



Kesenjangan Tata Kelola Hak-Hak Buruh Sektor Pertambangan Mineral Logam di Indonesia

**Kesenjangan Tata Kelola
Hak-Hak Buruh
Sektor Pertambangan
Mineral Logam di Indonesia**

COLOPHON

Kesenjangan Tata Kelola Hak-Hak Buruh Sektor Pertambangan Mineral Logam di Indonesia

APRIL 2021

Author : Y.Wasi Gedepuraka

Photos INKRISPENA 2020

Layout : Unggal Bagus

Published by INKRISPENA

This research report is part of the Mind the Gap project, which is coordinated by SOMO. Mind the Gap is a four-year project in which consortium partners from 9 countries research how companies avoid responsibility for human rights abuses, collaborate with civil society to improve corporate accountability and engage with policy makers to close governance gaps that enable companies to avoid responsibility. The overall aim of the project is to increase respect for human rights and effective access to justice and remedy for individuals and communities whose lives and livelihoods are affected by multinational corporations.

The Mind the Gap project has been made possible with financial assistance from the Dutch Ministry of Foreign Affairs. The content of this report is the sole responsibility of INKRISPENA and can in no way be taken to reflect the views of the Dutch Ministry of Foreign Affairs.

This research was conducted by INKRISPENA, a research center dedicated to exposing the governance of gaps in the metal mineral mining industry in Indonesia. The author would like to thank the Morowali Industrial Workers Union, Tanah Merdeka Foundation-Palu, Patricia Rinwigati Waagstein, Andi Muttaqin from ELSAM, Beka Ulung Hapsara from KOMNAS HAM, and Rafendi Djamin as well as activists in the Morowali mining area for their willingness to share information and engaging with authors throughout the research process.



Institut Kajian Krisis dan Strategi Pembangunan Alternatif (INKRISPENA)

Jl. Tebet Timur Dalam VIII Q No.23
Tebet Timur, Tebet, Jakarta Selatan
Indonesia 12820
Telp. +6221 8370 4503.
E-mail: info@inkrispena.or.id
Website: www.inkrispena.or.id

INKRISPENA merupakan lembaga pusat sumberdaya pengetahuan yang didedikasikan untuk pembangunan, penguatan, pengembangan, kepemimpinan politik rakyat pekerja dengan misi mengumpulkan dan mengelola kajian, peningkatan kapasitas, dan asistensi bantuan teknis pengetahuan tentang krisis serta strategi pembangunan alternatif bagi rakyat pekerja



Kesenjangan Tata Kelola Hak-Hak Buruh Sektor Pertambangan Mineral Logam di Indonesia

Tim Peneliti

Y. Wasi Gedepuraka
Ruth Indiah Rahayu
Ken Budha Kusumandaru

**Institut Kajian Krisis dan Strategi Pembangunan Alternatif
(INKRISPENA)**

Kesenjangan Tata Kelola Hak-Hak Buruh Sektor Pertambangan Mineral Logam di Indonesia

Tim Peneliti

Y. Wasi Gedepuraka (Peneliti Utama)

Ruth Indiah Rahayu (Peneliti)

Ken Budha Kusumandaru (Peneliti)

Cover & Tata Letak : Unggal Bagus

Cetakan Pertama, April 2021

Hasil penelitian ini merupakan bagian dari program 'Mind the Gap' yang terdiri dari organisasi-organisasi masyarakat sipil dari 8 negara di 4 benua & di bawah koordinasi SOMO (The Centre for Research on Multinational Corporations). Tujuan keseluruhan dari proyek ini untuk meningkatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia dan akses efektif terhadap keadilan dan pemulihan bagi individu dan komunitas yang kehidupan dan penghidupannya dipengaruhi oleh perusahaan multinasional.

Penerbit :

**Institut Kajian Krisis dan Strategi Pembangunan Alternatif
(INKRISPENA)**

Jl. Tebet Timur Dalam VIII Q No.23

Tebet Timur, Tebet, Jakarta Selatan

Indonesia 12820

Telp. +6221 8370 4503.

E-mail: info@inkrispena.or.id

Website: www.inkrispena.or.id

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	vii
BAB I	
Pendahuluan	1
I.1 Latar Belakang.....	1
I.1.1 Pokok Masalah.....	4
I.1.2 Tujuan Penyusunan <i>Baseline Study</i>	5
I.1.3 Urgensi Baseline Study Tentang <i>Governance Gap</i>	5
BAB II	
Metode Baseline Study	7
II.1 Keterbatasan Metode.....	8
II.2 Metode Pengumpulan Data.....	9
II.3 Kesenjangan Tata Kelola Pemerintahan	10
II.4 Prinsip-Prinsip Normatif UNGPs.....	12
II.4.1 Proses Adopsi Prinsip UNGPs di Indonesia.....	15
II.4.2 Perspektif UNGPs dan Tata Kelola Pemerintah di Bidang Pertambangan dan Ketenagakerjaan	17
BAB III	
Tata Kelola Ketenagakerjaan Di Sektor Pertambangan Mineral Berdasarkan UNGPS	21
III.1 Alasan Penggunaan UNGPs sebagai Tolok Ukur	22
III.2 Peran Perlindungan Negara dalam UNGPs	26
III.3 Peran Entitas Bisnis dalam UNGPs	31
III.4 Peran Pemulihan oleh Negara Menurut UNGPs	35
III.5 Institusi-Institusi Pemulihan yang Disediakan Pemerintah III.5.1 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.....	40

III.5.2 Ombudsman Republik Indonesia.....	42
III.5.3 Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban.....	43
III.5.4 Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial	47
III.6. Mendekati UNGPs Melalui Instrumen-instrumen Hukum	
Tentang Tata Kelola Perburuhan di Sektor Pertambangan	
Mineral Logam di Indonesia	49
III.6.1 Kewajiban Negara Melindungi Hak-Hak Buruh	
di Sektor Pertambangan Mineral Logam	51
III.6.2 Kewajiban Entitas Bisnis Untuk Menghormati Hak-Hak	
Buruh di Sektor Pertambangan Mineral Logam	54
III.6.3 Mekanisme Pemulihan Hak-Hak Buruh di Sektor	
Pertambangan Mineral Logam	61

BAB IV

Kesenjangan Tata Kelola Hak-Hak Buruh Pada Sektor Pertambangan Mineral di Indonesia

IV.1 Pendahuluan.....	67
IV.2 Kesenjangan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam UU No.4	
Tahun 2009 tentang Minerba dan UU No.23 Tahun 2014	
tentang Pemerintahan Daerah 2014.	73
IV.3 Ragam Kesenjangan Tata Kelola Yang Mengarah Pada	
Penghindaran Perlindungan, Penghormatan dan Pemulihan	
Pelanggaran HAM Terhadap Buruh Pertambangan Mineral.....	78
IV.3.1 Tata Kelola Kelembagaan Perburuhan di Tingkat	
Pemerintahan Daerah	79
IV.3.2 Tata Kelola Rekrutmen Tenaga Kerja Buruh Sektor	
Pertambangan Mineral	80
IV.3.3 Tata Kelola Status Kerja Buruh Pertambangan Mineral	84
IV.3.4 Tata Kelola Waktu Kerja dan Waktu Istirahat Buruh	
Pertambangan Mineral	87
IV.3.5 Tata Kelola Pengupahan di Pertambangan Mineral	91
IV.3.6 Tata Kelola Kesehatan dan Keselamatan Kerja (K3)	

Sektor Pertambangan Mineral.....	94
IV.3.7 Tata Kelola Penanganan Perselisihan Hubungan Industrial	101
IV.3.8. Tata Kelola Kebebasan Berserikat	109
IV.4 Kesenjangan Institusional Penegakan Bisnis dan HAM.....	116
BAB V	
Kesimpulan dan Rekomendasi	125
DAFTAR PUSTAKA.....	135

Bab I

Pendahuluan

I.1 Latar Belakang

Sektor pertambangan merupakan salah satu pilar pembangunan ekonomi nasional yang aktivitasnya melonjak sejak satu dekade terakhir. Kembalinya minat investor atas industri pertambangan dan prospek menguatnya harga komoditas hasil olahan pertambangan di pasar global telah memacu pemerintah Indonesia giat menasar tata kelola sektor pertambangan untuk menarik investasi luar negeri. Namun demikian, tata kelola pertambangan di Indonesia dikenal mempunyai kelemahan, yaitu rumitnya peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang tumpang tindih dan seringkali kontradiktif satu sama lain.

Sebagaimana yang diatur dalam UUD 45, pasal 33 ayat (2) menyatakan bahwa “*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*”, kemudian ditegaskan pada ayat (3) bahwa “*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”. Rujukan konstitusi ini sangat jelas menempatkan negara—legislatif, eksekutif dan yudikatif—sebagai penanggungjawab pengaturan tata kelola pertambangan yang diperuntukkan bagi kemakmuran rakyat.

Implikasi penting dari pelaksanaan UUD 45 Pasal 33 Ayat (2) dan (3) yaitu negara harus menjamin adanya korelasi positif antara kemakmuran dan perlindungan HAM bagi rakyat yang hidup di area pertambangan maupun yang memiliki relasi kerja dengan bisnis pertambangan. Namun dalam laporan pengkajian konstitusi tentang pengelolaan pertambangan yang dilakukan oleh Tim Puslitbang (Pusat Penelitian dan Pengembangan) Sistem Hukum Nasional BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional), menyatakan bahwa ada ketidakselarasan dan ketidakseimbangan dalam pengelolaan pertambangan.

Selain sebagai penyelenggara negara dalam mengelola pertambangan bagi kemakmuran rakyat, UUD 45 Pasal 27 ayat (2) juga mengamanatkan tugas pemerintah untuk menjamin warga negaranya mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal ini memendarkan

persamaan akan keadilan sosial dan kerakyatan. Namun dengan keterbatasan lapangan pekerjaan yang mampu disediakan pemerintah dan pemerintah pun bukan satu-satunya penyedia lapangan kerja, maka lapangan kerja yang tersedia tidak dapat menampung jumlah angkatan kerja. Akibatnya, pemenuhan hak normatif tenaga kerja untuk penghidupan yang layak seringkali dikorbankan demi tetap mendapatkan pekerjaan. Oleh karena itu, meski bukan sebagai satu-satunya penyedia lapangan kerja, pemerintah mempunyai kewajiban untuk menjamin penghidupan yang layak bagi buruh itu dapat tercapai.

Di samping jaminan konstitusional, Indonesia juga merupakan salah satu negara yang telah meratifikasi instrumen-instrumen HAM internasional ke dalam hukum nasionalnya. Daftar ratifikasi itu mencakup Deklarasi Umum HAM, Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR), Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR), Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) dan 20 Konvensi ILO¹ untuk melindungi perburuhan. Tahun-tahun belakangan ini Indonesia juga menanggapi secara positif untuk mengadopsi UNGPs dalam tata kelola hukum nasionalnya untuk mengatur operasi entitas-entitas bisnis di Indonesia.

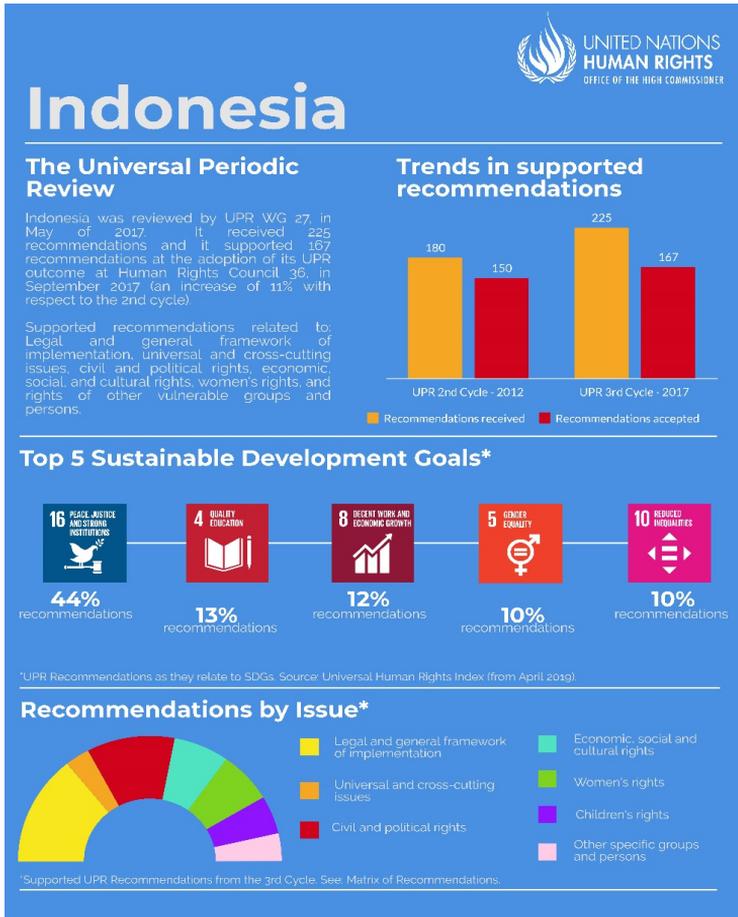
Tetapi pada praktiknya, dalam suatu peninjauan situasi HAM di Indonesia yang Ketiga pada bulan Mei 2017 di bawah Mekanisme Tinjauan Berkala Universal (Universal Periodic Review – UPR), sebanyak 101 negara memberikan rekomendasi kepada Indonesia untuk lebih mengoptimalkan perlindungan HAM dalam setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara tanpa terkecuali. Rekomendasi itu terkait dengan pembangunan kerangka hukum dan kerangka umum implementasi di tingkat nasional, isu-isu universal dan lintas sektoral, hak sipil dan politik, hak ekonomi, sosial, dan budaya, hak perempuan, dan hak kelompok dan orang rentan lainnya. Rupanya Indonesia masih harus bekerja keras meningkatkan praktek pemenuhan HAM terutama di ranah bisnis sesuai standar dan rekomendasi internasional.

1

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102938, diakses 5 Agustus 2019

Lihat

Gambar 1
Universal Periodic Review-Indonesia 3 May 2017



Sumber : <https://lib.ohchr.org>

Mengikuti keprihatinan yang termuat dalam rekomendasi UPR tersebut, kiranya menjadi penting untuk membuat studi dasar yang menghubungkan antara tata kelola yang dibuat oleh pemerintah bagi bisnis dan pemenuhan hak-hak perburuhan di sektor pertambangan, khususnya mineral. Pertambangan sebagai proyek vital nasional tentu membutuhkan dana investasi yang besar dari korporasi multinasional. Hal itu seturut permintaan Presiden Joko Widodo kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal

(BKPM) agar merealisasi penanaman investasi bisa menembus Rp 900 triliun pada 2021. Angka tersebut lebih tinggi dari target yang dicanangkan BKPM sebesar Rp 886 triliun.² Untuk itu Presiden Jokowi mengundang para pelaku usaha dan korporasi global untuk datang menanamkan modal di Indonesia seiring dengan disahkannya Undang-Undang No 11/2020 tentang Cipta Kerja. Begitu pula UU Minerba yang mengatur pengelolaan pertambangan telah pula disesuaikan dengan metode *Omnibus Law* pada 2020. Dengan demikian baik UU Minerba maupun UU Cipta Kerja di bidang Ketenagakerjaan yang disahkan pada 2020 itu merupakan undang-undang yang menjamin investor ketimbang menjamin penghidupan yang layak bagi buruh yang bekerja di sector pertambangan.

I.1.1 Pokok Masalah

Pokok masalah yang hendak diungkap dalam *baseline study* ini adalah mendeskripsikan kesenjangan tata kelola perburuhan di sektor pertambangan mineral logam dalam terang prinsip-prinsip UNGPs. Deskripsi dalam laporan ini dibuat sebagai informasi dasar bagi publik untuk mendapat gambaran tentang ragam kesenjangan tata kelola perburuhan di sektor pertambangan mineral logam yang membuka peluang bagi terjadinya pelanggaran HAM.

Baseline study tentang kesenjangan tata kelola perburuhan di sektor pertambangan mineral logam dapat memberi kita sumbangan panduan menelisik persoalan perburuhan yang melampaui hubungan industrial. Upaya melampaui diperlukan karena relasi triadik pemerintah-entitas bisnis-buruh merupakan suatu relasi ekonomi-politik yang tidak terbatas hanya pada relasi buruh-majikan seperti layaknya dalam ilmu manajemen. Persis sebagai suatu relasi ekonomi-politik maka kinerja institusi pemerintah, entitas bisnis dan masyarakat sipil mencerminkan tarik menarik kepentingan dan kekuasaan. Namun tarik menarik kepentingan dan kuasa itu harus dipandu oleh suatu nilai dan norma tata hubungan antar manusia yang telah diterima secara umum oleh komunitas internasional, yaitu nilai dan norma dasar hak asasi manusia. Itulah sebab mengapa gagasan-gagasan dasar HAM yang dipelopori oleh para filsuf politik diletakkan ke dalam kajian ‘filsafat moral’. Moral bukan dalam pengertian baik/buruknya perilaku individu *per se* melainkan dalam relasinya dengan dimensi kehidupan publik.

Dengan demikian, tindakan mengadopsi, meregulasi, dan menerapkan prinsip-prinsip HAM sebagai suatu ‘standar moral’ penyusunan kerangka regulasi oleh legislatif, kebijakan, program, alokasi anggaran dan lainnya

² BKPM: Jokowi Minta Realisasi Investasi Tembus Rp900 Triliun di 2021, 25 Januari 2021, in <https://www.merdeka.com/uang/bkpm-jokowi-minta-realisasi-investasi-tembus-rp-900-triliun-di-2021.html>, diakses 30 Januari 2021

seharusnya menjadi tidak terelakkan. Tanpa dipandu oleh prinsip-prinsip yang secara berkemajuan dan kian mendekati penghormatan serta perlindungan hak asasi manusia secara berkelanjutan maka tata kelola pemerintahan (*governance*) ‘yang baik’ maksimal hanya akan menjadi laporan di atas kertas. Itu pula sebabnya tata kelola pemerintahan (*governance*) ‘yang baik’ dan HAM adalah dua sisi mata uang yang saling melengkapi dan mendukung.³ Oleh karena itu, adanya pelanggaran HAM mengindikasikan bahwa ada kesenjangan tata kelola (*governance gap*) kegiatan entitas bisnis pertambangan mineral logam yang, meski tidak mesti selalu diniatkan, dapat mengarah pada pelanggaran HAM terhadap buruh sebagai pihak ketiga.

I.1.2 Tujuan Penyusunan Baseline Study

Tujuan penyusunan *baseline study* yang mendeskripsikan kesenjangan tata kelola pemerintahan di sektor pertambangan mineral logam ini ditujukan untuk :

- a) Melengkapi berbagai kajian tentang kesenjangan tata kelola standar HAM di sektor pertambangan mineral logam;
- b) Melengkapi kajian yang selama ini lebih banyak menyoroti tentang pelanggaran HAM terhadap komunitas masyarakat adat. Sementara, studi yang menyoroti pelanggaran HAM pada dimensi perburuhan di sektor pertambangan mineral logam masih terbatas;
- c) Menjadi dasar bagi penyusunan modul pendidikan dan advokasi di kalangan buruh sektor pertambangan mineral logam.

I.1.3 Urgensi Baseline Study tentang Governance Gap

Mengingat bahwa pemerintah mengandalkan sektor pertambangan mineral logam sebagai salah satu sektor investasi terpentingnya, sementara bisnis pertambangan mineral logam selama beberapa tahun terakhir melaporkan banyak melakukan pelanggaran HAM, maka penyusunan *baseline* kesenjangan tata kelola di sektor pertambangan mendesak untuk dilaksanakan. Beberapa alasan pentingnya penyusunan *baseline study* ini yaitu:

- a) Sektor pertambangan mineral logam merupakan investasi unggulan pemerintah Indonesia yang menyumbangkan penerimaan negara cukup signifikan baik pajak maupun non-pajak,
- b) Sektor pertambangan mineral logam telah menjadi agenda pertumbuhan ekonomi negara dan integral dengan rencana pembangunan nasional jangka menengah (RPJMN),

³ Saikia, Ishan Krishna. Good Governance and Human Rights: International dan National Perspective, International Journal of Advancements in Research & Technology, Volume 2, Issue 7, July-2013

- c) Dalam praktiknya, sektor pertambangan mineral logam dikategorikan termasuk yang banyak melakukan pelanggaran HAM dan penghindaran akuntabilitas,
- d) Isu Bisnis dan HAM belum mencakup sektor pertambangan dan karena itu diperlukan *baseline study* untuk mengungkap kesenjangan dalam kebijakan tingkat nasional dan praktiknya di bisnis pertambangan mineral logam.

Bab II

Metode Baseline Study

Kajian ini merupakan kajian hukum HAM dalam konteks (*law in context*). Melihat hukum HAM dalam konteks bukan hanya melihat pada kesenjangan antara yang normatif dan yang nyata tetapi juga meletakkannya pada dinamika kekuasaan yang melibat di dalamnya, antar para pemangku kepentingan. Singkatnya, bagaimana kita memahami 'HAM', hukum nasional dan hubungannya dengan 'masyarakat'. Mengingat bahwa tujuan utama kajian ini adalah untuk menelisik kesenjangan tata kelola standar HAM di tingkat nasional maka memeriksa implementasinya berarti tentang memeriksa penerapan standar-standar tersebut beserta hukum normatifnya, lembaga-lembaga, dan prosedur-prosedur yang dipergunakan untuk mengubah cita-cita normatif menjadi kenyataan praktis. Itu semua dapat memperlihatkan pada kita seperti apa jenis rezim pengaturan (*type of regulatory regime*) HAM ketika negara menerapkan tata kelola dan implementasi standar HAM di sektor pertambangan mineral logam.

Dalam menelisik kesenjangan tata kelola administrasi dan implementasi standar HAM, kajian ini berlandaskan pada regulasi-regulasi 'lama' tentang ketenagakerjaan, pertambangan mineral, dan administrasi pemerintahan. Beberapa regulasi tersebut diantaranya yaitu Paket Undang-Undang Perburuhan (UU No.21 Tahun 2000, UU No.13 Tahun 2003, dan UU No.2 Tahun 2004), Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU No.4 Tahun 2009), dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU No.23 Tahun 2014). Saat kajian ini sedang dibuat telah ada beragam regulasi 'baru', khususnya yang mengatur tentang perburuhan dan pertambangan yaitu UU *Omnibus Law* No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan UU No.3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba).

Tetapi, pada dasarnya di dalam regulasi-regulasi 'baru' tersebut masih memuat banyak prinsip pengaturan dasar dari hukum sebelumnya. Prinsip pengaturan yang darinya kita dapat melihat apakah terjadi (atau justru tidak terjadi) perubahan signifikan dalam penerapan standar HAM. Atau, jika ada klaim bahwa terjadi perubahan signifikan, apakah regulasi 'baru' menutup, memperkecil atau memperlebar jarak kesenjangan tata kelola hak asasi

manusia di sektor pertambangan mineral? Bahkan, apakah standar HAM dalam regulasi ‘baru’ justru menjadi suatu teknologi pendisiplinan buruh yang dibuat oleh kekuasaan negara dan entitas bisnis (pertambangan) demi terciptanya populasi yang produktif bagi sistem ekonomi dominan sambil mengabaikan kerusakan-kerusakan yang telah dibuatnya?

II.1 Keterbatasan Metode

Sebelum mengurai lebih lanjut perlu disampaikan beberapa keterbatasan kajian ini. Pertama-tama, adalah penting untuk dicatat bahwa kajian ini ditulis di tengah persoalan-persoalan pelanggaran HAM di Indonesia dengan dinamika yang cukup tinggi dan beragam proses penanganan yang tengah menyertainya. Kompleksitas gejala itu mendorong kajian ini untuk menetapkan bahan-bahan material terpilih dan ulasan yang dibuat hanya mencakup apa yang tersedia secara umum di sumber-sumber data publik.

Kedua, ketika menggunakan kasus sebagai ilustrasi maka kasus-kasus yang dipilih sebagai rujukan adalah kasus-kasus tingkat nasional atau lokal yang umum ditemui dalam sorotan media massa. Penggunaan ilustrasi kasus-kasus itu mewakili suatu pengetahuan umum yang ditemukan dalam praktek-praktek dunia pertambangan, seperti pertanahan, keamanan, korupsi, penghancuran serikat pekerja, dan masalah hak asasi manusia dalam rantai pasokan. Ketersediaan dokumen dari sumber yang dapat dipercaya menjadi pertimbangan penting dalam memilih kasus karena persoalan sensitifitasnya sekaligus untuk memastikan bahwa kajian ini dibuat sefaktual mungkin dan didukung oleh referensi yang sah.

Ketiga, membatasi pengertian perlu dilakukan. Definisi memang bukan segalanya, tetapi segalanya tidak dapat dijelaskan tanpa definisi. Beberapa pengertian dapat menimbulkan kesalahpahaman karena kemiripannya satu dengan lainnya seperti konsep entitas bisnis, korporasi, badan usaha, bisnis swasta, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, kajian ini menggunakan istilah entitas bisnis. Yang dimaksud dengan “entitas bisnis” secara garis besar adalah orang atau jenis organisasi usaha, baik mempunyai badan hukum maupun tidak, didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan usaha di wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama berdasarkan kesepakatan, melakukan berbagai kegiatan usaha di bidang ekonomi antara lain badan usaha milik negara dan anak entitas bisnis asing.⁴

⁴ Patricia Rinwigati Waagstein, *Business and Human Rights in Indonesia: From Principles to Practice*, Human Rights Resource Centre, 2015, hal. 2, dalam <http://hrrca.org/wp-content/uploads/2015/05/BHR-in-Indonesia.pdf>, diakses 22 Maret 2019

II.2. Metode Pengumpulan Data

Data utama yang digunakan adalah dokumen-dokumen regulasi yang terkait dengan hak asasi manusia, perburuhan, pertambangan mineral, dan administrasi pemerintahan. Dokumen regulasi yang dipergunakan terdiri dari berbagai tingkatan, yakni tingkatan undang-undang, tingkatan peraturan pemerintah, tingkatan keputusan dan/atau peraturan kementerian sektoral. Mengenai perbedaan antara keputusan (*beschikking*) dengan peraturan (*regeling*) yaitu keputusan (*beschikking*) selalu bersifat individual dan kongkrit (*individual and concrete*), sedangkan peraturan (*regeling*) selalu bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*).⁵ Yang dimaksud bersifat *general and abstract*, yaitu keberlakuannya ditujukan kepada siapa saja yang dikenai perumusan kaedah umum. Selain itu, suatu keputusan (*beschikking*) bersifat sekali-selesai (*enmalig*), sedangkan peraturan (*regeling*) selalu berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*).⁶

Dokumen penunjang yang dipergunakan adalah buku-buku, laporan-laporan, jurnal-jurnal, dan tautan-tautan media daring yang mengandung informasi tentang tata kelola sektor pertambangan mineral dan problematika masalah-masalah HAM ketenagakerjaan serta hasil penelitian pihak lain yang memuat analisis Bisnis dan HAM dalam kerangka UNGPs. Disamping itu, beberapa hasil wawancara juga disertakan dan berfungsi sebagai penegas persoalan yang sedang dikaji.

Mengingat bahwa 'obyek' kajian ini adalah HAM buruh di sektor pertambangan maka seluruh data dihimpun, disusun dan dipaparkan berdasarkan klasifikasi hak-hak normatif buruh yang dominan dilanggar, baik oleh pemerintah dan/atau entitas bisnis pertambangan mineral. Kasus-kasus yang dipaparkan dalam kajian ini mempunyai dua fungsi, yaitu :

1. Selain merupakan penegas adanya kesenjangan tata kelola; juga
2. Sebagai cerminan beroperasinya kekuasaan negara dan/atau entitas bisnis untuk menghindar dari pertanggungjawaban perlindungan dan penghormatan HAM.

Hasil paparan kesenjangan tata kelola tingkat nasional tersebut kemudian diperbandingkan dengan norma-norma Bisnis dan HAM yang termuat dalam UNGPs. Sebagai kerangka analitis, baseline study ini menggunakan pengertian konseptual seperti :

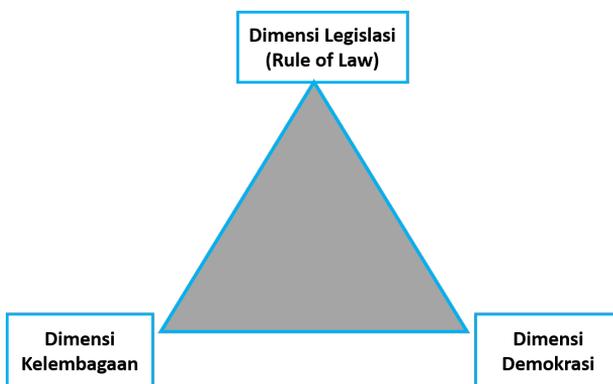
⁵ Asshiddiqie, Jimly. Hukum Acara Pengujian Undang-undang, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal.2

⁶ Soeprapto, Maria Farida Indrati. Ilmu Perundang-Undangan 1 : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, Jakarta, 1996, hal.78

II.3. Kesenjangan Tata Kelola Pemerintahan

Tata kelola (*governance*) ‘yang baik’ dipandang sebagai faktor kunci dalam menjamin kesejahteraan nasional dan keberlanjutan. Hubungan antara pemerintahan yang baik dan kesejahteraan nasional tidak selalu jelas dan berbeda-beda di tiap negara. Namun, secara prinsip, tata kelola yang baik berhubungan dengan penciptaan keandalan, prediktabilitas, dan akuntabilitas institusi. Jelasnya, tata kelola yang baik tidak hanya mengandaikan perkembangan ekonomi dan sosial melainkan juga pengembangan masyarakat yang terbuka dan demokratis.⁷ Lemah kuatnya tata kelola yang baik dapat tersingkap melalui kualitas produk legislasi dan regulasi, koordinasi dan kewenangan antar lembaga pemerintah, dan tentu saja pertanggungjawabannya kepada para warganegaraanya. Di bawah ini ditunjukkan dimensi-dimensi dalam tata kelola yang baik:⁸

Skema 1. Dimensi Tata Kelola Yang Baik



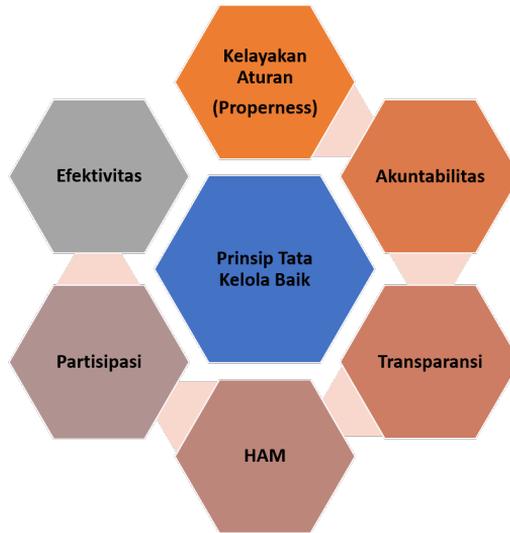
Sumber: G.H Addink

Ketiga dimensi nilai tersebut kemudian dikembangkan lebih lanjut menjadi enam prinsip dalam negara hukum modern yaitu prinsip kelayakan dan HAM, sedangkan dimensi terkait dengan demokrasi adalah transparansi dan partisipasi, dan prinsip terkait tata kelola negara modern yaitu efektivitas dan akuntabilitas. Pengembangan ketiga dimensi ke dalam prinsip-prinsip yang saling terkait dapat dilihat pada skema di bawah ini:

⁷ G.H. Addink, “Good Governance: Importance in Practice, Theories and Definitions”, dalam Holrev Journal, Vol. 1, No. 1, Fakultas Hukum, Halu Oleo University, Kendari, Maret 2017.

⁸ G.H Addink, *ibid.*, hal.2

Skema 2. Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik



Sumber: G.H Addink, p.3

Prinsip-prinsip di atas tidak hanya berkenaan dengan norma instrumental yang bersifat ‘administratif’, melainkan juga sebagai norma kontrol yang dapat dilakukan oleh peradilan, ombudsman dan organisasi masyarakat sipil. *Baseline study* ini akan memusatkan perhatian pada norma-norma HAM sebagai salah satu prinsip tata kelola yang terhubung dengan dimensi *rule of law in action*. Dalam beberapa literatur dikemukakan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik adalah ketika HAM turut menjadi pedoman dalam membuat suatu produk legislasi, dalam bentuk undang-undang, regulasi, kebijakan atau peraturan pemerintah, guna mencegah terjadinya pelanggaran HAM dan dan memulihkan pihak ketiga yang dirugikan atau menjadi korban dalam pelanggaran tersebut.

