



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

Konflik pertambangan di Maluku Utara: Mencari keadilan di antara keuntungang, identitas adat, dan lingkungan [A Mining Conflict in North Maluku: Seeking Justice between profit, traditional identities and environment]

D'Hondt, L.Y.; Berenschot, W.J.; Bedner, A.W.; Riyadi, Laggut-Terre E.; Novirianti, D.

Citation

D'Hondt, L. Y. (2011). Konflik pertambangan di Maluku Utara: Mencari keadilan di antara keuntungang, identitas adat, dan lingkungan [A Mining Conflict in North Maluku: Seeking Justice between profit, traditional identities and environment]. In W. J. Berenschot, A. W. Bedner, L. -T. E. Riyadi, & D. Novirianti (Eds.), *Akses terhadap keadilan: Perjuangan masyarakat miskin dan kurang beruntung untuk menuntut hak di Indonesia. [Access to Justice: the Struggle of Indonesia's Poor to Claim their Rights]*. (pp. 197-216). Jakarta: HuMa Jakarta; Van Vollenhoven Institute, Leiden University; KITLV Jakarta; Epistema Institute. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18207>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/18207>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Konflik pertambangan di Maluku Utara: Mencari keadilan di antara keuntungan, identitas adat, dan lingkungan

Laure d'Hondt

Sejak akhir 1990-an, di wilayah Kao-Malifut, Pulau Halmahera, Provinsi Maluku Utara, perusahaan tambang Nusa Halmahera Minerals (NHM) telah mengeksploitasi pelbagai bahan tambang terutama emas. Kegiatan perusahaan tersebut menjadi berita utama di surat kabar nasional pada 2002 dan 2003 ketika sebuah koalisi LSM lingkungan bersama penduduk lokal melakukan protes. NHM dituduh telah mencemari tanah dan merambah tanah adat tanpa membayar kompensasi yang memadai. Bab ini membahas bagaimana masyarakat lokal yang terpencil dan miskin di Kao-Malifut itu maju menentang perusahaan tambang (dalam hal ini NHM). Dengan membahas strategi dan dasar pemikiran dari mereka yang terlibat dalam perjuangan ini, artikel ini memiliki dua tujuan.¹

Pertama, artikel ini menyoroti kendala yang dihadapi masyarakat setempat ketika menuntut kompensasi atas kegiatan pertambangan perusahaan tersebut. Mereka tidak hanya kesulitan "membuktikan" adanya pencemaran di wilayah mereka kepada pihak berwenang, namun juga kesulitan untuk menjaga kohesi internal. Masyarakat setempat bukanlah masyarakat yang homogen. Selain mengalami persoalan lingkungan yang berbeda-beda, mereka juga berasal dari berbagai kelompok etnis yang beragam (yang bahkan berperang satu sama lain selama konflik kekerasan pada satu dekade yang lalu), dan juga memiliki kepentingan yang berbeda-beda terhadap keberadaan NHM di wilayah itu (misalnya pekerjaan). Setiap kelompok dalam masyarakat tersebut saling bersaing untuk mendapatkan ganti rugi dan keuntungan. Perpecahan internal berupa pengelompokan ini melemahkan tekanan

¹ Artikel ini didasarkan pada penelitian lapangan yang dilakukan di daerah Kao-Malifut pada 2009. Saya ingin menyampaikan rasa terima kasih saya kepada M. Syahril Sangaji yang telah membantu saya dalam merancang dan melakukan penelitian ini dengan cara yang fantastik.

kollektif apa pun terhadap perusahaan tambang tersebut (Van Rooij 2010:63-4).

Kedua, saya juga akan membahas bagaimana pragmatismenya strategi dan dasar pertimbangan para pengunjung rasa, di mana mereka menyesuaikan keluhan mereka pada pilihan (yang terbatas) yang ditawarkan oleh kerangka hukum yang ada. Keluhan tentang tanah dan pencemaran merupakan instrumen bagi penduduk setempat dalam perjuangan mereka untuk mendapatkan keuntungan yang lebih terutama dalam hal keuangan dari perusahaan pertambangan yang beroperasi di wilayah mereka. Ketidakadilan yang diungkapkan di forum publik bukanlah tidak berubah dari waktu ke waktu, namun disesuaikan dengan peluang yang mereka rasakan sendiri. Khususnya, wacana seputar adat muncul ke permukaan ketika beberapa LSM luar (LSM yang berasal dari luar wilayah mereka) menyadarkan mereka bahwa menggunakan adat sebagai alasan akan memperkuat klaim mereka. Pada saat yang sama klaim hak atas tanah adat tersebut akan meningkatkan ketegangan yang sudah berlangsung antara mereka dengan para pendatang yang mendiami wilayah mereka.

Dari kedua persoalan yang diangkat ini tampak pelbagai kelompok masyarakat terperangkap dalam pencarian yang berbeda tentang hakikat dan bentuk keadilan yaitu antara keuntungan ekonomis, identitas mereka sebagai masyarakat adat beserta hak-hak yang melekat padanya, dan masalah lingkungan. Gambaran tentang perbedaan yang saling bertentangan itu tidak diuraikan pada bagian khusus melainkan disebar dalam uraian pada tiap-tiap bagiannya karena artikel ini tidak bermaksud memberikan penilaian. Selain itu, artikel ini juga tidak bermaksud secara tegas memberikan rekomendasi tentang langkah-langkah apa – meskipun ada dalam benak peneliti – yang sebaiknya dan seharusnya dilakukan oleh para pencari keadilan yang mengalami langsung persoalan yang rumit terkait kegiatan pertambangan NHM. Namun demikian, sebagai sebuah artikel penelitian, penulis tetap merasa perlu memasukkan analisis kritis yang akan diberikan pada bagian kesimpulan.

Sejarah pencarian keadilan di Maluku Utara

Pada 1990-an perusahaan Australia-Indonesia, NHM, memulai kegiatan pertambangannya di Malifut, Halimahera Utara. Pada bulan-bulan awal kegiatannya, perusahaan tersebut hanya mengeksploitasi emas sebelum kemudian sebuah ledakan besar kekerasan etnis memaksa mereka untuk menghentikan operasi. Konflik dengan kekerasan meletus antara dua kelompok etnis lokal, Kao dan Makian, menyangkut sengketa daerah perbatasan kecamatan.

Pada 1970-an orang-orang Makian telah dipindahkan ke Malifut setelah letusan gunung berapi mengancam dan menghancurkan tempat tinggal mereka. Setelah menetap di Malifut, para pendatang dari etnis Makian ini secara bertahap berhasil memperoleh posisi ekonomi dan politik yang relatif kuat di wilayah Kao yang penduduknya relatif miskin, serta menduduki posisi-posisi birokrasi yang penting. Para penduduk asli Kao juga merasa bahwa komunitas mereka hanya mendapat sedikit pekerjaan di perusahaan tambang NHM.² Ketegangan ini semakin memanas ketika batas administratif kecamatan baru harus diputuskan.³ Kecamatan Kao kemudian dimekarkan setelah etnis Makian berhasil mendapatkan pengakuan resmi untuk membentuk kecamatan sendiri bernama Malifut. Di kecamatan baru inilah perusahaan pertambangan NHM terletak, dan karena itu akses masyarakat Kao ke wilayah tambang pun terhalang. Pada Agustus 1999, satu hari setelah pengesahan secara resmi terhadap Kecamatan Malifut yang didiami etnis pendatang Makian, kedua etnis tersebut, Kao dan Makian, mulai saling menyerang desa-desa mereka. Konflik kekerasan itu menyebabkan pengusiran masyarakat Makian, setelah kekerasan tersebut kemudian melanda seluruh Maluku Utara.⁴

Setelah konflik berakhir pada 2000, isu-isu terkait tenaga kerja tetap menjadi sumber ketidakpuasan bagi sebagian penduduk setempat, meskipun fokusnya tidak lagi pada pembagian pekerjaan antara etnis Kao dan Makian. Antara 2000 dan 2003 banyak perhatian diarahkan untuk para pekerja yang telah diberhentikan selama konflik. Para mantan karyawan NHM, baik dari etnis Kao maupun Makian, sama-sama melakukan demonstrasi, membawa kasus mereka ke gubernur dan bernegosiasi dengan perusahaan untuk mendapatkan pekerjaan mereka kembali. Hasilnya, beberapa mantan karyawan dipekerjakan kembali,

² "Pembicaraan antara masyarakat Kao (4 suku) dan PT NHM pada hari Senin, 21-6-1999, di kantor NHM, Gosowong", catatan hasil pertemuan masyarakat Kao dengan PT NHM, 21-6-1999.

