah pertambangan oleh sejumlah Bahan Beracun Berbahaya (B3) yang jumlahnya sangat besar.
- Terganggu hingga rusaknya sumber air, tanah dan keanekaragaman hayati.
- Dampak erosi sosial budaya akibat masuknya modal dan para pendatang terhadap sosial budaya masyarakat lokal.
- Lubang-lubang raksasa dan limbah tambang yang dibiarkan terbuka secara permanen saat kegiatan pertambangan usai.

b. Pelanggaran Hak-hak Dasar Masyarakat Demi Keamanan Investasi

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa usaha pertambangan skala besar selalu **menuntut kestabilan keamanan, politik, dan ekonomi** dari negara, khususnya di wilayah tempat kegiatan itu berlangsung, dimana ini terkait dengan persoalan pengamanan sejumlah uang (modal) yang diinvestasikan untuk seluruh kegiatan pertambangan tersebut alias perebutan sumber daya mineral. Dalam konteks perebutan inilah, negara mempunyai potensi yang sangat besar untuk terlibat dalam sejumlah pelanggaran HAM, karena sampai saat ini negara masih saja melakukan “salah tafsir” dalam

konsep Hak Menguasai Negara (HMN) yang diterjemahkan menjadi hak milik.²⁵

Hal ini menjadi akar terjadinya pelanggaran HAM dan kriminalisasi masyarakat di sektor pertambangan. Turunan dari salah tafsir tersebut adalah pengabaian hak menentukan nasib sendiri yang secara universal telah diakui keberadaannya melalui **Konvensi ILO 169**, yaitu pengabaian hak mendapatkan informasi yang benar dan hak partisipasi dan hak mendapatkan lingkungan yang bersih dan sehat.

Sementara masyarakat, dipandang sebagai kelompok yang kebetulan berada di wilayah konsesi pertambangan harus mengalah. Akibatnya jika masyarakat sekitar memprotes ketidakadilan yang diakibatkan beroperasinya sebuah perusahaan tambang, maka mereka dihadapkan langsung dengan aparat militer.²⁶ Padahal penghasilan negara dari pertambangan mineral sangatlah tidak signifikan.

Tidak heran jika masalah kriminalisasi dan pelanggaran HAM di sektor pertambangan biasanya melibatkan aktor-aktor langsung dan tidak langsung, mulai dari perusahaan tambang, aparat pemerintah, aparat militer dan polisi, negara asal perusahaan tambang, preman hingga akademisi. Secara umum potensi pelanggaran HAM terjadi di semua tahapan pertambangan, seperti paparan berikut:

²⁵ Lihat Lampiran-1: Peta Pelanggaran HAM di situs-situs pertambangan mineral dan batubara.

²⁶ Lihat Lampiran-2: Keterlibatan aparat negara (Militer, dkk) terhadap pelanggaran HAM warga di sekitar lokasi tambang.

Tahapan	Resiko dan Proses Pelanggaran HAM di lokasi Pertambangan
Perijinan, Eksplorasi, Studi Kelayakan, AMDAL	<ul style="list-style-type: none"> • Ijin konsesi pertambangan diputuskan tanpa persetujuan masyarakat setempat. • Eksplorasi dilakukan diam-diam tanpa menjelaskan kepada warga resiko apa yang terjadi jika eksplorasi dilakukan. • Proses Amdal yang manipulatif. Proses konsultasi amdal hanya dilakukan dengan perwakilan pemerintah lokal, dan wakil masyarakat yang asal tunjuk, bukan melalui proses bahwa masyarakat secara sadar memilih dan mengirim wakilnya dalam proses penyusunan Amdal. • Pembebasan lahan dilakukan secara paksa atau dengan ganti rugi sepihak ataupun tanpa ganti rugi, dengan klaim “tanah negara”. Kekerasan mungkin terjadi pada tahapan ini, umumnya aparat pemerintah dan militer akan membantu perusahaan sebagai “preman pembebas tanah”. • Lahan untuk pembangunan fasilitas tambang membuat warga kehilangan wilayah kelola dan penghasilannya menurun, akibatnya kebutuhan dasarnya baik sandang,

	panan dan pangan, tidak terpenuhi.
Produksi	<ul style="list-style-type: none"> • Perubahan bentang alam dan krisis air akibat penggalian yang luar biasa besar terhadap kerusakan bentang lahan dan kawasan tangkapan air sehingga kandungan air tanah menurun, musim kemarau susah air dan musim hujan, terjadi banjir. • Pencemaran oleh limbah tambang, sumber-sumber air, sungai dan laut menjadi tercemar oleh limbah tambang yang mengandung logam berat sehingga warga menjadi kesulitan mendapatkan air. • Pemiskinan: Pencemaran lahan, air dan udara mengakibatkan turunnya produktivitas masyarakat di kawasan tersebut, contohnya laut Buyat tercemar – tangkapan ikan warga menurun. • Konflik dan kekerasan, terjadinya kekerasan yang dilakukan oleh aparat perusahaan dan petugas keamanannya saat warga melakukan protes karena lingkungannya tercemar dan rusak.
Penutupan dan Paska Tambang	<ul style="list-style-type: none"> • Lubang-lubang tambang dibiarkan menganga begitu saja. • Kawasan yang rusak karena penggalian dibiarkan begitu saja.