Pada tingkat global, kajian awal Ruggie mengidentifikasi industri ekstraktif sebagai industri yang paling bermasalah. Kajian pada tahun 2008 itu mempelajari 320 kasus pelanggaran HAM yang dipilih secara acak oleh entitas bisnis dan dilakukan antara Februari 2005 dan Desember 2007. Ditemukan bahwa dari delapan sektor yang diteliti, dan kategori ‘lainnya’, sektor ekstraktif mendominasi kasus pelanggaran HAM dengan proporsi 28 persen. Yang paling penting, kajian itu mengidentifikasi apa yang disebut Ruggie sebagai ‘akar penyebab masalah bisnis dan hak asasi manusia saat ini’ sebagai :

“kesenjangan tata kelola yang diciptakan oleh globalisasi - antara ruang lingkup dan dampak kekuatan dan pelaku ekonomi, dan kapasitas masyarakat untuk mengelola konsekuensi yang merugikan mereka. Kesenjangan tata kelola ini memberikan lingkungan permisif bagi tindakan yang salah oleh semua jenis entitas bisnis *tanpa sanksi atau reparasi yang memadai*. Bagaimana mempersempit dan pada akhirnya menjembatani kesenjangan dalam kaitannya dengan hak asasi manusia adalah tantangan mendasar kami.”⁹ (tekanan ditambahkan)

Oleh karena itu, pengertian tentang ‘kesenjangan tata kelola’ adalah suatu keadaan dimana dimensi *rule of law*, yaitu produk legislasi dan regulasi yang dihasilkan oleh pemerintah (penyelenggara negara secara umum) yang tidak memenuhi enam prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan tidak merujuk pada prinsip HAM kian dikuatkan oleh kurangnya penegakan.¹⁰

Meski demikian seringkali belum jelas bagaimana mengatur entitas bisnis yang berdomisili di satu negara, beroperasi di beberapa negara lain, dan mungkin memiliki aset keuangan di negara berbeda. Dalam diskusi yang sedang berkembang, beberapa orang berpendapat bahwa alat hukum yang ada bersifat anakronistik dalam suatu dunia ekonomi yang saat ini makin bergerak secara global. Faktor-faktor itu, ketika digabungkan, menambah persoalan lain dalam kesenjangan tata kelola.

II.4. Prinsip-Prinsip Normatif UNGPs

Sudah sejak awal dekade 1990, konsep HAM pada-dirinya-sendiri tidak lagi cukup memadai ketika berhadapan dengan kian tumbuhnya kekuatan bisnis global yang turut membawa banyak dampak terhadap kemanusiaan dan lingkungan hidup. Seturut dengan kondisi dinamika model ekonomi global, sejak jelang pertengahan dekade 1990 ada kesadaran umum yang sedang tumbuh untuk mulai mengaitkan pentingnya HAM dengan dunia bisnis. Sejak saat itu mulai bergulir pembicaraan tentang HAM dan Bisnis serta munculnya urjensi menata relasi keduanya ke dalam prinsip tata kelola global yang baru yakni United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs). UNGPs disusun oleh sebuah tim yang dipimpin oleh John Ruggie

⁹ Ruggie, J. Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, A/HRC/8/5., 7 April, hal.3 dalam <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>, diakses 29 November 2018.

¹⁰ Pengertian ringkasnya dapat dilihat dalam <https://www.mindthegap.ngo/governance-gaps/>, diakses 27 Desember 2020, 13.44 bbwi

yang pada Juli 2005 ditunjuk oleh Perwakilan Khusus Sekretaris Jenderal untuk Masalah Hak Asasi Manusia dan Entitas bisnis Transnasional dan Entitas bisnis Lainnya (SRSG). Mandat SRSG memiliki tujuan berikut:¹¹

- a. Mengidentifikasi dan memperjelas standar tanggung jawab (akuntabilitas) entitas bisnis/korporasi transnasional dan usaha bisnis lainnya;
- b. Menguraikan peran Negara dalam mengatur dan mengaudit korporasi transnasional dan badan usaha lainnya yang berkaitan dengan hak asasi manusia, termasuk melalui kerjasama internasional;
- c. Meneliti dan mengklarifikasi implikasi operasi korporasi transnasional dan entitas bisnis lainnya mengenai seperti "keterlibatan" dan "lingkup pengaruh";
- d. Mengembangkan materi dan metodologi untuk melakukan penilaian dampak hak asasi manusia dari kegiatan operasi korporasi transnasional dan badan usaha lainnya; dan,
- e. Menyusun ringkasan praktik terbaik Negara dan korporasi transnasional dan entitas bisnis lainnya.

Mandat tersebut merupakan tanggapan atas keprihatinan yang berkembang terhadap dampak kegiatan-kegiatan bisnis yang melanggar HAM dan kurangnya kejelasan batas tanggungjawab entitas bisnis, khususnya korporasi, dalam penegakan HAM. Dalam hal ini, UNGP dirancang untuk memperjelas dan menguraikan ruang lingkup tugas negara untuk melindungi dan tanggung jawab entitas bisnis, khususnya korporasi, untuk menghormati serta melakukan pemulihan bagi para komunitas masyarakat terdampak.¹²

Dalam masa kerja selama enam tahun, tim yang dipimpin John Ruggie menyusun tiga pilar bagaimana negara dan bisnis harus menerapkan kerangka kerja, yaitu Perlindungan (to protect), Penghormatan (to respect) dan Pemulihan (to remedy) dan kemudian menerbitkan sebuah laporan kepada PBB pada 2008. UNGPs kemudian disahkan dengan suara bulat oleh UNHRC pada 2011. UNGPs menjadi “*standar otoritatif global yang pertama kali ada untuk mencegah dan menangani risiko dampak buruk pada hak asasi manusia yang terkait dengan aktivitas bisnis korporasi/entitas bisnis*”.¹³ Dengan kata lain, UNGP

¹¹ Eunju Jeong, *Corporate Accountability and the Role of the State: Requirements for improving corporate Human Rights Due Diligence (HRDD) after the endorsement of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPR)*, Master Degree Thesis, Nottingham University, Nottingham, 2017, hal 17

¹² Jeong, *Corporate Acoountability*, *ibid.*, p.18

¹³ OHCHR, 'Business and Human rights Overview', dalam <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/BusinessIndex.aspx>, diakses pada 13 April 2020

menandai 'tonggak sejarah' yang setelah perdebatan selama puluhan tahun tentang bagaimana menerapkan hak asasi manusia dalam dunia bisnis.¹⁴

UNGPs mewajibkan negara untuk melindungi pihak ketiga sebagai obyek pelanggaran atau penghindaran pelaksanaan tanggung jawab entitas bisnis korporasi, yaitu masyarakat. UNGPs mensyaratkan negara mengambil langkah-langkah perlindungan melalui kebijakan, legislasi, regulasi, dan sistem peradilan yang efektif. Sementara entitas bisnis korporasi juga memiliki tanggung jawab untuk menghindari terjadinya dampak pelanggaran HAM dalam operasinya. Untuk itu entitas bisnis korporasi diwajibkan mengambil langkah-langkah pencegahan dan harus menangani dampak pelanggaran HAM yang merugikan pihak ketiga secara langsung berkaitan dengan kegiatan bisnisnya.¹⁵

Substansi UNGPs dapat disarikan ke dalam Tiga Kerangka Kerja, sebagai berikut:¹⁶

1. Pilar Perlindungan (*protect*)
Kewajiban negara untuk melindungi HAM, di mana pemerintah harus melindungi individu dari pelanggaran HAM oleh pihak ketiga, termasuk oleh entitas bisnis.
2. Pilar Penghormatan (*respect*)
Tanggung jawab entitas bisnis untuk menghormati HAM dalam arti tidak melakukan pelanggaran HAM yang diakui secara internasional dengan cara menghindari, mengurangi, atau mencegah dampak negatif dari operasi entitas bisnisnya.
3. Pemulihan (*remedy*)
Perluasan akses bagi korban mendapatkan pemulihan yang efektif, baik melalui mekanisme yudisial maupun non-yudisial.

Tiga Kerangka Kerja UNGPs itu mensyaratkan negara anggota PBB mencegah, mengurangi dan menangani dampak pelanggaran HAM sebagai akibat operasi entitas bisnis, yang dalam kajian ini yaitu entitas bisnis usaha pertambangan. Sementara bagi entitas bisnis usaha pertambangan, UNGPs harus menjadi rujukan dalam melaksanakan prinsip dan uji tuntas (*due diligence*) kebijakan mereka terhadap para pemangku kepentingan, termasuk para buruhnya, dengan menjunjung prinsip non-diskriminasi dan kesetaraan. Artinya, pelaksanaan kebijakan entitas bisnis usaha pertambangan yang merujuk pada UNGPs mengandaikan bahwa setiap entitas bisnis pertambangan memiliki tanggung jawab untuk menghormati HAM melalui :

1. Penyusunan kebijakan entitas bisnis yang mengintegrasikan HAM;

¹⁴ Jeong, *Corporate Acoountability*, op.cit, p.18

¹⁴ Jeong, *Corporate Acoountability*, ibid.

¹⁵ *Guiding Principles on Business*, 3

¹⁶ *Guiding Principles on Business*, 3,13 dan 27

2. Pelaksanaan uji tuntas untuk menilai dampak kegiatan entitas bisnis terhadap HAM; dan,
3. Pengembangan mekanisme pemulihan bagi individu maupun masyarakat terdampak aktivitas operasional entitas bisnis tersebut.

II.4.1. Proses Adopsi Prinsip UNGPs di Indonesia

Komitmen pemerintah terhadap HAM ditegaskan dalam kebijakan dengan membentuk kerangka aksi bersama pada tataran eksekutif, baik di tingkat daerah maupun pusat. Kerangka aksi ini diwujudkan melalui Rencana Aksi Hak Asasi Manusia (RANHAM) yang dibuat sejak 2004 dan saat ini telah memasuki proses perumusan Generasi Kelima 2020-2024¹⁷ melalui Peraturan Presiden (Perpres) No.33 Tahun 2018 tentang Peraturan Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2015 tentang Rencana Aksi Nasional HAM 2015 – 2019 yang ditandatangani 10 April 2018. Perpres ini, terdapat aksi nasional yang spesifik bertema Bisnis dan HAM, yaitu “Peningkatan pemahaman pemangku kepentingan terkait isu Bisnis dan HAM” dalam aksi nomor ke-14 (empat belas).¹⁸

RANHAM dapat dikatakan sebagai dokumen sistematis yang mengarahkan kebijakan HAM di tingkat nasional dan lokal di Indonesia. Hal ini tidak dapat dipungkiri mengingat sebelumnya tidak adanya kebijakan HAM komprehensif yang berupaya mengikat semua jajaran pemerintahan di Indonesia untuk menjalankan tugas dan fungsi pokoknya dalam menjamin perlindungan, pemenuhan dan penghormatan hak asasi manusia. Untuk itu pula, sebagai suatu mekanisme nasional, RANHAM pada dasarnya sangat strategis menjadi acuan bagi semua pihak, baik pemerintah maupun pemerhati HAM secara keseluruhan, dalam pengejawantahan nilai hak asasi manusia pada level yang paling praktis di lapangan. Pelaksanaan RANHAM ini dikoordinasi oleh Sekretariat Bersama (SEKBER) yang melibatkan unsur kementerian dan lembaga negara yakni Kemenkumham, Kemendagri, Kemenlu, Kemen. Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS dan Kemensos. Namun, sampai pada generasi Keempat RANHAM belum ada upaya pemerintah untuk menciptakan norma bagi penegakan praktik bisnis yang sesuai dengan UNGPs. Maka dari itu KOMNASHAM lantas bekerjasama dengan ELSAM menyusun kertas kebijakan mengenai Bisnis dan

¹⁷ RANHAM Generasi Kelima, Tak Sekedar Dokumen, Kini Jadi Tolok Ukur Komitmen Pelaksanaan HAM, 14 Desember 2020, dalam <https://www.kemenkumham.go.id/berita/ranham-generasi-kelima-tak-sekedar-dokumen-kini-jadi-tolok-ukur-komitmen-pelaksanaan-ham>, diakses 17 Januari 2021, 20.34 bbwi

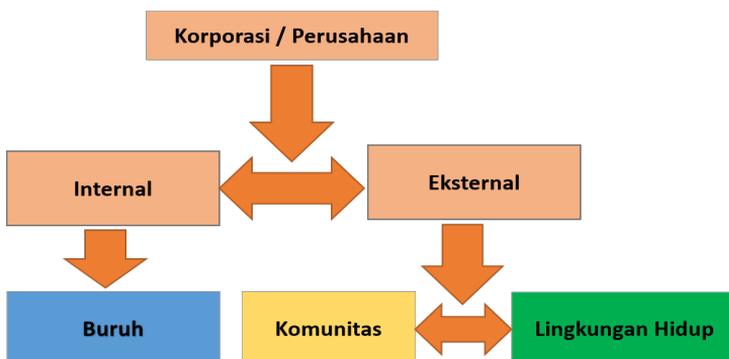
¹⁸ Integrasi Bisnis dan HAM dalam RANHAM Tahun 2020-2024, 15 Agustus 2018, dalam <http://ham.go.id/2019/08/15/integrasi-bisnis-dan-ham-dalam-ranham-tahun-2020-2024/>, diakses 27 Juli 2019

HAM guna membuka landasan implementasi UNGPs pada kebijakan RANHAM agar dapat menjadi instrumen kebijakan negara dalam menerapkan prinsip-prinsip UNGPs.

RAN Bisnis dan HAM (RAN BHR) di Indonesia diharapkan dapat memberikan bagaimana menempatkan Tiga Kerangka Kerja UNGPs ke dalam kebijakan negara, yaitu *pertama* sebagai instrumen untuk melaksanakan UNGPs dan merefleksikan tugas negara di bawah hukum HAM Internasional guna melindungi dampak HAM oleh korporasi entitas bisnis. *Kedua*, menjadi instrumen untuk memajukan penghormatan terhadap HAM melalui proses uji tuntas (*due diligence*) bagi korporasi entitas bisnis. *Ketiga*, menjadi instrumen untuk melakukan pemulihan (*remedy*) bagi masyarakat, buruh atau korban terdampak pelanggaran HAM. Mengenai pemulihan ini harus memperhatikan unsur perbedaan gender, anak dan tradisi masyarakat adat.

KOMNAS HAM menekankan bahwa RAN BHR adalah mengatur relasi entitas bisnis dan masyarakat, termasuk buruh dan lingkungan sebagaimana skema di bawah ini:¹⁹

Skema 3. Relasi Entitas bisnis Dalam Menghormati HAM versi Komnasham



Sumber: Kertas Kebijakan Elsam dan Komnasham²⁰

Dalam penyusunan RANHAM generasi Kelima (2019-2024), isu Bisnis dan HAM mulai dimasukkan sebagai agenda prioritas. Sementara agenda prioritas generasi RANHAM Keempat lebih menekankan pada isu perempuan, anak, masyarakat adat dan difabel. Hal tersebut dinilai belum mencerminkan pemahaman yang holistik tentang relasi sebab-akibat sehingga mengabaikan

¹⁹ Ahdzar Ahsinin, dkk, *Kertas Kebijakan: Urgensitas Penyusunan dan Pengembangan Rencana Aksi Nasional Bisnis dan HAM di Indonesia*, ELSAM dan KOMNAS HAM, 2017, hal.36

²⁰ Ahdzar Ahsinin, 2017., *Ibid.*, hal.36

isu pelanggaran HAM yang selama era reformasi ini banyak terjadi dalam operasi bisnis, khususnya industri pertambangan mineral dan logam.

II.4.2 Perspektif UNGPs dan Tata Kelola Pemerintah di Bidang Pertambangan dan Ketenagakerjaan

Baseline study ini selanjutnya menghubungkan Kerangka UNGPs yang menekankan pada tiga pilar *protect*, *respect* dan *remedy* untuk mengontrol korporasi/entitas bisnis pertambangan dalam memenuhi hak buruh pertambangan untuk memperoleh jaminan atas kesehatan dan keselamatan kerja (K3), status kerja, upah dan tunjangan, PHK dan pesangon, hak berserikat, termasuk menjamin tidak adanya diskriminasi dan kekerasan seksual terhadap perempuan.

Skema 4. Kerangka Kerja UNGPs



Sumber: Report to the Human Rights Council by John Ruggie, 2011, disarikan

Jika UNGPs tersebut dikaitkan dengan bisnis pertambangan mineral, dalam ranah kebijakan, maka pemerintah harus mengeluarkan kebijakan perlindungan buruh terhadap praktik bisnis yang melanggar HAM. Peluang perumusan kebijakan itu ada pada RANHAM. Dalam konteks kebijakan sektoral, penyusunan legislasi dan regulasi harus koheren secara kelembagaan. Artinya, Kementerian ESDM harus bekerja sama dengan Kementerian Ketenagakerjaan guna menyinkronkan antara hukum bidang ketenagakerjaan secara umum dengan peraturan ketenagakerjaan yang khusus di bidang pertambangan. Sementara itu, secara normatif, sinkronisasi oleh Kementerian

ESDM sekurangnya dapat mempergunakan instrumen internasional ILO sebagaimana tabel di bawah ini :

Tabel 3
Peraturan ILO Tentang Buruh Pertambangan

No	Instrumen HAM Internasional tentang Buruh Pertambangan
1	Konvensi Tahun 1965 tentang Pemeriksaan Medis terhadap Pekerja Muda ([untuk] Pekerjaan Bawah Tanah
2	Konvensi dan Rekomendasi Tahun 1963 tentang Pengamanan Mesin
3	Konvensi dan Rekomendasi Tahun 1965 tentang Upah Minimum ([untuk] Pekerjaan Bawah Tanah
4	Konvensi dan Rekomendasi Tahun 1964 tentang Santunan Kecelakaan Kerja
5	Konvensi dan Rekomendasi Tahun 1977 tentang Lingkungan Kerja (Polusi Udara, Kebisingan dan Getaran)
6	Konvensi dan Rekomendasi Tahun 1981 tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja
7	Rekomendasi Tahun 1993 tentang Pencegahan Kecelakaan-Kecelakaan Besar Industrial
8	Konvensi 176 Tahun 1995 tentang Keselamatan dan Kesehatan di Tambang
9	Konvensi 45 Kerja Perempuan Dalam Segala Macam Tambang Di Bawah Tanah
10	KILO 100 Tahun 1951 tentang Kesetaraan Upah
11	KILO 111 Tahun 1958 tentang Larangan Diskriminasi terhadap tenaga kerja dan pengupahan
12	KILO 256 Tahun 1981 tentang Tanggungjawab keluarga
13	KILO 183 Tahun 2000 tentang Perlindungan Maternitas (di seputar pemenuhan saat hamil, melahirkan, menyusui)
14	KILO 190 Tahun 2019 mengenai Penghapusan Kekerasan dan Pelecehan Di Dunia Kerja

Sumber: ILO

Selain itu pemerintah juga harus mengeluarkan kebijakan uji tuntas HAM bagi entitas bisnis pertambangan mineral dan menjamin akses pemulihan hak-hak buruh yang menjadi korban pelanggaran HAM baik

melalui jalur litigasi maupun non-litigasi. Secara khusus terhadap buruh perempuan yang bekerja di pertambangan, terdapat norma ILO yang sudah mengadaptasi norma CEDAW untuk perlindungan diskriminasi di dalam kerja dan Deklarasi Kekerasan Terhadap Perempuan untuk perlindungan terhadap kekerasan seksual dan fisik.

Dengan demikian untuk mengungkap kesenjangan tata kelola di sektor pertambangan mineral dan logam yang diterangi oleh prinsip-prinsip tata kelola di atas, upaya menakar legislasi dan regulasi nasional dapat dipersandingkan dan diperbandingkan dengan prinsip-prinsip UNGPs dan instrumen-instrumen HAM internasional lainnya yang relevan.

Bab III

Tata Kelola Ketenagakerjaan di Sektor Pertambangan Mineral Berdasarkan UNGPs

Dorongan berbagai gerakan bertema Bisnis dan Hak Asasi Manusia yang mulai muncul sejak akhir 1990-an utamanya berfokus pada dampak hak asasi manusia oleh kegiatan bisnis yang kebanyakan dilakukan oleh *Trans-National Corporations* (TNC) dalam operasi global mereka. Kesenjangan utama yang diidentifikasi oleh Perwakilan Khusus Sekretaris Jenderal (SRSG) PBB terjadi ketika bisnis beroperasi di negara ‘tuan rumah’ investasi (*host states*).²¹ Pada negara 'tuan rumah', kesenjangan tata kelola muncul ketika pemerintah tidak mau atau tidak dapat memberikan akses kepada warganya untuk mendapatkan pemulihan atas pelanggaran hak asasi manusia yang disebabkan oleh bisnis, termasuk TNC. Dapat juga terjadi ketika negara tidak mempunyai atau kekurangan regulasi yang dapat mencegah terjadinya pelanggaran HAM. Dalam banyak kasus, entitas bisnis di negara tuan rumah bukanlah pelaku langsung pelanggaran HAM, namun mempunyai sumbangan sebagai kaki tangan yang memungkinkan terjadinya pelanggaran tersebut. Oleh karena itu di akhir 1990-an istilah 'keterlibatan entitas bisnis'²² (*corporate complicity*) mulai

²¹ Istilah ‘negara asal’ (*home state*) dan ‘negara tuan rumah’ (*host state*) dalam hukum investasi internasional mengacu pada pengertian bahwa yang pertama merupakan negara di mana investor (seringkali TNC) berdomisili dan mendirikan markas utama bagi operasinya dan yang kedua mengacu pada negara tempat investor melakukan investasinya. Lihat Sornorajah, M. *The International Law of Foreign Investment*, 3rd ed., Cambridge University Press, New York, 2010.

²² Diskusi tentang pentingnya entitas bisnis turut menyuarakan perlawanan terhadap pelanggaran HAM dapat dilihat dalam Wettstein, Florian. *Silence as Complicity: Elements of a Corporate Duty to Speak Out Against the Violation of Human Rights*, dalam Cragg, Wesley (ed). *Business and Human Rights*, Edward Elgar Pub.Ltd, UK, 2012, hal.105-134

digunakan dan entitas bisnis disarankan untuk menghindari diri dari 'keterlibatannya' dalam pelanggaran hak asasi manusia.²³

Bagian ini memuat uraian singkat tentang tata kelola perburuhan di sektor pertambangan mineral yang tercermin dalam regulasi-regulasi nasional didekati dari sudut pandang norma-norma yang terkandung dalam UNGPs. Analisis dimulai dari uraian tentang peran negara, peran entitas bisnis dan peran masyarakat sipil dalam UNGPs. Setelah mengurai secara singkat, paparan dilanjutkan dengan memaparkan instrumen-instrumen pemulihan yang dibuat oleh negara. Sub-bagian berikutnya berupaya memperkirakan jarak antara kerangka regulasi dasar nasional dengan prinsip-prinsip UNGPs. Kerangka regulasi dasar itu adalah Paket Undang-Undang Perburuhan (UU No.21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan UU No.2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial) dan UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Kedua regulasi pokok dipergunakan sebagai titik pijak untuk melakukan tinjauan singkat dan sebagai titik putar untuk menelusik ke regulasi lainnya.

Telah disebutkan pada Bab II bahwa UNGPs mendorong negara untuk melindungi pihak ketiga, yaitu masyarakat sipil, sebagai obyek pelanggaran atau pengingkaran pelaksanaan tanggung jawab oleh entitas bisnis korporasi. UNGPs mensyaratkan negara mengambil langkah-langkah perlindungan melalui kebijakan, legislasi, regulasi, dan sistem peradilan yang efektif. Sementara entitas bisnis korporasi juga memiliki tanggung jawab untuk menghindari terjadinya dampak pelanggaran HAM dalam operasinya. Untuk itu entitas bisnis korporasi diwajibkan mengambil langkah-langkah pencegahan dan penanganan dampak pelanggaran HAM yang merugikan pihak ketiga baik secara langsung maupun tidak berkaitan dengan kegiatan secara langsung berkaitan dengan kegiatan bisnisnya.

III.1 Alasan Penggunaan UNGPs sebagai Tolok Ukur

Sistem HAM internasional muncul pada abad kedua puluh dengan tujuan eksplisit melindungi individu dari penyalahgunaan kekuasaan oleh negara. Namun sistem HAM telah berkembang dengan mempertimbangkan

²³ Ramasastry, Anita. Closing the Governance Gap in the BHR Arena : Lessons from the Anti-corruption Movement, dalam S. Deva & D. Bilchitz (Eds.), Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, hal., 164

keajiban organisasi supranasional seperti entitas bisnis dan organisasi multilateral. Keberadaan faktor supranasional berarti bahwa dikotomi individu-Negara tidak lagi cukup untuk menjelaskan hubungan kompleks dalam masyarakat modern. Organ-organ supranasional memperkenalkan hubungan kekuasaan baru dengan potensi penyalahgunaan kekuasaan antara individu dan otoritas supranasional.²⁴

Sementara perdagangan antar negara telah menjadi fitur penting dari ekonomi global selama berabad-abad, ada peningkatan pesat dalam rekor perdagangan internasional beberapa dekade belakangan ini.²⁵ Arus keluar investasi global meningkat dari US \$ 235 miliar di tahun 1990, menjadi US \$ 1,15 triliun di tahun 2000, atau hampir 31 kali lipat dari US \$ 37 miliar di tahun 1982. Arus keluar baru-baru ini telah meningkat ke kisaran tahunan US \$ 1,2-1,9 triliun. Investasi Langsung Asing (FDI) dibayangkan dapat meningkatkan kesejahteraan di negara-negara berkembang melalui transfer teknologi, penciptaan lapangan kerja, dan pertumbuhan ekonomi. Namun, peningkatan substansial dalam FDI ini juga merupakan indikator penting dari pengaruh ekonomi dan politik yang terus tumbuh dari entitas bisnis yang beroperasi secara internasional. Entitas-entitas bisnis transnasional beroperasi di banyak yurisdiksi politik dan, karenanya, tunduk pada banyak kerangka hukum. Undang-undang seperti tentang perlindungan pelanggan, perlindungan tenaga kerja, dan perlindungan lingkungan sangat bervariasi di berbagai negara tuan rumah. Dalam kasus negara berkembang, perlindungan konsumen, keselamatan pekerja, dan perlindungan lingkungan seringkali kurang berkembang dan ditegakkan. Infrastruktur penegakan hukum dan aparat pengadilan yang diperlukan untuk memastikan kepatuhan seringkali lemah, kekurangan tenaga, dan kekurangan dana. Entitas-entitas bisnis transnasional yang beroperasi di negara-negara tersebut seringkali bebas menentukan sendiri apakah mereka akan mematuhi undang-undang negara tuan rumah atau tidak.²⁶

Karena pelanggaran hak asasi manusia oleh entitas bisnis korporasi merupakan kenyataan yang tak lagi dapat dibantah, dan bukan hanya merupakan potensi, Perserikatan Bangsa-Bangsa mengembangkan dan menyetujui Kerangka Kerja 'Protect, Respect and Remedy' dalam bentuk

²⁴ Henry J. Steiner. Reviewed Work: Human Rights in the Private Sphere by Andrew Clapham, *The American Journal of International Law*, Vol.89, No.4, Cambridge University Press, Cambridge, Oct., 1995, hal.844-847

²⁵ Semua angka ini diambil dari World Investment Report. Lihat https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/World_Investment_Report.aspx, diakses 7 September 2019

²⁶ Arnold, Denis G. Corporations and Human Rights Obligations, *Business and Human Rights Journal*, No. 2, Vol.1, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, hal. 255-275.

United Nation Guiding Principles on Business and Human Rights. UNGPs mengatur bahwa entitas bisnis harus menghormati hak asasi manusia. Ini berarti bahwa mereka harus menghindari pelanggaran terhadap hak asasi orang lain dan harus mengatasi dampak buruk hak asasi manusia yang melibatkan mereka. Walaupun saat ini UNGP bukan legally binding document, tanggung jawab entitas bisnis untuk menghormati hak asasi manusia yang dinyatakan di dalamnya adalah pengembangan besar untuk memperluas rezim hak asasi manusia internasional yang dapat pula menaungi entitas bisnis dan entitas bisnis lainnya. Pentingnya UNGPs digarisbawahi oleh kegagalan rancangan sebelumnya 'Norma tentang Tanggung Jawab Entitas bisnis Transnasional dan Entitas bisnis Bisnis Lainnya Berkenaan dengan Hak Asasi Manusia' untuk memenangkan dukungan dari PBB.²⁷

Tanggung jawab entitas bisnis untuk menghormati, dan tugas turunannya untuk melakukan uji tuntas mengenai potensi pelanggaran hak asasi manusia dalam operasi bisnisnya, pada akhirnya mengarah pada kewajiban hukum entitas bisnis yang akan mengikat secara hukum.²⁸ Hal inilah yang tengah diupayakan oleh Komisi Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia dengan pembentukan Open-Ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights (OEIGWG) dan penulisan rancangan Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises.²⁹

²⁷ " Norma tentang Tanggung Jawab Entitas bisnis Transnasional dan Entitas bisnis Bisnis Lainnya Mengenai Hak Asasi Manusia telah disetujui pada 13 Agustus 2003 oleh Sub-Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Promosi dan Perlindungan Hak Asasi Manusia. Norma-norma tersebut dipertimbangkan oleh Komisi Hak Asasi Manusia PBB pada April 2004 dengan menyatakan bahwa Komisi "menyatakan apresiasinya kepada Sub-Komisi atas pekerjaan yang telah dilakukan dalam mempersiapkan rancangan norma" dan mengatakan mengandung "elemen yang bermanfaat dan ide untuk dipertimbangkan". Tapi Komisi tidak memberikan persetujuan, dan mengatakan bahwa Norma ini "tidak memiliki kedudukan hukum". PBB tidak mengambil tindakan lebih lanjut kepada Norma-norma tersebut. Lihat UN Commission on Human Rights Decision 2004/116, dalam http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/decisions/E-CN_4-DEC-2004-116.doc, diakses 30 Juli 2019

²⁸ Muchlinski, Peter. Implementing the New UN Corporate Human Rights Framework: Implications for Corporate Law, Governance, and Regulation, *Business Ethics Quarterly*, Vol.22 , No.1, Cambridge University Press, Cambridge, January 2012, hal.145-177

²⁹ OEIGWG Chairmanship Revised Draft 16.7.2019. Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises, dalam https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf, diakses 27 Desember 2019

Rancangan ini telah mencapai status Revisi Draft pada Sidang Kelima OEIGWG.³⁰

Namun demikian, secara realistis, dokumen internasional yang mengikat secara hukum (*legally binding*) ini barangkali tidak akan dapat disepakati dalam waktu dekat. Ruggie menjelaskan bahwa terdapat kesulitan-kesulitan mendasar untuk tercapainya pengesahan dokumen yang dapat mengikat entitas bisnis korporasi dalam hukum internasional tersebut:³¹

1. Minimnya dukungan negara-negara anggota PBB terhadap dokumen ini. Pembentukan OEIGWG sendiri terjadi setelah kemenangan tipis para pendukung mosi dalam sidang Komisi HAM PBB (dengan 20 mendukung, 14 menolak, 13 abstain). Dari penghitungan ini, negara-negara yang merupakan negara asal korporasi transnasional menyatakan penolakan, sementara dukungan negara-negara berkembang yang menjadi tujuan investasi entitas bisnis korporasi transnasional tidaklah bulat;
2. Lemahnya klaim negara-negara pendukung mosi ini karena mereka sendiri memiliki rekam jejak yang tidak terlalu baik dalam hal penerapan UNGP. Hal ini menimbulkan keraguan, yang tercermin pada besarnya angka abstain, tentang niat dan kapasitas negara-negara pendukung ini dalam menerapkan aturan hukum atas entitas bisnis korporasi, seandainya dokumen semacam itu kelak akan disahkan oleh PBB;
3. Strategi legal-entity optimization oleh entitas bisnis korporasi transnasional yang menghadirkan kesulitan mendefinisikan secara presisi entitas yang disasar oleh dokumen ini, baik secara logika maupun secara hukum;
4. Dokumen ini dirancang sebagai sebuah kerangka payung (*overarching framework*) untuk penerapan hukum internasional terhadap entitas bisnis korporasi. Kesulitan terbesarnya terletak pada kerangka hukum internasional tradisional/ortodoks yang menempatkan Negara sebagai subjeknya dan aktor non-negara sebagai objek.³² Kerangka hukum internasional yang ada sekarang

³⁰ OHCHR. Fifth session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, dalam <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTTransCorp/Session5/Pages/Session5.aspx>, diakses 5 Januari 2020

³¹ John Ruggie. *Quo Vadis? Unsolicited Advice to Business and Human Rights Treaty Sponsors*. Institute of Human Rights and Business. 9 September 2014, dalam <https://www.ihrb.org/other/treaty-on-business-human-rights/quo-vadis-unsolicited-advice-to-business-and-human-rights-treaty-sponsors/>, diakses 15 Maret 2019

³² Latorre, Andrés Felipe López. In *Defence of Direct Obligations for Businesses Under International Human Rights Law*, Business and Human Rights Journal, Vol.5, No.1, Cambridge University Press, Cambridge, January 2020, hal. 56-83.

tidak memberi ruang untuk menempatkan aktor non-negara sebagai subjek hukum dan, dengan demikian, sebagai pemangku kewajiban (duty bearer).