³ Proses pemekaran ini tidak terbatas di Malifut; setelah tumbang rezim Orde Baru pada 1998, kebijakan desentralisasi yang baru kemudian diikuti dengan pembentukan kabupaten-kabupaten baru di seluruh Indonesia (Schulte Nordholt dan Van Klinken 2007:18-25).

⁴ Walaupun sebenarnya konflik di Malifut adalah antara kelompok etnis, konflik ini kerap kali dipandang sebagai sebagai sebuah contoh dari konflik Kristen-Muslim. Jadi, Dalam atmosfer yang sudah penuh beban itu (Muslim dan Kristen juga saling berperang di Ambon), kekerasan di Malifut dengan segera menyebar ke kabupaten-kabupaten di Maluku Utara, dan orang Kristen dan Muslim pun mulai berperang satu sama lain. Selama satu tahun konflik, rumah, gereja, mesjid, dan sekolah dibakar dan sebanyak kurang lebih 2.800 orang tewas, ribuan lainnya menderita luka-luka. Sebanyak 200 ribu orang lainnya terpaksa meninggalkan wilayah itu dan pindah ke tempat-tempat lain di Indonesia. Lihat Van Klinken (2007:107-9, 118-9), International Crisis Group, Asia Briefing No. 86 (2009), Cordaid Mission Report Maluku Utara (2001).

namun masih banyak dari antara mereka yang masih menunggu sampai hari ini untuk dipekerjakan kembali.⁵

Sekitar 2002, sebuah LSM datang ke daerah tersebut dan menyadarkan orang-orang Kao bahwa, berdasarkan identitas adat, mereka bisa mengklaim bahwa tanah yang di atasnya NHM beroperasi adalah tanah adat dan bahwa mereka bisa menuntut kompensasi atas penggunaan tanah tersebut. Meskipun pada awalnya hal itu tidak mendapat perhatian yang cukup, misalnya di surat-surat kabar, namun dari 2003 dan seterusnya isu itu menjadi dasar yang sangat penting untuk menuntut kompensasi.

Pada 2003, terjadi sebuah gelombang perkembangan yang baru ketika NHM memutuskan ingin memulai penambangan di lokasi kedua yang masih dekat dengan lokasi sebelumnya. Pertambangan yang disebut sebagai pertambangan Toguraci ini merupakan sebuah pertambangan dengan sistem penambangan terbuka dan terletak di kawasan hutan lindung. Isu pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung ini menarik perhatian banyak organisasi dari luar daerah yaitu dari Jakarta dan bahkan dari luar negeri. Organisasi seperti WALHI, JATAM, dan *Australian Mining Policy Institute* mulai bekerja sama dan membentuk Koalisi Tolak Tambang di Hutan Lindung. Mereka melakukan lobi di tingkat nasional dan internasional menentang NHM dan menarik perhatian media di Indonesia dan luar negeri. Koalisi ini membahas beberapa isu sebagai upaya untuk menekan perusahaan pertambangan agar mengubah caranya. Selain klaim ganti rugi atas penggunaan tanah adat, pencemaran lingkungan, dan peran polisi khusus yang menjaga keamanan lokasi pertambangan yang dituduh melanggar hak asasi manusia, salah satu argumen utama yang dibawa Koalisi adalah bahwa NHM telah melakukan pelanggaran terhadap UU Kehutanan yang baru (UU No. 41/1999) yang secara eksplisit melarang pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung. Selain strategi ekstra-legal untuk menekan NHM seperti mendukung para demonstran, melakukan lobi dan mengundang perhatian media, Koalisi

⁵ "Perihal: Penghentian Pembayaran Gaji Kerena Force Majeure", surat dari NHM kepada salah seorang mantan karyawan, 25-1-2000; "Permohonan rekomendasi kerja", surat dari para buruh kepada gubernur Maluku Utara, 29-6-2000; "Status Karyawan NHM-Kao/Malifut", surat dari bupati Kabupaten Maluku Utara, Halmahera Utara, 28-11-2000; "Karyawan Permanen NHM Gosowong", perintah dari Dinas Tenaga Kerja Maluku Utara kepada NHM, 23-10-2000; "Karyawan permanen NHM dari Kao-Malifut", surat dari NHM kepada Dinas Tenaga Kerja Maluku Utara, 25-10-2000; "Pernyataan Masalah oleh Karyawan NHM", surat dari para pekerja lokal Maluku Utara kepada pemerintah pusat (tanggal tidak diketahui); "Penanganan Hak-Hak Para Pekerja", surat dari Dinas Tenaga Kerja Maluku Utara kepada NHM, 27-7-2002; "Jawaban terhadap Penanganan Hak-Hak Para Pekerja", surat dari NHM kepada Dinas Tenaga Kerja Maluku Utara, 21-8-2002; "Permintaan Dukungan dari Pemuka Adat Pagu, Modole, dan Boeng", surat dari para pekerja yang terbatas kepada para pemuka adat Pagu, Modole, dan Boeng, 21-6-2003.

mempersiapkan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Gugatan ke MK bertujuan meminta MK untuk melakukan pengujian terhadap sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1/2004 yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Presiden (Keppres) yang telah mengizinkan 13 perusahaan di seluruh Indonesia – termasuk NHM – untuk melakukan penambangan terbuka di kawasan hutan lindung. Para pemohon berpendapat bahwa Perppu dan Keppres yang terkait dengan pertambangan adalah instrumen yang melanggar hukum dan bertentangan dengan semangat UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.⁶

Organisasi-organisasi lokal juga meningkatkan protes mereka terhadap NHM pada 2003. Sekelompok mantan karyawan NHM yang telah diberhentikan pada saat konflik dan sebuah organisasi yang membela hak-hak adat masyarakat lokal, yang terdiri dari wakil-wakil Kao, bergabung dalam barisan pemrotes. Mereka menulis pernyataan aksi di mana mereka menyalahkan NHM dan pemerintah karena tidak memberikan perhatian yang memadai terhadap tenaga kerja dan hak-hak adat masyarakat setempat serta masalah lingkungan. Meskipun ketidakadilan yang diperjuangkan kedua kelompok ini pada awalnya berbeda – yaitu ketidakpuasan atas pemecatan oleh perusahaan pertambangan versus frustrasi yang dialami masyarakat lokal mengenai persoalan-persoalan adat – namun kedua kelompok kepentingan ini menyatukan kekuatan mereka.⁷ Walaupun dalam pernyataan aksi itu disebutkan pelbagai isu yang dipandang sebagai ketidakadilan, namun tetap belum jelas apa persisnya masalah dalam isu-isu yang mereka kemukakan itu serta apa persisnya tuntutan yang hendak mereka perjuangkan. Namun, pada saat yang bersamaan, terdapat sebuah laporan kecil yang ditulis berdasarkan hasil beberapa kali diskusi dengan dua pemimpin lokal (hanya satu dari kedua pemimpin lokal itu yang menandatangani pernyataan aksi). Laporan diskusi ini mengungkapkan tentang apa yang mereka pandang sebagai masalah yang sebenarnya pada waktu itu. Yang dipandang sebagai persoalan oleh para pemimpin lokal bukanlah masalah pekerja yang dipecat selama konflik kekerasan (yang dipandang sebagai ketidakadilan antara 2000 dan 2003), bukan juga masalah pembagian kerja antara orang Kao dan Makian (yang

⁶ Lembar Fakta 11-1-2004, "Masyarakat Kao dan Malifut menentang PT Nusa Halmahera Minerals/Newcrest", Koalisi Tolak Tambang 11-1-2004 (<http://users.nlc.net.au/mpi/rr/docs/h4-eng-factsheet-NHM-Newcrest-hires.pdf>); "Walni urges government to solve dispute in Halmahera", *Jakarta Post* 15-1-2004; "Constitutional Court bows to pro-mining pressure", *Down to Earth* No. 66 Agustus 2005 (<http://dte.gn.apc.org/66min.htm>).