	<ul style="list-style-type: none"> • Perekonomian masyarakat turun drastis akibat rusaknya lingkungan secara permanen dan perginya “modal” dari lokasi pertambangan.
--	---

c. Konsep Pengembangan Masyarakat: Kewajiban atau Sedekah Perusahaan?

Selama ini negara dikecohkan oleh angka kontribusi sektor pertambangan bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Tidak heran, karena dari segi angka-angka, sektor ini memegang peran penting bagi pendapatan negara. Menurut *Price Waterhouse Coopers* (PWC) pendapatan negara tahun 1998 dari 12 industri tambang yang mereka survey sebesar Rp. 5.666.000.000.000 (lima triliun enam ratus enam puluh enam miliar rupiah). Sepintas terlihat suatu angka yang sangat besar. Angka ini yang selalu dibanggakan oleh pelaku pertambangan di Indonesia termasuk pemerintah. Padahal **dalam 4 tahun terakhir (2000-2004), sumbangan sektor tambang terhadap APBN rata-rata hanya 1,8 trilyun pertahun.**

Jika dilakukan perbandingan, maka negara dan pelaku tambang tidak lagi bangga, karena akan terlihat besaran kontribusi pertambangan bagi pemiskinan struktural masyarakat lokal dan terancamnya keselamatan generasi mendatang karena lingkungan hidup dicemari. Sebagai perbandingan, menurut PWC tahun 1998, total tenaga (lokal dan pendatang) yang diserap langsung oleh 12 industri pertambangan sebanyak 29.190 orang. Padahal penduduk lokal yang menjadi korban kegiatan penambangan puluhan kali lipat lebih besar yang

tidak tercatat. Ada 25.000-an orang Amungme dan Komoro menderita karena kehadiran Freeport Indonesia; sekitar 20.000 orang Dayak Siang, Murung dan Bekumpai kehilangan pendapatan karena lokasi tambangnya diberikan pada PT. Indo Muro Kencana; sekitar 12.000 orang Kelian yang kehilangan kampung dan mata pencaharian karena kehadiran PT. Kelian Equatorial Mining (PT. KEM), dan puluhan ribu orang yang tidak bisa menggunakan sungai Tiku karena tercemar limbah PT. Barisan Tropical Mining (PT. BTM), belum lagi masyarakat di Soroako, Minahasa, Sumbawa dan daerah lain yang juga menderita karena kehadiran perusahaan tambang di kesatuan wilayah hidupnya. Lantas patutkah angka tenaga kerja yang diserap perusahaan dijadikan indikator positifnya kehadiran industri tambang bagi penduduk lokal?

Sementara itu, kasus-kasus sengketa dan pelanggaran HAM di atas terus diabaikan oleh pemerintah. Strategi dan tindakan untuk “penyelesaian sengketa” tidak menyentuh penyebab mendasar di atas. Masyarakat sekitar pertambangan diposisikan sebagai kelompok yang potensial mengganggu operasi pertambangan, padahal masyarakat sudah ada sejak pertambangan belum masuk, bahkan sebelum negara ini berdiri. Sehingga jangan heran upaya “penyelesaian konflik” hanya dijawab dengan program pengembangan masyarakat atau biasa yang dikenal dengan istilah *Community Development*. Sementara mekanisme mandat formal untuk penyelesaian konflik hingga dekade usia industri pertambangan tak pernah disediakan. Yang menjadi akar permasalahan utama dari konsep kebijakan pengembangan masyarakat yang dianut oleh pemerintah kita sampai detik ini, antara lain adalah:

- 1) Konsep pengembangan masyarakat yang diterapkan tidak menjawab akar permasalahan yang sebenarnya, sehingga konsep pengembangan masyarakat dipandang oleh masyarakat kritis sebagai konsep “gincu” belaka dari perusahaan tambang untuk menutupi “borok-borok” lain (perusakan dan pencemaran lingkungan, perebutan lahan untuk operasi tambang hingga timbul berbagai pelanggaran HAM) dari kegiatan pertambangannya atau merupakan “sedekah” dari perusahaan yang disisihkan sedikit sekali dari keuntungannya yang sangat berlimpah ruah. Misalnya, di situs tambang PT Nusa Halmahera Minerals (PT. NHM) di Halmahera Utara, program pengembangan masyarakat baru dikeluarkan ketika masyarakat melakukan protes atas digusurnya tanah-tanah warga oleh PT. NHM. Dana pengembangan masyarakat ini juga belakangan menimbulkan persoalan berupa disintegrasi masyarakat. Dalam kasus PT NHM, dana pengembangan masyarakat diberikan kepada masyarakat di luar lingkaran tambang, sementara masyarakat lingkaran tambang yang menjadi korban mayoritas menolak dana pengembangan masyarakat. Seringkali perusahaan justru mengambil keuntungan dari disintegrasi masyarakat karena disintegrasi memang melemahkan perlawanan warga.
- 2) Konsep pengembangan masyarakat yang dilakukan oleh perusahaan tambang masih dilihat sebagai suatu bagian yang terpisah dari seluruh proses kegiatan pertambangan, mulai dari penyelidikan umum hingga produksi. Fakta yang biasanya terjadi adalah perusahaan baru akan

menerapkan konsep pengembangan masyarakat ketika infrastrukturnya

sudah terbangun dengan baik dan tahapan kegiatan pertambangannya sudah memasuki tahapan prosuduksi. Jika perusahaan ingin menerapkan konsep *Corporate Social Responsibility* secara benar, maka seharusnya sejak perusahaan datang sudah menjalin hubungan baik dengan warga dan menjalankan program pengembangan masyarakat serta tidak merugikan warga. Bagaimana mungkin satu perusahaan dikatakan memiliki tanggung jawab sosial jika kehadirannya justru membuat warga setempat kehilangan tempat tinggal, mata pencaharian, dan ketentraman. Seringkali masyarakat korban memilih perusahaan tidak usah datang ke wilayahnya.