Harapan untuk mengatasi kesulitan-kesulitan, dalam upaya mengesahkan satu dokumen internasional yang akan mengikat entitas bisnis korporasi secara hukum, terletak pada perkembangan praktek hukum internasional. Sejauh ini, entitas bisnis korporasi telah menggunakan hukum internasional untuk menekan negara agar menjaga kepentingan entitas bisnis korporasi, terlibat aktif dalam penulisan dan pengesahan hukum-hukum internasional, serta telah pula menjadi subjek dalam beberapa bidang penegakan hukum pidana internasional seperti hukum perang.³³

Sementara menunggu proses negosiasi yang hampir dapat dipastikan alot untuk disahkannya dan akan mengikat atas entitas bisnis korporasi, UNGPs adalah satu-satunya dokumen HAM internasional yang secara eksplisit menyebut korporasi. Sebagai langkah *interim*, penerapan UNGPs akan memberi banyak peluang perbaikan praktis terhadap proses perlindungan HAM domestik—terutama yang menyangkut pemulihan bagi korban pelanggaran HAM oleh entitas bisnis korporasi.

III.2 Peran Perlindungan Negara dalam UNGPs

UNGP membedakan antara “perlindungan”, yang merupakan kewajiban Negara, dengan “penghormatan” yang menjadi tanggung jawab entitas bisnis. Perbedaan ini menjadi penting karena, sementara hukum HAM hanya mengikat Negara karena sifatnya sebagai hukum internasional, aktor-aktor non-Negara dapat dan telah terbukti melakukan berbagai hal yang menghambat, mengurangi atau mempersulit warga negara dalam menikmati haknya.³⁴

Dalam hukum HAM internasional, negara mempunyai tugas dan tanggung jawab menjamin perlindungan bagi hak asasi manusia para warga negaranya dalam lingkup kekuasaannya. Negara dapat menerapkan insentif dan disinsentif yang kuat atas entitas bisnis yang terdaftar pada yurisdiksi dan beroperasi di dalam wilayah mereka. Terkait dengan peran negara dalam isu

³³ Latorre, Andrés Felipe López, 2020, *ibid*.

³⁴ UN OHCHR. *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: an interpretive guide*. New York and Geneva, 2012. p. 15, dalam https://www.ohchr.org/Documents/publications/hr.puB.12.2_en.pdf, diakses 11 Oktober 2019

Bisnis dan HAM, khususnya Indonesia sebagai *'host state'*, lingkup kekuasaan itu adalah lingkup kekuasaan di dalam wilayah teritorialnya sendiri.

Dengan demikian, UNGP memberi panduan mengenai bagaimana Negara harus bertindak dalam relasinya dengan dunia bisnis sementara, di pihak lain, memberi panduan pula bagi dunia bisnis mengenai tanggung jawab yang dipikulnya untuk meningkatkan dampak positif dunia bisnis dan mengurangi dampak negatifnya. UNGP tidak dimaksudkan untuk memberikan tambahan kewajiban bagi Negara, atau justru untuk mengurangi atau membatasi hal-hal yang harus dilakukan Negara untuk menjamin warga negaranya menikmati HAM secara non-diskriminasi.³⁵

Prinsip 1. Negara harus melindungi terhadap pelanggaran hak asasi manusia dalam wilayah dan / atau yurisdiksi mereka oleh pihak ketiga, termasuk entitas bisnis. Ini membutuhkan langkah-langkah yang tepat untuk mencegah, menginvestigasi, menghukum, dan memperbaiki penyalahgunaan seperti itu melalui kebijakan, perundang-undangan, peraturan dan adjudikasi yang efektif.

Prinsip 4. Negara harus mengambil langkah-langkah tambahan untuk melindungi dari pelanggaran hak asasi manusia oleh entitas bisnis yang dimiliki atau dikendalikan oleh Negara, atau yang menerima dukungan dan layanan substansial dari agen-agen Negara seperti lembaga kredit ekspor dan asuransi investasi resmi atau lembaga penjaminan, termasuk, jika perlu, dengan meminta uji tuntas hak asasi manusia.

Kewajiban hukum hak asasi manusia internasional negara mengharuskan Negara menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi individu di dalam wilayah hukum mereka. Ini termasuk kewajiban untuk melindungi dari pelanggaran hak asasi manusia oleh pihak ketiga, termasuk korporasi dan bisnis. Kewajiban perlindungan Negara diwujudkan dalam penetapan standar perilaku. Oleh karena itu, Negara tidak bertanggung jawab atas pelecehan HAM oleh aktor non-Negara seperti sektor swasta. Namun, Negara dapat melanggar kewajiban hukum HAM internasional mereka jika aparaturnya melakukan pelanggaran, atau di mana Negara gagal mengambil langkah-langkah yang tepat untuk mencegah, menyelidiki, menghukum dan memulihkan dampak pelanggaran HAM oleh aktor non-negara.

³⁵ UN OHCHR. *The Guiding Principles on Business and Human Rights: implementing the United Nation "Protect, Respect and Remedy" Framework*. New York and Geneva. 2011. p. 1, dalam https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf, diakses 11 Oktober 2019

Dengan demikian, penerapan standar Bisnis dan HAM ini tidak berarti Negara boleh memberi kelonggaran pada sektor swasta dalam hal penghormatan terhadap HAM, atau menyerahkan pemenuhan HAM kepada diskresi sektor swasta. Negara tetap harus mengawasi agar sektor swasta tidak melakukan hal-hal yang dapat memberikan dampak negatif terhadap pemenuhan HAM warga Negara.

Di pihak lain, prinsip ini memberikan mandat pada Negara untuk ikut campur dalam pasar, mencegah agar praktek-praktek bisnis yang dapat berdampak pada pelanggaran HAM tidak dilakukan, sekalipun praktek itu dapat memberi profit berlipat ganda bagi entitas bisnis. Dengan pemahaman ini, proses liberalisasi ekonomi, yang banyak dianjurkan oleh lembaga-lembaga keuangan internasional, harus dilakukan dengan cara yang tetap menjamin pemenuhan HAM warga Negara.

Yang menjadi nilai tambah bagi UNGPs ini dibandingkan dengan prinsip HAM klasik³⁶ adalah ditegaskannya keharusan bagi Negara untuk:

1. Secara berkala menilai kembali aturan-aturan yang telah dibuatnya untuk menjamin perlindungan HAM ini dan menambal kesenjangan yang mungkin timbul seiring berjalannya waktu; serta
2. Mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan kapasitas entitas bisnis agar dapat melakukan penghormatan terhadap HAM dan mendorong entitas bisnis mengkomunikasikan langkah-langkah penghormatan HAM tersebut pada publik.

Secara khusus, Negara harus mengawasi entitas-entitas bisnis milik Negara (BUMN) agar menetapkan standar penghormatan HAM yang tinggi. Selain sebagai salah satu insentif agar menjadi teladan bagi operasi bisnis lainnya, BUMN yang didanai dari pendapatan Negara dengan sumbernya adalah pajak dan karena sifatnya itulah maka BUMN harus bertanggung jawab pada pembayar pajak, yakni warga negara.

Di samping itu, BUMN atau lembaga Negara seringkali memiliki relasi bisnis dengan entitas bisnis sektor swasta. Dalam hal ini, Negara berkewajiban memastikan agar layanan negara diberikan setelah melalui proses uji tuntas atas kepatuhannya terhadap penghormatan atas HAM—terutama jika operasi bisnis bersangkutan memiliki reputasi atau mengandung resiko pelanggaran HAM yang jelas.

³⁶ UN OHCHR. *The Guiding Principles*, 2011, *ibid.*, p. 4.

Prinsip 2. Negara harus menetapkan dengan jelas ekspektasi dari entitas bisnis bisnis yang berdomisili di wilayah hukum mereka agar menghormati hak asasi manusia dalam seluruh operasi mereka.

Entitas bisnis merancang rencana bisnisnya agar sesuai dengan lingkup dan aturan yang berlaku dalam pasar di mana mereka beroperasi. Dalam lingkungan yang permisif terhadap pemerasan oleh pejabat pemerintah, atau ketika pejabat pemerintah menutup mata terhadap pelanggaran aturan pengupahan, entitas bisnis akan dipaksa untuk menyesuaikan diri. Ketika satu entitas bisnis melanggar aturan pengupahan, misalnya, dan pejabat pengawas ketenagakerjaan mengabaikannya, entitas bisnis tersebut akan memperoleh keunggulan ilegal dalam persaingan di pasar. Entitas bisnis lainnya akan terpaksa mengikuti langkah pelanggaran aturan pengupahan itu agar tetap dapat mempertahankan daya saingnya. Dalam hal ini, kegagalan pemerintah memberikan ekspektasi yang jelas dan tegas terkait penghormatan terhadap HAM oleh entitas bisnis merupakan satu faktor yang berkontribusi terhadap terjadinya pelanggaran HAM oleh sektor bisnis.

Negara harus menjalin dialog dengan dunia bisnis, mendorong mereka saling bertukar *best practices*. Di samping itu, Negara harus memberikan insentif di mana penghormatan terhadap HAM akan berdampak positif pula bagi dunia bisnis.

Prinsip 8. Negara harus memastikan bahwa kementerian, lembaga negara, dan lembaga berbasis negara lainnya yang memberi bentuk pada praktik bisnis mengetahui dan mematuhi kewajiban hak asasi manusia Negara ketika memenuhi mandat mereka masing-masing, termasuk dengan memberi mereka informasi, pelatihan, dan dukungan yang relevan

UNGP menegaskan bahwa Negara harus memastikan terjadinya koherensi dalam kebijakan, baik secara vertikal maupun horizontal. Secara vertikal, koherensi dapat dicapai dengan selarasnya peraturan perundang-undangan dengan kewajiban HAM pemerintah. Sementara secara horisontal, koherensi dapat dicapai dengan meningkatkan kapasitas lembaga-lembaga pemerintah dan lembaga yang terkait dengan pemerintahan untuk memahami dan menjalankan kewajiban HAM pemerintah tersebut.

Tabel. 11
Peran Negara Dalam UNGPs

No	Peran Negara	No. Prinsip	Status Prinsip	Penjabaran Tugas
1	Regulator	1 7.b 7.f	Prinsip Dasar Prinsip operasional	Membuat kebijakan, legislasi, peraturan yang mengatur pencegahan, penyelidikan, sanksi dan penanggulangan terhadap penyalahgunaan HAM bagi semua entitas yang berada di wilayah kekuasaannya.
		8	Prinsip operasional	Melakukan harmonisasi hukum untuk mendukung perlindungan HAM.
		2 3.a 9	Prinsip Dasar Prinsip operasional	Menetapkan peraturan perlindungan HAM di area operasi bisnis setempat
2	Fasilitator	3.c 6 10.c	Prinsip operasional	Menyediakan panduan pelaksanaan perlindungan HAM dalam aktivitas bisnis
		2 8 10.b	Prinsip Dasar Prinsip operasional	Menyediakan informasi yang memadai dan mengadakan pelatihan perlindungan HAM
3	Supervisor	3.a	Prinsip operasional	Melakukan peninjauan hukum berkala untuk merespon dinamisasi bisnis dan HAM
		5 7	Prinsip operasional	Mengawasi pelaksanaan peraturan yang berlaku untuk menghindari kesenjangan hukum
4	Eksekutor	1 2 3.b	Prinsip Dasar Prinsip Dasar Prinsip operasional	Mendukung pelaksanaan perlindungan HAM dalam regulasi dengan bersikap adil dalam pelaksanaan serta menciptakan akuntabilitas, kepastian dan transparansi hukum
		6 10.b 10.c	Prinsip operasional	Mengkampanyekan perlindungan HAM

		4	Prinsip operasional	Menerapkan strategi perlindungan HAM yang lebih ketat pada BUMN (Badan Usaha Milik Negara)
--	--	---	---------------------	--

Sumber : Ayu Kholifah, 2020. Diolah

III.3 Peran Entitas Bisnis dalam UNGPs

Perlindungan dan pemajuan HAM selama ini secara eksklusif dianggap hanya merupakan urusan negara. Implikasinya, kewajiban-kewajiban perlindungan dan pemajuan HAM oleh entitas bisnis bersifat tidak langsung dan hanya terbatas pada apa yang diatur secara legal. Artinya, secara luas masih dipahami bahwa kewajiban-kewajiban itu diberikan kepada entitas bisnis oleh negara lewat regulasi negara tempat mereka beroperasi. Mengingat bahwa :

- a. Hampir semua negara menetapkan kewajiban-kewajiban HAM kepada entitas-entitas bisnis, dan
- b. Hampir semua menerima bahwa entitas-entitas bisnis menyanggah kewajiban mematuhi hukum negara.

Maka, entitas bisnis turut menyanggah kewajiban-kewajiban memenuhi dan memajukan HAM. Dalam pengertian itu, proposisi bahwa entitas bisnis mempunyai kewajiban memenuhi hak asasi manusia seolah menjadi terberi begitu saja dan tidak terbantahkan. Padahal, tindakan entitas bisnis, seperti halnya tindakan pelaku non-negara lainnya, dapat mempengaruhi penikmatan HAM orang lain, baik secara positif maupun negatif. Entitas bisnis dapat memengaruhi HAM para buruhnya, pelanggan, buruh-buruh dalam rantai pasokan, atau komunitas di sekitar operasi mereka.³⁷

Di era globalisasi, asumsi tentang ciri 'alamiah' kewajiban pemenuhan dan pemajuan HAM oleh entitas bisnis, khususnya entitas bisnis multinasional (MNCs) dan/atau transnasional (TNCs)³⁸, kini tengah dievaluasi ulang secara signifikan. Perkembangan evaluasi ulang hubungan antara bisnis dan HAM dalam ekonomi global dibantu oleh beberapa hal yaitu letak pentingnya para pemegang saham entitas bisnis MNC atau TNC dalam membentuk pembangunan ekonomi di seluruh dunia, berbagai kasus dugaan pelanggaran

³⁷ UN HRC, *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretative Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2012, hal. 10-11

³⁸ Perbedaan Multi-National Corporations, International Corporations, Global Corporations, dan Trans-National Corporations dapat dilihat, misalnya, dalam Tigari, Harish, and Chandrashekhar, R. *Multi National Companies in India - A Critical Review*, Shanlax International Journal of Economics, Vol. 7, No. 2, 2019, hal.54

HAM oleh entitas bisnis MNC, dan keterbatasan kapasitas negara untuk mengendalikan operasi internasional entitas-entitas bisnis itu.

UNGP's menegaskan bahwa peran entitas bisnis terhadap HAM adalah melalui penghormatan. Penghormatan adalah sebuah pernyataan kewajiban yang dinyatakan secara negatif, yakni keharusan untuk tidak melakukan sesuatu.³⁹ Jika Negara memiliki kewajiban untuk melindungi, maka negara haruslah mengambil langkah-langkah hukum dan institusional untuk mencegah dan menghukum tindakan pelanggaran HAM serta memberikan pemulihan bagi korban. Sebaliknya, entitas bisnis tidak memiliki kewajiban untuk mengambil langkah-langkah tersebut. Yang dibebankan pada entitas bisnis yaitu agar memastikan bahwa operasi bisnisnya tidak melanggar hak orang lain.

Entitas bisnis memang bukan warga negara namun, secara hukum, mereka adalah subjek hukum (*legal person*). Status hukum ini telah digunakan oleh berbagai entitas bisnis melakukan berbagai tindakan hukum, misalnya seperti mengajukan gugatan pencemaran nama baik. Sekarang, UNGP's menegaskan bahwa, dengan status legal person, entitas bisnis juga memikul tanggung jawab HAM sebagaimana semua warga negara lainnya.⁴⁰ Dalam hal ini, UNGP's menegaskan bahwa adanya tanggung jawab entitas bisnis untuk menghormati HAM tidak meniadakan atau mengurangi kewajiban negara untuk melindungi HAM.

Lebih jauh lagi, UNGP's menegaskan bahwa tanggung jawab ini hadir tanpa mempedulikan apakah negara, tempat bisnis tersebut beroperasi, memiliki kapasitas atau kemauan untuk menegakkan HAM.⁴¹ Hal ini patut diperhatikan terutama karena ketimpangan dalam relasi kuasa antara entitas bisnis dan masyarakat terdampak serta seringkali negara sekalipun mengalami kesulitan atau tidak memiliki kapasitas penegakan hukum yang tegas terhadap entitas bisnis.⁴²

Penghormatan terhadap HAM berarti bahwa entitas bisnis harus menghindari terjadinya pelanggaran HAM dalam ruang lingkup aktivitas operasi mereka. Kedua, penghormatan juga berarti bahwa entitas bisnis juga harus mengatasi akibat kerugian yang dihasilkan oleh aktivitas operasi mereka.

³⁹ Besson, Samantha. *The Bearers of Human Rights' Duties and Responsibilities for Human Rights : A Quiet (R)evolution?*, Social Philosophy and Policy, Vol.32, No. 1, Cambridge University Press, Cambridge, . Fall 2015, hal. 251.

⁴⁰ Paul, Helena. *Corporations are not human, so why should they have human rights?*, EcoNexus, August 2011, dalam <https://www.econexus.info/publication/corporations-are-not-human-so-why-should-they-have-human-rights>, diakses 25 Mei 2019

⁴¹ UN OHCHR. *The Guiding Principles*, 2011, loc.cit., hal.13

⁴² Paul, Helena, 2011, loc.cit.

Untuk mewujudkan dua implikasi dari prinsip penghormatan tersebut maka entitas bisnis harus melakukan 3 tindakan yaitu :

- a. Pencegahan; instrumen pencegahan pelanggaran dilakukan melalui pembuatan komitmen kebijakan (*policy commitment*);
- b. Minimalisasi dampak (mitigasi); instrumen pengurangan dampak dilakukan melalui penerapan uji tuntas (*due diligence*); dan
- c. Pemulihan; instrumen pemulihan dampak dilakukan melalui dua jalur yakni litigasi dan non-litigasi.

Meski demikian, bahkan dalam hal pelanggaran HAM seringkali terdapat ruang-ruang untuk interpretasi. Oleh karenanya, tindakan-tindakan yang diambil oleh entitas bisnis untuk penghormatan dan pemulihan HAM dalam bentuk komitmen kebijakan, uji tuntas, dan proses serta mekanisme pemulihan harus diperiksa secara proporsional seturut dengan risiko pelanggaran HAM yang mungkin dapat dilakukan oleh tiap entitas bisnis.

Proporsionalitas itu dalam UNGPs tertuang dalam Prinsip No.14 dengan pembedaan berdasarkan kategori besar kecilnya skala usaha (*size*), sektor bisnis (*sector*), kepemilikan (*ownership*) dan struktur bisnis (*structure*).⁴³ Dalam Prinsip tersebut, struktur grup entitas bisnis tidak membuat perbedaan siapakah entitas di dalam grup yang harus menghormati HAM melainkan memengaruhi cara bagaimana memastikan bahwa dalam praktiknya hak dihormati, misalnya melalui pengaturan kontrak, sistem manajemen internal, tata kelola atau struktur akuntabilitas mereka. Jika terjadi pelanggaran HAM, maka hukum nasional di yurisdiksi yang relevan akan menentukan di mana letak tanggung jawab itu berada. Ruang yang tersedia bagi negara adalah menentukan klasifikasi dan dasar-dasar klasifikasi yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan institusi yang berwenang. Di Indonesia, setidaknya ada dua sumber hukum untuk melakukan klasifikasi tersebut yakni UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah dan UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, serta satu sumber klasifikasi industri sektoral yang dapat dipergunakan seperti JASICA (*Jakarta Stock Industrial Classification*).⁴⁴

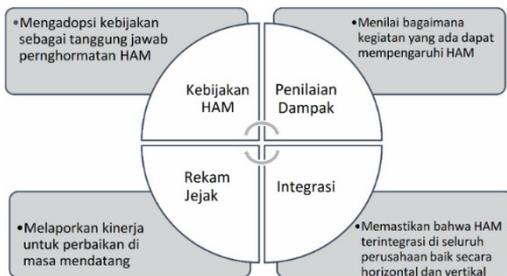
Dalam Prinsip No.12, dasar rujukan penghormatan (untuk menghindari, mencegah dan memulihkan) sekurang-kurangnya dilandaskan pada dua hukum HAM internasional yakni *International Bill of Rights* (DUHAM,

⁴³ Struktur entitas bisnis dicakup dan dilegitimasi dalam Pasal 84 Ayat (2) UU No.40 Tahun 2007 dan PP No.72 Tahun 2016. Lihat Kholifah, Ayu. Menakar Perlindungan HAM Dalam Revisi UU Minerba Melalui UN Guiding Principles on Business and Human Rights, *Nagari Law Review*, Vol.4 No.1, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Oktober 2020,

⁴⁴ Kholifah, Ayu. 2020, *ibid.*, hal.54

Kovenan Sipil-Politik dan Kovenan Ekonomi Sosial-Budaya) dan Deklarasi ILO mengenai Prinsip-prinsip dan Hak-hak Mendasar di Tempat Kerja.⁴⁵ Kemudian dalam konteks melakukan uji tuntas HAM, langkah-langkahnya adalah sebagai berikut :

Skema.5
Elemen-Elemen dan Langkah-Langkah Uji Tuntas HAM



Sumber : Business and Human Rights Initiatives, dalam Kholifah, Ayu. 2020

Di dalam Prinsip No.18, uji tuntas untuk menajaki dampak potensial maupun aktual di dalam mana entitas bisnis mungkin terlibat, prosesnya mengharuskan pelibatan pakar HAM internal dan/atau eksternal yang independen. Kedua, melibatkan proses konsultasi secara bermakna dengan kelompok-kelompok yang potensial terkena dampak dan pemangku kepentingan terkait lainnya, sesuai dengan ukuran entitas bisnis dan sifat serta konteks operasinya. Kegiatan-kegiatan entitas bisnis yang harus dilakukan uji tuntas secara sistematis, berulang kali dan secara periodik utamanya menyangkut momen-momen kritis⁴⁶, antara lain :

1. Sebelum dilakukannya suatu kegiatan atau melakukan hubungan bisnis yang baru;
2. Sebelum suatu keputusan besar dibuat atau sebelum melakukan perubahan-perubahan dalam kegiatan operasi bisnis berupa penetrasi pasar, peluncuran produk, merger / akuisisi, perubahan kebijakan yang lebih luas dan strategis bagi bisnis; dan

⁴⁵ Rincian Deklarasi dan standar-standar dasar perburuhan yang tercakup dalam deklarasi dapat dilihat dalam https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_151363.pdf

⁴⁶ UNHRC, 2012, op.cit., hal.37-38

3. Ketika menanggapi atau mengantisipasi perubahan lingkungan operasi seperti meningkatnya ketegangan sosial di daerah lokasi operasi bisnis.

Di Indonesia, pembagian kerja masyarakat belum begitu mendalam sehingga pekerjaan yang secara resmi diakui sebagai konsultan HAM belum secara khusus diatur sebagaimana layaknya profesi lainnya dan dipayungi oleh institusi-institusi profesi yang berwenang. Oleh karena itu, pelibatan pihak-pihak independen dalam proses uji tuntas yang bermakna dapat dilakukan bersama-sama dengan sumber lainnya seperti organisasi masyarakat sipil yang kredibel di bidang HAM dan/atau organisasi-organisasi kelompok marjinal serta rentan. Dalam Prinsip No.20 dan 21, proses uji tuntas yang dilakukan secara berkala harus diverifikasi dan karenanya diharuskan dikomunikasikan guna mendapat umpan balik dari pihak internal dan eksternal atas proses dan prosedur penghormatan HAM yang sedang berjalan.

III.4 Peran Pemulihan oleh Negara Menurut UNGPs

UNGPs mengamanatkan agar pemerintah maupun entitas bisnis menyediakan mekanisme pemulihan bagi korban pelanggaran HAM. Pemulihan ini mencakup “hak atas pemulihan efektif” dan “akses efektif atas keadilan”.⁴⁷ Hak atas pemulihan yang efektif adalah pemulihan HAM dengan elemen prosedural dan substantif. Negara berkewajiban menghormati, melindungi dan memenuhi hak ini. Ini juga mencakup tanggung jawab untuk aktor-aktor non-Negara, termasuk entitas bisnis. Untuk mewujudkan hak atas pemulihan yang efektif, akses ke mekanisme pemulihan yang tepat harus disediakan oleh duty bearer terkait hak ini. Dengan demikian, akses ke pemulihan yang efektif berasal dari, dan bergantung pada, hak atas pemulihan yang efektif.

Sebagai pemangku kewajiban, negara berkewajiban memastikan penerapan mekanisme pemulihan efektif. Demikian pula, ketika suatu entitas bisnis menyediakan pemulihan dalam kasus-kasus operasi bisnis telah menyebabkan atau berkontribusi terhadap dampak yang merugikan. Mekanisme pemulihan tersebut harus efektif baik dari segi proses maupun hasil. Dalam arti sempit, akses terhadap keadilan dapat disamakan dengan hak atau akses ke pemulihan hukum yang efektif. Dalam pengertian itu, pemulihan yang efektif harus menghasilkan keadilan yang diberikan kepada pemegang hak. Akses terhadap keadilan juga dapat digunakan dalam arti lebih luas untuk menangani masalah ketidakadilan lebih besar dan mungkin tidak dapat

⁴⁷ *United Nations, Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, 72nd session, No.A/72/162, New York, 2017, p. 7*

ditangani melalui pemulihan individual yang ditawarkan untuk serangkaian pelanggaran HAM, tetapi membutuhkan perubahan lebih mendasar dalam struktur sosial, politik atau ekonomi.

Oleh karena itu, suatu mekanisme pemulihan harus berpusat, atau memprioritaskan sudut pandang korban pelanggaran HAM oleh entitas bisnis. Sentralitas pemegang hak dalam akses ke pemulihan yang efektif memerlukan beberapa persyaratan:

1. Pertama, mekanisme perbaikan dan pemulihan harus responsif terhadap beragam pengalaman dan harapan dari pemegang hak;
2. Kedua, elemen konstitutif utama dari efektivitas, seperti akses pada pemulihan yang terjangkau, memadai dan tepat waktu, harus ditentukan dengan mengacu pada kebutuhan pemegang hak pencari keadilan;
3. Ketiga, adanya penguatan bagi pemegang hak terdampak sehingga tidak takut saat proses mencari pemulihan;
4. Keempat, berbagai metode perbaikan harus tersedia bagi korban terdampak pelanggaran HAM;
5. Kelima, korban pelanggaran HAM itu sendiri harus disertakan dalam konsultasi mengenai perencanaan, rancangan, perbaikan dan pelaksanaan mekanisme pemulihan bagi yang bersangkutan;
6. Keenam, sebagai konsekuensi dari poin lima, keberhasilan mekanisme pemulihan harus dinilai oleh korban itu sendiri. Penilaian ini bisa jadi dibuat berdasar standar yang terlalu rendah atau terlalu berlebihan, sehingga korban perlu memperoleh pemberdayaan dan informasi yang memadai agar dapat melakukan penilaian;
7. Ketujuh, terkait ketidakseimbangan kuasa antara korban dan negara serta entitas bisnis pelanggar HAM, diperlukan pelibatan pihak ketiga yang independen seperti dijelaskan di atas;
8. Kedelapan, korban harus memiliki akses terhadap informasi mengenai berbagai mekanisme pemulihan, termasuk kelebihan dan kekurangan masing-masing mekanisme; dan
9. Kesembilan, akses terhadap pemulihan harus tersedia tanpa diskriminasi. Negara tidak hanya berkewajiban melarang terjadinya diskriminasi, melainkan juga harus mengambil langkah afirmatif untuk memastikan mekanisme ini tersedia bagi kelompok marjinal atau rentan.

Prinsip No.22 difokuskan pada cara memberikan pemulihan yang dapat mempengaruhi keefektifan hasil tersebut. Panduan Interpretasi Untuk Tanggung Bisnis Korporasi UNHRC memberikan petunjuk beberapa bentuk pemulihan yang dapat dilakukan oleh entitas bisnis kepada korban, yaitu :

1. Permintaan maaf,
2. Kompensasi (finansial dan/atau lainnya) atas kerugian,
3. Penghentian aktivitas atau hubungan tertentu dari kontrak bisnis, atau
4. Bentuk pemulihan lain yang disepakati oleh para pihak seperti misalnya rehabilitasi.

Entitas bisnis yang menyebabkan, berkontribusi, atau terlibat penyalahgunaan HAM juga harus mendapatkan sanksi hukuman untuk memastikan tindakan yang sama tidak terulang.

Sarana pemulihan secara kelembagaan yang harus dilakukan oleh negara yaitu pemulihan melalui proses hukum, administrasi negara, dan legislasi negara. Kholifah menyebutkan bahwa pemulihan dengan proses hukum dapat melalui ⁴⁸:

1. Proses litigasi yang bertujuan agar korban mendapatkan keadilan hak-haknya melalui putusan hakim, begitu pula pelaku penyalahgunaan HAM mendapatkan hukuman yang adil dan setimpal dengan apa yang telah diperbuat;
2. Uji materi perundang-undangan (*judicial review*) yang dimohonkan kepada negara agar peraturan yang merugikan HAM dapat dicabut atau diperbaiki; dan
3. Legislasi negara ketika peraturan perundang-undangan yang mengatur terbukti kurang efektif dalam menjamin perlindungan HAM dan/atau adanya kekosongan hukum. Badan legislatif harus melakukan koreksi dan perbaikan terhadap peraturan tersebut dan/atau mengisi kekosongan hukum dengan mengeluarkan peraturan baru yang menjawab permasalahan yang dihadapi.⁴⁹

Pemulihan melalui proses hukum disebut juga mekanisme hukum berbasis negara (*state-based judicial mechanism*). Mekanisme hukum pemulihan berbasis negara terhadap korban HAM di Indonesia secara umum telah diatur⁵⁰, misalnya, Pasal 104 Ayat (1) UU No.39 Tahun 1999 menyebutkan bahwa pengadilan atas pelanggaran HAM berat dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia di lingkungan peradilan umum. Selain itu, pemulihan berdasarkan mekanisme berbasis negara diatur tersendiri lewat UU No.26

⁴⁸ Kholifah, Ayu. 2020, *ibid.*, hal.56

⁴⁹ KOMNAS HAM dan ELSAM, Rencana Aksi Nasional Bisnis dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, KOMNAS HAM, 2017, hal.71

⁵⁰ Kholifah, Ayu. 2020, *op.cit.*, hal.56

Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM.⁵¹ Pasal 35 UU No.26 Tahun 2000 menyebutkan bahwa setiap korban pelanggaran HAM yang berat dan/atau ahli warisnya dapat memperoleh kompensasi, restitusi dan rehabilitasi.

Selain itu, jaminan bahwa penyalahgunaan tidak akan terulang lagi harus diberikan oleh negara dan entitas bisnis. Salah satu jaminan itu adalah dengan menyediakan mekanisme pengaduan (*grievance mechanism*) yang tidak bersifat pasif dan hanya sebagai prosedur administrasi internal manajemen dalam menangani dampak atau keluhan. Mekanisme pengaduan oleh negara dan entitas bisnis harus aktif untuk memfasilitasi identifikasi dan menangani pengaduan sedini mungkin serta mekanismenya harus bersifat publik. Oleh karena itu, mekanisme pengaduan dalam internal manajemen hanyalah bagian dari proses pemulihan yang lebih besar. Pemulihan ini disebut juga mekanisme non-hukum berbasis negara (*state-based non-judicial mechanism*) yang berlandaskan pada kriteria bahwa mekanisme pengaduan harus sah, mudah diakses dan diprediksi, adil, transparan, sesuai hak, terus diperbaharui dan berdasarkan kesepakatan. Pada tingkatan negara, tindak lanjut pengaduan tersebut dapat ditempuh melalui institusi-institusi yang secara luas diketahui dan dipercaya oleh para pemangku kepentingan yang dimaksudkan.

Sebagai contoh, di sektor pertambangan, Kementerian ESDM melalui Peraturan Menteri (Permen) ESDM No.40 Tahun 2015 telah mengatur tentang Pedoman Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Di Lingkungan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Di bagian ‘Meningat’, peraturan tersebut mempergunakan peraturan lebih tinggi sebagai dasarnya, yaitu :

1. UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
2. UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
3. UU No.13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban;
4. UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;
5. UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; dan
6. Peraturan Presiden No.76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik.

⁵¹ Latar belakang singkat pengesahan undang-undang ini antara lain dapat dilihat dalam UU Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, 30 September 2014, dalam <https://referensi.elsam.or.id/2014/09/uu-nomor-26-tahun-2000-tentang-pengadilan-hak-asasi-manusia/#:~:text=Undang%20Undang%20Nomor%2026%20Tahun,Tentang%20Pengadilan%20Hak%20Asasi%20Manusia.&text=Dalam%20UU%20No.%2026%20Tahun,sebagai%20penyidik%20berwenang%20melakukan%20penangkapan, diakses 15 November 2019>

Secara umum, peraturan menteri ini memuat mekanisme pengaduan dan tindak lanjut pengaduan. Tetapi menurut nomenklaturinya, keberlakuan regulasi ini masih terbatas pada lingkup kementerian dan belum mencakup kaitannya dengan operasi entitas bisnis dan lembaga-lembaga mekanisme pemulihan negara lainnya seperti KOMNAS HAM dan Ombudsman. Hal itu nampak dalam Pasal 1 Nomor (6) Ketentuan Umum, definisi ‘pihak yang diadukan’ adalah aparatur sipil negara atau unit organisasi yang diduga melakukan penyimpangan atau pelanggaran. Jadi fungsi pengaduan dalam Permen tersebut lebih mirip fungsi pengaduan Ombudsman. Selain itu, Permen ESDM No.40 Tahun 2015 tidak menyertakan UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM sebagai dasar hukumnya. Padahal dalam Pasal 2 rentang cakupan jenis pengaduan juga mencakup ranah HAM. Di Permen tersebut, lampiran II berisi kode klasifikasi jenis pengaduan. Kategori 06 merupakan kategori umum bidang Hukum/peradilan dan HAM, sedangkan kode Pelanggaran HAM secara spesifik berkode 0615.