⁷ Surat kepada para pemuka adat Pagu, Madole dan Boeng dari ketua persatuan mantan karyawan NHM, 21-6-2003; "Surat Bersama, No. 01/SKB-LADK/PS/V/2003 tentang Pernyataan Sika", Lembaga adat suku Pagu dan Ikatan Persaudaran Karyawan Lokal (IPKL), 24-5-2003.

merupakan ketidakadilan yang dialami sebelum konflik kekerasan). Sebaliknya, mereka mengeluhkan sebuah persoalan lain menyangkut tenaga kerja; terbatasnya jumlah pekerjaan yang tersedia bagi penduduk setempat, baik untuk orang Kao maupun Makian, dibandingkan dengan orang-orang dari luar daerah yang bekerja di tambang. Sementara menyangkut lingkungan, mereka mengangkat masalah pencemaran sungai yang mereka yakin telah menyebabkan persediaan ikan dari spesies tertentu menurun, yaitu ikan teri, di sekitar Teluk Kao. Para pemuka adat juga melaporkan bahwa terdapat satu orang yang kakinya terinfeksi oleh air sungai yang diduga telah tercemar karena kegiatan pertambangan. Dokumen ini tidak mengungkapkan pandangan para pemuka adat mengenai hak-hak adat mereka terkait dengan kegiatan pertambangan dan penggunaan tanah oleh NHM. Malah salah satu dari mereka jelas-jelas menyatakan bahwa jika perusahaan tambang itu memenuhi tuntutan mereka untuk kompensasi atau ganti rugi, maka masyarakat mungkin akan menerima ganti rugi itu dan menghentikan protes mereka.⁸

Organisasi dari luar daerah mendukung organisasi-organisasi lokal dalam aksi mereka menentang NHM. Pada 2003 dan 2004 secara bersama-sama mereka melakukan demonstrasi massa.⁹ Berbagai isu ketidakadilan yang diangkat pada waktu itu sangat kuat, seperti pelanggaran terhadap hak masyarakat adat,¹⁰ kurangnya kesempatan kerja¹¹ dan masalah-masalah lingkungan seperti pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung dan pencemaran yang disebabkan oleh

⁸ "Catatan hasil beberapa diskusi dengan Samson dari Baileo dan Pdt. Yance Namotemo" pada 2003 (tanggal persis dan nama pewawancaranya tidak diketahui, dokumen ada di UNDP LEAD).

⁹ "Pemberitahuan dan permohonan klarifikasi mengenai operasi pertambangan PT. NHM di Toguraci, Halmahera", surat dari WALHI Nasional kepada Kementerian Kehutanan, 18-12-2003; "Thousands of Indigenous protestors blockade Australian Mine", siaran pers dari Mineral Policy Institute and HUMANUM Foundation, 2-11-2003; "Masyarakat adat Halmahera: Newcrest bongkar hutan adat kami dan langgar hukum", siaran pers oleh WALHI dan JATAM, 23-12-2003.

¹⁰ "Dasar Penentangan terhadap Pertambangan Toguraci", surat dari Dewan Masyarakat Adat Kao dan Malifut (suku Pagu, Madole, Boeng dan Towiliko Kao) – Kabupaten Halmahera Utara, kepada presiden Indonesia, 18-7-2003 (<http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=1334>); Surat dari Dewan Masyarakat Adat Kao dan Malifut kepada Kementerian Kehutanan dan Komisi III dan VIII DPR RI, 7-11-2003; "Thousands of Indigenous protestors blockade Australian Mine", press release of Mineral Policy Institute and HUMANUM Foundation, 2-11-2003; "Masyarakat adat Halmahera: Newcrest bongkar hutan adat kami dan langgar hukum", siaran pers oleh WALHI dan JATAM, 23-12-2003.

¹¹ "Catatan hasil beberapa diskusi dengan Samson dari Baileo dan Pdt. Yance Namotemo" pada 2003 (tanggal persis dan nama pewawancaranya tidak diketahui, dokumen ada di UNDP LEAD); Hasil wawancara dengan 46 penduduk dari Desa Ngofagita, Balisong, dan Dum Dum Pantai.

pertambangan.¹² Namun, menurut NHM dan polisi khusus yang bertugas menjaga lokasi tambang, para pengunjung rasa memiliki tujuan yang lain. Mereka beranggapan bahwa para pengunjung rasa adalah penambang liar (*illegal miner*) yang bertujuan mendapatkan keuntungan dari sumber daya alam di lokasi perusahaan pertambangan NHM.¹³ Berbagai kelompok pencari keadilan, perusahaan dan polisi, menyebutkan poin-poin yang berbeda-beda di mana mereka yakin bahwa orang-orang merasa tidak puas dan hal itulah yang menjadi alasan bagi dilakukannya demonstrasi. Namun, walaupun pelbagai demonstrasi yang dilakukan itu menunjukkan ketidakpuasan yang besar terhadap perusahaan, tetap belum jelas apa masalah mereka yang sesungguhnya dan ketidakadilan seperti apa yang hendak mereka tuntut untuk ditangani. Apakah setiap orang di antara para pengunjung rasa tidak puas dengan isu-isu terkait dengan tenaga kerja, lingkungan dan hak-hak adat? Atau apakah beberapa di antara para pengunjung rasa itu bertujuan untuk terutama hanya meminta penyelesaian atas satu atau dua dari masalah tersebut? Atau adakah masalah lain yang sebenarnya mereka ingin protes, tetapi tidak dibawa ke publik oleh para kelompok-kelompok pencari keadilan atau media massa? Dan apakah masalah sesungguhnya dalam isu-isu tersebut, yang oleh para pengunjung rasa dialami sebagai ketidakadilan? Berdasarkan pengalaman-pengalaman ketidakadilan tersebut, apa yang oleh pengunjung rasa dipandang sebagai ganti rugi yang tepat untuk masalah dalam isu-isu yang mereka angkat itu? Atau apakah ganti rugi yang diinginkan para pengunjung rasa itu tidak terkait langsung dengan ketidakadilan yang mereka alami? Sebagai contoh, apakah ia mengalami kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh pertambangan sebagai sebuah ketidakadilan, namun justru berunjuk rasa untuk mendapatkan pekerjaan atau bahkan menuntut peningkatan kegiatan pengembangan masyarakat, di mana keduanya tidak terkait langsung dengan masalah lingkungan? Berdasarkan informasi dari dokumen-dokumen demonstrasi yang telah dilakukan, tidak mungkin untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Tampaknya pada 2003, strategi mereka tidak lagi secara langsung mengeluh kepada perusahaan tentang isu-isu yang lebih spesifik, seperti kurangnya lapangan pekerjaan bagi etnis Kao atau isu pemberhentian karyawan. Sebaliknya, semua ketidakadilan yang dapat dibayangkan dikumpulkan dan diangkat dalam pelbagai demonstrasi, dalam kegiatan lobi dan di media, dalam rangka menekan perusahaan dan pemerintah sebisa mungkin – secara langsung maupun

¹² "Di hutan lindung mengeruk emas", *Tempo* 21-12-2003; "Dipertanyakan, penambang di hutan lindung Toguraci", *Media Indonesia* 22-12-2003.

¹³ "Himbauan Pengosongan Areal Tambang Toguraci", panggilan terhadap para penambang liar oleh Brimob, 27-11-2003.

tidak langsung – untuk menghasilkan manfaat atau keuntungan lebih bagi penduduk lokal pada umumnya, terlepas dari siapa yang mengalami ketidakadilan dan apa tepatnya ketidakadilan yang dialami.