- 3) Kebijakan pemerintah terhadap perusahaan untuk melakukan konsep pengembangan masyarakat tidak secara tegas diatur di dalam peraturan khusus yang membahas mengenai hal tersebut (menjadi kewajiban perusahaan). Kalaupun ada, itupun hanya merupakan satu bagian dari aturan yang lain, tapi selanjutnya tidak ada aturan dan mekanisma yang sifatnya lebih teknis, sehingga dapat dipakai menjadi satu ukuran standar yang baku bagi setiap perusahaan yang melakukan pengembangan masyarakat.
- 4) Implementasi dari pengembangan masyarakat hanya dirasakan oleh segelitir orang yang kebanyakan berasal dari golongan ekonomi menengah ke atas, padahal konsep pengembangan masyarakat hendaknya dapat dirasakan oleh suatu komunitas masyarakat, bukan perorangan yang benar-benar tinggal di wilayah sekitar lokasi penambangan tersebut.

- 5) Konsep pengembangan masyarakat yang selama ini diterapkan oleh perusahaan tambang justru melemahkan posisi tawar masyarakat, sebab mereka mau tidak mau, suka atau tidak suka, harus menerima program pengembangan masyarakat yang telah disiapkan oleh perusahaan, tanpa dilakukan dialog ataupun diskusi yang jelas dan transparan. Inilah yang menyebabkan program tersebut menjadi sia-sia, bahkan tidak menjawab persoalan yang terjadi. Masalah yang dihadapi oleh warga Buyat Pante adalah tidak adanya ikan lagi yang bisa ditangkap oleh nelayan semenjak Newmont membuang tailingnya ke laut, namun pihak perusahaan justru malah membangun sekolah tingkat Taman Kanak-kanak (TK) yang bukan menjadi solusi dari inti permasalahan yang ada.
- 6) Kualitas dari implementasi konsep pengembangan masyarakat yang dilakukan oleh perusahaan masih sangat jauh dari kata “memenuhi” standar kehidupan atau bahkan “menaikkan” standar kehidupan masyarakat di dan sekitar lokasi pertambangan yang telah kehilangan akses akan tanah menjadi wilayah kelolanya dan lingkungan hidupnya yang bersih dan sehat. Bahkan tidak bisa dipungkiri, konsep pengembangan masyarakat yang diterapkan perusahaan cenderung manipulatif, ini dapat dilihat pada penerapan konsep pengembangan masyarakat yang dilakukan oleh PT. Barisan Tropical Mining (PT. BTM) bagi masyarakat sekitar lokasi Sungai Tiku. PT. BTM menyadari bahwa permasalahan yang diderita oleh masyarakat adalah mengenai pemenuhan air bersih yang sudah tidak dapat dipenuhi lagi, karena Sungai Tiku yang menjadi sumber utama pemenuhan kebutuhan hidup

masyarakat tidak bisa digunakan lagi, karena sungai tersebut telah tercemar akibat limbah penambangan yang dibuang oleh PT. BTM. Perusahaan memang menyediakan dan membangun instalasi air bersih bagi masyarakat, namun pemenuhan tersebut hanya bertahan selama kurang lebih tiga tahun saja. Semenjak perusahaan tutup operasinya pada tahun 2000, instalasi air bersih pun hilang dengan sendirinya. Masyarakat sekitar Sungai Tiku kembali mempergunakan air sungai yang tercemar itu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Akibat, penyakit kulit dan pencernaan mulai dialami oleh sebagian besar masyarakat.

Kebanyakan perusahaan tambang hanya menasar tiga sektor dalam konsep pengembangan masyarakat. Sektor-sektor yang menjadi prioritas tersebut, yaitu sektor ekonomi UKM (Usaha Kecil Menengah), sektor pendidikan, dan kesehatan. Sayangnya, perusahaan tambang sangat jarang membuat konsep pengembangan masyarakat yang menitikberatkan pada resiko-resiko yang ditimbulkan oleh kegiatan pertambangan seperti konsep pengembangan masyarakat yang telah kehilangan wilayah kelolanya (baca: tanah dan kekayaannya) sehingga berdampak pada laju kerusakan hutan alam, hancurnya ekosistem sungai dan laut, kontaminasi air bersih oleh logam berat, danau-danau besar beracun pasca penambangan, dan hilangnya keragaman hayati yang berakibat menurunnya pendapatan masyarakat lokal.

Terkadang perusahaan penambangan juga melibatkan pihak-pihak lain untuk mendukung implementasi dari konsep pengembangan masyarakat

itu sendiri, misalnya LSM, atau pihak-pihak lain (*multi-stake holders*) yang dapat melancarkan pelaksanaan konsep pengembangan masyarakat dari perusahaan sampai ke masyarakat dengan baik. Namun fakta yang terjadi, pelibatan LSM atau pihak-pihak lain itu justru tidak membuat pelaksanaan konsep pengembangan masyarakat makin baik, malah cenderung makin buruk. Mengapa demikian?