Tabel.12

Rentang Cakupan Pengaduan Masyarakat dalam Permen ESDM No.40 Tahun 2015			
a.	penyalahgunaan wewenang;	f.	hukum/peradilan dan hak asasi manusia;
b.	pelayanan masyarakat;	g.	kewaspadaan nasional;
c.	korupsi, kolusi, dan nepotisme serta pungutan liar;	h.	tata laksana/ regulasi;
d.	kepegawaian/ketenagakerjaan;	i.	lingkungan hidup; dan/atau
e.	pertanahan/perumahan;	j.	pengaduan masyarakat lainnya.

Lebih jauh lagi, peraturan menteri tersebut juga mengatur mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat dengan tahap-tahap yang diatur dalam Pasal 9. Di pasal tersebut pengelolaan pengaduan masyarakat dilakukan melalui proses kegiatan yang meliputi:

- a. Penerimaan;
- b. Pencatatan;
- c. Penelaahan;
- d. Penyaluran;
- e. Tindak lanjut;
- f. Pelaporan; dan

g. Pengarsipan.

Secara lebih khusus, prosedur yang akan mempengaruhi penanganan pengaduan ketika ada dugaan pelanggaran HAM oleh aparat Kementerian terletak pada Pasal 12 sampai Pasal 14 tentang Penelaahan, khususnya Pasal 13 Ayat (2) dan 14 Ayat (1), serta Pasal 17 sampai Pasal 21 tentang Tindak Lanjut. Pada Pasal 21 Ayat (1), bentuk pemulihan dilakukan dengan :

- a. Tindakan administratif;
- b. Tindakan tuntutan perbendaharaan;
- c. Tuntutan ganti rugi;
- d. Tindakan gugatan perdata;
- e. Tindakan pelaporan perbuatan pidana; dan/atau
- f. Tindakan penyempurnaan manajemen unit/instansi yang bersangkutan.

Mekanisme pemulihan berupa pengaduan yang dirasakan belum tuntas oleh pengadu dibuka kesempatannya untuk peninjauan ulang perkara. Melalui Pasal 21 Ayat (3) disebutkan bahwa dalam hal pengadu merasa tidak puas terhadap hasil tindak lanjut Pengaduan Masyarakat, pengaduan dapat disampaikan kembali dengan bukti pendukung yang memadai kepada unit utama tempat pengaduan dilakukan.

III.5 Institusi-Institusi Pemulihan yang Disediakan Pemerintah

III.5.1 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Institusi pemulihan paling akrab di masyarakat Indonesia adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM). Didirikan berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) No.50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Kedudukan hukum KOMNAS HAM sejak 1999 diperkuat oleh undang-undang, yakni UU No.39 Tahun 1999. Undang-undang menetapkan keberadaan, tujuan, fungsi, keanggotaan, asas, struktur organisasi serta tugas dan lingkup kewenangan KOMNAS HAM. Sejak berdirinya, KOMNAS HAM telah menjadi tumpuan penting bagi pencari keadilan. Peraturan perundang-undangan memberi kewenangan pada KOMNAS HAM untuk menerima pengaduan, menyelidiki kasus pelanggaran

HAM dan melakukan mediasi untuk menyelesaikan konflik atau pelanggaran HAM yang telah terjadi.

Namun KOMNAS HAM bukan lembaga penegakan hukum yang berwenang memutuskan perkara pelanggaran dan penyalahgunaan HAM. Ketika terjadi penyalahgunaan dan/atau pelanggaran HAM, kewenangan terbatasnya adalah memberikan rekomendasi pada eksekutif ataupun legislatif mengenai kasus yang bersangkutan. Misalnya, dalam kasus bekas lubang pertambangan batubara di Kalimantan Timur, KOMNAS HAM menyatakan lubang bekas tambang batubara telah menyebabkan tewasnya 35 anak-anak di sana sebagai pelanggaran HAM.⁵² KOMNAS HAM melakukan penyelidikan dan hasilnya berupa rekomendasi diberikan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur. KOMNAS HAM tidak memiliki kewenangan untuk memaksa Pemerintah Daerah bersangkutan untuk mengambil langkah menyelesaikan pelanggaran HAM tersebut.

Padahal Prinsip Paris sebagai dokumen yang menjadi patokan kinerja lembaga HAM tingkat nasional di seluruh dunia menegaskan bahwa sebuah lembaga nasional HAM harus diberi kapasitas dan kapabilitas memadai untuk dapat menjalankan mandatnya memajukan dan melindungi Hak Asasi Manusia.⁵³ Jika merujuk pada Prinsip Paris, KOMNAS HAM memiliki mandat yang kurang memadai karena, dalam Pasal 76 UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, hanya memberi mandat pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia. Lebih jauh lagi, kapasitas yang memadai untuk memantau pelaksanaan HAM membutuhkan kemampuan untuk mengeluarkan perintah menghadirkan saksi secara paksa (*subpoena power*).⁵⁴ Sebagaimana pada Pasal 89 UU No.39 Tahun 1999, KOMANS HAM hanya diberi wewenang memanggil saksi dan tidak punya kewenangan pemanggilan paksa apabila saksi bersangkutan menolak untuk hadir. Ketiadaan kewenangan *subpoena* ini sangat menghalangi kapasitas KOMNAS HAM untuk memfasilitasi mekanisme pemulihan hak bagi korban pelanggaran HAM.

Kewenangan bertindak paling jauh KOMNAS HAM sebagai institusi pemulihan bagi korban pelanggaran HAM adalah melakukan mediasi untuk mengupayakan terjadinya perdamaian dari kedua pihak yang bertikai atau, jika

⁵² Solusi Komnas HAM untuk Konflik Pertambangan di Kaltim, 8 Agustus 2019, dalam <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2019/8/8/1087/solusi-komnas-ham-untuk-konflik-pertambangan-di-kaltim.html>, diakses 27 Oktober 2019

⁵³ Principles relating to the Status of National Institutions, Adopted by UN General Assembly Resolution 48/134, 20 Desember 1993, dalam <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>, diakses 27 Oktober 2019

⁵⁴ The International Council on Human Rights Policy. *Performance & Legitimacy: National Human Rights Institutions*. Second Edition. Geneva. 2004. p. 58.

perdamaian tidak dimungkinkan, mengajurkan penyelesaian melalui pengadilan. Sayangnya, dalam penyelenggaraan mediasi ini, KOMNAS HAM tidak memiliki kewenangan penegakan hasil mediasi tersebut dan harus bergantung pada lembaga pemerintahan lain. Ini merupakan penghambat pencapaian mekanisme pemulihan yang efektif KOMNAS HAM bagi korban pelanggaran HAM.

III.5.2 Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman adalah satu lembaga independen dengan kewenangan untuk menyelidiki dugaan maladministrasi di lembaga-lembaga pemerintahan. Kedudukan hukum lembaga pemulihan non-judisial berbasis negara ini ditetapkan dalam UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam sebuah sistem HAM internasional yang menempatkan negara sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*) pemenuhan HAM, penyelenggaraan administrasi negara yang bersih adalah salah satu pilar bagi terciptanya mekanisme HAM yang efektif. Di samping itu, sebagai lembaga independen yang bertugas mengawasi administrasi kelembagaan lembaga-lembaga negara, Ombudsman diharuskan memiliki pengetahuan dan wawasan yang luas mengenai mekanisme-mekanisme pemulihan yang tersedia di berbagai lembaga negara. Ini akan sangat membantu korban dalam rangka menemukan mekanisme pemulihan yang paling mungkin diaksesnya.⁵⁵

Secara historis dan praktis, kekuatan Ombudsman untuk mengupayakan pemulihan bagi korban pelanggaran HAM datang dari tiga sumber⁵⁶:

1. Kemampuan persuasif personal dari pemangku jabatan Ombudsman, yang biasanya adalah figur senior yang sangat disegani dan memahami lika-liku birokrasi dengan sangat baik;
2. Kewenangan untuk mengajukan saran penggantian sistem administrasi atau penggantian pejabat publik yang dianggap tidak kompeten, dan oleh karenanya, tidak ada satupun pejabat yang ingin ditunjuk sebagai “tidak kompeten” oleh Ombudsman; dan
3. Kewenangan membuka hasil investigasi atas praktek maladministrasi oleh lembaga negara kepada publik, dan ini berarti membongkar borok lembaga negara tersebut.

⁵⁵ Buck, Trevor; Kirkham, Richard; Thompson, Brian. *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, First Edition, Routledge, London, 2016, p. 194.

⁵⁶ Anderson, Kent D. “The Ombudsman as an Administrative Remedy”. *The International Ombudsman Institute's Occasional Paper #41*. p. 7-8.

Dari ketiga sumber kapasitas Ombudsman sebagaimana disebut di atas, dua sumber terakhir merupakan keunggulan Ombudsman yang tercantum dalam Pasal 8 UU No.37 Tahun, yakni pengajuan saran dan membuka hasil investigasi pada publik. Dengan demikian, seharusnya, Ombudsman memiliki dukungan legislasi yang dibutuhkan agar berfungsi efektif sebagai fasilitator pemulihan bagi korban pelanggaran HAM. Walau demikian, keberadaan Ombudsman Republik Indonesia dinilai oleh beberapa pihak masih belum memberikan kepuasan atau menjadi fasilitator pemulihan yang efektif.⁵⁷ Beberapa studi merujuk pada setidaknya dua hambatan utama yang menghalangi Ombudsman RI mencapai tingkat kinerja yang memadai:⁵⁸ Pertama, Ombudsman masih belum memanfaatkan kewenangan untuk melakukan kajian sistemik, untuk mengajukan saran perubahan sistem atau pergantian pejabat publik; Kedua, kurangnya sumber daya dan sumber dana yang disediakan pemerintah bagi lembaga Ombudsman Republik Indonesia. Dengan demikian, sebuah lembaga yang di atas kertas telah memiliki dukungan legislatif yang memadai untuk dapat bertindak sebagai fasilitator pemulihan yang efektif, ternyata masih terkendala dengan kurangnya anggaran yang disediakan pemerintah untuk menjalankan kewenangannya tersebut.

III.5.3 Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban

Secara definitif, UU No.13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban bertujuan memberikan rasa aman kepada Saksi dan/atau Korban dalam memberikan keterangan pada setiap proses peradilan pidana dalam lingkup peradilan. Lembaga yang ditunjuk negara untuk melindungi saksi dan korban adalah Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Dalam konteks sistem hukum pidana di Indonesia, undang-undang tersebut merupakan terobosan karena *“sistem perlindungan saksi memang tidak dikenal dalam hukum pidana di Indonesia”*.⁵⁹

⁵⁷ Ombudsman tidak Menakutkan, 18 Maret 2016, dalam https://m.mediaindonesia.com/amp/amp_detail/34892-ombudsman-tidak-menakutkan, diakses 3 September 2019

⁵⁸ Sari, Ria Novia. Efektivitas Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Riau dalam Menyelesaikan Laporan Masyarakat di bidang Pelayanan Publik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2009 Tentang Ombudsman Republik Indonesia di Provinsi Riau Tahun 2013-2014, JOM Fakultas Hukum Universitas Riau. Volume III. No. 2. Oktober 2016. p. 9.

⁵⁹ LPSK Minta Pemerintah Revisi UU No 13/2006, 25 Oktober 2012, dalam <https://lpsk.go.id/berita/detailwartahukum/725>, diakses 17 September 2019

UU Perlindungan Saksi dan Korban baru berlaku dalam konteks peradilan pidana yang tidak mencakup kasus-kasus pelanggaran HAM entitas bisnis entitas bisnis pertambangan. Sehingga, banyak kasus kriminalisasi terhadap masyarakat dan para pembela HAM yang menuntut keadilan kepada entitas-entitas bisnis pertambangan tidak masuk ke dalam cakupan perlindungan dan pemulihan hak. Kriminalisasi terhadap pimpinan dan komunitas masyarakat yang melanggar hak-haknya oleh entitas bisnis pertambangan mineral terjadi di banyak tempat di seluruh Indonesia. Pada umumnya mereka melakukan protes terhadap entitas bisnis pertambangan karena penerobosan lahan, perampasan tanah, penutupan akses mobilitas geografis, pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, penghancuran lokasi warisan budaya, dan sebagainya.

Contoh kasus belum tercakupnya perlindungan dan pemulihan hak, misalnya ditemukan dalam kasus kriminalisasi petani telah dilakukan entitas bisnis pertambangan emas, PT Bumi Suksesindo di Banyuwangi, Jawa Timur. Entitas bisnis ini memperoleh Izin Usaha Pertambangan (IUP) pada 2012 dengan konsesi seluas 4.998 HA di Kawasan Hutan Lindung Tumpang Pitu kabupaten Banyuwangi.⁶⁰ Warga setempat melakukan protes terhadap entitas bisnis PT. Bumi Suksesindo akibat kehancuran ekologi yang ditimbulkan sangat besar dan berdampak pada penghidupan masyarakat setempat. Protes masyarakat berujung pada kriminalisasi salah seorang pemimpin warga, yaitu Budi Pego, yang dituduh menyebarkan paham komunisme. Budi Pego diadili di Pengadilan Negeri Banyuwangi, kemudian mengajukan kasasi ke Pengadilan Tinggi Jawa Timur dan Mahkamah Agung. Oleh Mahkamah Agung hukumannya diperberat menjadi 4 tahun dari tuntutan 10 bulan.⁶¹ Contoh lain adalah konflik antara PT. Gema Kreasi Perdana (GKP) dan masyarakat Desa Sukarela Jaya, Kecamatan Wawonii, Kabupaten Konawe, Provinsi Sulawesi Tenggara. Pada September 2019, bulldoser dan eskavator entitas bisnis menghancurkan lahan pertanian masyarakat yang berisi tanaman pala, kakao, jambu mete, kelapa dan pisang. Ketika masyarakat melakukan protes, pihak entitas bisnis berbalik menuntut sebanyak 20 warga ke pengadilan atas tuduhan tindak pidana.⁶²

⁶⁰ Gunung Tumpang Pitu merupakan benteng alam yang berfungsi sebagai lokasi perlindungan desa dan komunitas masyarakatnya dari potensi tsunami pada Samudera Indonesia. Gunung itu juga merupakan titik rujukan navigasi bagi para nelayan penangkap ikan di Samudera Indonesia serta tempat bagi para perempuan untuk mencari obat-obatan herbal.

⁶¹ Kejanggalan Palu Arit Terhadap Budi Pego, 14 Desember 2018, dalam <https://tirto.id/kejanggalan-kasus-palu-arit-terhadap-budi-pego-dbLM>, diakses 5 Juli 2019

⁶² Negara Justru Berpihak Pada Entitas bisnis Tambang, 9 September 2019, dalam <https://www.jatam.org/2019/09/09/kasus-tambang-wawonii-negara-justru-berpihak-ke-entitas-bisnis-tambang/>, diakses 13 Desember 2019

Kasus-kasus di atas memperlihatkan bahwa UU Perlindungan Saksi dan Korban masih mengandung kelemahan. Beranjak dari kelemahan di atas, khususnya terkait saksi pelapor (*whistleblower*) dan saksi pelaku yang bekerjasama (*justice collaborator*) serta ketidaksesuaian undang-undang tersebut dengan rumusan draft awal tahun 1999, LPSK meminta diadakan amandemen undang-undang tersebut. Permintaan tersebut dikabulkan dengan Surat Persetujuan Presiden (Surpres) atas Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban (RUUPSK) pada tanggal 12 Februari 2014 di Jakarta.⁶³

Pada 17 Oktober 2014, DPR mengesahkan amandemen UU No.13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban dengan menetapkan UU No.31 Tahun 2014.⁶⁴ Amandemen tersebut dilakukan atas dasar kelemahan yang terkandung dalam undang-undang sebelumnya, yaitu :

- a. Kelembagaan yang belum memadai untuk mendukung tugas dan fungsi LPSK dalam memberikan Perlindungan terhadap Saksi dan Korban;
- b. Keterbatasan kewenangan yang menyangkut substansi penjabaran dari tugas dan fungsi LPSK yang berimplikasi pada kualitas pemberian layanan Perlindungan Saksi, Korban, Saksi Pelaku, Pelapor, dan ahli;
- c. Koordinasi antarlembaga dalam pelaksanaan pemberian Kompensasi dan Restitusi; dan
- d. Perlindungan terhadap anak yang berhadapan dengan hukum.

Dari kelemahan tersebut, tambahan perubahan pengaturan tentang perlindungan saksi dan korban yang dicakup dalam Amandemen yaitu :

1. Penguatan kelembagaan LPSK, antara lain peningkatan sekretariat menjadi sekretariat jenderal dan pembentukan dewan penasihat;
2. Penguatan kewenangan LPSK;
3. Perluasan subjek perlindungan;
4. Perluasan pelayanan perlindungan terhadap Korban;
5. Peningkatan kerja sama dan koordinasi antarlembaga;

⁶³ Pers Release LPSK No.17/PR/LPSK/02/2014, Empat Masalah Utama Perlindungan Saksi Korban Tanpa Revisi UUPSK, 20 Februari 2014, dalam <https://lpsk.go.id/berita/detailpersrelease/608>, diakses 17 September 2019

⁶⁴ Proses pengesahan undang-undang ini antara lain dapat dilihat dalam UU Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi Dan Korban, 30 September 2014, dalam <https://referensi.elsam.or.id/2014/09/uu-nomor-13-tahun-2006-tentang-perlindungan-saksi-dan-korban/>, diakses 23 Oktober 2019

6. Pemberian penghargaan dan penanganan khusus yang diberikan terhadap Saksi Pelaku;
7. Mekanisme penggantian Anggota LPSK antarwaktu;
8. Perubahan ketentuan pidana, termasuk tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi.

Dalam hal pemulihan, UU No.31 Tahun 2014 Pasal 1 Nomor (3) mendefinisikan korban sebagai orang yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang diakibatkan oleh suatu tindak pidana. Daftar hak-hak saksi dan korban diatur dalam Pasal 5 sampai Pasal 7 serta tata cara pemulihannya mencakup 2 jenis bentuk utama, yakni kompensasi⁶⁵ dan restitusi.⁶⁶

Terkait dengan perlindungan korban terdampak oleh kegiatan entitas bisnis dalam poin 8 di atas, UU No.31 Tahun 2014 mengaturnya dalam Pasal 42A. Ayat-ayat dalam pasal tersebut berbunyi :

1. Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 41 dilakukan oleh korporasi⁶⁷ maka penyidikan, penuntutan, dan pemidanaan dilakukan terhadap korporasi dan/atau pengurusnya.
2. Selain pidana penjara dan pidana denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 41.
3. Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (2), korporasi dapat dijatuhi pidana tambahan berupa:
 - a. pencabutan izin usaha;
 - b. pencabutan status badan hukum; dan/atau
 - c. pemecatan pengurus.

Untuk memaksimalkan kewenangan LPSK sekaligus mengatasi persoalan koordinasi antarlembaga, amandemen undang-undang itu memberikan penguatan kewenangan LPSK yang tercantum dalam Pasal 12A. Ketika pejabat dan/atau lembaga pemerintahan lain serta instansi lain tidak

⁶⁵ Pasal 1 Nomor (10) UU No.31 Tahun 2014 mendefinisikan Kompensasi sebagai ganti kerugian yang diberikan oleh negara karena pelaku tidak mampu memberikan ganti kerugian sepenuhnya yang menjadi tanggung jawabnya kepada Korban atau Keluarganya.

⁶⁶ Pasal 1 Nomor (11) UU No.31 Tahun 2014 mendefinisikan Restitusi sebagai ganti kerugian yang diberikan kepada Korban atau Keluarganya oleh pelaku atau pihak ketiga.

⁶⁷ Definisi korporasi dalam penjelasan Pasal 42A yaitu kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisasi, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.

mau bekerja sama untuk mewujudkan kewenangan LPSK maka undang-undang tersebut mengenakan sanksi kepada lembaga pemerintah bersangkutan. Pasal 12A Ayat (2) menyebutkan bahwa dalam hal kewenangan LPSK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dipenuhi oleh instansi yang bersangkutan atau pihak lain maka pejabat dari instansi atau pihak lain tersebut dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

III.5.4 Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial

Pelanggaran HAM oleh siapapun, termasuk oleh sektor bisnis, berpotensi menimbulkan konflik sosial dalam masyarakat. Indonesia telah memiliki undang-undang untuk mengatur apa yang harus dilakukan pemerintah dalam hal terjadinya konflik sosial melalui UU No.7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Terkait entitas bisnis, Pasal 5 Huruf (d) menyebutkan bahwa konflik dapat bersumber dari sengketa sumber daya alam antarmasyarakat dan/atau antarmasyarakat dengan pelaku usaha. Dengan demikian, seharusnya regulasi ini dapat digunakan sebagai salah satu dasar jaminan mekanisme penanganan konflik dan pemulihan pasca konflik ketika entitas bisnis ‘terlibat’ dalam suatu konflik sosial.

Sayangnya, UU ini memiliki banyak sekali keterbatasan. Pertama, dan terutama, definisi “konflik sosial” yang dimaksudkan dalam UU ini, sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 1, hanya menyangkut konflik yang melibatkan kekerasan berskala luas. Padahal, konflik sosial dapat terjadi dalam berbagai macam skala atau hanya melibatkan kekerasan dalam skala terbatas. Kelemahan kedua dalam UU ini adalah begitu besarnya keterlibatan aparat keamanan dalam penanganan konflik sosial. Terutama dalam Bab IV “Penghentian Konflik”, peran Polri dan TNI sangat besar. Pendekatan keamanan ini tidaklah tepat dalam penanganan konflik sosial karena berpotensi menimbulkan pelanggaran HAM lebih jauh, justru atas nama upaya meredakan konflik.⁶⁸ Terlebih lagi, dalam UU ini tidak tercantum ketentuan bahwa TNI dan Polri diwajibkan bersikap imparial di dalam konflik. Dalam hal konflik antara entitas bisnis dan masyarakat, keberpihakan

⁶⁸ TNI Masih Berkubang Pelanggaran HAM, 6 Oktober 2017 dalam <https://tirto.id/tni-masih-berkubang-pelanggaran-ham-cxSW>, diakses 4 Desember 2019

aparatus keamanan adalah salah satu hal yang banyak dikeluhkan dan justru memperburuk konflik yang terjadi.⁶⁹

Kelemahan ketiga terletak dalam lemahnya koordinasi antara Pemda dengan Instansi di bawahnya dan Masyarakat.⁷⁰ Penanganan konflik sosial melibatkan banyak pemangku kepentingan. Setiap pemangku kepentingan tidak memahami bagaimana batasan kewenangan antar organisasi pemerintahan daerah terkait penanganan konflik sosial sehingga masing-masing berjalan sendiri, bahkan berbeda dengan yang diatur pada UU No.7 Tahun 2012.

Kelemahan keempat adalah bahwa mekanisme pemulihan pasca konflik. Dalam Pasal 55 PP No.2 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan UU No.7 Tahun 2012 disebutkan bahwa pihak-pihak pelaksana pemulihan pasca konflik adalah pemerintah pusat melalui kementerian/lembaga, pemerintah daerah melalui satuan perangkat kerja daerah, dan melibatkan masyarakat. Sementara dalam Pasal 5 Huruf (d) UU No.7 Tahun 2012 menyebutkan tentang sumber konflik yang salah satunya adalah sengketa sumber daya alam masyarakat dan pelaku usaha. Artinya, di PP sebagai peraturan pelaksanaan, tidak terdapat entitas bisnis sebagai pihak yang turut bertanggung jawab melakukan pemulihan. Tiadanya pengaturan itu telah memberi ruang bagi entitas bisnis untuk menghindar dari tanggung jawabnya.

Kelima, di Pasal 56 PP No.2 Tahun 2015 juga menyebutkan bahwa tahap pemulihan pascakonflik mencakup rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi. Rincian pengaturan pemulihan pascakonflik di seluruh tahapan tersebut menitikberatkan peran pemerintah, baik pusat maupun daerah. Peran serta masyarakat baru sebatas 'diperhatikan masukan dan aspirasinya' (Pasal 59 Ayat (2)).

Keenam, di pasal 63 Ayat (1) disebutkan bahwa masyarakat *dapat* (tekanan ditambahkan) berperan serta dalam penanganan konflik. Penyertaan kata 'dapat' dalam pasal itu bisa dimaknai bahwa masyarakat bukan pelaku penting penanganan konflik. Terlebih ketika pengertian masyarakat direduksi menjadi tokoh agama; tokoh adat; tokoh masyarakat; pranata adat; dan/atau pranata sosial (Pasal 63 Ayat (3)). Sehingga, pengaturan itu kian memperjelas bahwa anggota-anggota komunitas korban konflik sosial yang disebabkan

⁶⁹ Ketika Polisi Menjadi 'Milik' Pengusaha: Dana pengamanan objek vital perlu diawasi, 28 Juni 2012, dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4feb4c08b19a/ketika-polisi-menjadi-milik-pengusaha/>, diakses 4 Desember 2019

⁷⁰ "Kajian dan Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial". Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI. Diakses dari <http://berkas.dpr.go.id/puspanlaku/kajian/kajian-public-64.pdf>

oleh sengketa sumber daya alam dengan entitas bisnis bukan subyek yang turut berperan aktif.

Ketujuh, tanggung jawab pemberian kompensasi kerugian akibat konflik yang diatur dalam Pasal 57 Ayat (1) Huruf (b) apat dibaca sebagai bukan bagian dari kewajiban pemerintah, besaran kompensasinya “*dilaksanakan sesuai dengan kemampuan keuangan negara*”. Artinya, selain tidak menjadi kewajiban pemerintah, besaran nilai kompensasi kerugian bisa jauh lebih kecil daripada skala kehilangan yang ditanggung oleh komunitas korban. Jika PP No.2 Tahun 2015 konsisten dengan UU No.7 Tahun 2012 dengan cara menyertakan entitas bisnis sebagai subyek pengaturan hukum maka pertanggungjawaban proses pemulihan, termasuk kompensasi kerugian, bisa tidak sepenuhnya dibebankan ke pundak pemerintah.

Kedelapan, dDi Pasal 40 UU No.7 Tahun 2012 tidak terdapat definisi yang jelas dan kongkrit mengenai kelembagaan penyelesaian konflik yang dikedepankan dalam proses pemulihan. Di pasal tersebut, pranata adat atau pranata sosial termasuk sebaga lembaga penyelesaian konflik. Namun tidak dapat ditemukan penjelasan memadai apa yang dimaksud dengan ‘pranata adat’ atau ‘pranata sosial’. Dan ketika kedua pranata itu tidak tersedia, proses pemulihan akan diselenggarakan dengan mekanisme Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial yang bersifat *ad hoc*. Suatu mekanisme pemulihan bersifat *ad hoc* akan sangat sulit memberi kepastian pada masyarakat bahwa mekanisme tersebut akan dapat diakses sewaktu-waktu terjadinya pelanggaran HAM oleh bisnis, dan masyarakat membutuhkan pemulihan secepatnya.

Sebagai satu bagian dari sistem jaminan pemulihan, keberadaan UU Penanganan Konflik Sosial patut diberi pujian. Namun kelemahan-kelemahan yang telah diuraikan di atas membuatnya tidak berdaya dalam mengatasi banyak persoalan sosial yang timbul dalam masyarakat, terutama yang menyangkut konflik antara masyarakat dengan entitas bisnis dalam isu sumber daya alam.

III.6. Mendekati UNGPs Melalui Instrumen-instrumen Hukum Tentang Tata Kelola Perburuhan di Sektor Pertambangan Mineral Logam di Indonesia

Sektor ekstraktif, khususnya pertambangan mineral, secara historis merupakan sektor industri berisiko tinggi. Risiko tersebut ditandai dengan kondisi kerja berbahaya dan riwayat kecelakaan serius seperti akan diurai dalam bagian IV.3.6. Sektor tersebut juga merupakan industri yang didominasi laki-laki dan perempuan selalu menghadapi diskriminasi sejak perekrutan

hingga operasi sehari-hari. Sektor ini juga banyak ditemukan kasus pelanggaran hak buruh untuk berserikat dan berpartisipasi dalam perundingan bersama. Negara dan entitas bisnis harus mengatasi masalah ini, misalnya, melalui serangkaian kebijakan, prosedur, dan pelatihan yang terkait dengan kesehatan dan keselamatan kerja, hak-hak tenaga kerja, diskriminasi di tempat kerja, dan pelecehan seksual. Kedua pihak tersebut juga harus memantau dan melibatkan para buruh untuk mencegah insiden keselamatan, pelanggaran hak-hak buruh, dan praktik diskriminatif.

Hak-hak buruh merupakan semesta hak yang di dalamnya banyak sekali mencakup aspek-aspek HAM mulai dari hak atas pekerjaan yang layak, kebebasan berserikat hingga kesempatan yang sama dan perlindungan terhadap diskriminasi. Selain itu, terdapat hak-hak khusus yang terkait dengan tempat kerja termasuk kesehatan dan keselamatan di tempat kerja, hak privasi di tempat kerja, dan banyak hak lainnya. Singkatnya, ranah hak-hak perburuhan merupakan lokasi di dalam mana negara, bisnis dan HAM sangat erat berkaitan. Hak-hak buruh di tingkat internasional dituangkan dalam sejumlah konvensi dan perjanjian HAM termasuk Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 Pasal 23 dan 24 serta Kovenan Internasional Hak EKOSOB 1966 yang mengatur :

- a. Hak setiap orang atas kesempatan untuk mencari nafkah dengan pekerjaan yang dia pilih atau terima dengan bebas;
- b. Hak menikmati kondisi kerja yang adil dan menguntungkan, khususnya remunerasi yang setidaknya memberikan upah yang adil dan upah yang setara bagi semua buruh untuk pekerjaan yang bernilai sama, dan kehidupan yang layak bagi diri mereka sendiri dan keluarga mereka;
- c. Kondisi kerja yang aman dan sehat;
- d. Kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk dipromosikan dalam pekerjaannya ke tingkat yang lebih tinggi yang sesuai, tanpa pertimbangan selain senioritas dan kompetensi; dan
- e. Istirahat, waktu luang dan pembatasan jam kerja yang wajar dan liburan berkala dengan gaji, serta remunerasi untuk hari libur umum;
- f. Hak setiap orang membentuk dan bergabung dengan serikat buruh pilihannya dan hak untuk mogok, asalkan dilaksanakan sesuai dengan hukum negara tertentu.

Mempertimbangkan bahwa rentang cakupan semesta hak-hak perburuhan begitu luas namun sekaligus merupakan lokasi di dalamnya masing-masing pilar UNGPs sangat berkaitan, maka dalam bagian ini, analisis

singkat dibuat langsung dengan membandingkannya pada prinsip-prinsip UNGPs.

III.6.1 Kewajiban Negara Melindungi Hak-Hak Buruh di Sektor Pertambangan Mineral Logam

Secara analitis, peran negara melalui pemerintah dalam pilar perlindungan HAM bagi buruh di sektor pertambangan mineral dapat diklasifikasi menjadi perannya sebagai pengatur, fasilitator, pengawas, dan pelaksana. Peran pemerintah sebagai pengatur diwujudkan antara lain dengan mengeluarkan regulasi yang memberikan perlindungan bagi mayoritas populasi buruh yang berada di dalam lingkup kekuasaannya. Prinsip pengaturan (*regulatory principle*) yang terkandung dalam Prinsip UNGPs No.1 menyatakan bahwa, sebagai pemangku kewajiban, negara tidak boleh membuat entitas bisnis menganggap bahwa penghormatan terhadap HAM bersikap parsial atau pilih-pilih.

Prinsip pengaturan untuk tidak bersikap parsial, misalnya, sebenarnya telah dinyatakan di bagian Menimbang huruf (d) UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Pemerintah telah mengatur tentang *pencegahan* diskriminasi atas dasar apapun dalam proses rekrutmen buruh dan menegaskan prinsip itu dalam Pasal 5 serta pelaksanaannya diatur dalam Pasal 32. Ketika tindakan entitas bisnis mengarah pada pelanggaran HAM maka pemerintah melakukan pengaturan tentang *penyelidikan* atas dugaan tersebut. Pengaturan itu dilakukan dalam UU No.13 Tahun 2003 Pasal 182. Dalam Pasal 182, ada dua pihak yang dapat melakukan penyidikan dugaan pelanggaran yaitu polisi dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Fokus kewenangan penyidikan PPNS-Ketenagakerjaan adalah pada dugaan tindak pidana dalam hal pelanggaran :

- a. Pasal 75 : mempekerjakan buruh anak di luar hubungan kerja yang sah. Status pelanggaran itu adalah tindak pidana kejabatan;
- b. Pasal 167 Ayat (5) : tidak mengikutsertakan buruh yang diputus hubungan kerjanya karena usia pensiun ke dalam program pensiun;
- c. Pasal 42 Ayat (1) dan (2) : entitas bisnis yang tidak memiliki izin tertulis maupun perorangan yang mempekerjakan tenaga kerja asing;
- d. Pasal 68 : larangan mempekerjakan anak;
- e. Pasal 69 Ayat (2) : persyaratan mempekerjakan anak pada pekerjaan ringan;

- f. Pasal 80 : tidak memberikan kesempatan yang sama kepada buruh untuk melaksanakan ibadah yang diwajibkan agamanya;
- g. Pasal 82 : tidak memenuhi hak buruh perempuan untuk mendapatkan cuti melahirkan dan cuti keguguran;
- h. Pasal 90 Ayat (1) : membayar upah lebih rendah dari upah minimum berdasarkan Kebutuhan Hidup Layak yang ditetapkan oleh pemerintah;
- i. Pasal 143 : menghalang-halangi buruh dan serikatnya menggunakan hak mogok kerja secara sah, tertib, dan damai serta larangan melakukan penangkapan dan/atau penahanan terhadap buruh/pengurus serikatnya yang melakukan mogok; dan
- j. Pasal 160 Ayat (4) dan Ayat (7) : tidak mempekerjakan kembali buruh yang dinyatakan tidak bersalah oleh pengadilan sebelum 6 bulan sejak diadili dan tidak membayar uang penghargaan masa kerja serta uang pesangon terhadap buruh yang di PHK karena putusan pengadilan.