Demonstrasi massa kemudian berakhir secara dramatis pada bulan Januari 2004, ketika salah satu pengunjung rasa ditembak mati oleh polisi khusus yang bertugas menjaga lokasi pertambangan.¹⁴ Segera setelah demonstrasi berakhir, muncul perbedaan pendapat di antara masyarakat setempat. Kelompok masyarakat adat, pemuka agama dan pemuda dari wilayah Kao-Malifut memisahkan diri dari kelompok lainnya yang memprotes perusahaan tambang. Mereka menulis sebuah pernyataan yang berbunyi bahwa mereka tidak mendukung pernyataan para pengunjung rasa menyangkut tanah adat dan hak-hak masyarakat adat dan bahwa para pengunjung rasa tersebut telah bertindak salah karena mengatasnamakan lembaga adat setempat.¹⁵ Tidak jelas apa kepentingan kelompok tersebut dengan memberikan pernyataan seperti itu dan apakah kelompok ini benar-benar yakin dengan apa yang mereka ucapkan. Ada rumor bahwa perusahaan tambang telah menyuap orang-orang tertentu supaya berpihak di sisi perusahaan. Sulit untuk menilai sampai sejauh mana rumor ini benar. Namun, pernyataan ini jelas menunjukkan bahwa penduduk lokal Kao-Malifut tidak dapat dipandang sebagai satu kelompok yang homogen, yang bersatu-padu dalam melawan perusahaan.

Pada awal 2004, Koalisi Tolak Tambang di Hutan Lindung membawa gugatan uji materi (*judicial review*) terhadap Perppu No. 1/2004 yang menjadi dasar dikeluarkannya Keppres yang mengizinkan pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung ke Mahkamah Konstitusi (MK). Kasus ini sebagian dimenangkan oleh penggugat. Enam dari 13 perusahaan di seluruh Indonesia yang sebelumnya terdaftar sebagai perusahaan yang boleh melakukan aktivitas penambangan di hutan lindung harus menghentikan kegiatan mereka. Namun sayangnya, NHM tidak termasuk di antara enam perusahaan yang dihentikan itu, dan karena itu ia tetap bisa melanjutkan aktivitasnya di Maluku Utara.¹⁶ Setelah MK membuat keputusan, perhatian para anggota Koalisi untuk kasus NHM di Maluku Utara berkurang. Alasan tidak dilakukannya

¹⁴ "Satu tewas ditembak, enam ditangkap dan ratusan lainnya dipukuli Brimob demi kepentingan perusahaan tambang PT NHM/Newcrest di Maluku Utara", siaran pers oleh Masyarakat Kao dan Malifut, 8-1-2004.

¹⁵ "Pernyataan dukungan terhadap tindakan tegas aparat keamanan terhadap oknum-oknum yang mengarahkan dan menggerakkan masa melakukan demon di areal Toguraci tanggal 7-1-2004", Pernyataan yang ditandatangani oleh 29 pemuka dari wilayah Kao-Malifut, 9-1-2004.

¹⁶ "Constitutional Court bows to pro-mining pressure", Down to Earth No. 66, Agustus 2005 (<http://dte.gn.apc.org/66min.htm>).

upaya hukum lebih lanjut adalah karena kegiatan itu sangat mahal dan memakan waktu, sebagaimana dikemukakan para staf dari LSM-LSM yang terlibat dan menjadi anggota Koalisi tersebut. Selanjutnya, tidak ada kepastian mengenai dampak dari keputusan MK karena adanya kemungkinan penyelewengan. "Tidak mungkin menghentikan kegiatan NHM," demikian kata seorang staf dari sebuah LSM anggota Koalisi. "Anda memerlukan sebuah kantor pengacara asing yang bersedia menginvestasikan waktu dan uangnya dalam mengawal kasus ini di MK. Tujuan kami adalah memberikan tekanan melalui upaya nasional dan internasional. Kami tidak terlalu terpaku pada upaya menghentikan kegiatan perusahaan pertambangan tersebut. Jika masyarakat merasa senang dengan kompensasi yang mungkin mereka terima, itu sudah cukup."¹⁷

Tahun-tahun setelah terjadinya demonstrasi massa dan gugatan ke MK, tampaknya protes terhadap NHM menghilang. Nyaris tidak ada dokumentasi apa pun, misalnya artikel surat kabartentang perkembangan proses pencarian keadilan berkaitan dengan kasus tersebut. Sebaliknya, selama beberapa tahun setelah protes berskala besar itu, NHM justru meningkatkan sumbangan dana pengembangan masyarakat bagi masyarakat setempat berupa penyediaan bahan-bahan bangunan rumah dan pemberian beasiswa. Pada 2003 perusahaan memberikan sumbangan dana sebesar 134.000 Euro, dan pada 2006 meningkat menjadi sekitar 670.000 Euro. Pada 2007, sejalan dengan kebijakan tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*, CSR), perusahaan menyumbangkan hampir 1,6 juta Euro kepada masyarakat setempat.¹⁸ Perusahaan menegaskan bahwa sumbangan dana tersebut bukanlah sebagai ganti rugi bagi masyarakat karena perusahaan memang tidak melakukan ketidakadilan yang dapat dipakai sebagai alasan pemberian ganti rugi. Menurut pihak perusahaan, dana tersebut murni diberikan sebagai sumbangan dan ungkapan kepedulian.¹⁹

Persoalan dan ketidakadilan pada 2009

Membangkitkan eksistensi adat

Pada 2009, saya mewawancarai penduduk dari tiga desa, yaitu Balisosang, Dum Dum Pantai, dan Ngofagita. Di dua desa yang didominasi oleh etnis Kao, yaitu Balisosang dan Dum Dum Pantai, saya

¹⁷ Wawancara dengan Igor O'Neill, yang pada 2003 bekerja di Institute Kebijakan Pertambangan, 27-12-2009.

¹⁸ http://www.nhm.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=16&lang=en.

¹⁹ Wawancara dengan Swingly Kalime, staf senior untuk program Corporate Social Responsibility NHM, 25-4-2009.

bertanya kepada masyarakat tentang apa makna menjadi orang Kao bagi mereka dan apa artinya jika mereka menyalahkan NHM atas setiap ketidakadilan yang berkaitan dengan status mereka sebagai orang Kao. Pandangan-pandangan tentang identitas etnis dan terutama pada nilai adat dari tanah mereka (di mana NHM beroperasi) berbeda-beda di antara orang Kao yang diwawancarai. Di Balisosang, hampir semua responden merasa sangat melekat pada kelompok etnis mereka dan pada adat-istiadat mereka. "Kami adalah masyarakat adat, meskipun saya tidak tahu banyak tentang acara-acara dan ritualnya. Setelah munculnya agama, kami tidak lagi mempraktikkan acara-acara dan ritual adat kami yang telah biasa dilakukan nenek moyang kami. Akan tetapi, kami masih sangat menghormati nenek moyang kami." Tampaknya, identifikasi diri dengan adat menjadi isu utama yang dipandang sebagai hal yang membedakan penduduk Balisosang dari kaum pendatang Makian.²⁰ Banyak dari penduduk Dum Dum adalah orang Kao juga, walaupun cukup banyak juga pendatang – kebanyakan berasal dari Sulawesi – juga tinggal di Desa Dum Dum. Sulit untuk menentukan sejauh mana orang-orang Kao di Desa Dum Dum merasa terikat dengan sistem adat atau suku mereka. Ketika salah seorang responden perempuan warga Dum Dum diwawancarai tentang etnis apa yang merupakan asal-usulnya, dengan tegas ia menjawab bahwa ia adalah orang Boing, salah satu suku di antara orang-orang Kao. Beberapa orang lain yang berdiri di sekelilingnya membenarkan jawabannya. Kemudian seseorang lain di antara mereka bertanya: "Bukankah kita orang Pagu?" "Oh iya, benar! Kita orang Pagu!" jawab perempuan tersebut yang juga disahut setuju oleh beberapa orang lain di sekelilingnya. Dengan mencampur berbagai suku yang membentuk Kao, jawaban responden tersebut menunjukkan bahwa ia mengidentifikasi dirinya dengan Kao, meskipun pengetahuan tentang apa arti persisnya menjadi orang Kao tampak kurang relevan.