Pertama, kebanyakan LSM yang ditunjuk oleh perusahaan tambang adalah LSM yang dibentuk oleh perusahaan itu sendiri, sehingga konsep pengembangan masyarakat yang dianut oleh LSM itu juga tetap berkiblat pada konsep pengembangan masyarakat yang dianut oleh perusahaan tambang tersebut, bukan lahir dari kebutuhan yang paling mendesak yang dibutuhkan oleh masyarakat. Kedua, dana-dana pengembangan masyarakat yang dialirkan melalui LSM-LSM tersebut, juga cenderung disalahgunakan oleh LSM yang menerima dana tersebut, sehingga banyak LSM yang makin “makmur”, sementara masyarakat makin “dimiskinkan”.

Kesimpulannya, konsep pengembangan masyarakat harus benar-benar dipahami maknanya yang dikontekskan dengan realitas sebenarnya yang dialami oleh masyarakat di dan sekitar lokasi pertambangan, sehingga mulai dari kebijakan, mekanisme hingga implementasinya benar-benar dilakukan sebagai suatu kewajiban bagi perusahaan tambang sebagai tanggung jawab sosialnya (*corporate social responsibility*), bukan

sekedar menjadi sedekah perusahaan untuk masyarakat yang justru dimiskinkan akibat kegiatan ekstraksi dari industri tambang.

BAB V

ANALISIS

A. Aspek Konsepsi

Dalam Bab terdahulu telah dikemukakan jabaran konseptual mengenai beberapa konsep terkait seperti : community development, corporate social responsibility, state responsibility, good corporate governance, sustainable development, dan lain-lain. Dalam uraian tersebut juga telah dikemukakan mengenai pengertian, ruang lingkup, tujuan dari masing-masing konsep serta keterkaitannya satu dengan lainnya. Pemahaman secara komprehensif terhadap berbagai konsep tersebut sangat berguna untuk memberikan pengantar dalam menjawab permasalahan yang berkaitan dengan masalah pengembangan masyarakat (“community development”), khususnya dikaitkan dengan kegiatan pertambangan sebagaimana tercermin dalam Undang-undangnya maupun kontrak karya di bidang pertambangan, baik mineral maupun batubara.

Untuk memperoleh kesatuan pemahaman mengenai masing-masing konsep tersebut, berikut disampaikan beberapa unsur-unsur umumnya (“common elements”):

1. Community Development

Dari berbagai definisi yang dirumuskan mengenai pengertian community development, maka secara umum diartikan sebagai serangkaian upaya untuk memperbesar akses dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Upaya-

upaya tersebut mencakup aspek: community services, community empowering dan community relations yang pada akhirnya bertujuan memberikan kemaslahatan yang timbal balik dan berkelanjutan bagi semua stakeholdersnya yaitu pengusaha, pemerintah, masyarakat serta lingkungannya.

2. Corporate Social Responsibility

Pengertian pokok dari “corporate social responsibility” adalah pelaksanaan tanggung jawab perusahaan/dunia usaha (baik secara hukum maupun moral) untuk meningkatkan kontribusinya kepada masyarakat, pemerintah dan kemanusiaan guna peningkatan kualitas kehidupannya. Corporate social responsibility mencakup berbagai aspek seperti: penghormatan HAM, perlindungan dan pelestarian lingkungan, pendidikan, kesehatan, kesejahteraan masyarakat serta peningkatan kesejahteraan dan hak-hak normatif pekerja.

3. Good Corporate Governance

Good corporate governance adalah konsep dalam tata kelola perusahaan (korporasi) yang bertujuan tidak hanya untuk mengakomodasikan kepentingan para pemegang saham saja tetapi juga seluruh stakeholders yang terkait, baik pengurus, pekerja, masyarakat, pemerintah, dan bahkan lingkungan, dengan mendasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan yang baik yang meliputi: transparansi, akuntabilitas, responsibility dan fairness.

4. State Responsibility

Adalah tanggung jawab negara yang berkaitan dengan segala perbuatan yang dilakukan oleh instansi-instansi pemerintah, organisasi serta badan hukum non-pemerintah (baik publik maupun privat) dan bahkan individu yang tunduk kepada yurisdiksi negara tersebut sehubungan dengan tindakan dan/atau akibat

dari tindakan mereka, baik karena adanya unsur kesalahan maupun tidak yang mengakibatkan kerugian pada negara dan/atau badan hukum negara lain.

5. Sustainable Development

Adalah konsep pembangunan yang memperhatikan dan mengakomodasikan tidak hanya kebutuhan masa kini namun juga masa depan di mana di dalamnya terdapat keselarasan dalam tata hubungan baik antar sesama manusia serta umat manusia dengan lingkungan (alam)nya. Pertumbuhan ekonomi yang berlandaskan pada konsep sustainable development tidak hanya economically feasible namun juga socially and environmentally sustainable. Oleh karena itu sifat kegiatannya tidak hanya use-oriented namun juga environmentally-oriented.