Status pelanggaran dari huruf (b) hingga (j) di atas adalah tindak pidana kejahatan. Dengan kata lain, status pelanggaran atas pasal-pasal tersebut di atas bersifat kriminal.

Sementara itu pengaturan tentang *sanksi* terhadap pelanggaran HAM kepada buruh dilakukan oleh pemerintah dalam UU No.13 Tahun 2003 terdiri dari sanksi pidana terhadap pelanggaran yang bersifat kriminal dan sanksi administratif terhadap tindak pidana pelanggaran. Keduanya diatur dalam Pasal 183-190. Dalam hal *pencegahan*, pemerintah menitikberatkan pada aspek pengawasan yang dalam UU No.13 Tahun 2003 diatur dalam Pasal 176-181.

Namun melalui pemberlakuan pekerjaan alih daya dan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT), UU No.13 Tahun 2003 masih memberikan kelonggaran bagi entitas bisnis swasta dan negara dengan menyerahkan sepenuhnya proses rekrutmen buruh pada diskresi pasar tenaga kerja berdasarkan pasar transaksi pekerjaan seperti diuraikan pada bagian IV.3.2. Bahkan, "*langkah-langkah tambahan untuk melindungi*" seperti dinyatakan dalam Prinsip No.4 melalui campur tangan Negara ke pasar tenaga kerja yang mengakomodasi 'tenaga kerja lokal' justru meningkatkan diskriminasi negatif yang memperburuk situasi pelanggaran HAM, alih-alih melindungi.

Dalam kerangka UNGPs, kewajiban perlindungan negara terhadap buruh dapat terancam dibatalkan oleh regulasi dari negara itu sendiri seperti yang tertuang dalam Pasal 162 UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Pasal itu menyebutkan bahwa "*Setiap orang yang*

merintang atau mengganggu kegiatan Usaha Pertambangan dari pemegang IUP, IUPK, IPR, atau SIPB yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah)”.

Sementara Pasal 136 Ayat (2) menyatakan bahwa *“penyelesaian hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan atas tanah oleh pemegang IUP atau IUPK.”* Menjawab kekhawatiran publik soal potensi kriminalisasi yang disebutkan dalam Pasal 162, Ketua Panja RUU Minerba Komisi VII DPR RI Bambang Wuryanto menyatakan bahwa yang dimaksud kegiatan yang merintang atau mengganggu kegiatan Usaha Pertambangan yaitu *“ketika tambang itu sudah memiliki izin, sudah proses lelang, punya AMDAL dan studi kelayakan disetujui. Kemudian sudah menyelesaikan hak atas tanah. Itu yang disebut menghalangi,”*⁷¹ Namun ketentuan pasal itu tidak dijelaskan sehingga implementasinya sangat memungkinkan terjadinya multi-tafsir dan membuka peluang kriminalisasi oleh pemerintah maupun entitas bisnis.

Pemidanaan tanpa ada tindakan pendahuluan bukan hal yang tepat karena setiap tindakan “merintang atau mengganggu” dilandasi oleh alasan-alasan tertentu seperti adanya pelanggaran HAM. Pemerintah bisa saja mengatur bahwa tindakan merintang atau mengganggu yang mengakibatkan konflik harus melalui proses mediasi sebelum ke tahap pemberian sanksi pidana.⁷²

Negara juga belum memaksa entitas-entitas bisnis miliknya (BUMN) untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan dengan standar HAM yang tinggi. Sebagai contoh, selama 2017-2019, BUMN selalu menempati urutan ketiga sebagai pihak yang diadukan oleh masyarakat ke KOMNAS HAM. Urutan pertama adalah entitas bisnis swasta dan kedua adalah pemerintah daerah. Ketiga pihak ini mempunyai keterhubungan erat khususnya dalam masalah klaim atas kepemilikan lahan yang merupakan isu teratas dalam pengaduan ke KOMNAS HAM.

⁷¹ RUU Minerba Lanjut di Tengah Pandemi, 11 Mei 2020, dalam <https://www.mongabay.co.id/2020/05/11/ruu-minerba-lanjut-di-tengah-pandemi-berikut-kritikan-masyarakat-sipil/>, diakses 8 Juli 2020

⁷² Kholifah, Ayu. 2020, loc.cit., hal.60

Tabel.13
Konflik Agraria Berdasarkan Sektor 2019

SEKTOR AGRARIA	JUMLAH KASUS
Perkebunan	53
Kehutanan	6
BUMN	36
Infrastruktur	41
Pertambangan dan Lingkungan	20

Sumber : Laporan Tahunan KOMNAS HAM 2020, hal.8

III.6.2 Kewajiban Entitas Bisnis Untuk Menghormati Hak-Hak Buruh di Sektor Pertambangan Mineral Logam

Disebutkan di atas bahwa penghormatan terhadap HAM berarti bahwa entitas bisnis harus menghindari terjadinya pelanggaran HAM dalam ruang lingkup aktivitas operasi mereka. Kedua, penghormatan juga berarti bahwa entitas bisnis juga harus mengatasi akibat kerugian yang dihasilkan oleh aktivitas operasi mereka. Untuk mewujudkan dua implikasi dari prinsip penghormatan tersebut maka entitas bisnis harus melakukan 3 tindakan yaitu pencegahan dengan membuat komitmen kebijakan, meminimalisasi dampak dengan menerapkan uji tuntas, dan pemulihan melalui jalur litigasi dan non-litigasi. Bagi entitas bisnis yang melakukan atau menghindari dari ketiga tindakan tersebut, negara dapat menerapkan insentif dan disinsentif yang kuat kepada entitas bisnis yang terdaftar di yurisdiksi dan beroperasi dalam wilayah mereka.

Membuat komitmen kebijakan artinya ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh manajemen level teratas suatu entitas bisnis yang berisi komitmen untuk menerapkan upaya-upaya penghormatan HAM yang relevan dengan operasi bisnis mereka, dimaklumkan kepada publik dan dilatihkan pada seluruh jajaran personil entitas bisnis sampai tingkat terbawah. Di Indonesia, beberapa entitas bisnis yang telah mendekati diri pada instrumen-instrumen HAM dan Bisnis internasional, termasuk mempunyai komitmen kebijakan, diantara adalah :

1. PT Freeport Indonesia; rujukan komitmen kebijakan mereka adalah Voluntary Principles on Security and Human Rights (VPSHR) dan Asas-asas Pembangunan Berkelanjutan ICM. Pihak yang mengawasi program HAM mereka adalah Gabrielle Kirk McDonald, yang pernah bertugas pada The Iran-United States Claims Tribunal dan pernah menjadi presiden dari Pengadilan Kriminal Internasional untuk negara yang dulu dikenal sebagai Yugoslavia. Hakim tersebut bertugas sebagai Konselor Khusus untuk HAM serta Direktur Advisor pada Dewan Freeport-McMoRan Copper & Gold Inc.⁷³
2. PT Wilmar International; rujukan komitmen kebijakan dan kerangka kerja HAM mereka adalah UDHR, dan Hak-Hak Semua pekerja termasuk Pekerja Kontrak, Pekerja Sementara dan Pekerja Migran. Kerangka kerja mereka berfokus pada (1) Hak-hak Pekerja, dan (2) Hak-hak Masyarakat Adat dan Warga. Dokumen Kerangka Kerja HAM Wilmar Internasional itu diterbitkan pada 1 Mei 2019.⁷⁴
3. PT SMART Tbk; Di tahun 2018 entitas bisnis induk mereka yakni Golden Agri-Resources Ltd menandatangani Global Compact PBB. Dengan demikian, rujukan yang dipergunakan adalah United Nations Global Compact (UNGC) dan standar pelaporannya menggunakan Global Reporting Initiative (GRI) Standards Reporting Guidelines (Core Option). Upaya untuk mengadaptasi diri dengan UNGPs tidak dilakukan pada tataran kebijakan melainkan pada tataran praktis dengan melakukan pelatihan-pelatihan kepada para pemasoknya yang mencakup pelatihan tentang ketenagakerjaan dan *traceability to plantation*.⁷⁵
4. PT The Nielsen Indonesia Company; Instrumen yang dipergunakan adalah Kode Etik Koalisi Kewargaan Industri Elektronik (EICC) dan UNGPs. Ketentuan dalam Kode Etik berasal dari standar hak asasi internasional utama yang meliputi Deklarasi Organisasi Buruh Internasional tentang Prinsip-prinsip dan Hak-hak Mendasar di

⁷³ Lihat <https://ptfi.co.id/id/the-principle-of-the-voluntary-for-security-and-human-rights>; <https://ptfi.co.id/id/company-policies>; <https://ptfi.co.id/id/a-human-rights-approach>, diakses 11 Januari 2021

⁷⁴ Lihat https://www.wilmar-international.com/docs/default-source/default-document-library/sustainability/policies/sustainability-policies---translated/wilmar-human-rights-framework---bahasa-indonesia.pdf?sfvrsn=bdfc1db_2, diakses 3 Desember 2019

⁷⁵ Lihat dalam <https://www.smart-tbk.com/berkelanjutan/standar-sertifikasi/ungc/>; <https://www.smart-tbk.com/smart-spot-medan-bahas-hak-asasi-manusia-dalam-bisnis-dan-ketenagakerjaan/>; and, <https://www.smart-tbk.com/memastikan-kemamputelusuran-dan-praktik-ketenagakerjaan-yang-bertanggung-jawab-bersama-pemasok-gar-dalam-acara-smart-seed/>, diakses 3 Desember 2019

Tempat Kerja dan UDHR. Salah satu komitmen kebijakan yang dikeluarkan adalah Kode Etik Pemasok Nielsen pada Desember 2016.⁷⁶

Dalam kaitannya dengan uji tuntas, ruang lingkup substantif dari proses uji tuntas tentang masalah ketenagakerjaan cukup luas yaitu hak-hak dalam UDHR, ICESCR, ICCPR dan Deklarasi ILO tentang Prinsip dan Hak Fundamental di Tempat Kerja. Secara keseluruhan, fondasi minimum itu akan menyiratkan penerapan uji tuntas yang luas dan mendalam. Itu pun hanya memuat sebagian dari penerapan hak lain yang lebih besar, misalnya hak masyarakat adat⁷⁷, minoritas atau perempuan. Mengingat bahwa Indonesia juga telah meratifikasi sejumlah instrumen tersebut, uji tuntas terkait dengan masalah ketenagakerjaan menjadi semakin kompleks.

Sesungguhnya, dengan penerapan uji tuntas, perubahan perilaku entitas bisnis dapat menghilangkan potensi risiko dari dampak langsung tindakan mereka yang tidak menghormati HAM. Tetapi ketika dampak tidak langsung terlibat, entitas bisnis utama (*holding business entity*) akan berhadapan dengan pilihan antara memutuskan hubungan bisnisnya atau turut mengubah perilaku entitas bisnis pasokannya. Dengan kata lain, Prinsip UNGPs No.13 dan 19 belum cukup memperhitungkan derajat kedekatan yang berbeda antar entitas bisnis di sepanjang rantai pasokan. Upaya entitas bisnis utama untuk mencoba memengaruhi perilaku biasanya lebih sulit (karena mungkin memerlukan biaya lebih tinggi) daripada memutuskan hubungan dengan entitas lain. Jika langkah memutuskan hubungan yang diambil, apa yang terjadi pada para pekerja yang terkena dampak hilangnya bisnis ini? Hasil uji tuntas holding terhadap kondisi kerja yang buruk di pemasoknya mungkin berakibat pemutusan kontrak dan pada akhirnya para buruh yang akan membayar harga dengan kehilangan pekerjaan. Di sini, elemen remediasi UNGPs harus lebih selaras dengan proses uji tuntas. Pencegahan yang lebih memadai akan menghilangkan kebutuhan untuk mitigasi.

Di Indonesia, salah satu upaya yang pernah dilakukan untuk memeriksa pemajuan penghormatan HAM buruh dilakukan oleh *Open Society Foundation* dan *Foundation for International Human Rights Reporting Standards* (FIHRRST). FIHRRST sebagai organisasi masyarakat sipil untuk pemajuan entitas bisnis

⁷⁶

Lihat

https://www.nielsen.com/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/NielsenSupplierCodeofConductv2_Indonesian-1.pdf, diakses 30 September 2019

⁷⁷ Hingga kini Indonesia belum meratifikasi Kovenan ILO No.169 Tahun 1989 meski tahun 1999 pernah diusulkan oleh Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia agar diratifikasi oleh pemerintah.

pertambangan memberi penghargaan *Pioneering Rank Award* kepada PT. Bumi Resources Tbk (PT BUMI). Entitas bisnis pertambangan itu dinilai atas keberhasilannya dalam Sistem Manajemen Hak Asasi Manusia, Isu-Isu Hak Asasi Manusia Utama, dan Pelaporan Unjuk Kerja Hak Asasi Manusia. Dari 100 entitas bisnis publik besar di Indonesia, PT BUMI menempati peringkat teratas. Menurut FIHRRST, PT BUMI dinilai telah mengembangkan prosedur uji tuntas hak asasi manusia sebagaimana dipersyaratkan oleh UNGPs. Penilaian dan pemberian penghargaan tersebut dilakukan FIHRRST untuk mendorong agar entitas bisnis-perusahaan di bidang ekstraktif menghormati prinsip-prinsip UNGPs.⁷⁸ Dalam Studi Laporan Keberlanjutan Entitas bisnis Publik di Indonesia 2019, kriteria dimensi kinerja sosial dalam pemeringkatan Laporan Keberlanjutan Entitas bisnis Publik di Indonesia mencakup⁷⁹ :

- a. Kesetaraan Kesempatan Bekerja yang mencakup komitmen entitas bisnis terhadap penghapusan tenaga kerja paksa dan tenaga kerja anak. Komitmen tersebut diwujudkan sebagian entitas bisnis melalui keseimbangan komposisi karyawan baik di tingkat manajemen maupun tingkat staf berdasarkan gender dan usia;
- b. Persentase Upah terhadap Upah Minimum Regional yang mencakup gender sebagai upaya untuk mengukur pendekatan entitas bisnis dalam melaksanakan komitmen kesetaraan kesempatan bekerja;
- c. Lingkungan Kerja yang Layak dan Aman yang mencakup persentase klausa kesehatan dan keselamatan kerja pada perjanjian kerja dan peraturan entitas bisnis termasuk di dalamnya identifikasi risiko terkait kesehatan dan keselamatan kerja bagi karyawan yang bekerja di area yang memiliki risiko tinggi;
- d. Pengembangan Kompetensi yang mencakup peningkatan keterampilan karyawan terkait pekerjaan yang mereka lakukan dan pelatihan bagi karyawan yang akan memasuki masa pensiun; dan
- e. Mekanisme Pengaduan Masyarakat yang mencakup keluhan terhadap ketidaksesuaian kinerja operasional entitas bisnis, dengan mengedepankan asas keabsahan, dapat diakses oleh pihak yang mengadukan, jangka waktu penanganan keluhan yang jelas, adil, transparan, dan berorientasi pada pemecahan masalah.

⁷⁸ BUMN Raih Entitas bisnis Terbaik dan Peduli HAM, 25 Juli 2019, dalam <https://www.cnbcindonesia.com/market/20190725182252-17-87673/bumi-raih-entitas-bisnis-terbaik-dan-peduli-ham>, diakses 27 Oktober 2019

⁷⁹ FIHRRST dan PT AJA Sertifikasi Indonesia. Studi Laporan Keberlanjutan Entitas bisnis Publik di Indonesia 2019, Jakarta, 2020, hal.38-39, dalam <https://www.fihrrst.org/launch-of-the-study-of-2019-sustainability-reports-of-public-companies-in-indonesia>, diakses 14 Januari 2021

Dalam laporan itu pula disebutkan bahwa 92% Laporan Keberlanjutan Entitas bisnis telah mempertimbangkan masukan dari pemangku kepentingan entitas bisnis dalam menentukan topik material yang akan dilaporkan dalam Laporan Keberlanjutan.⁸⁰

Telah disebutkan pada bagian III.6 bahwa ranah hak-hak perburuhan merupakan lokasi di dalam mana negara, bisnis dan HAM sangat erat berkaitan. Persis pada keterkaitan erat ketiganya maka disitu pula meletak kompleksitas yang akan dihadapi oleh entitas bisnis ketika melakukan uji tuntas. Kompleksitas itu muncul karena, sebagai fondasi minimum, ruang lingkup substantif (hak-hak dalam UDHR, ICESCR, ICCPR dan empat bidang yang dicakup oleh Deklarasi ILO tentang Prinsip dan Hak Fundamental di Tempat Kerja) dari proses uji tuntas tentang masalah ketenagakerjaan jadi cukup luas dan mendalam seperti diilustrasikan berikut ini.

Meskipun secara nalar umum sering disebutkan bahwa buruh adalah salah satu pemangku kepentingan, namun mereka bukan pemangku kepentingan⁸¹ dalam pengertian yang sama dengan investor atau masyarakat umum yang berada di luar proses produksi nilai tambah. Misalnya, dalam hal K3 di entitas bisnis pemasok pada sektor pertambangan mineral, ada kontradiksi di mana buruh dihadapkan pada pilihan yang saling bertentangan antara mengikuti prosedur K3 dan memenuhi kuota produksi dalam waktu yang telah ditentukan. Berdasarkan doktrin hukum *superior respondeat*⁸², entitas bisnis bertanggung jawab jika terjadi kecelakaan. Tetapi seringkali buruh yang dipersalahkan lalu kehilangan pekerjaannya meski hak atas lingkungan kerja

⁸⁰ FIHRRST dan PT AJA Sertifikasi Indonesia, 2020, *ibid.*, hal.47

⁸¹ Locke, Richard M. *The Promise and Limits of Private Power : Promoting Labor Standards in a Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, hal. 171-181

⁸² Sebagai badan hukum, entitas bisnis dapat dituntut dan dimintakan pertanggungjawabannya atas tindakan kelalaian yang dilakukan baik oleh pemasok yang merugikan atau buruh-buruhnya berdasarkan doktrin pembenaran tentang pembebanan pertanggungjawaban korporasi (*superior respondeat*). Di dalam doktrin ini mengandung makna bahwa entitas bisnis bertanggung atas tindakan-tindakan para buruh yang menjadi tanggung jawabnya, termasuk tindakan-tindakan yang menyebabkan kerugian bagi orang lain. Doktrin itu merupakan jaminan bahwa ganti rugi diberikan/dibayarkan kepada korban yang menderita kerugian akibat kelalaian pemberi pelayanan. Jadi sebenarnya doktrin ini menghendaki sikap kehati-hatian dari entitas bisnis yang mempekerjakan buruh-buruhnya. Doktrin ini secara tersurat sudah dicakup dalam pasal 1366 KUHPerdata yaitu: "*setiap orang* (dalam statusnya sebagai legal person. ditambahkan) *bertanggungjawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya.*" Romadhoni, Hanifah and Suryono, Arief. *Pertanggungjawaban Perdata Rumah Sakit Dalam Hal Penolakan Pasien Miskin Pada Keadaan Gawat Darurat*, *Jurnal Privat Law*, Vol.VI, No.2, Juli-Desember 2018, hal.229. Lihat pula <https://www.britannica.com/topic/respondeat-superior>, diakses 3 Juni 2020

yang aman tidak dihormati karena tekanan produksi.⁸³ Demikian pula, buruh dipaksa menahan diri untuk tidak mengeluh tentang kondisi K3 yang buruk karena takut bahwa upaya memperbaikinya akan meningkatkan biaya produksi dan mungkin akan membahayakan pekerjaannya. Hal itu belum lagi ditambah oleh kemungkinan balas dendam langsung dari entitas bisnis terhadap individu buruh yang mengeluh. Kompleksitas uji tuntas dapat ditambah lagi dengan persoalan hak-hak kolektif dan keterwakilan dalam UU No.13 Tahun 2003 menimbulkan pertanyaan yang melampaui HAM individual. Terkait dengan hak-hak kolektif buruh dan serikatnya, model uji tuntas sejauh ini belum membuktikan cara menjamin hak untuk berorganisasi dan berunding secara kolektif. Persis berhadapan dengan kompleksitas itu pula dapat kita pahami, misalnya, mengapa kriteria dimensi kinerja sosial yang digunakan dalam Studi Laporan Keberlanjutan Entitas bisnis Publik di Indonesia 2019 oleh FIIHRRST hanya mencakup jumlah indikator yang sangat terbatas.

Juga ada kontradiksi bahwa penilaian uji tuntas hak asasi manusia mungkin tidak sesuai dengan tujuan maksimalisasi keuntungan oleh entitas bisnis, terutama karena dasar dari hukum kinerja entitas bisnis dan strukturnya tetap *“berakar pada prioritas peningkatan nilai pemegang saham”*.⁸⁴ Oleh karena itu, secara khusus, entitas bisnis mungkin tidak akan membiarkan buruh merangkul haknya untuk membentuk serikat secara independen sebagian karena pelaksanaan hak-hak itu berpotensi melemahkan kontrol entitas bisnis utama atas rantai pasokan.⁸⁵ Persoalan ini diuraikan secara lebih lanjut dalam bagian IV.3.8.

Permasalahan lainnya yaitu di dalam Komentar Prinsip No.21 termuat bahwa pelaporan bisnis harus mencakup *“indikator mengenai bagaimana entitas bisnis mengidentifikasi dan menangani dampak buruk terhadap HAM.”* Jalan keluar yang paling mungkin dicari oleh entitas bisnis yaitu dengan mencari indikator-indikator yang sudah ada lewat kuantifikasi terhadap beberapa isu ketenagakerjaan. Namun di sana selalu ada risiko terjebak pada reduksionisme yaitu ketika indikator-indikator itu tidak lagi menjadi cerminan yang mewakili

⁸³ Pada pertengahan September 2016, terjadi kecelakaan kerja di departemen feronikel PT SMI di Morowali. Salah satu buruh mengalami luka bakar di wajahnya karena kesalahan teknis. Pihak entitas bisnis lantas menuduh kesalahan itu karena kelalaian foreman dan semua anggotanya. Sehingga biaya perawatan dipotong dari gaji satu kelompok itu di departemen logistik. Adriansa Manu, Kondisi dan Dinamika Buruh Tambang Morowali, 20 Januari 2017, dalam <https://ytm.or.id/kondisi-dan-dinamika-buruh-tambang-morowali/>, diakses 3 September 2019, 16.57 bbw

⁸⁴ Muchlinski, Peter. 2012, loc.cit., hal.157

⁸⁵ Trebilcock, Anne. Due Diligence on Labour Issues—Opportunities and Limits of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, in Blackett, Adelle and Trebilcock, Anne (ed.). Research Handbook on Transnational Labour Law, Edward Elgar Publ., Cheltenham, UK, 2015, hal. 103

hak sehingga gagasan tentang hak itu sendiri menyusut karena hilangnya konteks dan nuansa yang menyertai hak-hak itu. Sebuah kajian di Afrika Selatan menemukan bahwa prediktor kunci dari uji tuntas HAM antara lain adalah komitmen kepemimpinan yang eksplisit di dalam entitas bisnis, peran penting yang dimainkan oleh regulasi-regulasi pemerintah, dan aturan-aturan di bursa saham.⁸⁶ Juga tidak kalah penting adalah partisipasi oleh orang / komunitas yang terkena dampak. Sayangnya, beberapa regulasi saham seperti UU No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan UU No.8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal serta PP No.72 Tahun 2016 tentang Perubahan PP No.44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penataan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas belum memuat klausul-klausul pengaturan tentang penghormatan HAM yang harus dilakukan oleh entitas bisnis, termasuk persyaratan uji tuntas HAM.

Namun untuk membangun optimisme, kiranya dapat disebutkan bahwa Panduan PBB untuk Mengintegrasikan Hak Asasi Manusia ke dalam Manajemen Bisnis⁸⁷ telah menetapkan serangkaian proses untuk menempatkan pertimbangan HAM dalam standar praktik bisnis mulai dari mengembangkan strategi hingga mengukur dampak, audit, dan pelaporan. Perangkat lain yang dapat dipakai melakukan uji tuntas, khusus di sektor pertambangan mineral, yaitu *Model Supply Chain Policy* yang menjadi lampiran dalam Panduan Uji Tuntas OECD.⁸⁸ Lampiran itu menyarankan cara untuk mengintegrasikan kebijakan ke dalam sistem manajemen sebagai bagian dari kerangka kerja lima langkah dalam konteks pertambangan mineral di daerah konflik. Penekanan dalam panduan tersebut diletakkan pada “*pelanggaran HAM serius*” yang mencakup segala bentuk kerja paksa atau wajib kerja dan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak. Salah satu terobosan pemerintah mengimplementasikan UNGPs dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan RI (KKP). KKP telah mengeluarkan Peraturan Menteri No.35/PERMEN-KP/2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia pada Usaha Perikanan. Misalnya, Pasal 4 Permen KKP No.35

⁸⁶ Hamann, Ralph (et.al). Business and Human Rights in South Africa: An Analysis of Antecedents of Human Rights Due Diligence, Journal of Business Ethics, Vol.87, JSTOR, 2009, hal.453

⁸⁷ Business Leaders Initiative on Human Rights, the Office of the UN High Commissioner for Human Rights and the UN Global Compact. Guide for Integrating Human Rights into Business Management, 2006, dalam <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideHRBusinessen.pdf>, diakses 28 Mei 2019

⁸⁸ OECD. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas:Third Edition, OECD Publishing, Paris, 2016, in <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Due-Diligence-Guidance-Minerals-Edition3.pdf>, diakses 15 Maret 2020. Lihat pula OECD Annex II Risks, dalam <http://www.responsiblemineralsinitiative.org/minerals-due-diligence/issues/oecd-annex-ii-risks/>, diakses 15 Maret 2020

tahun 2015 menyebutkan bahwa setiap entitas bisnis perikanan wajib melaksanakan sistem HAM Perikanan yang meliputi: a. Kebijakan HAM; b. Uji Tuntas HAM; dan c. Pemulihan HAM.

Selain itu upaya pemerintah dan masyarakat sipil untuk mendorong pengaktifan uji tuntas terhadap penghormatan HAM oleh entitas bisnis dilakukan melalui serangkaian kegiatan-kegiatan. Kementerian Hukum dan HAM, misalnya, pada Juli 2020 lalu melakukan Consultation Meeting tentang Indikator Penilaian Resiko Bisnis dan HAM. Dalam pertemuan itu Direktorat Jenderal HAM menyampaikan bahwa pemerintah telah membangun aplikasi penilaian risiko HAM untuk sektor bisnis berbasis web guna melakukan uji tuntas dan uji tuntas berbasis aplikasi berbasis web masih bersifat sukarela.⁸⁹ April 2019, sejumlah aktivis LSM Jawa, Sumatera, Sulawesi dan Kalimantan melakukan pelatihan Due Diligence Hak Asasi Manusia Sektor Perkebunan. Pemilihan daerah tersebut didasarkan pada karakteristik wilayah-wilayah yang merupakan lokasi sejumlah besar industri perkebunan Kelapa Sawit.⁹⁰ Selain itu, sosialisasi tentang uji tuntas dalam kerangka UNGPs juga pernah dilakukan oleh pemerintah kepada para pengacara pada September 2017 lalu.⁹¹ Selama ini uji tuntas oleh para konsultan hukum baru sebatas *legal due diligence* (LDD) untuk kepentingan pengambilan keputusan investasi seperti akuisisi, merger, maupun melepas saham perdana kepada publik atau IPO. Sementara di tingkat global, International Bar Association (IBA) telah menerbitkan panduan bagi konsultan hukum yang diminta membantu entitas bisnis menjalankan uji tuntas sesuai amanat UNGPs.

III.6.3 Mekanisme Pemulihan Hak-Hak Buruh di Sektor Pertambangan Mineral Logam

Sebagai pemangku kewajiban, negara harus memastikan penerapan mekanisme pemulihan efektif. Demikian pula, ketika suatu entitas bisnis menyediakan pemulihan dalam kasus-kasus operasi bisnis telah menyebabkan atau berkontribusi terhadap dampak yang merugikan. Mekanisme pemulihan tersebut harus efektif baik dari segi proses maupun hasil. Dalam kerangka itu,

⁸⁹ Lihat <http://bapassolo.kemenumham.go.id/berita-utama/uji-tuntas-ham-due-diligence-bagi-entitas-bisnis-entitas-bisnis-dalam-pengarusutamaan-bisnis-ham>, diakses 23 Oktober 2020

⁹⁰ Lihat 22 Aktivis LSM Mengikuti Pelatihan Uji Tuntas HAM Sektor Bisnis Perkebunan, 18 April 2019, dalam <https://konsillsm.or.id/2019/04/18/22-aktivis-lsm-mengikuti-pelatihan-uji-tuntas-ham-sektor-bisnis-perkebunan/>, diakses 13 Juli 2020

⁹¹ Uji Tuntas Rasa Global dan Nasional, 16 September 2017, dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59bb8c7e44685/uji-tuntas-rasa-global-dan-nasional/>, diakses 20 Maret 2020

UNGPs secara garis besar membagi akses terhadap pemulihan HAM menjadi tiga yaitu melalui mekanisme hukum berbasis negara (*state-based judicial mechanism*), mekanisme non-hukum berbasis negara (*state-based non-judicial mechanism*) dan mekanismen pengaduan non-negara (*nonstate-based grievance mechanism*). Ketiga akses pemulihan HAM itu harus berpusat, atau memprioritaskan sudut pandang korban pelanggaran HAM, khususnya yang dilakukan oleh entitas bisnis. Seperti telah diulas di bagian III.4 di atas, sembilan langkah dan persyaratan dalam memprioritaskan sudut pandang korban berarti turut menempatkan pemegang hak dalam akses ke pemulihan yang efektif ke dalam pusat diskursus pemulihan.

Merujuk pada uraian pada bagian sebelumnya, beberapa regulasi dan kelembagaan yang diorientasikan untuk memulihkan hak telah dibentuk baik oleh pemerintah maupun oleh entitas bisnis. Rangkuman dalam tabel berikut memperlihatkan beberapa lembaga dan pasal-pasal dalam regulasi yang mendekati persyaratan seperti dimandatkan dalam UNGPs.

Tabel.14
Klasifikasi Penyelesaian Sengketa dan Pemulihan

Mekanisme Pemulihan UNGPs	Jalur	Regulasi	Tentang	Ayat	Kelembagaan
State-based judicial mechanism	Peradilan	UU No.39 Tahun 1999	Hak Asasi Manusia	Pasal 104 Ayat (1)	Pengadilan HAM
		UU No.26 Tahun 2000	Pengadilan HAM	Pasal 35	Pengadilan HAM
		UU No.2 Tahun 2004	Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial	Pasal 1 Nomor (17) Pasal 81-112	Pengadilan Hubungan Industrial

		UU No.4 tahun 2009	Pertambangan Mineral dan Batubara	Pasal 145 Ayat (1); Pasal 154	Pengadilan Umum
		UU No.7 tahun 2012	Penanganan Konflik Sosial	Pasal 43 Ayat (3), Pasal 46 Ayat (4)	Pengadilan Umum
		UU No.31 Tahun 2014	Perlindungan Saksi dan Korban	Pasal 7 Ayat (2); Pasal 7A Ayat (3),(4) dan (5)	Pengadilan HAM; LPSK
state-based non-judicial mechanism	Arbitrase	UU No.4 tahun 2009	Pertambangan Mineral dan Batubara	Pasal 154	Pengadilan Umum
	Konsiliasi	UU No.2 Tahun 2004	Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial	Bagian Ketiga	Dinas Ketenagakerjaan Pemerintah Daerah
	Mediasi			Bagian Kedua	
	Musyawarah untuk mufakat	UU No.7 Tahun 2012	Penanganan Konflik Sosial	Pasal 42-51	Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Elit Masyarakat
	Rehabilitasi			Pasal 38 Ayat (2) Huruf (i)	Pemerintah Daerah
			Permen ESDM No.40 Tahun 2015	Pedoman Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Di Lingkungan Kemen ESDM	Pasal 21 Ayat (1); Pasal 24 Ayat

nonstate-based grievance mechanism	Rekonsiliasi	UU No.7 Tahun 2012	Penanganan Konflik Sosial	Pasal 41	Lembaga Adat dan Lembaga Sosial
------------------------------------	--------------	--------------------	---------------------------	----------	---------------------------------

Note : Daftar ini dapat bertambah, hanya mencakup pasal-pasal yang relevan dengan perubahan dan belum mencakup keseluruhan mekanisme pemulihan di aspek lainnya seperti lingkungan hidup dan agraria

Sumber : Ayu Kholifah, 2020. Diolah

Pada lokasi-lokasi tambang mineral dimana para buruh direkrut dari lokasi wilayah pertambangan seperti di IMIP Morowali-Sulawesi Tengah, kasus-kasus pelanggaran hak-hak buruh seringkali beririsan dengan konflik agraria yang telah ada mendahului kegiatan pembukaan suatu wilayah usaha pertambangan.⁹² Sejauh ini belum ada mekanisme pemulihan yang disediakan untuk mengatasi dua lapis persoalan tersebut. Menurut Agung Wardana dari Hukum Lingkungan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, ketika terjadi konflik entitas bisnis pertambangan dengan masyarakat, termasuk buruh, maka satu-satunya ketentuan yang akan dirujuk adalah Pasal 145 UU No.4 Tahun 2009.

Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa “Masyarakat yang terkena dampak langsung dari kegiatan usaha pertambangan berhak: [a] memperoleh ganti rugi yang layak akibat dari kesalahan dalam pengusahaan kegiatan Pertambangan [...]; [b] mengajukan gugatan melalui pengadilan kerugian akibat pengusahaan pertambangan yang menyalahi aturan.” Dengan rumusan pasal tersebut, terdapat upaya mereduksi konflik masyarakat dengan entitas bisnis tambang yang semata sebagai konflik keperdataan, tujuan akhirnya ganti rugi.⁹³ Padahal, konflik pertambangan seringkali juga muncul dari pertentangan nilai dan perbedaan cara pandang melihat ekologi dunia, termasuk dunia kerja.

Ketika terjadi kasus perdata, dengan norma Pasal 145, jelas ada kesulitan mendasar yang dihadapi masyarakat dalam memperoleh ganti rugi. Pada umumnya masyarakat tidak memiliki pengetahuan tentang proses bisnis pertambangan harus menanggung beban pembuktian, kerugian mereka timbul akibat kesalahan bisnis tersebut. Selain itu, persyaratan tentang “akibat dari kesalahan dalam pengusahaan kegiatan Pertambangan” untuk dapat memperoleh ganti rugi menunjukkan bahwa tanggung jawab ketat (*strict*

⁹² Dokumentasi lengkap dapat dilihat, misalnya, dalam Andika. “Booming Nikel, MP3EI, dan Pembentukan Kelas Pekerja: studi perubahan tata guna lahan dan pembentukan kelas di Kabupaten Morowali”. Working Paper Sajogyo Institute No.19, Sajogyo Institute, Bogor, 2014.

⁹³ Hilangnya Partisipasi Masyarakat pada Perubahan UU Minerba, 19 Juni 2020, dalam <https://www.mongabay.co.id/2020/06/19/hilangnya-partisipasi-masyarakat-pada-perubahan-uu-minerba/>, diakses 25 Juni 2019

liability) tidak dapat digunakan dalam konteks konflik pertambangan. *Strict liability* yang mensyaratkan tanggung jawab tanpa kesalahan telah lama menghantui entitas bisnis berskala besar bukan hanya di sektor pertambangan tapi juga sektor kehutanan dan sektor perkebunan. Misalnya, pada 2017, Gabungan Pengusaha Kepala Sawit [GAPKI] dan Asosiasi Penguasaha Hutan [APHI] mengajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi untuk melucuti *strict liability*.

Pada Pasal 145 Ayat (1) Huruf (b), pilihan selanjutnya bagi para korban adalah mengajukan gugatan pengadilan. Pada titik ini, pembuat undang-undang berasumsi bahwa pengadilan merupakan forum netral yang akan memutuskan berdasarkan fakta, prinsip, dan peraturan perundang-undangan. Faktanya, pengadilan merupakan arena pertarungan ketika putusan hakim seringkali dipengaruhi dan ditentukan oleh seberapa besar kekuasaan, baik kuasa kapital dan/atau kuasa massa, digelar oleh para pihak yang berkonflik. Hal itu belum memperhitungkan paradigma hakim atas perkara. Sejauh ini, banyak pengalaman kelompok-kelompok masyarakat seperti buruh, tani, adat, nelayan, perempuan dan lain sebagainya lebih sering memperlihatkan bagaimana pengadilan tidak mampu menjalankan alasan adanya (*raison d'être*) lembaga tersebut sebagai benteng keadilan. Terutama ketika konflik terjadi antara masyarakat, entitas bisnis korporasi, dan negara.

Bab IV

Kesenjangan Tata Kelola Hak-Hak Buruh Pada Sektor Pertambangan Mineral di Indonesia

IV.1. Pendahuluan

Nomenklatur ‘tata kelola pemerintahan yang baik’ merupakan istilah yang tumbuh dan berkembang sejak diperkenalkan oleh Bank Dunia pada 1992. Utamanya, asal penanda penggunaan konsep tata kelola dalam konteks ini diawali oleh sebuah publikasi tahun 1992 oleh James N. Rosenau dan Ernst-Otto Czempiel berjudul ‘*Governance without Government: Order and Change in World Politics*’. Publikasi itu memicu keprihatinan luas dengan isu-isu tata kelola global yang dalam kajian Hubungan Internasional dikenal dengan Teori Rezim Internasional. Sejak saat itu hampir semua negara dalam tata hubungan internasional, termasuk Indonesia, perlahan dikondisikan untuk melakukan penerapan konsep tata kelola yang baik dalam mengoperasikan pemerintahan.

Didorongnya penerapan tata kelola yang baik oleh beragam organisasi masyarakat politis, yaitu negara, dan organisasi bisnis ditujukan untuk memastikan bahwa organisasi publik berada pada posisi yang tepat dalam menanggapi lingkungan eksternal yang terus berubah. Perkembangan teknologi komunikasi menciptakan era informasi yang telah mengubah dunia. Agar organisasi publik dapat bertahan dan mampu mencapai pemenuhan misi dan mencapai visinya maka harus ada suatu sistem untuk membantu organisasi mengidentifikasi perubahan baik di lingkungan eksternal dan kecenderungan-kecenderungan yang muncul.

Proses memahami dunia yang sedang berubah tidak terjadi secara kebetulan. Hal ini membutuhkan kepemimpinan, komitmen, dan sumber daya dari badan pengelola populasi yaitu negara untuk membangun dan

memelihara sistem semacam itu di dalam organisasinya. Perubahan umumnya tidak terjadi dalam semalam dan negara, sebagai pemimpin tertinggi dari sebuah organisasi, harus mengambil tanggung jawab utama untuk kegiatan ini. Dalam perkembangannya, konsep tata kelola kemudian didorong lebih lanjut untuk mengakomodir persoalan HAM yang banyak muncul di berbagai belahan dunia.

Dalam praktiknya, tata kelola yang baik dan penegakan pemenuhan HAM tidak selalu berjalan saling mendukung dan tidak otomatis terdapat hubungan positif antar keduanya.⁹⁴ Di bidang pemerintahan masih terjadi kualitas pelayanan yang tidak memadai sehingga membuka peluang maupun pembiaran terjadinya banyak pelanggaran HAM, termasuk dalam proyek vital negara yang disebut bisnis pertambangan. Hal itu menunjukkan adanya relasi praktik dan konsep yang tidak kongruen dalam tata kelola sehingga terjadi kesenjangan dengan norma-norma HAM. Bagian ini didedikasikan khusus untuk memuat uraian tentang kesenjangan tata kelola tersebut, baik dalam pengertian kesenjangan implementasi⁹⁵ tata kelola di tingkat substansi hukum dengan praktek maupun di tingkat kelembagaan. Perbedaan bagian ini dengan bab 3 sebelumnya yaitu, jika pada bab 3 yang dikaji adalah kebijakan hukum nasional dengan prinsip-prinsip UNGPs, maka di bab ini, kesenjangan ditakar dengan mengkaji implementasi antara kebijakan dengan praktiknya dalam kerangka instrumen hukum nasional.

Dalam mengurai tentang tata kelola pertambangan mineral, mengidentifikasi pemangku kepentingan yang mencakup beragam unsur dari pemerintah, entitas bisnis pertambangan dan buruh sebagai unsur dari masyarakat adalah yang pertama dilakukan pada bagian ini. Identifikasi pemangku kepentingan dilakukan dengan memeriksa regulasi-regulasi setingkat undang-undang hingga peraturan menteri yang menyebutkan secara eksplisit pihak yang dicakup oleh regulasi tersebut. Para pemangku kepentingan ini selalu dapat ditemukan dalam siklus industri pertambangan mineral mulai dari fase perizinan (IUP, IUPK dan IPR) usaha kegiatan pertambangan, eksplorasi pertambangan (tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk menjajaki tentang lokasi, bentuk, dimensi, sebaran dan

⁹⁴ Mengenai pengantar dan pemetaan hubungan keduanya dapat dilihat dalam Mostafavi, Masoomeh. *Relationship between Good Governance and Human rights*, 27 Agustus 2012, dalam https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2136129, diakses 19 Maret 2021, 00.36 bbwi

⁹⁵ Dengan implementasi berarti menerapkan standar-standar HAM. Hal itu berarti juga menyangkut hukum, lembaga, dan prosedur untuk mengubah cita-cita normatif menjadi kenyataan praktis; termasuk menyoroti sikap pejabat, masyarakat sipil, dan entitas bisnis pada umumnya dalam mendukung/tidak mendukung pemenuhan hak.

kualitas bahan galian serta informasi mengenai lingkungan sosial dan lingkungan hidup), dan operasi produksi pertambangan. Posisi kesenjangan tata kelola dan pelanggaran HAM terhadap buruh dalam konteks kajian ini sebagian besar berada dalam fase proses operasi produksi.

Tabel.15.
Skema Pemangku Kepentingan Dalam Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Logam

Pemangku Kepentingan	Garis Besar Fase Usaha Pertambangan					
	Perizinan			Eksplorasi	Operasi Produksi	Pascatambang
	Wilayah Pertambangan dan Wilayah Usaha Pertambangan	Wilayah Izin Usaha Pertambangan	Izin Usaha Pertambangan			
Pemerintah Indonesia	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPR 2. DPRD Provinsi, 3. Menteri ESDM, 4. Menteri Kelautan dan Perikanan, 5. Kementerian Perhubungan Dirjen Perhubungan Laut, 6. Gubernur, 7. Lembaga riset negara dan/atau lembaga riset daerah seperti : Badan Informasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menteri ESDM, c.q Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara 2. Gubernur, 3. Lembaga riset negara dan/atau lembaga riset daerah seperti Badan Informasi Geospasial, Badan Geologi, Badan Pertanahan Nasional (BPN), 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menteri ESDM, c.q Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara 2. Menteri Keuangan c.q Dirjen Perpajakan, 3. Menteri Lingk.Hidup dan Kehutanan, 4. Badan Kordinasi Penanaman Modal (BKPM), 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menteri ESDM, c.q Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara 2. Menteri Keuangan c.q Dirjen Perpajakan, 3. Menteri Lingk.Hidup dan Kehutanan, 4. Menteri Ketenagakerjaan, 5. Gubernur 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menteri ESDM, c.q Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara 2. Menteri Keuangan c.q Dirjen Perpajakan, 3. Menteri Lingk.Hidup dan Kehutanan, 4. Menteri Ketenagakerjaan, 5. Menteri Perindustrian, 6. Gubernur 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menteri ESDM, c.q Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, Direktur Teknik dan Lingkungan Minerba 2. Menteri Keuangan c.q Dirjen Perpajakan, 3. Menteri Lingk.Hidup dan Kehutanan, 4. Menteri Ketenagakerjaan, 5. Gubernur,

	<p>Geospasial, Badan Geologi, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN), dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)</p> <p>8. Badan Tenaga Atom Nasional</p>	<p>Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN), dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)</p>	<p>5. Gubernur</p> <p>Untuk izin-izin seperti IUP Eksplorasi, IUP Operasi Produksi / Khusus (IUP OP/K)</p> <p>Pengolahan dan Pemurnian, Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, Izin Usaha Penunjang Migas, dan Izin Usaha Jasa Penambangan</p>			<p>6. Bank-bank pemerintah,</p>
<p>Lembaga Luar Negeri</p>	<p>Penyedia Global Navigation Satellite System (GNSS) : GPS (Amerika Serikat), GLONASS (Rusia), Galileo (Uni-Eropa), BDS Beidou (Tiongkok), dan QZSS (Jepang).</p>					

Entitas Bisnis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan usaha pemerintah atau swasta; 2. Koperasi; dan 3. Perseorangan (perorangan, PT, CV). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perusahaan induk, mitra kerja, atau afliasinya, 2. Tenaga ahli bidang pertambangan dan/atau geologi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan usaha pemerintah atau swasta; 2. Koperasi; dan 3. Perseorangan (perorangan, PT, CV). <p>Asosiasi Penambang Nikel Indonesia (APNI) ; Asosiasi Perusahaan Industri Pengolahan dan Pemurnian Indonesia (AP3I)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan usaha pemerintah atau swasta; 2. Koperasi; dan 3. Perseorangan (perorangan, PT, CV). Yang telah memegang IUP/K Eksplorasi 4. Usaha Jasa Pertambangan <p>Asosiasi Penambang Nikel Indonesia (APNI) ; Asosiasi Perusahaan Industri Pengolahan dan Pemurnian Indonesia (AP3I)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan usaha pemerintah atau swasta; 2. Koperasi; dan 3. Perseorangan (perorangan, PT, CV). Yang telah memegang IUP/K Operasi Produksi 4. Usaha Jasa Pertambangan <p>Asosiasi Penambang Nikel Indonesia (APNI) ; Asosiasi Perusahaan Industri Pengolahan dan Pemurnian Indonesia (AP3I)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan usaha pemerintah atau swasta; 2. Koperasi; dan 3. Perseorangan (perorangan, PT, CV). Yang telah memegang IUP/K Eksplorasi dan Operasi Produksi 4. Usaha Jasa Pertambangan
Komunitas	Masyarakat di wilayah pertambangan	Masyarakat di wilayah usaha pertambangan	Masyarakat di wilayah izin usaha pertambangan	Masyarakat di wilayah izin usaha pertambangan & buruh	Buruh laki-laki dan perempuan; Serikat buruh	Masyarakat di wilayah izin usaha pertambangan & buruh

Catatan : Berdasarkan UU No.4 Tahun 2009 dan peraturan-peraturan turunannya serta regulasi lain yang terkait

IV.2 Kesenjangan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam UU No.4 Tahun 2009 tentang Minerba dan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah 2014.

Indonesia merupakan negara kesatuan berbentuk Republik yang dipimpin oleh presiden dengan tugasnya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan sebagaimana diatur pada Pasal 4 Ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Presiden dibantu menteri-menteri negara untuk menjalankan sistem penyelenggaraan negara. Setiap menteri membidangi urusan pemerintahan tertentu. Dalam urusan pemerintahan daerah, Indonesia terdiri atas berbagai provinsi yang membawahi kabupaten dan kota dengan pemerintahan daerahnya berdasarkan asas otonomi daerah. Dengan demikian baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah mempunyai pembagian kewenangan untuk menentukan keputusan dan kebijakan sehubungan dengan pengelolaan sumberdaya alam (SDA). Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur berdasarkan Undang-undang No.23 Tahun 2014, yang kemudian beberapa pasalnya diamandemen menjadi UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba), terdapat kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk membuat regulasi daerah dalam mengelola usaha pertambangan di daerahnya. Dalam Pasal 8 Ayat (1) UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba terdapat kewenangan-kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Seturut dengan kacau balaunya tata kelola perizinan yang melahirkan persoalan-persoalan seperti korupsi, tumpang tindih lahan, dan konflik dengan kelompok-kelompok masyarakat yang tinggal di wilayah pertambangan, maka kewenangan-kewenangan pengelolaan usaha pertambangan dipindahkan ke tangan pemerintah provinsi. Pemindehan kewenangan itu dikuatkan dengan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah No.23 Tahun 2014. Di dalam undang-undang tersebut dilakukan reorganisasi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengenai kegiatan pertambangan mineral dan batubara. Menurut undang-undang tersebut, regulator tata kelola pertambangan bukan pada Pemerintah Kabupaten/Kota melainkan Pemerintah Provinsi, yaitu

kewenangan dalam Penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR).

Kekacauan dalam pengelolaan sumber daya alam oleh pemerintah kabupaten/kota membuka ruang bagi korporasi/entitas bisnis pertambangan untuk menanamkan pengaruhnya di tingkat lokal. Terjadinya pengabaian terhadap pemberesan dampak perusakan lingkungan hidup dan masyarakat dimana pertambangan mineral berada merupakan salah satu implikasi dari hubungan entitas bisnis tambang dengan pemerintah lokal. Pun pada saat proses produksi seringkali terjadi pengabaian, bahkan pelanggaran, terhadap hak-hak perburuhan sejak dari masalah kesehatan dan keselamatan kerja (K3), upah, jam kerja, status kerja, hak berserikat, dan hak-hak asasi manusia lainnya yang menjadi kewajiban-kewajiban entitas bisnis dan pemerintah. Segala hal yang terjadi yang berkaitan dengan pelanggaran HAM kepada pemangku kepentingan internal suatu operasi bisnis pertambangan dapat terjadi sejak proses eksplorasi sampai proses pertambangan. Demikian pula yang terjadi terhadap para pemangku kepentingan eksternal dalam proses penyelesaian konflik antara entitas bisnis pertambangan besar dengan komunitas masyarakat di suatu wilayah Pemerintah Kabupaten/Kota.

Tabel.16
Pembagian Kewenangan Bidang Pertambangan Minerba
Berdasarkan UU No.23 Tahun 2014 Pasal 15 Ayat (1) Jo. Lampiran
Huruf (CC) Angka (2)

No	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi
1	Penetapan WP sebagai bagian dari tata ruang wilayah nasional, yang terdiri atas wilayah usaha pertambangan, wilayah pertambangan rakyat, dan wilayah pencadangan negara serta wilayah usaha pertambangan khusus	
2	Penetapan WIUP mineral logam dan batubara serta wilayah izin usaha pertambangan khusus	
3	Penetapan WIUP mineral bukan logam dan batuan lintas Daerah provinsi dan wilayah laut lebih dari 12 mil	Penetapan WIUP mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) Daerah provinsi dan wilayah laut s.d 12 mil

4	<p>Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam, batubara, mineral bukan logam, dan batuan pada:</p> <p>a. Wilayah izin usaha pertambangan yang berada pada wilayah lintas Daerah provinsi;</p> <p>b. Wilayah izin usaha pertambangan yang berbatasan langsung dengan negara lain;</p> <p>c. Wilayah laut lebih dari 12 mil.</p>	<p>a. Penerbitan IUP mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan Daerah yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut;</p> <p>b. Penerbitan IUP mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan Daerah yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.</p>
5	<p>Penerbitan izin usaha pertambangan dalam rangka penanaman modal asing</p>	
6	<p>Pemberian izin usaha pertambangan khusus mineral dan batubara</p>	
7	<p>Pemberian registrasi izin usaha pertambangan dan penetapan jumlah produksi setiap Daerah provinsi untuk komoditas mineral logam dan batubara</p>	
8	<p>Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian yang komoditas tambangnya berasal dari Daerah provinsi lain di luar lokasi fasilitas pengolahan dan pemurnian, atau impor serta dalam rangka penanaman modal asing</p>	<p>Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari 1 (satu) Daerah provinsi</p>
9	<p>Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing yang kegiatan usahanya di seluruh wilayah Indonesia</p>	<p>Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) Daerah provinsi</p>
10	<p>Penetapan harga patoka mineral logam dan batubara</p>	<p>Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan</p>

11	Pengelolaan inspektur tambang dan pejabat pengawas pertambangan	
----	---	--

Dengan ditariknya kewenangan perizinan pertambangan mineral dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi memperlebar jarak kesenjangan tata kelola sektor pertambangan mineral dan batubara. Salah satu bentuk kesenjangan itu antara lain menyangkut pengawasan usaha pertambangan operasi produksi dan pelaku pengawasan operasi produksi.

Jika merujuk pada UU No.4 Tahun 2009 dan peraturan turunan lainnya, aktivitas pertambangan ini diawasi oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang disebut dengan inspektur tambang. Aturan itu dimuat dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (Permen ESDM) No.26 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Kaidah Pertambangan yang Baik dan Pengawasan Pertambangan Mineral dan Batu Bara. Inspektur tambang memiliki wewenang untuk mengawasi tata kelola entitas bisnis pertambangan di masing-masing daerah. Selain itu, mereka juga bertanggung jawab untuk memastikan pengolahan atau pemurnian dilakukan sesuai dengan aturan. Dari segi anggaran, gaji pengawas aktivitas pertambangan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, khususnya Kementerian ESDM. Meski pemerintah daerah diminta berperan dalam menganggarkan dana pemenuhan kebutuhan operasional pengawasan aktivitas pertambangan namun pada kenyataannya tidak semua pemerintah daerah menganggarkan.⁹⁶

Direktorat Teknik dan Lingkungan Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian ESDM menargetkan bahwa dengan asumsi rasio ideal inspektur tambang dan entitas bisnis yang diawasi antara 1:7 hingga 1:5 (tergantung kondisi geografi dan aksesibilitas), maka secara nasional pada periode 2009-2014 Kementerian ESDM sudah memiliki sebanyak 1.000-1.300 inspektur untuk sekitar 5.000-6.500 entitas bisnis tambang yang resmi terdaftar atau IUP CnC (*Clear and Clean*), 74 Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), serta 35 kontrak karya (KK) yang masih berlaku kontraknya⁹⁷, sementara tambang ilegal lebih banyak lagi. Sejak 2009, pemerintah pusat sudah mendidik sebanyak 950 calon inspektur tambang. Dari target 1.000 inspektur tambang pada 2014 untuk ditempatkan di 33 provinsi, 97 kota, dan 471 kabupaten di Indonesia yang tersedia atau diangkat

⁹⁶ ESDM Minta Pemda Anggarkan Dana Pengawasan Aktivitas Tambang, 18 Juli 2019, dalam <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190718144132-85-413280/esdm-minta-pemda-anggarkan-dana-pengawasan-aktivitas-tambang>, diakses 27 November 2019

⁹⁷ Tata Kelola Pertambangan KESDM Perkuat Pengelolaan Inspektur Tambang, 20 Juni 2016, dalam <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/tata-kelola-pertambangan-kesdm-perkuat-pengelolaan-inspektur-tambang>, diakses 4 Oktober 2019

menjadi baru mencapai 77 orang. Dari 77 orang inspektur tambang tersebut, 33 orang ditempatkan di Direktorat Jenderal Minerba Kementerian ESDM dan sisanya di daerah.⁹⁸ Upaya untuk mencapai target tersebut mulai secara serius dilakukan pada 10 Januari 2017 yang ditandai dengan penyerahan 691 Surat Keputusan (SK) alih status PNS inspektur tambang dan inspektur migas dari Pemerintah Provinsi ke Kementerian Energi Sumber Daya Mineral (ESDM) oleh Kepala BKN.⁹⁹ Jumlah PNS dengan jabatan inspektur migas dan tambang yang disetujui totalnya mencapai 1.508 orang. Dari data di atas nampak bahwa secara kuantitas jumlah pengawas aktivitas usaha pertambangan masih jauh dari rasio yang ditargetkan.

Selain persoalan kuantitas, persoalan lain terkait tenaga pengawas pertambangan adalah orientasi kerja para inspektur tambang. Dari banyaknya calon inspektur tambang yang dilatih ternyata justru tidak bekerja menjadi inspektur tambang. Sebenarnya pekerjaan sebagai inspektur tambang lebih bersifat fungsional, namun banyak para tenaga inspektur yang telah dilatih justru lebih tertarik pada pekerjaan bersifat struktural dan bekerja di ruang perkantoran. Selain itu, ketika inspektur yang sudah diangkat lalu ditempatkan di daerah, pemerintah daerah tidak bisa memberikan tunjangan biaya operasional pengawasan aktivitas pertambangan.

Ketika tidak semua pemerintah daerah menganggarkan kebutuhan operasional aktivitas pengawasan, maka pemerintah pusat kemudian turut pula mengambilalih tanggung jawab pengelolaan anggaran, sarana prasarana, serta operasional inspektur tambang maupun pejabat pengawas pertambangan. Masalahnya, pengawasan yang telah diambilalih oleh pemerintah pusat pun ternyata belum dilengkapi fasilitas sarana dan prasarana sehingga pemerintah daerah hanya menyediakan semampu mereka.¹⁰⁰ Padahal pemerintah daerah memiliki keterjangkauan pengawasan lebih kuat dibandingkan pusat karena lokasi yang berdekatan dengan wilayah pertambangan. Misalnya, sebagai pejabat pengawas pertambangan, Kepala Badan Geologi Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Banten, Deri Deriawan menyatakan bahwa untuk Provinsi Banten tercatat hanya ada dua

⁹⁸ Sektor Tambang Dikuasai Mafia, RI Justru Krisis Inspektur Tambang, 30 September 2014, dalam <https://finance.detik.com/energi/d-2704813/sektor-tambang-dikuasai-mafia-ri-justru-krisis-inspektur-tambang>, diakses 4 October 2019

⁹⁹ Siaran Pers Kementerian ESDM No. 00004.Pers/04/SJI/2017 Tanggal 10 Januari 2017 Terima Status Pengalihan 1.058 Inspektur Tambang dan Migas, Menteri ESDM: Kerja Serius dan Atasi Masalah dalam <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/terima-status-pengalihan-1058-inspektur-tambang-dan-migas-menteri-esdm-kerja-serius-dan-atasi-masalah>, diakses 13 November 2019

¹⁰⁰ Peralihan Wewenang ke Pusat Dalam Omnibus Law Minerba Berpotensi Temui Masalah, 24 Februari 2020, dalam <https://industri.kontan.co.id/news/peralihan-wewenang-ke-pusat-dalam-omnibus-law-minerba-berpotensi-temui-masalah>, diakses 20 Juli 2020

inspektur tambang untuk sekitar 200 entitas bisnis. Selain itu, Badan Geologi Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Banten tidak bisa memastikan volume produksi tambang yang dimuat oleh setiap entitas bisnis. Sehingga segala bentuk pengawasan dilakukan hanya mengandalkan laporan administratif sepihak dari entitas bisnis dan tinjauan lapangan seadanya. Penambangan batuan Andesit yang masuk dalam kategori jenis-jenis mineral bukan logam dan batuan dalam skala kecil, pengawas pemerintah provinsi tidak mempunyai kewenangan memantau terus menerus pengukuran secara rinci berapa volume batuan tergalai dan yang dimuat.¹⁰¹

Pada titik ini, rasa memiliki sumber daya alam pertambangan turut tergerus sehingga dapat menguatkan ketidakpedulian dampak terhadap lingkungan. Pengambilalihan beberapa kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota akan membuka kemungkinan dampak buruk tata kelola pertambangan nasional dan perluasan kerusakan alam secara besar-besaran. Pemberian kewenangan kepada pemerintah provinsi sesungguhnya memperpanjang jalur buruh maupun masyarakat yang terkena pelanggaran HAM untuk menyelesaikan masalahnya, sebab peran pemerintah provinsi sesungguhnya adalah peran koordinatif daripada sebagai implementator daerah.

IV.3 Ragam Kesenjangan Tata Kelola Yang Mengarah Pada Penghindaran Perlindungan, Penghomatan dan Pemulihan Pelanggaran HAM Terhadap Buruh Pertambangan Mineral

Banyak studi dan sorotan media massa di Indonesia tentang HAM dan pertambangan mineral umumnya banyak bertemakan masalah dampak konflik komunitas (lokal/adat) dengan entitas bisnis berkaitan dengan perampasan tanah secara paksa, kekerasan ataupun dampak degradasi lingkungan terhadap masyarakat sekitar. Sementara, kajian mengenai dimensi perburuhan di industri pertambangan lebih didominasi oleh diskusi mengenai dampak kegiatan pertambangan mineral terhadap kesehatan dan keselamatan kerja (K3) serta kesesuaian / ketidaksesuaian hukum ketenagakerjaan dengan praktek-prakteknya di pertambangan. Dapat dikatakan masih sedikit kajian mengenai tata kelola ketenagakerjaan yang secara eksplisit menelisik kaitan, konsekuensi, dan dampak antara masalah HAM di perburuhan, situasi-situasi

¹⁰¹ Peralihan Wewenang ke Pusat Dalam Omnibus Law Minerba Berpotensi Temui Masalah, 24 Februari 2020, *ibid*.

sosial-politik yang mempengaruhi masalah perburuhan, dan strategi hukum yang dipakai untuk menangani persoalan perburuhan sehingga kesenjangan tata kelola dijaga untuk mempertahankan posisi kepentingan entitas bisnis usaha pertambangan mineral. Bagian ini hendak menyorot kesenjangan dalam kajian itu.

Singkatnya, bagian berikut menyajikan uraian tentang kesenjangan tata kelola dan ragam bentuk upaya pemerintah atau entitas bisnis pertambangan besar yang mengarah pada penghindaran tanggungjawab entitas bisnis memenuhi hak buruh pertambangan mineral. Uraian dipaparkan berdasarkan klasifikasi hak-hak normatif perburuhan seperti status kerja, waktu kerja, pengupahan, kesehatan dan keselamatan kerja, pemutusan hubungan kerja, dan kebebasan berserikat. Dalam menguraikan, kajian ini tidak menutup kemungkinan terjadinya tumpang tindih, atau lebih tepatnya kaitan, antar masalah di satu hak normatif dengan hak normatif lainnya.

IV.3.1 Tata Kelola Kelembagaan Perburuhan di Tingkat Pemerintahan Daerah

Ragam bentuk tata kelola yang mengarah pada penghindaran perlindungan HAM Perburuhan terletak pada tataran kelembagaan perburuhan di tingkat pemerintahan daerah. Jauh sebelum diundangkannya UU Omnibus Law No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagai sarana konsolidasi kekuasaan entitas bisnis, pemerintah pusat telah melakukan upaya penggerusan terhadap perlindungan hak-hak buruh. Upaya pelemahan perlindungan hak-hak buruh yaitu dengan memindahkan kewenangan dan fungsi lembaga pengawasan ketenagakerjaan dari tingkat kabupaten/kota ke tingkat provinsi. Berawal dari UU No.23 Tahun 2014 yang tercantum dalam Lampiran UU No.23 Tahun 2014 Bagian G No.4 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Tenaga Kerja, pemindahan kewenangan itu dikuatkan lagi lewat UU No.2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam regulasi UU No.23 Tahun 2014, kewenangan pengawasan ketenagakerjaan dipindahkan dari tingkat kabupaten/kota ke tingkat provinsi.

Persoalannya, sebelum kewenangan fungsi tersebut dialihkan, pemerintah kabupaten/kota mengalami kekurangan jumlah pengawas ketenagakerjaan dibandingkan dengan jumlah entitas bisnis yang harus diawasi. Dengan perpindahan kewenangan tersebut maka jumlah entitas bisnis yang diawasi semakin besar dibandingkan dengan jumlah pejabat pengawasan. Implikasinya, pelanggaran-pelanggaran ketenagakerjaan yang

dilakukan entitas bisnis kian sulit diawasi dan diselesaikan serta lebih mendorong penyelesaian konflik hubungan industrial di tingkat bipartit antara buruh dan entitas bisnis. Bagi sebagian besar populasi buruh yang masih belum jadi anggota serikat buruh, mekanisme penyelesaian konflik hubungan industrial seperti itu justru mempersulit buruh mendapatkan hak-haknya. Dorongan penyelesaian konflik-konflik hubungan industrial secara bipartit itu sangat kental di dalam UU Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan. Dengan kata lain, kesenjangan tata kelola dalam proses penyelesaian konflik hubungan industrial di UU Cipta Kerja justru diperlebar dibandingkan dalam Paket UU Perburuhan.

IV.3.2 Tata Kelola Rekrutmen Tenaga Kerja Buruh Sektor Pertambangan Mineral

Pengertian yang dimaksud buruh pertambangan dalam konteks ini adalah mereka yang memiliki hubungan perkerjaan, baik formal atau informal, dengan entitas bisnis yang bergerak di sektor pertambangan. Mengingat bahwa daerah-daerah wilayah usaha pertambangan merupakan daerah yang pada awalnya terisolasi dengan tingkat rata-rata pendidikan masyarakat relatif rendah maka mayoritas tenaga kerja dimobilisasi dari luar wilayah proses produksi pertambangan. Meskipun di sejumlah lokasi, tenaga kerja lokal yang bermukim di sekitar pertambangan juga direkrut tetapi kebanyakan hanya untuk jenis-jenis pekerjaan yang tidak memerlukan keterampilan dan tingkat pendidikan yang cukup tinggi. Oleh entitas-entitas bisnis pertambangan besar, pendayagunaan kedua jenis tenaga kerja itu tergantung pada jenis pekerjaan yang dibutuhkan pada fase-fase tertentu di siklus pertambangan mineral. Mulai dari fase eksplorasi (penjelahan mencari lokasi tambang dengan pengeboran atau metode lainnya), unit proses produksi (dari penambangan, pengangkutan sampai pengolahan), unit perawatan peralatan pertambangan, unit administrasi dan unit jasa (cleaning service), dan sebagainya.