Pertanyaan tentang apakah tanah tempat NHM beroperasi memiliki nilai adat bagi masyarakat Kao tidak dapat dijawab dengan jelas. Di Balisosang, banyak responden merasa bahwa NHM kurang menghormati hak-hak adat mereka secara umum dan mereka tampaknya benar-benar yakin bahwa NHM telah melanggar hak-hak adat mereka dengan mengambil tanah mereka. Keluhan yang kerap terdengar adalah bahwa NHM tidak pernah meminta izin kepada orang Kao untuk menggunakan tanah adat mereka. Beberapa orang lainnya merasa tidak puas dengan kompensasi terbatas yang diberikan perusahaan atas pencampuran tanah adat mereka. "Kegiatan penambangan NHM berada di tanah orang Pagu karena pemilik tanah tempat perusahaan pertambangan itu beroperasi

²⁰ Beberapa kali para responden mengacu pada Malifut seolah-oleh mereka – masyarakat Balisosang – bukanlah bagian dari kecamatan itu, padahal secara administratif Balisosang juga termasuk bagian dari Malifut.

berasal dari sini. Hilangnya tanah tersebut tidak hanya mempengaruhi para pemilik tanah tersebut, tetapi juga seluruh masyarakat. Sementara, kompensasi yang dibayarkan NHM sangat sedikit." Di sisi lain, beberapa orang lainnya lagi mengatakan bahwa mereka tidak begitu yakin kalau perusahaan NHM telah melanggar hak-hak adat mereka. Mereka mengatakan bahwa berdasarkan latar belakang etnis mereka, mereka tidak merasa ada ikatan khusus antara mereka dengan tanah tempat NHM melakukan aktivitasnya sekarang ini. "Kami tidak pernah ke tanah itu lagi untuk melakukan acara dan ritual adat," demikian ungkap seseorang di antara mereka. Di antara penduduk Dum Dum yang menyatakan bahwa mereka mengidentifikasi diri mereka sebagai masyarakat adat, sekitar setengah dari mereka merasa bahwa NHM telah melanggar hak-hak adat mereka. "Tidak pernah ada konsultasi dengan masyarakat adat. Mereka hanya melakukannya dengan pemerintah daerah. NHM seharusnya membuat kesepakatan dengan masyarakat adat. [...] Ganti rugi atas kehilangan tanah hanya diberikan kepada pemilik tanah. Padahal itu kan tanah orang Pagu, dan karena itu ganti rugi seharusnya diberikan kepada seluruh komunitas." Setengah lainnya dari para responden merasa bahwa NHM tidak melanggar hak-hak adat mereka. "Tanah yang diambil NHM bukanlah tanah adat. Tanah itu milik pribadi seseorang yang kemudian mendapatkan ganti rugi dari perusahaan." Beberapa responden Dum Dum merasa bahwa hak atas tanah mereka telah dilanggar, tetapi mereka tidak begitu banyak mengaitkannya dengan status adat dari tanah tersebut. "Tanah itu milik Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat, tetapi kami tidak pernah menerima apa pun dari perusahaan."

Tanggapan dari salah seorang pemuka Balisosang (yang adalah orang Kao) menjelaskan mengapa jawaban dari para responden tidak sama ketika ditanyakan tentang nilai adat tanah tersebut. "Jujur saja, kami tidak tahu banyak tentang hak kami atas tanah adat sampai kemudian pada 2002 ada dua LSM dari Ambon datang menyadarkan kami akan hak kami itu. [...] Memang benar bahwa di dekat lokasi pertambangan terdapat makam salah seorang pemuka adat kami. Sebelum kami menjadi Kristen, orang-orang pergi ke sana untuk menyembah nenek moyang mereka, tetapi sekarang tidak lagi. Namun demikian, masyarakat masih memiliki rasa hormat terhadap nenek moyangnya dan peninggalan-peninggalan mereka. Makam tersebut telah dihancurkan oleh NHM."²¹ Tanggapan ini memperlihatkan kesan yang kuat bahwa nilai kelekatan antara tanah dan identitas mereka sebagai orang Kao sebenarnya merupakan ciptaan yang muncul belakangan, sebuah ciptaan kesadaran yang dicangkokkan dari luar masyarakat mereka. Tampaklah bahwa

²¹ Wawancara dengan Pdt. Yance Namotemo, 2-4-2009.

dengan mengklaim tanah mereka sebagai tanah adat, ada dasar yang kuat bagi mereka untuk menuntut ganti rugi kepada perusahaan.

Pertanyaannya adalah bagaimana isu status suku dan adat dari orang Kao harus dilihat dalam proses pencarian keadilan. Apakah melekatkan nilai adat atas tanah mereka hanya merupakan langkah oportunistik sebagai kesempatan untuk mendapatkan ganti rugi berupa uang? Atau mungkin kita tidak boleh menghakimi mereka begitu cepat dan semena-mena. Bahkan meskipun kesadaran mengenai nilai adat tanah mereka muncul baru-baru ini, tetap tidak bisa dipungkiri bahwa mereka memang merasa tidak puas dengan tindakan NHM dalam memanfaatkan tanah tersebut. Dalam hal ini, cukup pantas jika dikatakan bahwa LSM hanya memberikan wacana, kerangka hukum, yang dengan itu masyarakat setempat yang mengalami ketidakadilan mendapatkan kesempatan untuk menuntut ganti rugi. Dalam sejarah Indonesia tentang kepemilikan tanah, sejak 1960-an negara menjadi pemilik sah atas setiap kawasan hutan dan memiliki otoritas untuk memberikan hak pakai kepada pihak lain seperti perusahaan. Praktik kebijakan seperti itu kemudian berdampak pada terpinggirkannya penduduk asli setempat, seperti masyarakat adat, dan terabaikannya hak-hak mereka (Collins 2007:54). Kenyataan itu seolah menjadi alasan pembenar bagi kehadiran dan kegiatan LSM. Namun, dengan menekankan nilai adat tanah, perbedaan antara berbagai kelompok etnis yang tinggal di sekitarnya juga ditekan: klaim tanah berdasarkan adat menjadikan hilangnya akses atas tanah tersebut oleh komunitas pendatang.

Peluang-peluang pekerjaan

Pada 2009, banyak responden di tiga desa menganggap kesempatan kerja yang terbatas di pertambangan bagi penduduk setempat sebagai ketidakadilan. Masalah yang tidak menyenangkan mereka bukanlah soal porsi pekerjaan bagi karyawan dari etnis Makian atau Kao, melainkan soal perekrutan tenaga kerja yang dilakukan NHM dan subkontraktornya yang dinilai tidak adil: mereka mengeluh bahwa orang-orang tidak dipekerjakan karena kualitas mereka, melainkan sejauh mana seseorang memiliki "kenalan dengan orang dalam" (sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang responden). Selain itu, mereka mengeluh karena terlalu banyak orang dari luar Maluku Utara yang dipekerjakan di pertambangan, sementara penduduk setempat sangat sedikit. Walaupun telah terjadi sedikit pergeseran tentang apa yang dianggap sebagai ketidakadilan persis ketika isunya mengarah kepada masalah pekerjaan, isu utamanya tetap sama: lebih banyak orang ingin bekerja di pertambangan. "NHM menutup mata terhadap pengangguran yang ada dalam masyarakat setempat. Itulah sebabnya

mengapa orang-orang setempat terlibat dalam pertambangan rakyat," demikian komentar seorang responden.