6. Keterkaitan masing-masing konsep

Pelaksanaan tatakelola perusahaan yang baik (“good corporate governance”) akan meningkatkan rasa tanggung jawab social perusahaan (“corporate social responsibility”) yang akan mampu meningkatkan upaya pelayanan, pemberdayaan dan komunikasi dengan masyarakat (“community development”) yang pada akhirnya akan meningkatkan penerimaan dan partisipasi masyarakat bagi kemajuan perusahaan secara berkelanjutan (“sustainable development”) serta mengurangi beban tanggung jawab pemerintah (“state responsibility”).

B. ASPEK KEBIJAKAN DAN PENGATURAN

1. Kebijakan

Menyadari arti penting dari konsep-konsep di atas dalam rangka pengelolaan sumber daya alam, termasuk sumber daya alam pada sektor pertambangan yang notabene merupakan sumber daya alam yang tidak terbaharui (“non-renewable resources”), maka kebijakan dan pengaturannya harus mencerminkan atau setidaknya mendekati konsep idealnya.

Dalam konteks kebijakan menyangkut “Community Development” di Indonesia secara umum mengacu kepada landasan konstitusi kita yaitu UUD 45 sebagaimana yang telah diubah beberapa kali. Ketentuan yang paling relevan adalah Pasal 33 yang intinya menempatkan kekayaan alam yang terkandung di Bumi Indonesia dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rumusan ini mengandung makna yang sangat dalam, di mana penguasaan yang dilakukan oleh negara tersebut dimaksudkan agar menjamin pengelolaannya benar-benar bertumpu pada kemakmuran rakyat. Persoalannya adalah, apakah amanat tersebut telah benar-benar dilaksanakan oleh aparatur penyelenggara negara? Apakah kebijakan-kebijakan yang ditempuh serta aturan pelaksanaannya sudah sesuai dengan makna dan jiwa yang terkandung dalam pasal 33 UUD 45 tersebut? Dari sisi regulasi sebenarnya ketentuan tersebut telah cukup dijabarkan baik dalam Undang-undang (misalnya UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) telah ditetapkan wewenang pemerintah pusat dan daerah mengenai pengaturan, pengawasan dan pembinaan pengelolaan sumber daya mineral untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di samping itu juga dirumuskan kebijakan

untuk menjadikan pertambangan mineral dan batubara sebagai sektor usaha yang efisien, modern dan mempunyai daya saing, mengingat peranan sektor pertambangan sebagai sektor andalan dalam perekonomian nasional Indonesia.

Khusus dalam kegiatan pertambangan mineral dan batubara juga telah ditetapkan beberapa kebijakan pokok, yaitu: menumbuhkembangkan perusahaan nasional di bidang pertambangan mineral dan batubara baik dalam skala besar, menengah dan kecil/tambang rakyat di dalam negeri serta mendorong kemitraan antara masyarakat, pemerintah dan perusahaan; melakukan penerapan kaidah keteknikan yang baik, keuangan, pengelolaan lingkungan hidup, keselamatan kerja pertambangan, pengembangan wilayah dan masyarakat sekitar tambang; serta melakukan kemitraan dengan masyarakat atau pengusaha kecil dan menengah setempat berdasarkan prinsip saling menguntungkan dan membantu peranan pemerintah dalam pelaksanaan pengembangan wilayah dan pemberdayaan masyarakat setempat.

Dari kebijakan-kebijakan di atas sebenarnya sudah menunjukkan kemauan politik pemerintah untuk membangun dan mengembangkan kegiatan pertambangan mineral dan batubara yang sangat memperhatikan upaya-upaya pengembangan masyarakat (community development), corporate social responsibility, serta pembangunan yang berkelanjutan. Hanya persoalannya adalah sejauh mana terdapat konsistensi dalam implementasinya sehingga benar-benar mampu mengangkat kesejahteraan serta memberdayakan masyarakat?

2. Pengaturan

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang secara spesifik mengatur tentang kewajiban “community development”. Ketentuan mengenai “community development” lebih tercermin pada Kontrak Karya yang berlaku selama ini, khususnya pasal-pasal yang mengatur tentang “Kerjasama Daerah dalam Pengadaan Prasarana Tambahan” serta “Pengembangan Kegiatan Usaha Setempat”.

Menyangkut pasal tentang “Kerjasama Daerah dalam Pengadaan Prasarana Tambahan”, kewajiban yang dibebankan kepada perusahaan meliputi:

- kewajiban melakukan koordinasi dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatannya dengan pembangunan regional di daerah setempat;
- kewajiban memenuhi standar nasional berkaitan dengan akomodasi, fasilitas dan kondisi kerja;
- dan sosial yang ditimbulkan oleh kegiatan perusahaan di wilayah kontrak karya;
- kewajiban konsultasi dengan pemerintah daerah dalam rangka perencanaan pengembangan masyarakat (“community development”) yang akan dilakukan oleh perusahaan.