Migrasi sejumlah besar tenaga kerja ke suatu wilayah usaha pertambangan mineral adalah hal yang tidak terhindarkan khususnya ketika entitas bisnis pertambangan memerlukan tenaga kerja operasi produksi yang sesuai watak industrinya. Namun masuknya sejumlah besar tenaga kerja dari luar wilayah usaha pertambangan menimbulkan tekanan kompetisi dalam proses rekrutmen tenaga kerja, baik antar calon buruh migran dengan tenaga kerja lokal maupun antar keduanya dan dengan tenaga kerja asing. Situasi kompetisi pasar tenaga kerja itu ditanggapi beragam oleh kebijakan-kebijakan yang kemudian dikeluarkan oleh pemerintah, khususnya pemerintah daerah.

Dalam UU No.13 Tahun 2003 bagian Menimbang Huruf (d) disebutkan bahwa perlindungan terhadap tenaga kerja dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja/buruh dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja/buruh dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha. Prinsip non-diskriminasi itu diturunkan ke dalam Pasal 5 bahwa setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan. Kemudian dalam hal penempatan tenaga kerja, prinsip non-diskriminasi diturunkan ke dalam Bab IV tentang Penempatan Tenaga Kerja Pasal 32 yang berbunyi:

- (1) Penempatan tenaga kerja dilaksanakan berdasarkan asas terbuka, bebas dan obyektif, serta adil dan setara tanpa diskriminasi.
- (2) Penempatan tenaga kerja diarahkan untuk menempatkan tenaga kerja pada jabatan yang tepat sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat dan kemampuan dengan memperhatikan harkat, martabat, hak asasi dan perlindungan hukum.
- (3) Penempatan tenaga kerja dilaksanakan dengan memperhatikan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan program nasional dan daerah.

Tekanan kompetisi dalam pasar tenaga kerja di wilayah usaha pertambangan yang sedang berkembang pesat dapat memicu diskriminasi kesempatan kerja. Terlebih ketika regulasi tata kelola lapangan kerja memberi peluang untuk melakukan diskriminasi. Diskriminasi dapat bermakna dua, yakni, pertama, diskriminasi bersifat positif yaitu tindakan yang mengizinkan negara untuk memperlakukan secara lebih kepada kelompok tertentu yang tidak terwakili, atau disebut dengan *affirmative action*.¹⁰² Tindakan afirmatif secara teknis memang menimbulkan diskriminasi, namun hal tersebut tidak boleh dianggap sebagai suatu bentuk diskriminasi karena tujuannya untuk menciptakan kesetaraan dan keadilan. Kedua, diskriminasi negatif yaitu tindakan membedakan secara sengaja terhadap golongan-golongan yang berhubungan dengan kepentingan tertentu berdasarkan agama, etnis, suku, ras, dan kelompok mayoritas terhadap kelompok minoritas.

Dalam hukum Indonesia, *affirmative action* ditujukan menciptakan kesetaraan dan keadilan dalam relasi gender. Pasal 41 ayat (2) UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia secara eksplisit disebutkan bahwa setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-

¹⁰² Smith, Rhona K.M. Hukum Hak Asasi Manusia, Pusham UII, Yogyakarta, 2008, hal.39

anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus. Ditegaskan kembali dalam Pasal 49 ayat (2) dan (3) tentang perlindungan khusus terhadap perempuan terkait fungsi reproduksi biologisnya. Tujuan penciptaan kesetaraan dan keadilan itu tidak dapat dianggap sebagai diskriminasi (negatif) seperti diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) dan (2) Lampiran UU No.7 Tahun 1984 tentang ratifikasi CEDAW. Artinya, dalam konteks kompetisi pasar tenaga kerja dan lapangan kerja di sektor pertambangan dan sejauh tidak berkaitan dengan kategori-kategori yang diatur dalam UU No.39 Tahun 1999 dan UU No.7 Tahun 1984, upaya mendahulukan satu kelompok dari kelompok lainnya dapat dianggap sebagai diskriminasi (negatif).

Persoalannya, termasuk banyak kasus di luar sektor pertambangan, kompetisi pasar tenaga dan lapangan kerja diatasi oleh beberapa pemerintah daerah dengan melakukan diskriminasi terhadap para calon tenaga kerja melalui istilah 'tenaga kerja lokal'. Di satu sisi, pertimbangan pemerintah daerah mengutamakan 'tenaga kerja lokal' berdasarkan pada Pasal 31 UU No.13 Tahun 2003 bahwa setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memilih, mendapatkan atau pindah pekerjaan dan memperoleh pengasilan yang layak di dalam atau di luar negeri; serta Pasal 32 Ayat (3). Tetapi di sisi lain, istilah 'tenaga kerja lokal' tidak terdapat dalam nomenklatur hukum ketenagakerjaan maupun hukum nasional lainnya. Satu-satunya dasar yang dapat dipergunakan adalah Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan penjelasannya mengenai kewenangan membuat peraturan daerah kabupaten/kota. Umumnya tujuan penerbitan peraturan tersebut oleh daerah antara lain:

1. Agar tenaga kerja lokal harus diprioritaskan untuk mensejahterakan warga daerah tersebut, dan
2. Adanya aturan itu juga untuk menekan angka pengangguran di daerah entitas bisnis tersebut berdiri.

Sesungguhnya dalam UU No.13 Tahun 2003 tidak spesifik mengatur kewajiban penggunaan tenaga kerja lokal dan hal ini diserahkan pada pemerintah daerah. Persis di sinilah letak kesenjangan tata kelola hukum ketenagakerjaan berbentuk diskriminasi yang mengarah pada penghindaran perlindungan hak oleh pemerintah daerah dalam memperoleh kesempatan kerja bagi para calon buruh pertambangan, khususnya yang berasal dari daerah lain di Indonesia.

Kesenjangan tata kelola hukum ketenagakerjaan dengan hukum pemerintahan daerah serta bertemu dengan kepentingan politik elit daerah

untuk terlibat dalam hubungan industrial sektor pertambangan mineral memunculkan berbagai konsekuensi yang tidak diinginkan (*unintended consequences*) yaitu:

1. Untuk mengatasi ketatnya kompetisi pasar tenaga kerja, tumbuh organisasi-organisasi masyarakat lokal menuntut perlakuan-perlakuan khusus tentang proses rekrutmen tenaga kerja kepada entitas bisnis pertambangan mineral. Meski dalam Penjelasan Pasal 32 Ayat (1) UU No.13 Tahun 2003 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan azas bebas dalam penempatan tenaga kerja adalah pencari kerja bebas memilih jenis pekerjaan dan pemberi kerja bebas memilih tenaga kerja, sehingga tidak dibenarkan pencari kerja dipaksa untuk menerima suatu pekerjaan dan pemberi kerja tidak dibenarkan dipaksa untuk menerima tenaga kerja yang ditawarkan;
2. Untuk menjamin tidak berubahnya posisi penduduk lokal dalam sengitnya kompetisi pasar tenaga kerja dan rekrutmen, maka pemerintah daerah menempatkan 'tenaga kerja lokal'¹⁰³ ke dalam bagian manajemen dan berkordinasi dengan dinas ketenagakerjaan. Akibatnya, pasar tenaga kerja dan proses rekrutmen terdistorsi suap dan korupsi guna membeli akses ke pekerjaan yang dilakukan tenaga kerja lokal di manajemen terhadap para calon tenaga kerja, khususnya yang berasal dari luar daerah¹⁰⁴;
3. Dapat terjadi penguasaan akses kesempatan kerja oleh kelompok etnis / kelompok / kekerabatan tertentu; dan
4. Selain terjadi penguasaan akses dan korupsi, tenaga kerja lokal di manajemen juga dapat difungsikan meredam setiap potensi perlawanan, misalnya, dengan melakukan berbagai intimidasi, disinformasi, dan menghambat proses kebebasan berserikat.

¹⁰³ Karena ketiadaan definisi operasional dalam tata kelola hukum ketenagakerjaan, istilah 'pekerja lokal' menjadi problematis jika dikaitkan dengan tata kelola kependudukan dan tidak konsisten dalam prakteknya. Para pencari kerja dari luar daerah mempergunakan siasat 'lompat katak' untuk mendapatkan status kependudukannya agar dianggap sebagai 'orang lokal'. Siasat itu dilakukan dengan cara terlebih dahulu menjadi warga desa yang jaraknya relatif dekat dengan lokasi operasi produksi entitas bisnis pertambangan sebelum 'melompat' lagi menjadi penduduk desa dimana operasi tambang itu berada untuk mendapatkan 'akses' sebagai 'tenaga kerja lokal'. Lihat Arief, Muhammad. *The Dynamic of Social Relations and Conflicts in Mining Area in Indonesia: Study of Mining in Bahodopi of Morowali, Central Sulawesi*, Komunitas: International Journal of Indonesian Society and Culture, Vol.12, No.2, Universitas Negeri Semarang, 2020, hal.263 & 265

¹⁰⁴ A.B Widyanta, *Menyingkap Wajah Muram Buruh Sektor Tambang di Indonesia dalam Blokade Fundamentalisme Pasar dalam Isbah*, M Falikul & Budi Widyanta, Andreas. *Berkarya Tiada Henti: Tiga Lentera Bulaksumur*, Departemen Sosiologi FISIPOL UGM, Yogyakarta, 2019, hal.211-212; Lihat pula Lihat Arianto Sangadji (et.al), *Nikel Baterai Kendaraan Listrik: Ketidakadilan Ekologi di Kawasan Asal Sumber Daya, Aksi Ekologi & Emansipasi Rakyat*, Jakarta, 2019, p.51

Dampaknya, upah buruh yang kemudian diperoleh berkurang karena dipaksa menutupi biaya pembelian akses ke pekerjaan dan terhambatnya pemenuhan hak kebebasan berserikat.

IV.3.3 Tata Kelola Status Kerja Buruh Pertambangan Mineral

Dalam tata kelola hubungan industrial yang masih diatur oleh UU No.13 Tahun 2003, status kerja secara umum dibagi menjadi dua yakni perjanjian kerja specified period of time (PKWT), atau disebut buruh kontrak, dan perjanjian kerja waktu tidak tertentu (PKWTT), atau disebut buruh tetap. Pada dasarnya sektor pertambangan juga mengikuti regulasi pokok ketenagakerjaan 2003. Setelah melalui proses rekrutmen, kedua jenis status tersebut mengikatkan diri pada kontrak formal dan merujuk aturan-aturan kerjanya ke masing-masing entitas bisnis. Untuk buruh kontrak menggunakan formula 3-6-11, yang artinya dalam satu tahun mereka dikontrak sebanyak tiga kali, setiap tiga bulan, plus satu tahun. Jadi bagi pekerja, agar bisa menjadi buruh tetap, mereka memerlukan waktu kerja sekitar kurang lebih 1,5 s.d 3 tahun.¹⁰⁵ Ketentuan mengenai PKWT diatur dalam Pasal 56 s/d Pasal 59 UU No.13 Tahun 2003. Di bagian akhir Pasal 59 yaitu pada ayat (8) disebutkan bahwa: “*Hal-hal lain yang belum diatur dalam Pasal ini akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri?*”.

Sebagai bagian dari pengaturan lebih lanjut itu, dalam regulasi menteri ditetapkan skema status kerja lain di luar buruh kontrak dengan formula di atas, yaitu buruh harian lepas (BHL) yang tanpa ikatan kontrak kerja formal dan buruh magang. Pengaturan mengenai BHL diatur dalam peraturan tersendiri, yakni Kepmenakertrans Republik Indonesia No. KEP-100/MEN/VI/2004 Tahun 2004 tentang Ketentuan Pelaksanaan PKWT. Kepmenaker No.100 Tahun 2004 itu di dalamnya mengatur juga mengenai Perjanjian Kerja Harian Lepas. Dengan demikian, Perjanjian Kerja Harian Lepas menurut regulasi itu merupakan bagian dari PKWT (lihat Pasal 10 s.d. Pasal 12). Namun demikian, Perjanjian Kerja Harian Lepas ini mengecualikan beberapa ketentuan umum PKWT. Dalam Perjanjian Kerja Harian Lepas dimuat beberapa syarat antara lain:

1. Perjanjian Kerja Harian Lepas dilaksanakan untuk pekerjaan-pekerjaan tertentu yang berubah-ubah dalam hal waktu dan volume pekerjaan serta upah didasarkan pada kehadiran,

¹⁰⁵ Wawancara YSF, 28 Agustus 2019; Adriansa Manu, loc.cit., 2017; dan, Andika, 2014, op.cit., hal.67

2. Perjanjian kerja harian lepas dilakukan dengan ketentuan pekerja/buruh bekerja kurang dari 21 (dua puluh satu) hari dalam 1 (satu) bulan;
3. Dalam hal pekerja/buruh bekerja 21 (dua puluh satu) hari atau lebih selama 3 (tiga) bulan berturut-turut atau lebih maka perjanjian kerja harian lepas berubah menjadi PKWTT.

Sistem upah untuk Perjanjian Kerja Harian Lepas didasarkan pada kehadiran (Pasal 10 Ayat (1)). Besarnya perhitungan upah yang didapat seorang buruh biasanya bergantung atau didasarkan pada jumlah atau volume pekerjaan yang telah diselesaikan oleh buruh dalam satu hari.

Kerentanan yang dihadapi para buruh atas situasi jaminan kepastian kerja mereka dapat dikatakan sangat tinggi. Kerentanan akan hilangnya jaminan kepastian kerja paling tinggi dialami oleh, pertama, buruh dengan status kerja BHL. Umumnya mereka bekerja pada bagian-bagian kerja yang paling teknis dan tidak dilakukan secara terus menerus seperti bagian pengambilan sampel bebatuan atau pengawas kapal pengangkut bijih mineral logam. Kedua, buruh BHL di bagian teknis non-produksi seperti mengelola kegiatan pemberdayaan masyarakat, pembibitan tanaman untuk reklamasi dan humas entitas bisnis dengan penduduk setempat.¹⁰⁶ Jenis-jenis pekerjaan semacam itu seringkali menggunakan tenaga kerja dari masyarakat lokal tanpa ikatan perjanjian kontrak. Ketika suatu entitas bisnis pertambangan sudah lagi tidak membutuhkan mereka, maka akan langsung dipecat dan digantikan dengan sejumlah pelamar yang sedang antri dari luar daerah. Implikasinya, karena pemecatan sepihak, tidak jarang membuat rumah tangga keluarga dari masyarakat lokal di daerah pertambangan mineral menjadi tidak harmonis. Anak dan bapak kadang berkelahi karena kesulitan hidup untuk menutupi kebutuhan sehari-hari. Dalam prakteknya, jenis pekerjaan yang dilakukan oleh para buruh BHL dilakukan secara terus menerus selama lebih dari 3 bulan. Sementara dalam Keputusan Menteri di atas Pasal 10 Ayat (3) disebutkan bahwa dalam hal pekerja/buruh bekerja 21 (dua puluh satu) hari atau lebih selama 3 (tiga) bulan berturut-turut atau lebih maka perjanjian kerja harian lepas berubah menjadi PKWTT (buruh tetap).

Sebagai contoh, para buruh anggota Serikat Perlindungan Tenaga Kerja (SPTK) Federasi Kesatuan Serikat Pekerja Nasional (FKSPN) berunjuk rasa dan menuntut entitas bisnis dimana mereka bekerja, PT Virtue Dragon Nickel Industry di Kecamatan Morosi kabupaten Konawe provinsi Sulawesi

¹⁰⁶ Andika, 2014, *Ibid.*, hal.71

Tenggara, untuk memperjelas status kerja mereka.¹⁰⁷ Sekitar 3,000 orang buruh yang telah bekerja bertahun-tahun tidak diikat oleh PKWT maupun PKWTT. Tanpa memperhatikan penyebab pembakaran fasilitas pabrik, polisi menangkap 9 orang dengan tuduhan melakukan aksi kriminal.¹⁰⁸ Strategi yang seringkali dipergunakan oleh entitas bisnis di Indonesia, termasuk pertambangan mineral, yaitu, ketika buruh telah menjalani masa kerja antara 2-3 tahun, entitas bisnis usaha pertambangan mencari beragam dalih agar dapat melakukan pemutusan hubungan kerja (PHK) dan memaksa buruh untuk memulai kembali kontrak kerja mereka dari awal. Dengan begitu para buruh dapat diupah lebih murah tanpa memperhitungkan kontribusi pesangon dan jaminan-jaminan sosial lainnya. Selain itu, status BHL telah mempersulit buruh mendapatkan hak-hak lainnya seperti cuti sakit.¹⁰⁹ Manajemen seringkali mengabaikan permintaan cuti yang diajukan sehingga ketika buruh mengajukan izin sakit dan diabaikan maka deritanya mendorong buruh bersangkutan memutuskan untuk tidak masuk kerja. Akibatnya, buruh tersebut dianggap mangkir dan diberikan surat peringatan sampai kemudian mendapat PHK.

Kedua, berbeda dengan BHL, buruh kontrak di sektor pertambangan masih relatif terlindungi oleh kontrak kerja formal. Terlindungi dalam pengertian bahwa hubungan kerja diatur tertulis dan hak-hak normatifnya dicakup dalam kontrak tersebut. Namun dalam hal jaminan kepastian kerja (*job security*), buruh kontrak mempunyai kerentanan yang sedikit berbeda. Jika BHL diberhentikan sewaktu-waktu tanpa pemberitahuan sebelumnya, masa kerja status buruh kontrak sudah ditentukan terlebih dahulu sehingga situasi ketidakpastian yang menyertai penghentian hubungan kerja dapat diantisipasi oleh buruh. Namun dalam hampir semua kasus hubungan industrial, termasuk di sektor pertambangan mineral, banyak buruh yang dikontrak jangka pendek (*short-term contract*) berkali-kali. Sama seperti BHL, ketika jumlah periode kontrak hampir melebihi 3 tahun, dan seharusnya otomatis diangkat menjadi buruh tetap (*permanent workers*), entitas bisnis pertambangan juga mempergunakan siasat mencari beragam dalih agar dapat melakukan pemutusan hubungan kerja (PHK) yang berimplikasi ke nilai pesangon serta

¹⁰⁷ Ternyata Ini Pemicu Aksi Ricuh Pembakaran Smelter Nikel VDNI, 15 Desember 2020, dalam <https://www.cncindonesia.com/news/20201215125909-4-209202/ternyata-ini-pemicu-aksi-ricuh-pembakaran-smelter-nikel-vdni>, diakses 20 Desember 2020, 16.44 bbwi

¹⁰⁸ Polisi Jerat 4 Tersangka Baru Rusuh di Pabrik Nikel Konawe, 19 Desember 2020, dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201218212700-12-584087/polisi-jerat-4-tersempa-baru-rusuh-di-pabrik-nikel-konawe>, diakses 20 Desember 2020, 16.47 bbwi

¹⁰⁹ Demo Buruh Entitas bisnis Nikel PT VDNI di Konawe Rusuh, Sejumlah Fasilitas Dibakar, 15 Desember 2020, dalam <https://regional.kompas.com/read/2020/12/15/06120581/demo-buruh-entitas-bisnis-nikel-pt-vdni-di-konawe-rusuh-sejumlah-fasilitas?page=all>, diakses 20 Desember 2020, 16.55 bbwi

hak-hak lain yang seharusnya diperoleh seperti misalnya cuti tahunan. Di sini letak kesamaan masalah jaminan kerja BHL dan buruh kontrak. Terlebih ketika para buruh kontrak melakukan unjuk rasa untuk diangkat menjadi buruh tetap, entitas bisnis pertambangan akan menggunakannya sebagai dalih PHK ‘mangkir kerja secara berturut-turut’.

Ketiga, status kerja buruh tetap di sektor pertambangan umumnya dipandang lebih baik karena hampir seluruh hak-hak normatifnya secara formal diakui dan dipenuhi dalam suatu perjanjian kerja. Meski demikian, status buruh tetap di sektor pertambangan dapat dipandang rentan mengingat bahwa sistem hubungan industrial sektor pertambangan di Indonesia turut menggunakan rezim tata kelola ketenagakerjaan yang mendasarkan diri pada manajemen fleksibilisasi tenaga kerja. Artinya, meski hak-hak dasar buruh secara prinsip diakui tetapi dalam operasionalisasinya, manajemen dapat membuat status kerja buruh tetap di-PHK jika mereka melakukan apa yang dianggap sebagai pelanggaran pada aspek hubungan industrial yang lainnya. Untuk menghindari dari kewajiban pemenuhan hak pesangon akibat pemutusan hubungan kerja, siasat umum yang digunakan adalah memaksa buruh mengundurkan diri¹¹⁰, misalnya seperti yang dilakukan oleh Program Pengakhiran Hubungan Kerja Sukarela (PPHKS) PT Freeport Indonesia agar para pekerja tidak menuntut hak pesangon. ‘Hak’ yang diberikan bukan hak pesangon melainkan ‘uang kompensasi kerja’ yang penghitungan besarnya tidak mengikuti rumus pesangon seturut regulasi tetapi tergantung dari ‘kebaikan hati’ manajemen.

IV.3.4 Tata Kelola Waktu Kerja dan Waktu Istirahat Buruh Pertambangan Mineral

Dinamika operasional di sektor pertambangan adalah suatu pekerjaan yang berisiko tinggi dan tingkat stress yang tinggi. Adanya aktivitas pengeboran (drill) & penghancuran (blasting), manuver alat berat, cuaca panas atau dingin, maupun medan geografis yang berat mempunyai risiko bahaya yang mengintai keselamatan para pekerjanya. Hal itu ditambah dengan target produksi yang harus tercapai. Kesemuanya itu mengakibatkan para buruh

¹¹⁰ Istilah ‘memaksa’ dipergunakan karena dalam banyak kasus pemutusan hubungan kerja sepihak, entitas bisnis menggunakan istilah ‘tawaran’ namun seringkali diikuti oleh intimidasi dan ancaman dalam bentuk yang lain agar buruh tetap menerima ‘tawaran’ tersebut. Lihat Adriansa Manu, 2017, loc.cit.; Azhar, Hariz and Hidayat, Nurkholis. Diberangus dan Dikorbankan: Laporan Mengenai Kondisi HAM Ribuan Pekerja PT Freeport Indonesia Yang Melakukan Pemogokan, LOKATARU, Jakarta, 2018, hal.42

tambang rentan mengalami ancaman kecelakaan kerja dan tingkat stress yang tinggi. Oleh karena itu, waktu kerja dan waktu istirahat (WKWI) para buruh tambang memiliki pengaturan tersendiri.

Berdasarkan Pasal 77 ayat (1) dan (2) jo Pasal 79 ayat (2) UU No.13 Tahun 2003 disebutkan bahwa setiap pengusaha wajib melaksanakan ketentuan waktu kerja dan waktu istirahat. Pengaturan waktu kerja dan waktu istirahat (WKWI) dapat diatur secara umum dan secara khusus (untuk sektor usaha/pekerjaan tertentu), pengaturan dimaksud sebagai berikut:

1. Pengaturan WKWI secara umum.

Ketentuan mengenai WKWI secara umum, atau sering di sebut pola waktu kerja dan waktu istirahat secara normal (pola WKWI normal), dapat memilih 2 (dua) *pola jam kerja harian* yang meliputi:

- a. 7 (tujuh) jam per-hari dan 40 (empat puluh) jam per-minggu untuk pola waktu kerja waktu istirahat 6 (enam) hari kerja dalam seminggu (disebut pola 6:1); atau
- b. 8 (delapan) jam per-hari dan 40 (empat puluh) jam per-minggu untuk pola waktu kerja waktu istirahat 5 (lima) hari kerja dalam seminggu (disebut pola 5:2);

2. Pengaturan WKWI secara khusus (untuk sektor usaha/pekerjaan tertentu)

Ketentuan WKWI khusus sektor usaha atau pekerjaan tertentu, berdasarkan Pasal 77 ayat (3) dan ayat (4) UU No.13 Tahun 2003 disebut bahwa ketentuan waktu kerja normal *tidak berlaku bagi sektor usaha atau pekerjaan tertentu*. Untuk itu, dikeluarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang mengatur tentang ketentuan waktu kerja sektor usaha atau pekerjaan tertentu sebagai turunan Pasal 77 ayat (4) UU No.13 Tahun 2003. Hingga saat ini ada 3 (tiga) peraturan yang mengatur tentang WKWI, yakni :

- a. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. KEP.234/Men/2003 tentang Waktu Kerja dan Istirahat pada Sektor Usaha Energi dan Sumber Daya Mineral pada Daerah Tertentu;
- b. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. Per.15/Men/VII/2005 tentang waktu kerja dan istirahat pada Sektor Usaha Pertambangan Umum pada Daerah Operasi Tertentu; dan
- c. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. Per-11/Men/VII/2010 tentang Waktu kerja dan Istirahat di Sektor Perikanan pada Daerah Operasi Tertentu.

Dalam Bagian Menimbang huruf (a) Permenakertrans 15/2005 disebutkan bahwa aturan ini dibuat karena usaha pertambangan umum memiliki karakteristik tersendiri, antara lain, lokasi usaha pada umumnya berada pada tempat terpencil sehingga tidak dapat diberlakukan waktu kerja dan waktu istirahat yang biasa.¹¹¹

Terkait Pasal 2 Permenakertrans No.PER-15/MEN/VII/2005 tentang Waktu Kerja dan Istirahat pada Sektor Usaha Pertambangan Umum pada Daerah Operasi Tertentu, entitas bisnis bidang pertambangan umum, termasuk entitas bisnis jasa penunjang, dapat menerapkan:

- a. Waktu Kerja Waktu Istirahat sebagaimana diatur dalam Kepmenakertrans Nomor: 234/MEN/2003; dan/atau
- b. Periode kerja minimal 10 (sepuluh) minggu berturut-turut bekerja dengan 2 (dua) minggu berturut-turut istirahat, dan setiap 2 (dua) minggu dalam satu periode kerja, buruh diberikan 1 (satu) hari istirahat.

Menurut Kepmenakertrans No.234/MEN/2003, entitas bisnis di bidang energi dan sumber daya mineral termasuk entitas bisnis jasa penunjang yang melakukan kegiatan di daerah operasi tertentu dapat memilih dan menerapkan salah satu dan atau beberapa waktu kerja sesuai dengan kebutuhan operasional entitas bisnis sebagai berikut:

- a. 7 (tujuh) jam 1 (satu) hari dan 40 (empat puluh) jam 1 (satu) minggu untuk waktu kerja 6 (enam) hari dalam 1 (satu) minggu;
- b. 8 (delapan) jam 1 (satu) hari dan 40 (empat puluh) jam 1 (satu) minggu untuk waktu kerja 5 (lima) hari dalam 1 (satu) minggu;
- c. 9 (sembilan) jam 1 (satu) hari dan maksimum 45 (empat puluh lima) jam dalam 5 (lima) hari kerja untuk satu periode kerja¹¹²;
- d. 10 (sepuluh) jam 1 (satu) hari dan maksimum 50 (lima puluh) jam dalam 5 (lima) hari kerja untuk satu periode kerja;

¹¹¹ Ketentuan Jam Kerja dan Lembur Pekerja Sektor Pertambangan, 22 Juni 2020, dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5ef084f68970d/ketentuan-jam-kerja-dan-lembur-pekerja-sektor-pertambangan/>, diakses 3 November 2020, 14.34 bbwi

¹¹² Periode kerja menggambarkan jangka waktu tertentu bagi karyawan untuk melakukan pekerjaan yang diatur dalam kontrak kerja. Misalnya, dalam PKWT ada tiga periode kerja, yaitu periode PKWT, periode perpanjangan, dan periode pembaruan. Setiap periode memiliki jangka waktu berbeda, yakni PKWT maksimal 2 tahun, perpanjangan maksimal 1 tahun, dan pembaruan maksimal 2 tahun. Lihat <https://jdih.kemnaker.go.id/faq-berapa-lama-periode-waktu-pekerjaan-yang-dapat-diperjanjikan-dalam-perjanjian-kerja-waktu-tertentu-pkwt-.html>, diakses 22 Oktober 2020, 21.14 bbwi

- e. 11 (sebelas) jam 1 (satu) hari dan maksimum 55 (lima puluh lima) jam dalam 5 (lima) hari kerja untuk satu periode kerja;
- f. 9 (sembilan) jam 1 (satu) hari dan maksimum 63 (enam puluh tiga) jam dalam 7 (tujuh) hari kerja untuk satu periode kerja;
- g. 10 (sepuluh) jam 1 (satu) hari dan maksimum 70 (tujuh puluh) jam dalam 7 (tujuh) hari kerja untuk satu periode kerja;
- h. 11 (sebelas) jam 1 (satu) hari dan maksimum 77 (tujuh puluh tujuh) jam dalam 7 (tujuh) hari kerja untuk satu periode kerja;
- i. 9 (sembilan) jam 1 (satu) hari dan maksimum 90 (sembilan puluh) jam dalam 10 (sepuluh) hari kerja untuk satu periode kerja;
- j. 10 (sepuluh) jam 1 (satu) hari dan maksimum 100 (seratus) jam dalam 10 (sepuluh) hari kerja untuk satu periode kerja;
- k. 11 (sebelas) jam 1 (satu) hari dan maksimum 110 (seratus sepuluh) jam dalam 10 (sepuluh) hari kerja untuk satu periode kerja;
- l. 9 (sembilan) jam 1 (satu) hari dan maksimum 126 (seratus dua puluh enam) jam dalam 14 (empat belas) hari kerja untuk satu periode kerja;
- m. 10 (sepuluh) jam 1 (satu) hari dan maksimum 140 (seratus empat puluh) jam dalam 14 (empat belas) hari kerja untuk satu periode kerja;
- n. 11 (sebelas) jam 1 (satu) hari dan maksimum 154 (seratus lima puluh empat) jam dalam 14 (empat belas) hari kerja untuk satu periode kerja.

Waktu kerja sebagaimana dimaksud huruf (a) sampai (n) tidak termasuk waktu istirahat sekurang-kurangnya selama 1 (satu) jam, namun khusus (c) sampai dengan (n) sudah termasuk waktu kerja lembur tetap sebagai kelebihan 7 (tujuh) jam per hari (Pasal 2 Kepmenakertrans No. KEP-234/MEN/2003). Oleh karena itu, dalam peraturan kedua (Permenakertrans No. PER-15/MEN/VII/2005) telah mengatur beberapa opsi pilihan pola waktu kerja suatu entitas bisnis di sektor sumber daya mineralnya masing-masing yang sesuai kebutuhan dan kemampuan.

Apabila waktu kerja dan waktu istirahat dilakukan melebihi pola WKWI normal atau dilakukan pada hari istirahat mingguan/hari libur resmi, maka berlaku ketentuan waktu kerja lembur (WKL) dan pengusaha wajib membayar upah kerja lembur (UKL) sesuai perhitungan yang ditentukan (vide Pasal 78 Ayat (1) dan Ayat (2) jo Pasal 85 Ayat (3) UU No.13 Tahun 2003 dan Pasal 11 jo Pasal 8 Kepmenakertrans No. KEP-102/MEN/VI/2004).

Ada beberapa persoalan menyangkut kesenjangan tata kelola WKWI buruh sektor pertambangan mineral logam. Pertama, dalam kenyataannya di tambang mineral nikel PT SMI Morowali, waktu kerja buruh pabrik pengolahan nikel rata-rata mencapai 12 jam per hari dari pukul 7 pagi hingga 9 malam di luar 1 jam waktu istirahat siang dan 1 jam istirahat malam. Jadi total waktu kehadiran buruh di tempat kerja adalah 14 jam.¹¹³

Kedua, menurut ketentuan peraturan dan keputusan menteri di atas, jumlah waktu kerja yang diatur dalam poin (c) sampai dengan (n) sudah termasuk waktu kerja lembur. Artinya, yang dihitung termasuk dalam upah lembur hanya sampai 11 jam sementara sisa 1 jam berikutnya tidak diatur oleh peraturan tersebut dan dalam prakteknya dapat tidak dibayar oleh manajemen.

Ketiga, pemberlakuan waktu kerja yang lebih dari ketentuan peraturan dan keputusan menteri tersebut bisa berlangsung selama 26 hari kerja secara berturut-turut. Buruh hanya mendapat waktu istirahat selama 1 hari per minggu dan setiap hari pulang ke rumah hanya untuk istirahat tidur tanpa punya sempat melakukan sosialisasi dengan keluarga dan lingkungan sekitarnya.¹¹⁴ Panjangnya waktu kerja tersebut merambat ke persoalan lain, misalnya, kecelakaan kerja karena kelelahan (*burn out*) dan penikmatan hak berserikat.

Keempat, apa yang kemudian disebut dengan ‘waktu lembur’ tidak lagi berdasarkan kesepakatan antara buruh dan manajemen karena dalam daftar waktu kerja (c) sampai dengan (m) di atas mengecualikan prinsip pelaksanaan lembur yaitu hanya dapat terjadi atas kesepakatan tertulis antara buruh dan manajemen seperti diatur dalam Pasal 78 ayat (1) UU No.13 Tahun 2003 dan Pasal 6 Kepmenakertrans No.KEP-102/MEN/VI/2004. Artinya, lembur tidak lagi berdasarkan prinsip kesepakatan dan kesukarelaan melainkan diwajibkan. Keluhan terhadap gejala mewajibkan lembur juga banyak terdengar dari kalangan buruh yang bukan hanya di sektor pertambangan tetapi juga di sektor lainnya.