Pertambangan liar

Persoalan di atas membawa kita ke topik yang oleh beberapa responden dipandang sebagai ketidakadilan, yaitu larangan untuk melakukan "pertambangan tradisional" atau "pertambangan rakyat", pertambangan yang dari kaca mata hukum formal dianggap tidak sah (*illegal*) yang sering diistilahkan "pertambangan liar" (Peti). Pertambangan liar adalah jalan bagi penduduk setempat untuk menghasilkan pendapatan dari kegiatan pertambangan dan dimulai persis setelah perusahaan mulai beroperasi di daerah tersebut. Bahan dasar emas diambil para penambang liar itu dari wilayah konsesi NHM yang berdasarkan aturan hukum memiliki hak eksklusif untuk melakukan pertambangan.²² Bahan tersebut kemudian diproses di *tromols* dengan menggunakan merkuri kimia untuk mengekstrak emas. Karena para penambang liar tersebut sering tidak berupaya mencegah masuknya limbah kimia ke dalam sungai, maka hal itu memberikan kontribusi terhadap pencemaran lingkungan. Meskipun kegiatan pertambangan individual biasanya berskala lebih kecil, namun jumlah keseluruhan pertambangan liar itu diperkirakan besar.²³

Pada 2003, perusahaan dan polisi mengatakan bahwa demonstrasi pada waktu itu dilakukan oleh penambang liar yang memanfaatkan kesempatan itu untuk memulai pertambangan liar. NHM menyalahkan para penambang liar itu sebagai pihak yang menyebabkan kerusakan lingkungan dan bukannya NHM. Argumen inilah yang dipakai NHM untuk menghentikan demonstrasi secara keras.²⁴ Kelompok pencari keadilan yang terlibat dalam demonstrasi pada 2003 ini pernah mengangkat isu penambangan liar ke publik. Mereka misalnya mengatakan bahwa para penambang liar memiliki hak untuk melakukan penambangan karena mereka juga memiliki hak untuk mendapatkan keuntungan dari pertambangan tersebut. Walaupun tidak jelas mengapa kelompok pencari keadilan ini tidak mengangkat isu tersebut pada 2003, orang dapat menebak bahwa hal itu dilakukan karena mereka tidak ingin memperlihatkan kesan bahwa praktik penambangan liar memang dilakukan oleh penduduk setempat, di mana hal itu pada gilirannya

²² Hak eksklusif ini didasarkan pada Kontrak Kerja antara perusahaan pertambangan dengan pemerintah Indonesia.

²³ Wawancara dengan Swingly Kalime, staf senior CSR dari NHM, 25-4-2009; Wawancara dengan Lukman Umar, Dinas Pertambangan dan Energi, Maluku Utara (tingkat provinsi), 29-4-2009.

²⁴ Staran pers oleh NHM, 27-10-2003.

akan memberikan kesan buruk bagi mereka. Logika ini tampak dalam paling tidak dua pertanyaan berikut ini: Dapatkah penduduk setempat masih mengatakan dirinya sebagai korban pencemaran lingkungan oleh perusahaan pertambangan jika mereka sendiri juga merusak lingkungan? Jika penduduk setempat mengatakan bahwa mereka juga punya hak untuk melakukan pertambangan, bukankah itu bisa memberikan kesan bahwa mereka memang hanya mencari keuntungan ekonomis dari pertambangan dan bukannya menentang kerusakan lingkungan?

Namun, beberapa warga desa yang saya wawancarai pada 2009 merasa bahwa para pelaku "pertambangan rakyat" memang memiliki hak untuk mengeksploitasi emas. Bahkan seorang aktivis dari sebuah LSM lingkungan memberikan dukungan kepada penambang liar karena ia percaya bahwa jika sebuah perusahaan asing memiliki hak untuk mengeksploitasi sumber daya alam di daerah tersebut, penduduk lokal pun seharusnya berhak untuk memperoleh hasil dari kekayaan alam negerinya sendiri. Ia mengacu pada UUD 1945 sebagai dasar pembenaran legal atas pertambangan yang dilakukan rakyat.²⁵ Meskipun aktivis ini mengakui bahwa penambangan liar dapat menyebabkan pencemaran lingkungan, hal itu tidak menyurutkan keyakinannya untuk memberikan dukungannya pada pertambangan rakyat.²⁶ Namun, beberapa warga desa yang saya ajak bicara ternyata tidak mendukung pembenaran "pertambangan rakyat" sebagai kegiatan legal. Mereka mengeluh tentang pencemaran yang disebabkan oleh para penambang liar di daerah mereka.

Pembuktian akan adanya pencemaran

Pada 2003, dan juga selama penelitian lapangan pada 2009, beberapa (tetapi tidak semua) penduduk setempat, terutama nelayan, mengeluh bahwa setelah perusahaan pertambangan melakukan penambangan, stok ikan teri menurun yang pada gilirannya sangat mengurangi penghasilan mereka, padahal ikan teri itulah sumber mata pencarian mereka. Beberapa petani mengeluh bahwa mereka sering melihat sungai yang mengalir di sekitar daerah mereka telah menjadi kotor dan beberapa orang di antaranya mengatakan bahwa sejumlah orang menderita sakit kulit setelah mereka terkena air sungai yang kotor itu. LSM-LSM seperti WALHI dan JATAM juga mengatakan bahwa stok ikan telah menurun akibat pembuangan dari kolam penampungan limbah (*tailing dam*)

²⁵ Pasal 33 (3) UUD 1945 menyatakan: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat."

²⁶ "Hari ini massa 5 kecamatan kembali demo", *Malut Post* 21-2-2008. Wawancara dengan Zulkarnaen Idris, 26-4-2009.

perusahaan dan bahwa ada risiko mengalirnya zat asam ke dalam air sungai.²⁷ Akan tetapi, tidak semua orang berpikir begitu: selama saya melakukan penelitian lapangan hanya sedikit responden di daerah tersebut yang menyebutkan kerusakan lingkungan sebagai bentuk ketidakadilan yang mereka alami berkaitan dengan pertambangan. Beberapa responden bahkan sangat skeptis tentang LSM-LSM yang mencoba mengatasi masalah lingkungan. Seorang di antara mereka berkata: "Dampak negatif terhadap lingkungan hanya 'ditemukan' oleh orang yang ingin mendapatkan uang dari isu itu." Pada bagian ini saya akan membahas kendala yang dihadapi penduduk lokal ketika mereka ingin mengangkat dan memperjuangkan upaya penanganan masalah pencemaran lingkungan di desa-desa mereka.

Menurut pihak perusahaan, mereka tidak menyebabkan pencemaran sama sekali. Perusahaan juga telah mengambil langkah-langkah untuk mencegah kerusakan lingkungan, dan dengan bangga menyatakan bahwa mereka pernah mendapatkan penghargaan lingkungan dari Kementerian Energi dan Sumberdaya Alam untuk periode antara 2004 dan 2006.²⁸ Instansi-instansi pemerintah yang terlibat dalam pemantauan dampak lingkungan bahkan memberikan informasi yang saling menentang mengenai apakah dampak-dampak lingkungan perusahaan tambang tersebut masih dalam batas yang ditolerir aturan hukum atau tidak.²⁹ Beberapa pegawai pemerintah mengatakan bahwa pencemaran perusahaan terhadap lingkungan tidak melampaui batas pencemaran yang diakui hukum.³⁰ Namun demikian, Bapedalda, sebuah badan di tingkat kabupaten yang bertugas memantau dampak lingkungan, mengakui bahwa mereka tidak memiliki kapasitas untuk melaksanakan tanggung jawab pemantauan dan mereka membutuhkan bantuan dari rekan-rekan mereka di tingkat provinsi. Seorang pegawai dari Bapedalda tingkat provinsi meyakinkan saya bahwa dampak lingkungan dari kegiatan pertambangan perusahaan masih sesuai dengan standard dari aturan hukum yang berlaku. Namun, penjelasannya tentang bagaimana mereka melakukan kegiatan pemantauan dan kerja sama dengan dinas

²⁷ Lembar Fakta 11-1-2004, "Masyarakat Kao dan Malifut menentang PT Nusa Halmahera Minerals/Newcrest", Koalisi Tolak Tambang 11-1-2004 (<http://users.nlc.net.au/mpi/rr/docs/h4-eng-factsheet-NHM-Newcrest-hires.pdf>).