Sayang sekali ketentuan-ketentuan dalam kontrak karya di atas tidak mengatur kewajiban perusahaan untuk berkonsultasi dengan masyarakat setempat disamping dengan pemerintah daerah. Konsultasi dan komunikasi secara langsung dengan masyarakat setempat adalah sangat penting agar kegiatan

pengembangan masyarakat yang dilakukan oleh perusahaan bisa tepat sasaran. Sebagai akibatnya adalah sering terjadi kegiatan pengembangan masyarakat yang dilakukan oleh perusahaan tidak sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan riil masyarakat setempat. Hal ini berakibat masyarakat tidak merasakan manfaat kehadiran perusahaan bagi upaya peningkatan kesejahteraan maupun pemberdayaan masyarakat. Pada akhirnya dapat timbul penolakan terhadap kehadiran dan aktivitas perusahaan. Untuk mengatasi persoalan ini memang perlu adanya perubahan peraturan mengenai pengembangan masyarakat baik yang dirumuskan dalam Revisi Undang-Undang Pertambangan, yaitu RUU Mineral dan Batubara maupun yang dirumuskan dalam standard kontrak karya yang baru.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, untuk penataan pengembangan masyarakat (“community development”) ke depan, saat ini sedang diupayakan penyempurnaan terhadap beberapa RUU, antara lain RUU Mineral dan Batubara (Minerba) dan RUU Penanaman Modal (yang akan menggantikan UU No 1 tahun 1967 tentang PMA dan UU No 6 tahun 1968 tentang PMDN). Beberapa ketentuan yang relevan dengan itu, antara lain:

- Pasal 2 ayat 3 Rancangan Undang-Undang tentang Penanaman Modal mengenai tujuan penyelenggaraan penanaman modal yang antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional;
- Pasal 32 Rancangan Undang-Undang tentang Mineral dan Batubara yang mewajibkan kepada pemegang ijin pertambangan untuk membantu

Pemerintah dalam pengembangan wilayah dan pemberdayaan masyarakat setempat;

- Pasal 38 Rancangan Undang-Undang tentang Mineral dan Batubara yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan pengembangan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat pemegang ijin pertambangan diwajibkan untuk melaksanakannya sesuai dengan kesepakatan bersama antara masyarakat dengan Pemerintah Daerah. Bahkan untuk itu akan dituangkan secara khusus dalam suatu Peraturan Pemerintah;
- Pasal 39 Rancangan Undang-Undang tentang Mineral dan Batubara yang mewajibkan kepada pemegang ijin usaha pertambangan untuk mengembangkan kemitraan dengan masyarakat atau pengusaha kecil dan menengah setempat berdasarkan prinsip saling menguntungkan.

Dari pasal-pasal pada draft Rancangan Undang-Undang tentang Mineral dan Batubara di atas jelas kegiatan pengembangan masyarakat telah menjadi kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang ijin usaha pertambangan. Di samping itu masyarakat dilibatkan secara langsung dalam kegiatan pengembangan masyarakat. Hal ini telah menunjukkan kemajuan dibandingkan dengan UU No 11 tahun 1967 tentang Pertambangan yang masih berlaku saat ini.

Ke depan, ketentuan mengenai kewajiban pengembangan masyarakat (“community development”) oleh pemegang ijin usaha juga dirumuskan di dalam draft Kontrak Karya di bidang Mineral dan Batubara yang saat ini

sedang dalam tahap perampungan. Beberapa pasal dari Draft Kontrak Karya yang relevan dengan upaya pengembangan masyarakat (“community development”) yaitu pasal-pasal yang mengatur tentang: “kerjasama daerah dalam pembangunan prasarana”; “pengembangan masyarakat”; dan “pengembangan wilayah”. Pasal tentang “kerjasama daerah dalam pembangunan prasarana” mewajibkan koordinasi dalam perencanaan dan pembangunan prasarana penunjang dengan pembangunan regional daerah setempat. Pasal tentang “pengembangan masyarakat” mewajibkan pelaksanaan pengembangan masyarakat sesuai dengan tanggung jawab sosial perusahaan (“corporate social responsibility”), yang mana untuk itu harus dikoordinasikan dengan pemerintah dan masyarakat, termasuk LSM. Pasal tentang “pengembangan wilayah” menekankan kepada koordinasi dan partisipasi perusahaan dalam pembangunan wilayah.

Melalui penguatan dari segi pengaturan, baik yang akan dituangkan dalam draft revisi undang-undang yang terkait (RUU Penanaman Modal dan RUU Minerba) maupun dalam standard kontrak karya yang baru di bidang Minerba yang disertai dengan kejelasan mekanisme yang harus ditempuh, diharapkan kegiatan pengembangan masyarakat ke depan dapat berlangsung lebih baik.

C. ASPEK IMPLEMENTASI

Kesamaan pemahaman mengenai konsep “community development” beserta konsep-konsep terkait lainnya, demikian pula penyempurnaan dari sisi kebijakan dan pengaturan tidak akan banyak berarti apabila tidak disertai dengan implementasi

yang konsisten. Implementasi yang konsisten membutuhkan komitmen dan kerja keras dari semua stakeholder di bidang pertambangan, baik pemerintah, perusahaan maupun masyarakat sendiri. Dari hasil kajian terhadap implementasi “community development” ternyata terdapat permasalahan-permasalahan yang berbeda antara yang dihadapi oleh perusahaan, pemerintah, dan masyarakat.

1. Perspektif Pemerintah Pusat dan Daerah

Dari perspektif Pemerintah Pusat, permasalahan yang dihadapi mencakup antara lain:

- terjadinya fenomena “ghost town” pasca kegiatan penambangan;
- realisasi “community development” sangat bervariasi karena sangat tergantung kepada kesadaran perusahaan dalam melaksanakan kewajiban pengembangan masyarakatnya;
- masyarakat lokal yang masih sangat tradisional tetap pada kondisi semula, bahkan secara ekonomi cenderung terdesak. Yang lebih diuntungkan adalah masyarakat pendatang;
- diakui belum jelas dan tegasnya pengaturan mengenai masalah “community development”, termasuk pedoman dan petunjuk teknisnya, demikian pula pada rumusan kontrak karya;
- lemahnya aspek pengawasan dan penegakan hukum ;
- mutlak perlunya pembenahan secara komprehensif yang mencakup aspek konseptual, kebijakan, pengaturan, implementasi , penegakan dan pengawasan mengenai masalah “community development”, termasuk dengan merumuskan pedoman (‘guidelines’)nya.

Dari perspektif Pemerintah Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) permasalahan “community development” yang dihadapi mencakup:

- masih berlakunya undang-undang yang bersifat sentralistik;
- tidak adanya kepastian hukum sehubungan dengan masih berlakunya kontrak-kontrak yang ditandatangani Pemerintah Pusat sebelum berlakunya UU tentang Pemerintahan Daerah;
- masih adanya tumpang tindih antara kewenangan Pusat dan Daerah;
- belum mantapnya peraturan mengenai perpajakan, termasuk kewenangan daerah untuk mengeluarkan Perda yang berkaitan dengan pajak dan retribusi untuk meningkatkan penerimaan daerah.

2. Perspektif Pengusaha/Kontraktor/Investor

Dari perspektif Pengusaha, permasalahan “community development” yang dihadapi meliputi:

- tidak jelasnya ketentuan menyangkut kewajiban kontraktor (investor) dalam kontrak karya yang ditandatangani dengan pemerintah;
- tidak jelasnya jumlah (prosentase) biaya yang harus disisihkan oleh kontraktor dalam melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan “community development”;
- tidak jelasnya siapa yang harus diberi wewenang untuk mewakili masyarakat setempat, apakah pejabat formal, pemimpin informal, Pemerintah Daerah, atau LSM;
- belum adanya parameter objektif yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan “community development”, sehingga masing-masing menafsirkan sesuai dengan kepentingannya;

- adanya kecenderungan Pemerintah Daerah melimpahkan beban pembiayaan pembangunan di daerahnya yang seharusnya menjadi beban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah kepada kontraktor (pengusaha);
- adanya kecenderungan beberapa Pemerintah Daerah menetapkan bentuk bantuan “community development” tanpa mengikutsertakan masyarakat setempat yang langsung berkepentingan atas “community development”.

3. Perspektif Masyarakat/LSM

Dari perspektif masyarakat, yang dalam hal ini diwakili LSM yang bergerak di bidang advokasi tambang, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang berkaitan dengan “community development”, antara lain:

- seringnya kewajiban “community development” ditafsirkan secara sepihak oleh perusahaan dan Pemerintah tanpa mengikutsertakan secara memadai masyarakat setempat;
- kurangnya pemahaman mengenai status bahan tambang sebagai sumber daya alam yang tidak terbarukan (“non-renewable resources”) dan kegiatannya menimbulkan “daya rusak”;
- pihak penyelenggara negara cenderung berpihak kepada pelaku pertambangan dalam hal-hal yang berkaitan dengan konflik antara perusahaan dengan masyarakat;
- masih diabaikannya aspek pengelolaan lingkungan dan penghormatan HAM dalam melakukan kegiatan perusahaan tambang;
- besarnya resiko dan dampak negatif yang ditimbulkan oleh kegiatan pertambangan seperti: penggusuran lahan pertanian, hilangnya mata

pencaharian masyarakat setempat, dampak pencemaran limbah-limbah pertambangan, dampak erosi sosial budaya;

- kesalahan pemerintah dalam menafsirkan dan memahami konsep “hak menguasai negara” yang seolah berarti hak milik, sehingga menimbulkan penyalahgunaan wewenang;
- penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam tahap-tahap perusahaan pertambangan, baik pada tahap perijinan, eksplorasi, studi kelayakan dan AMDAL, produksi, penutupan maupun paska tambang;
- kewajiban “community development” lebih ditafsirkan sebagai “sedekah perusahaan”;
- belum adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif dan adil yang berkaitan dengan sengketa antara perusahaan dengan masyarakat dan/atau pemerintah berkaitan dengan kegiatan pertambangan;
- pelaksanaan “community development” yang seringkali tidak kena sasaran;
- pelaksanaan “community development” baru berlangsung setelah infrastruktur terbangun dan bukannya sejak awal kegiatan;
- pemerintah gagal dalam mengatur secara jelas dan tegas berikut aturan teknisnya menyangkut “community development” yang menjadi kewajiban perusahaan;
- kurangnya komunikasi, dialog dan koordinasi yang jelas dan transparan antara pengusaha dan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan “community development”;
- perusahaan cenderung hanya mengkonsentrasikan kegiatan “community development”nya pada 3 (tiga) bidang kegiatan, yaitu sektor ekonomi

(UKM), sektor pendidikan dan kesehatan, sementara itu gagal dalam mengakomodasikan aspek-aspek yang berkaitan dengan resiko-resiko dari kegiatan pertambangan;

- dalam pelaksanaan kegiatan “community development” perusahaan cenderung melibatkan LSM yang dibentuk sendiri yang seringkali justru disalahgunakan oleh LSM tersebut.