²⁸ Wawancara dengan Longinus Laha, departemen lingkungan NHM, 25-4-2009; www.nhm.co.id

²⁹ Batas-batasnya yang dapat ditolerir adalah yang sesuai dengan PP No. 82/2001 dan Kepmen Lingkungan Hidup No. 202/2004.

³⁰ Wawancara dengan Said Basalamah, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda) Maluku Utara (tingkat provinsi), 30-4-2009; Wawancara dengan Ridwan Putun dari Bapedalda (tingkat kabupaten), 23-4-2009; Wawancara dengan Lukman Umar, Dinas Pertambangan dan Energi, Maluku Utara (tingkat provinsi), 29-4-2009.

pertambangan di tingkat provinsi tidak terlalu konsisten.³¹ Karena itu, sangat diragukan kebenaran pernyataannya bahwa dampak lingkungan dari kegiatan perusahaan masih sesuai dengan patokan hukum. Seorang pejabat dari Kementerian Lingkungan Hidup di tingkat nasional tidak begitu yakin dengan pendapat bahwa NHM tidak melampaui standard hukum dalam kaitan dengan pencemaran. Ia menjelaskan bahwa pada 2007 pemerintah mengirimkan tim dengan perwakilan dari berbagai departemen ke daerah Kao-Malifut di mana mereka mengambil sampel air dari sungai-sungai yang diperkirakan terkait dengan kegiatan perusahaan pertambangan. Akan tetapi, dalam perjalanan kembali ke Jakarta sampel tersebut hilang. Meskipun sampel itu kemudian diambil lagi, sampel-sampel itu tidak diperiksa pada waktu yang tepat di laboratorium untuk mendapatkan hasil yang valid. Namun demikian, sampel yang tidak valid itu masih menunjukkan tingkat kadar sianida – bahan kimia yang digunakan oleh NHM untuk mengekstrak emas – yang terlalu tinggi. Namun, karena Maluku Utara jauh dari Jakarta, tidak ada waktu dan sumber daya untuk mengulangi penelitian tersebut, demikian pejabat itu menjelaskan.³²

Pada 2008, DPRD Maluku Utara meminta Pusat Studi Lingkungan Hidup UGM untuk melakukan penelitian mengenai dampak lingkungan. UGM menyimpulkan bahwa baik sianida yang digunakan oleh NHM maupun merkuri yang digunakan oleh para penambang liar berada dalam batas-batas toleransi.³³ Sebaliknya, seorang peneliti independen dari Universitas Muyaharin Maluku Utara, Muhammad Djunaidi, yang melakukan penelitian pada 2007 dengan mengambil sampel di beberapa sungai dan menyimpulkan, baik tingkat sianida maupun merkuri terlalu tinggi.³⁴

Sulit untuk mengatakan apa sesungguhnya dampak lingkungan dari pertambangan, bagaimana hal itu mempengaruhi lingkungan dan siapa sebenarnya pihak yang menyebabkan pencemaran lingkungan. Hal ini mempersulit upaya mengatasi ketidakadilan lingkungan. Selain itu, sebagaimana ditunjukkan oleh studi tentang sengketa lingkungan di Indonesia (Nicholson 2009:248-9), walaupun pencemaran terbukti ada, tidak berarti bahwa perusahaan dapat dituntut membayar ganti rugi atas kerusakan yang telah disebabkan.

³¹ Wawancara dengan Said Basalamah, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda) Maluku Utara (tingkat provinsi), 30-4-2009; Wawancara dengan Lukman Umar, Dinas Pertambangan dan Energi, Maluku Utara (tingkat provinsi), 29-4-2009.

³² Wawancara dengan Vivien Rosa, Kementerian Lingkungan Hidup, 7-5-2009.

³³ UGM (Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gadjah Mada) and DPRD Provinsi Maluku Utara: "Laporan Final, Penelitian Pengelolaan Lingkungan Kegiatan Pertambangan PT NHM, PT KPT, dan PETI, Provinsi Maluku Utara", Desember 2008.

³⁴ Wawancara dengan Muhammad Djunaidi, 10-3-2009 dan 28-4-2009.

Pembagian dana pengembangan masyarakat

Pada 2009, masalah baru muncul dan mengganggu cukup banyak responden. Masalah itu menyangkut distribusi dana pengembangan masyarakat yang diberikan NHM ke desa-desa. Di setiap desa, sebuah tim desa yang terdiri dari tiga orang warga desa, bertanggung-jawab untuk mengalokasikan dana. Banyak orang mengalami frustrasi karena masalah itu, terutama di Ngofagita. Beberapa responden mengatakan bahwa para anggota tim desa tersebut korup dan lambat. "Saya tidak punya masalah dengan NHM, tetapi masalahnya justru dengan tim desa," kata seorang pria. Di Desa Dum Dum, sengketa perbatasan antara dua kabupaten (Halmahera Utara dan Halmahera Barat) membagi penduduk ke dalam dua kabupaten tersebut. Tim Desa Dum Dum, yang bertugas mengalokasikan dana pengembangan masyarakat, memutuskan bahwa hanya penduduk yang terdaftar di Kabupaten Halmahera Utara (di mana NHM menjalankan kegiatan penambangannya) yang akan menerima dana pengembangan masyarakat. Dengan demikian, penduduk yang terdaftar sebagai warga Kabupaten Halmahera Barat tidak menerima apa-apa. Hal inilah yang menyebabkan ketegangan antara penduduk desa. Baik di Ngofagita maupun Dum Dum penyaluran dana NHM untuk masyarakat telah mendatangkan tekanan pada hubungan antarpenduduk desa.

Pencarian keadilan atau sekurang-kurangnya keuntungan: Sebuah proses yang rumit

Pencarian keadilan selama satu dekade di Maluku Utara tidak membawa keuntungan atau perbaikan yang berarti bagi penduduk lokal – atau yang harus dilakukan adalah NHM meningkatkan anggaran "pengembangan masyarakat".

Akan tetapi, mengupayakan ganti rugi yang tepat untuk pencemaran atau yang diduga sebagai bentuk ketidakadilan lainnya terbukti sulit. Proses pencarian keadilan tidak selalu berkembang ke pemecahan masalah secara jelas yang dengan itu akan memudahkan pengidentifikasian siapa yang menjadi korban. Sebaliknya, ketidakadilan berubah sesuai dengan kesempatan yang muncul untuk mendapatkan semacam ganti rugi, atau keuntungan yang lebih besar. Siapa yang mengalami ketidakadilan atau siapa sebenarnya yang berhak atas keuntungan yang lebih banyak, sering kali tetap tidak jelas. Ada sebuah contoh tentang bagaimana ketidakadilan berubah dan berkembang dalam persoalan kesempatan kerja. Pada awalnya, orang Kao menuntut lebih banyak pekerjaan. Kemudian mereka mengubah tuntutan mereka agar pekerja yang telah kehilangan pekerjaan dan jabatan selama terjadinya konflik kekerasan dapat dipekerjakan kembali. Setelah itu, ada keluhan

tentang kesempatan terbatas penduduk lokal pada umumnya (Kao dan Makian) untuk bekerja di pertambangan. Kadang-kadang, bahkan isu ketidakadilan baru diciptakan sebagai kesempatan untuk mendapatkan semacam ganti rugi, seperti isu tanah adat, yang pada saat yang sama menekankan perbedaan antara dua kelompok etnis dominan di daerah tersebut. Kompensasi berupa uang dapat meningkatkan ketegangan antara etnis Kao dan Makian.

Tampaknya penduduk miskin di wilayah Kao-Malifut sering mencari keuntungan dari kegiatan pertambangan dalam pengertian ekonomi – mereka menginginkan kesempatan kerja yang lebih baik, kompensasi berupa uang atas penggunaan tanah adat, legalisasi pertambangan rakyat dan distribusi dana pengembangan masyarakat secara lebih adil. Tuntutan mereka sering lebih memiliki karakter ekonomi ketimbang tuntutan ganti rugi yang tidak akan memberikan keuntungan ekonomis, misalnya tuntutan terkait kerusakan atau pencemaran lingkungan. Dapatkah penduduk lokal disalahkan karena memanfaatkan isu pertambangan dengan dampak lingkungan dan kultural itu untuk mengejar keuntungan ekonomis?