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dari uraian pada bab-bab terdahulu berkaitan dengan masalah “community development” pada kegiatan pertambangan, baik pada tataran konseptual, kebijakan, pengaturan sampai dengan implementasinya, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa secara umum masih terdapat perbedaan mengenai paradigma, pemahaman dan interpretasi dari konsep “community development” serta konsep-konsep terkait lainnya diantara para stakeholder di bidang kegiatan pertambangan;
2. Kebijakan dan pengaturan yang berlaku saat ini mengenai masalah “community development” belum secara jelas dan tegas mengatur kewajiban community development, demikian pula tidak ada pedoman baku bagi para pihak untuk implementasi “community development”. Hal itu mengakibatkan perbedaan pelaksanaan community development di lapangan;
3. Tidak jelas dan tegasnya peraturan serta pedoman baku menyangkut kewajiban untuk melakukan “community development” yang harus dilakukan oleh pengusaha dalam beberapa kasus menimbulkan persoalan dengan masyarakat setempat yang merasa kepentingannya tidak terakomodir, hal mana berakibat timbul penolakan masyarakat terhadap kegiatan perusahaan di wilayah kontrak karya, yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap iklim berusaha (iklim investasi) pada sektor pertambangan;

4. Sebenarnya telah ada upaya-upaya untuk membenahi masalah community development yang dilakukan oleh pemerintah melalui revisi UU no 11 tahun 1967 tentang pertambangan dengan RUU Minerba, demikian pula dalam draft kontrak karya yang baru, namun peraturan-peraturan tersebut masih belum berlaku;
5. Masih banyak permasalahan yang dihadapi baik oleh Pemerintah, Pengusaha dan Masyarakat dalam implementasi “community development” yang belum terselesaikan dengan baik karena perbedaan perpektif dan kepentingan serta masih lemahnya komunikasi serta koordinasi diantara mereka..

B. REKOMENDASI

Dalam upaya Penyempurnaan Implementasi “Community Development”. Dari inventarisasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Pengusaha dan Masyarakat dalam implementasi “community development”, terdapat beberapa hal yang memerlukan prioritas perhatian, yaitu:

1. Perlunya kesamaan paradigma, pemahaman, interpretasi dari konsep “community development” serta konsep-konsep lain yang terkait seperti “corporate social responsibility”, “state responsibility”, dan “sustainable development” dalam kaitan dengan kegiatan pertambangan;
2. Perlu adanya kejelasan dan ketegasan, baik dalam tataran kebijakan, pengaturan (undang-undang, kontrak karya), penjabaran aturan (dalam bentuk pedoman dan aturan teknis), implementasi, pengawasan, serta penegakan hukum menyangkut kewajiban “community development” sehingga ada kepastian menyangkut hak-hak dan kewajiban semua pihak;

3. Perlunya komunikasi dan koordinasi yang erat antara semua stakeholder di bidang kegiatan pertambangan dalam perencanaan dan pelaksanaan “community development”;
4. Perlu diikutsertakannya secara aktif masyarakat setempat dalam merencanakan dan menetapkan serta pelaksanaan kegiatan “community development” untuk kepentingan pelayanan dan pemberdayaan terhadap kepentingan mereka;
5. Perlunya perlindungan maksimal terhadap kepentingan masyarakat setempat (terutama penduduk asli) terhadap resiko dan dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan pertambangan, perlindungan lingkungan serta penghormatan dan penegakan HAM.

DAFTAR PUSTAKA

- Aaronson, Susan Ariel, “Can Companies Safeguard Labor and Human Rights?”, *Jakarta Post*, 26 Juni 2004;
- Agus Etty, “Kebijakan Pengelolaan Kekayaan Laut secara Berkelanjutan; Suatu Tinjauan Yuridis”, *Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam*, ICEL, 1999;
- Budimanta, Arief, Adi Prasetijo & Bambang Rudito, *Corporate Social Responsibility*, ICSD, 2004;
- Djajadiningrat, Surna T, “Pembangunan Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan”, dalam *Jurnal Hukum Lingkungan*, Tahun I-No. 1/1994;
- Indonesian Center for Sustainable Development (ed), *Pedoman Pengembangan Masyarakat di Sektor Energi dan Sumberdaya Mineral*, Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral dan Forum Komunikasi Pengembangan Masyarakat di Industri Energi dan Sumberdaya Mineral, 2003;
- JATAM, “RUU Pertambangan Mineral dan Batubara Tidak Menjawab Masalah Utama Sektor Tambang”, Kertas Posisi terhadap RUU Minerba 2005;
- Lubis, Todung Mulya, “Corporate Responsibility”, *Kompas*, 28 Januari 2004;
- Lubis, Debbie A, “CSR Gaining Acceptance Among Business Community”, *Jakarta Post*, 13 Agustus 2004;
- Muladi, “Reformasi Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan yang Berwawasan Lingkungan serta Berbasis Kerakyatan: Urgensi dan Prioritas”, Keynote Speech pada Lokakarya tentang Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, ICEL, 1999;

- Kusumohamidjojo, Budiono, “RI Response to Global Campaign for Good Corporate Governance”, *Jakarta Post*, 27 Juli 2005;
- Punduh, Javelina, “Kewajiban atau Sedekah Perusahaan?”, Tulisan tentang konsep “Community Development”, 2005;
- Supancana, I.B.R, *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia*, Center for Regulatory Research, 2005;

DAFTAR LAMPIRAN

- Pasal-pasal terkait pada RUU Penanaman Modal
- Pasal-pasal terkait pada RUU Mineral dan Batubara
- Pasal-pasal terkait pada Draft Kontrak Karya