Yang pertama-tama, ketika upaya yang dilakukan adalah untuk mendapatkan ganti rugi atas ketidakadilan lingkungan, beberapa persoalan tertentu mempersulit didapatkannya ganti rugi yang tepat. Sulit untuk membuktikan bahwa memang ada pencemaran yang disebabkan oleh perusahaan pertambangan dan untuk membawa tuntutan masyarakat lokal itu ke pengadilan; hanya sebuah koalisi nasional yang terdiri dari LSM-LSM yang profesional dan memiliki pendanaan yang baik yang bisa melakukan pembuktian dan tuntutan itu. Karena itu, tidak mengherankan bahwa masyarakat setempat tidak menginvestasikan energi mereka dalam mengupayakan ganti rugi untuk masalah-masalah yang berkaitan dengan pencemaran lingkungan. Tambahan lagi, dampak-dampak lingkungan tidak terlihat dengan jelas dan tidak semua orang terkena dampak pencemaran dengan tingkat yang sama. Oleh karena itu, menangani masalah ini tampaknya tidak menjadi prioritas bagi banyak pihak terkait. Masyarakat setempat tampaknya lebih memilih untuk memusatkan perhatian pada mencari solusi untuk masalah mereka sehari-hari, yaitu kemiskinan. Itulah alasan logisnya mengapa mereka berkonsentrasi pada upaya untuk mendapatkan keuntungan ekonomis dari pertambangan. Dalam konteks seperti ini, perjuangan untuk mendapatkan keadilan direduksi menjadi upaya untuk mendapatkan kompensasi finansial yang maksimum dan keuntungan lainnya dari perusahaan tambang. Pengaduan dan keluhan digunakan sebagai alat untuk menekan perusahaan, yang sifatnya berubah-ubah dari waktu ke waktu tergantung klaim apa yang paling besar mendapatkan manfaat atau keuntungan.

Namun demikian, mengejar keuntungan ekonomi ternyata menimbulkan masalah baru. Memusatkan upaya pada mencari keuntungan (yang potensial) dari pertambangan (dalam hal pekerjaan dan uang) ternyata menimbulkan ketegangan antara penduduk setempat. Mereka bersaing satu sama lain tentang bagaimana keuntungan yang terbatas itu dibagi. Kerekatan hubungan antara mereka telah mencair dan hal ini memperlemah protes mereka terhadap kegiatan pertambangan. Ketergantungan finansial pada perusahaan serta kurangnya kerekatan antara penduduk membua mereka sulit menentang perusahaan.

Studi kasus ini menunjukkan betapa sulitnya mendapatkan keadilan ketika masalahnya berbeda-beda antara pelbagai orang dan kelompok dalam satu masyarakat, dan tidak jelas ganti rugi apa yang sesuai dan kapan "taruhannya" tinggi (dalam arti memang layak diperjuangkan). Banyak pertanyaan dan masalah masih tetap tidak terselesaikan. Mudah-mudahan, dengan memberikan pengertian tentang bagaimana alur dan proses dari upaya pencarian keadilan, pendekatan-pendekatan baru dapat ditemukan untuk mendapatkan ganti rugi yang layak atas ketidakadilan yang dialami masyarakat.

Dari sudut pandang sosio-legal, ketidakadilan yang dialami masyarakat yang terkait kegiatan pertambangan NHM bukanlah semata persoalan hukum, yaitu pihak mana yang legal dan mana yang liar untuk melakukan pertambangan. Bagaimanapun, pertambangan diizinkan oleh undang-undang yang ada. Bukan pula semata soal apakah NHM taat hukum dalam seluruh kegiatan pertambangannya. Dari kaca mata sosio-legal, persoalan sesungguhnya adalah bagaimana kehadiran perusahaan pertambangan itu memengaruhi konstelasi sosial, kultural, dan bahkan lingkungan bagi masyarakat setempat. Dari penalaran sebab-akibat, tentu memang tidak tepat menimpakan persoalan ekonomi (kemiskinan) pada NHM: bukan perusahaan itu yang menyebabkan kemiskinan, melainkan sistem ekonomi negara ini (yang berada di luar cakupan tulisan ini). Meski demikian, NHM seharusnya mempunyai tanggung jawab sosial dan moral untuk *tidak* menutup mata terhadap hal itu. Jika hal ini diperhatikannya, NHM masih juga harus memperhatikan persoalan lingkungan. Meskipun masyarakat, karena alasan pragmatis, membelokkan tuntutan mereka pada persoalan ekonomi semata, itu tidak menjadi alasan pembenar bagi perusahaan pertambangan itu untuk *tidak* memperhatikan dampak lingkungan dari kegiatannya, tanpa harus terlalu terpaku pada siapa yang paling banter mengklaimnya karena dampak pencemaran lingkungan bersifat melampaui individu, kelompok, dan tempat. Dalam hal ini, amat tidak masuk akal jika keterpecahan masyarakat atas isu lingkungan dijadikan alasan untuk tidak memperhatikan pencemaran yang disebabkan yang kemudian dicarikan pembenaran lanjutannya melalui uji

laboratorium yang validitasnya masih dipertanyakan. Dimensi lain dari perbedaan yang bertentangan yang digambarkan dalam artikel ini adalah soal identitas masyarakat adat beserta hak-hak yang melekat dalam identitas itu terutama hak atas tanah. Bahwa masyarakat setempat *baru* menyadari identitas beserta hak adat mereka atas tanah setelah ada penyadaran dari luar, itu tidak menjadi alasan pembenar untuk tidak memperhatikan *hubungan* antara masyarakat dengan tanah tempat mereka hidup secara turun temurun dengan segala kekayaan kultur, aturan, dan peradabannya. Masyarakat mungkin memang tidak (selalu) menyadari keadatangannya, bisa karena ketidaktahuan mereka bisa juga karena mereka terlalu menyatu dengannya seperti ikan yang tidak menyadari air sebagai ruang dan sarana hidupnya kecuali ketika ia dikeluarkan dari kolamnya. Ketika perusahaan pertambangan hadir dan melakukan kerusakan (berarti melanggar prinsip fundamental *do no harm*), kesadaran masyarakat pun muncul, terlepas dari muncul secara otomatis ataupun disadarkan dari luar.

Perbedaan dalam pencarian hakikat dan bentuk keadilan yang diangkat dalam artikel ini sebenarnya menuntut perhatian yang serius dari pelbagai pihak yang terkait khususnya dalam isu pertambangan: perusahaan, masyarakat dan LSM, dan pemerintah. Keadilan memang merupakan sifat dasar hukum namun ia juga sekaligus melampaui hukum. Dengan demikian – sementara di satu sisi keuntungan ekonomis yang sekarang menjadi perhatian utama masyarakat setempat bukanlah bentuk keadilan yang sebenarnya, dan di sisi lain hukum dan forum-forum penegakan keadilan seharusnya menjamin keadilan bagi masyarakat setempat yang mencakupi dimensi identitas keadatan mereka (terutama hak mereka atas tanah) beserta relasi sosial mereka, lingkungan, dan kehidupan ekonomi yang layak – upaya-upaya keadilan yang melampaui hukum yang dilakukan para pencari keadilan perlu terus dilakukan melalui upaya penyadaran masyarakat. Namun demikian, pada akhirnya, demi jaminan keberlangsungan keadilan itu sendiri, upaya yang melampaui hukum atau bahkan yang di luar hukum (ekstra-legal) tetap harus dimasukkan dalam kerangka negara hukum yang demokratis dan berkeadilan. Lagi-lagi, dari perspektif sosio-legal, inilah apa yang dikatakan sebagai peran ganda hukum dalam masyarakat yaitu retrospektif sekaligus prospektif, responsif sekaligus konstruktif.