IV.3.5 Tata Kelola Pengupahan di Pertambangan Mineral

Seperti telah disinggung pada bagian IV.3.1 di atas, upaya menggembosi kekuatan tawar menawar buruh telah diretas jauh-jauh hari sebelum diundangkannya UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dengan pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 97 UU No.13 Tahun 2003

¹¹³ Adriansa Manu, 2017, loc.cit.

¹¹⁴ Wawancara AD, 23 Agustus 2019.

tentang Ketenagakerjaan, Presiden Joko Widodo pada tanggal 23 Oktober 2015 menandatangani Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan.¹¹⁵ Melalui tata kelola pengupahan tersebut, dalam analisis politik perburuhan, ada dua arah dampak yang menjadi sebab dikeluarkannya regulasi itu, antara lain:

- a. Pemerintah dapat menghindarkan diri dari tanggung jawab pemenuhan hak partisipasi demokratis penentuan upah dengan cara mengalihkan negosiasi upah ke dalam perundingan bipartit, alih-alih tripartit.¹¹⁶
- b. *Sekaligus*, menghilangkan hak tawar menawar buruh.

Sebelum ditetapkan PP tersebut, bulan-bulan Oktober-November merupakan saat masing-masing pihak dalam lembaga tripartit mulai membicarakan upah yang akan diberlakukan pada tahun berikutnya. Pada bulan-bulan itu pula, agenda proses penentuan upah seringkali diawali oleh aksi-aksi konsolidasi serikat buruh dalam bentuk unjuk rasa atau mogok untuk mengumpulkan kekuatan tawar menawar. Situasi ini dianggap oleh manajemen entitas bisnis dinilai merugikan karena pada bulan-bulan itu proses tawar menawar kolektif dengan serikat buruh jarang mencapai kesepakatan.¹¹⁷ Sehingga pengusaha dan manajemen menganggap bahwa tawar menawar kolektif menghambat proses produksi dan investasi bagi keberlangsungan usahanya.

Penerbitan PP dinilai oleh para buruh dan serikat-serikat pekerja telah melemahkan dialog sosial tiga pihak yang sebelumnya dilakukan di lembaga Tripartit tingkat provinsi dan kabupaten/kota dalam proses penentuan upah minimum. Berdasarkan PP No.78 Tahun 2015 itu penentuan formula upah didasarkan pada konstanta tingkat inflasi serta pertumbuhan ekonomi dari Badan Pusat Statistik (BPS). Artinya, statistik inflasi sebagai konstanta upah bisa jauh berbeda, dan seringkali lebih rendah, daripada inflasi riil di pasar-pasar komoditas barang kebutuhan sehari-hari. Formula kenaikan upah itu dihitung dengan rumus: upah minimum yang baru = upah minimum

¹¹⁵ Ringkasan substansi pokok PP tersebut misalnya dapat dilihat dalam *Bagaimana Penetapan Upah Minimum dalam PP Pengupahan yang Baru?*, 3 November 2015, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2015/11/03/13182601/Bagaimana.Penetapan.Upah.Minimum.dalam.PP.Pengupahan.yang.Baru.?page=all>, diakses 17 April 2020

¹¹⁶ Demo hari buruh: Antara buruh, pemerintah dan pengusaha, 2 Mei 2017, dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-39772509>, diakses 17 April 2020

¹¹⁷ Pengusaha resah lantaran demo buruh marak, 14 November 2012, dalam <https://nasional.kontan.co.id/news/pengusaha-resah-lantaran-demo-buruh-marak>, diakses 17 April 2020. Lihat pula *Buruh Ancam Mogok Massal 3 Oktober*, 23 September 2012, dalam <https://nasional.tempo.co/read/431383/buruh-ancam-mogok-massal-3-oktober/full&view=ok>, diakses 17 April 2020

saat ini + (upah minimum x (persentase inflasi + persentase pertumbuhan PDB yang sedang berjalan)). Dengan adanya pembakuan formula tersebut, lembaga tripartit daerah hanya berfungsi sebagai lembaga konsultatif dan pembinaan tetapi tidak lagi sebagai lembaga tawar menawar yang dapat membuat keputusan tentang besaran upah minimum. Padahal sebelumnya serikat pekerja dilibatkan dalam survei pasar untuk menentukan nilai Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) berdasarkan besaran inflasi riil barang di pasar. Hasil survei itu kemudian dipergunakan sebagai instrumen acuan melakukan perundingan untuk menentukan besarnya upah minimum. Dengan adanya PP No.78 Tahun 2015, penetapan upah minimum tidak lagi berdasarkan Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dan mereduksi kewenangan pimpinan daerah kabupaten/kota serta peran serikat buruh dalam penetapan upah minimum.¹¹⁸

Selain itu, faktor lain dalam regulasi tersebut yang ditolak oleh buruh adalah soal penetapan daftar isi komponen hidup layak (KHL). Pasal 43 PP No.78 Tahun 2015 mengamanatkan peninjauan Komponen dan Jenis KHL dalam jangka waktu 5 (lima) tahun melalui penetapan Menteri Ketenagakerjaan dengan mempertimbangkan rekomendasi Dewan Pengupahan Nasional (Depenas). Meski masuk dalam komponen upah minimum, komponen kehidupan layak ditetapkan dalam jangka waktu lima tahun. Sementara tiap tahun terjadi banyak perubahan harga dan kualitas komponen serta kenaikan inflasi barang kebutuhan pokok sehari-hari. Artinya, melalui peraturan pemerintah itu, kelembagaan demokrasi bagi buruh untuk berpartisipasi dalam menentukan besaran upah dan kualitas hidup layak justru memperlebar kesenjangan tata kelola hubungan industrial.

Menyusul penetapan tata kelola pengupahan itu, unjuk rasa buruh yang diharapkan oleh pemerintah menurun tidak terbukti karena protes atas penetapan besaran upah yang dipatok terus terjadi. Misalnya, pemogokan buruh terhadap PT Freeport Indonesia pada 2017 menuntut kenaikan upah sebesar 25 persen dari yang ditetapkan entitas bisnis sebesar 22 persen. Para pekerja Freeport menuntut kenaikan upah per jam dari Rp 12.800 (setara US\$1,5) menjadi Rp25.600 (setara US\$ 3) atau lebih. Para buruh Freeport Indonesia menilai upah mereka jauh di bawah standar gaji karyawan entitas bisnis itu di sejumlah negara lain yang mencapai US\$15 atau Rp 128.250 lebih perjam. Kemudian, sekitar 1.000 orang buruh yang tergabung dalam Federasi Pertambangan dan Energi (FPE) Konfederasi Serikat Buruh Sejahtera

¹¹⁸ 5 Alasan Tolak Peraturan Pemerintah Tentang Pengupahan (Penjelasan Lengkap), 14 November 2015, dalam <https://bantuanhukum.or.id/5-alasan-tolak-pp-pengupahan-penjelasan-lengkap/>, diakses 21 Maret 2018

Indonesia (KSBSI) Provinsi Riau menuntut kenaikan upah sebesar 16 persen dari yang ditetapkan sektor Migas sebesar 6 persen pada 2018. Sebab kenaikan 6 persen yang ditetapkan APINDO ketika dikonversi ke dalam Rupiah hanya sebesar Rp 150.000 dan ketika dijumlahkan dengan Upah Minimum Sektoral Provinsi (UMSP) mereka hanya akan mendapat Rp 2,75 juta per bulan. Besaran upah ini belum setara dengan UMK Bengkalis sebesar Rp 2.9 Juta.¹¹⁹ Demikian pula masalah upah juga menjadi tuntutan mogok kerja sekitar 1.000 buruh pertambangan di Kawasan Industri PT. Indonesia Morowali Industrial park (IMIP) Morowali pada Januari 2019. Aksi mogok itu menuntut kenaikan Upah Minimum Sektoral Kabupaten (UMSK) yang selama ini mereka terima sebesar Rp 2,9 Juta menjadi Rp 3,3 Juta.

IV.3.6 Tata Kelola Kesehatan dan Keselamatan Kerja (K3) Sektor Pertambangan Mineral

Kegiatan pertambangan mineral dan batubara (minerba) memiliki risiko yang lebih besar atas terjadinya kecelakaan kerja dan timbulnya penyakit akibat pekerjaan pertambangan. Sistem tata kelola antisipasi dan penanganan masalah kesehatan serta keselamatan kerja (K3) sektor pertambangan dituangkan dalam dua bentuk kebijakan yaitu Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri.

Regulasi sektor pertambangan mineral yang secara umum mengatur tentang kesehatan serta keselamatan kerja (K3) sektor pertambangan adalah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No.26 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Kaidah Pertambangan Yang Baik dan Pengawasan Pertambangan Minerba. Peraturan ini mencabut peraturan sebelumnya yakni Permen ESDM No. 38 Tahun 2014. Regulasi lainnya yang lebih khusus, sebagai turunan dari Peraturan Menteri di atas, adalah Keputusan menteri ESDM No.1827 K/30/MEM/2018 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Kaidah Teknik Pertambangan yang Baik. Keputusan menteri ini mempunyai beberapa lampiran di mana dalam Lampiran Ketiga merupakan Lampiran Khusus untuk Pedoman Pelaksanaan Keselamatan Pertambangan dan Keselamatan Pengolahan dan/atau Pemurnian Mineral dan Batubara. Lampiran ini mencakup tentang kategorisasi kecelakaan, pemeriksaan kesehatan kerja, peledakan di tambang, dan lain-lain.

¹¹⁹ Buruh tambang Riau menuntut kenaikan upah, 19 Juli 2018, dalam <https://www.antaraneews.com/berita/727994/buruh-tambang-riau-tuntut-kenaikan-upah>, diakses 11 Mei 2019

Kedua regulasi mengikat entitas bisnis pertambangan mineral dalam pemenuhan tanggung jawab dan kepatuhan terhadap Sistem Manajemen Keselamatan Pertambangan (SMKP) Minerba. SMKP wajib dilaksanakan bagi setiap entitas bisnis yang memiliki Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK), Izin Usaha Pertambangan Produksi Khusus Pengolahan dan Pemurnian (IUP PKP2), Kontrak Karya, Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), dan Izin Usaha Jasa Pertambangan (IUIP), serta Surat Keterangan Terdaftar (SKT) Entitas bisnis Usaha Jasa Pertambangan Non-Inti. SMKP sektor pertambangan dilakukan secara terukur, harus dilakukan audit internal maupun eksternal, agar mutu pelaksanaan SMKP sesuai standar sehingga dapat dijadikan acuan perbaikan pada tahun-tahun berikutnya. Dasar diadakannya SMKP yaitu adalah sebagai jaminan bahwa entitas bisnis pertambangan melaksanakan K3 pada setiap kegiatan operasional pertambangan. Beberapa elemen pokok SMKP secara berurutan terdiri dari¹²⁰ :

1. Kebijakan

Kebijakan SMKP suatu entitas bisnis pertambangan disusun mulai dari tahap perencanaan, isi kebijakan, penetapan kebijakan, komunikasi kebijakan dan tinjauan kebijakan harus sesuai dengan keadaan lapangan untuk dapat diimplementasikan secara total dan maksimal.

2. Perencanaan

Perencanaan dimulai dengan telaah awal, manajemen risiko, identifikasi kepatuhan terhadap peraturan, penetapan tujuan, sasaran dan program, serta rencana kerja hingga anggaran yang dibutuhkan dalam menunjang pelaksanaan K3 tambang.

3. Organisasi atau Personel

Entitas bisnis pertambangan harus mempunyai dan menunjuk KTT (Kepala Teknik Tambang) atau PJO (Pejabat Penanggung Jawab Operasional). Pemimpin tertinggi di lokasi tambang adalah KTT sebagai orang nomor satu di site yang membawahi beberapa bidang/departemen operasi pertambangan. Selain itu, organisasi keselamatan dan kesehatan kerja suatu entitas bisnis pertambangan harus memiliki tim tanggap darurat, pengawas operasional dan tehnik, tenaga tehnik khusus pertambangan, komite keselamatan pertambangan, bukti-bukti diadakannya pelatihan dan pendidikan

¹²⁰ Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) Pertambangan Mineral dan Batubara Indonesia, 13 Agustus 2020, dalam <https://duniatambang.co.id/Berita/read/1207/Keselamatan-dan-Kesehatan-Kerja-K3-Pertambangan-Mineral-dan-Batubara-Indonesia>, diakses 21 September 2020, 23.47 bbwi

kompetensi, hingga administrasi anggaran keselamatan pertambangan, dan sebagainya.

4. Implementasi

Implementasi meliputi pelaksanaan pengelolaan operasional, lingkungan kerja, kesehatan kerja, Keselamatan Operasi (KO) pertambangan, bahan peledak, keadaan darurat, perancangan dan rekayasa, penyediaan pertolongan pertama pada kecelakaan, dan sebagainya.

5. Evaluasi

Evaluasi SMKP berupa pemantauan dan pengukuran kinerja, inspeksi keselamatan pertambangan, kepatuhan aturan, penyelidikan kecelakaan/ kejadian berbahaya/ penyakit akibat pekerjaan, administrasi keselamatan pertambangan, audit internal dan tindak lanjut pada temuan ketidaksesuaian.

6. Dokumentasi

Dokumentasi wajib berupa penyusunan manual SMKP Minerba, pengendalian dokumen, pengendalian rekaman, dan penetapan jenis dokumen dan rekaman.

Ancaman keselamatan dan kesehatan kerja di pertambangan mineral termasuk persoalan peringkat teratas yang dihadapi oleh para buruh. Terlebih ketika operasi kerja penambangan tidak hanya dilakukan pada siang hari melainkan juga malam hari selama 24 jam terus menerus¹²¹ seperti telah diperlihatkan dalam uraian tentang WKWI bagian IV.3.4 di atas. Meski saat ini korelasi langsung antara lamanya waktu kerja dan kecelakaan kerja belum dapat diperiksa, secara umum, standar regulasi nasional K3 diharapkan dapat membantu penurunan kecelakaan kerja di sektor pertambangan minerba. Data nasional mengenai kecelakaan kerja di sektor pertambangan selama 2012-2019 menunjukkan kecenderungan menurun seperti nampak dalam gambar di bawah.¹²²

¹²¹ Sistem kerja produksi kapitalis mensyaratkan produksi komoditi sebanyak-banyaknya dan dalam tempo secepat-lekasnya, maka kegiatan penambangan (nikel) mensyaratkan pengrusakan alam secara luas dan dalam waktu cepat. Tanda kurung dari penulis. Lihat Arianto Sangadji, Akumulasi Primitif dan Pengalaman Historis di Sulawesi Tengah, Working Paper, 2014, hal.34 diakses dari <http://ytm.or.id/wp-content/uploads/2017/01/Kertas-Kerja-2014.pdf>

¹²² Raharjo, Sri. Evaluasi Kinerja Keselamatan Pertambangan Mineral dan Batubara Tahun 2019, disampaikan dalam Pertemuan Teknis Kepala Teknik Tambang Seluruh Indonesia, 1 Agustus 2019, dalam <https://duniatambang.co.id/Materi/readk3/7/Evaluasi-Kinerja-Keselamatan-Pertambangan-Mineral-dan-Batubara-Tahun-2019>, diakses 29 Maret 2020

Gambar.2



Sumber : Data KESDM terhadap pemegang PKP2B, KK, IUP PMA, IUP BUMN, dan IUP OP Khusus Pengolahan dan/atau Pemurnian per 30 Juli 2019

Kecenderungan umum penurunan kecelakaan kerja di sektor pertambangan mineral dan batubara di atas belum memperlihatkan data secara lebih khusus. Pada tingkat sub-sektor mineral, kecelakaan kerja yang mengakibatkan kematian di sektor mineral tahun 2019 justru meningkat 7 orang dari 4 orang pada tahun sebelumnya, luka berat meningkat 23 orang dari 3 orang. Berdasarkan entitas bisnis asal si korban yang terdiri dari entitas bisnis pemegang IUP, kontraktor dan sub-kontraktor, sebesar 85 persen korban berasal dari kontraktor dan 15 persen berasal dari entitas bisnis pemegang IUP pada 2019. Persentase korban yang berasal dari kontraktor bertambah 39 persen dibanding 2018. Berdasarkan jabatan korban, pada 2018 korban tertinggi adalah para mekanik tambang (23%) disusul operator (18%) dan surveyor (8%). Sisanya sekitar 3-5% terdiri dari fuelman, painter, well site team leader, buruh reklamasi, pekerja tambang, juru las, buruh mess hall, helper, pengawas, fitter, pengemudi dump truck, trader, buruh pelabuhan, dan buruh eksplorasi. Pada 2019, jabatan korban paling besar adalah pekerja tambang (31%), operator (15%), pengawas (15%). Para buruh smelter, helper, pengemudi dump truck, buruh kelistrikan, tenaga keamanan masing-masing proporsinya 8 %. Kenaikan angka dan persentase tersebut memberi indikasi kuat bahwa :

1. Entitas bisnis kontraktor pertambangan merupakan titik lemah sektor usaha pertambangan mineral dan batubara. Sistem operasi bisnis pertambangan terbuka yang berbiaya lebih rendah daripada pertambangan bawah tanah membuka peluang entitas bisnis pemilik IUP untuk cenderung lebih memilih kontraktor berbiaya rendah dan

tidak selalu sesuai dengan standar-standar K3 pemilik IUP. Dengan kata lain, pemilihan kontraktor berbiaya lebih rendah, dan karenanya tidak mampu memenuhi standar K3 pemilik IUP, merupakan strategi entitas bisnis mengalihkan risiko untuk menghindari dari pemenuhan hak-hak K3 buruh.

2. Pada beberapa bagian jabatan kerja tertentu, para buruh tambang yang rentan mengalami kecelakaan kerja adalah mereka yang kesehariannya berada di lokasi operasi produksi pertambangan. Faktor-faktor tata kelola manajerial yang mempengaruhi kecelakaan kerja dapat berupa panjangnya waktu kerja, tidak jelasnya standar koordinasi kerja antar buruh dalam prosedur operasi keselamatan kerja, keberadaan fasilitas-fasilitas keselamatan di tempat kerja, frekuensi inspeksi rutin dan penyelenggaraan pelatihan-pelatihan rutin mengenai sistem operasi kerja tiap bagian dalam operasi produksi pertambangan, dan lain sebagainya.

Data kecelakaan kerja merupakan informasi yang sampai saat ini masih banyak tertutup di hampir semua lembaga yang terkait dengan operasi produksi pertambangan. Bersifat tertutup dalam pengertian tidak dengan mudah dapat diakses publik melalui sumber-sumber informasi terbuka. Selain itu, belum ada konsolidasi data antara Kementerian ESDM dengan Badan Pelaksana Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJS Ketenagakerjaan) sehingga data nasional di atas belum mendekati jumlah yang sesungguhnya.

Tingginya resiko K3 di pertambangan, khususnya nikel, yang menjadi perhatian studi lapangan INKRISPENA mendorong serikat-serikat buruh di kawasan IMIP Morowali berulang kali melakukan unjuk rasa. Mereka menuntut tata kelola K3 yang lebih melindungi mereka dalam bentuk peninjauan kembali standar prosedur operasi (SOP) kerja karena seringnya kecelakaan kerja di dalam wilayah usaha pertambangan Morowali. Serikat Pekerja Industri Morowali (SPIM) mengutip data klaim BPJS selama Januari-September 2019 yang menyatakan bahwa selama hampir satu tahun telah terjadi 154 kasus kecelakaan kerja di sekitar kawasan industri nikel terbesar di Asia Tenggara itu. SPIM juga mendesak dinas pengawasan ketenagakerjaan pemerintah daerah Morowali untuk tidak menutup mata terhadap masalah K3 di kawasan industri yang mempekerjakan sekitar 38.000 buruh itu. Buruh juga mendesak DPRD Morowali membentuk panitia khusus untuk mengevaluasi

masalah K3 kegiatan usaha pertambangan di kawasan itu.¹²³ Belum di lokasi-lokasi pertambangan mineral lainnya di seluruh Indonesia

Hasil wawancara INKRISPENA diperoleh informasi bahwa data tentang kasus-kasus keselamatan dan kesehatan kerja pada industri pertambangan nikel di Morowali sulit didapatkan di kantor-kantor BPJS Ketenagakerjaan setempat karena “*data khusus itu dikunci semua di dalam sistem*”.¹²⁴ Padahal studi-studi bidang kesehatan dan keselamatan kerja di Indonesia banyak mengungkapkan bahwa sebagian besar kecelakaan kerja dan kecelakaan tambang dalam industri pertambangan terjadi karena sistem tata kelola pencegahan dan penanganannya. Kecelakaan kerja yang didokumentasikan dalam data-data itu belum termasuk kecelakaan menuju tempat kerja karena tingginya intensitas jumlah buruh yang datang dengan sepeda motor menuju kawasan industri pada jam-jam masuk/pulang ke/dari tempat kerja.¹²⁵

Aspek lain di samping kecelakaan kerja adalah kesehatan kerja. Masalah kesehatan kerja berkenaan dengan resiko kesehatan disebabkan oleh tingkat kebisingan, tekanan hawa panas, suara getaran dalam penambangan, debu kimia, dan bahkan gangguan dari binatang liar merupakan faktor resiko yang signifikan. Sedangkan resiko yang berkaitan dengan keselamatan kerja berasal dari faktor lainnya seperti longsor tanah dinding pertambangan, kemungkinan kebakaran karena proses peledakan dalam penggalian, bahaya tertimpa atau terpukul oleh peralatan tambang, kecelakaan lalu lintas pengangkutan hasil tambang, bahaya yang ditimbulkan oleh listrik, bekerja pada ketinggian dan kedalaman.¹²⁶ Berikut adalah beberapa contoh jenis penyakit sebagai dampak pekerjaan di penambangan.¹²⁷

¹²³ Keselamatan Kerja Terancam, Buruh Tuntut Tambang Nikel Morowali, 3 Desember 2019, dalam <https://www.beritasatu.com/nasional/588667/keselamatan-kerja-terancam-buruh-tuntut-tambang-nikel-morowali>, diakses 4 Januari 2020, 11.34 bbwi

¹²⁴ Wawancara SGT, eks-staf HRD PT IMIP, 27 Agustus 2019

¹²⁵ Lihat Rushdi, Muhammad (et.al), Rangkaian Pasok Nikel Baterai dari Indonesia dan Persoalan Sosial Ekologi, Aksi Ekologi dan Emansipasi Rakyat (AEER), Jakarta, Desember 2020, p.75 dan A.B. Widyanta, 2019, op.cit., hal.208-209

¹²⁶ Miko Bagus Kusumo, Kesehatan dan keselamatan kerja (K3) pada Pekerja Pertambangan Batubara di PT Marunda Graham Mineral, Job Site Laung Tuhup di Kalimantan Tengah, Program Diploma III Hiperkes dan Keselamatan Kerja Fakultas Kedokteran Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2010.

¹²⁷ Henri Maradona, Tinjauan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Pada Area Penambangan dan Pengolahan Tambang Terbuka PT Atoz Nusantara Mining, Kabupaten Pesisir Selatan, Provinsi Sumatera Barat, Skripsi Program Studi Teknik Pertambangan, Fakultas Teknologi Mineral Universitas Pembangunan Nasional “Veteran”, Yogyakarta, 2013, hal. 34

Tabel.17
Jenis-jenis Gangguan Kesehatan Kerja di Pertambangan

Bagian Tubuh Terganggu	Gejala	Penyebab
Mata	Kemerah-merahan, iritasi	Asap, debu logam
Kepala	Pusing	Larutan, gas, suhu tinggi, kebisingan
Otak dan Sistem Syaraf	Ketegangan, gelisah, risih, tidak bisa tidur, gemetar, gangguan berbicara	Kebisingan, DDT, timah, air raksa, karbon tetaklorida
Telinga	Berngiang, kepekaan sementara, tuli	Bunyi dan getaran
Hidung dan Tenggorokan	Bengek, sesak nafas, batuk kering, kanker hidung	Debu, kapas, larutan. Hidrogen sulfida
Otot dan punggung	Kurang nafsu makan, hepatitis, penyakit kuning, kanker	Larutan, karbon tetaklorida, vinyl chloride

Sumber data: Balai HIPERKES dan Keselamatan Kerja,
Dinas Tenaga Kerja Provinsi Sumatera Barat

Adapun faktor kecelakaan kerja pertambangan adalah suatu kejadian yang tidak direncanakan, tidak terkendali dan tidak dikehendaki yang disebabkan langsung oleh tindakan tidak aman (*unsafe act*) dan kondisi tidak aman (*unsafe condition*) sehingga menyebabkan terhentinya suatu kegiatan baik terhadap manusia maupun terhadap alat. Hal ini sering disebut sebagai konsep 3U yaitu *Unplanned, Undesirable dan Uncontrolled*. Kecelakaan kerja yang terjadi disebabkan oleh tindakan tidak aman yang berhubungan dengan perilaku para pekerja, kondisi tidak aman yang berhubungan dengan kondisi tempat kerja maupun peralatan kerja, kelemahan sistem manajemen yang berhubungan dengan kesadaran dan pengetahuan pihak manajemen terhadap keselamatan kerja buruh pertambangan.¹²⁸

Keberhasilan penerapan K3 pertambangan turut bergantung pada pandangan manajemen bahwa keselamatan dan kesehatan kerja merupakan

¹²⁸ Henri Maradona, 2013, *ibid.*, hal.36-38

bagian integral dari HAM dan bukan sekedar persoalan hubungan industrial. Masih banyak pandangan di pihak manajemen bahwa penerapan keselamatan dan kesehatan kerja itu mengurangi perolehan dan keuntungan. Juga pandangan bahwa kesehatan dan keselamatan kerja merupakan tanggungjawab sepenuhnya pada buruh tambang. Pandangan ini sama sekali tidak dapat dibenarkan karena pada hakekatnya penerapan keselamatan dan kesehatan kerja justru akan melipatgandakan keuntungan melalui pencegahan kecelakaan yang dapat mengakibatkan kerugian dan peningkatan produktifitas.¹²⁹

IV.3.7 Tata Kelola Penanganan Perselisihan Hubungan Industrial

Tata kelola penyelesaian masalah hubungan industrial di Indonesia, termasuk sektor pertambangan mineral, mempergunakan UU No.2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Perselisihan hubungan industrial (PHI) dalam regulasi tersebut dipahami sebagai perbedaan pendapat yang mengakibatkan pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh karena adanya perselisihan mengenai hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu entitas bisnis. Dalam Pasal 1 Angka (1), beberapa jenis pengertian PHI yang terkandung dalam regulasi tersebut, yaitu:

1. Perselisihan Hak sebagai perselisihan yang timbul karena tidak dipenuhinya hak, akibat adanya perbedaan pelaksanaan atau penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, perjanjian kerja, peraturan entitas bisnis atau perjanjian kerja sama;
2. Perselisihan Kepentingan adalah perselisihan yang timbul dalam hubungan kerja karena tidak adanya kesesuaian pendapat mengenai pembuatan dan/atau perubahan syarat-syarat kerja yang diterapkan dalam perjanjian kerja, peraturan entitas bisnis atau perjanjian kerja bersama;
3. Perselisihan Pemutusan Hubungan Kerja sebagai perselisihan yang timbul karena tidak adanya kesesuaian pendapat mengenai pengakhiran hubungan kerja yang dilakukan oleh salah satu pihak; dan,

¹²⁹ Henri Maradona, 2013, *ibid.*, hal.52-53

4. Perselisihan Serikat Pekerja / Serikat Buruh sebagai perselisihan antara serikat pekerja/serikat buruh dengan serikat pekerja/serikat buruh lain namun terbatas hanya dalam satu entitas bisnis. Hal tersebut dapat disebabkan karena tidak adanya persesuaian paham mengenai keanggotaan, pelaksanaan hak, dan kewajiban keserikatan pekerjaan.

Pada umumnya, tata kelola penyelesaian PHI dibagi dua bagian, yaitu:

1. Penyelesaian di luar pengadilan PHI melalui penyelesaian secara bipartit dan penyelesaian melalui tripartit melalui mekanisme mediasi, konsiliasi dan arbitrase; dan,
2. Penyelesaian melalui pengaduan PHI dan hukum acara yang dipakai adalah Hukum Acara Perdata.

Untuk melakukan kedua jenis tata kelola penyelesaian PHI, ada 4 tahapan yang harus dilalui dalam menyelesaikan keempat jenis perselisihan tersebut, yakni:

1. Tahap Perundingan Bipartit,

Perundingan bipartit adalah perundingan antara pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh dengan pengusaha untuk menyelesaikan perselisihan hubungan industrial. Perselisihan hubungan industrial wajib diupayakan penyelesaiannya terlebih dahulu melalui perundingan bipartit secara musyawarah untuk mencapai mufakat dan harus diselesaikan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal dimulainya perundingan dengan setidaknya ada 3 kali perundingan. Setiap kali perundingan harus dibuatkan risalahnya dan diakhir perundingan dibuat risalah akhir yang sekurang-kurangnya memuat:

- Nama lengkap dan alamat para pihak;
- Tanggal dan tempat perundingan;
- Pokok masalah atau objek yang diperselisihkan;
- Pendapat para pihak;
- Kesimpulan atau hasil perundingan;
- Tanggal serta tanda tangan para pihak yang melakukan perundingan.

Apabila salah satu pihak menolak untuk berunding atau telah dilakukan perundingan tetapi tidak mencapai kesepakatan, maka perundingan bipartit dianggap gagal. Jika perundingan bipartit gagal,

maka salah satu atau kedua belah pihak mencatatkan perselisihannya kepada Dinas Ketenagakerjaan setempat dengan melampirkan bukti bahwa upaya-upaya penyelesaian melalui perundingan bipartit telah dilakukan.

2. Tahap Perundingan Tripartit melalui Konsiliasi, Arbitrase, atau Mediasi,

Setelah Dinas Ketenagakerjaan setempat menerima pencatatan perselisihan secara lengkap, maka Dinas Ketenagakerjaan terkait menawarkan para pihak untuk menyepakati memilih penyelesaian melalui konsiliasi atau arbitrase. Jika para pihak tidak menetapkan pilihan dalam 7 (tujuh) hari kerja maka Dinas Ketenagakerjaan melimpahkan penyelesaian perselisihan kepada mediator.

Penyelesaian melalui konsiliasi merupakan mekanisme tatakelola perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja, atau perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh. Waktu penyelesaian selama 30 (tiga puluh) hari. Sementara, penyelesaian melalui arbitrase dilakukan untuk penyelesaian perselisihan kepentingan atau perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh. Waktu penyelesaian selama 30 (tiga puluh) hari kerja dan boleh diperpanjang 14 (empat belas) hari kerja bila disetujui para pihak.

Dalam hal penyelesaian melalui konsiliasi atau mediasi tidak mencapai kesepakatan, maka salah satu pihak yang tidak setuju atas anjuran yang dikeluarkan dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan Hubungan Industrial. Khusus putusan arbitrase, keputusan itu mempunyai kekuatan hukum yang mengikat para pihak yang berselisih dan merupakan putusan yang bersifat akhir dan tetap. Jadi tidak dapat diajukan ke Pengadilan Hubungan Industrial, namun dapat mengajukan permohonan pembatalan kepada Mahkamah Agung dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja sejak ditetapkannya putusan arbiter.

3. Tahap Pengadilan Hubungan Industrial di Pengadilan Negeri, dan Pengadilan Hubungan Industrial atau PHI dibentuk di Pengadilan Negeri. Pengadilan ini khusus dibuat untuk menyelesaikan persoalan hubungan industrial. Majelis hakim terdiri dari Hakim Ketua yaitu seorang Hakim karier, Hakim Ad-hoc yang berasal dari serikat buruh, Hakim Ad-hoc yang berasal dari organisasi pengusaha, yang

dibantu oleh Panitera Muda dan Panitera Muda Pengganti. PHI berwenang memeriksa dan memutuskan:

- Perselisihan hak untuk tingkat pertama,
- Perselisihan Kepentingan untuk pertama dan terakhir;
- Perselisihan Hubungan Kerja untuk pertama;
- Perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh untuk tingkat pertama dan terakhir.

Dalam hal perselisihan hak dan/atau kepentingan diikuti dengan perselisihan pemutusan hubungan kerja, maka Pengadilan Hubungan Industrial wajib memutus terlebih dahulu perkara perselisihan hak dan/atau perselisihan kepentingan.

Apabila terdapat kepentingan para pihak dan/atau salah satu pihak yang cukup mendesak yang harus dapat disimpulkan dari alasan-alasan permohonan dari yang berkepentingan, para pihak dan/atau salah satu pihak dapat memohon kepada Pengadilan Hubungan Industrial supaya pemeriksaan sengketa dipercepat yang disebut dengan Pemeriksaan Dengan Acara Cepat. Majelis Hakim wajib menyelesaikan perselisihan paling lama 50 (lima puluh) hari kerja sejak sidang pertama.

Putusan PHI mengenai perselisihan kepentingan dan perselisihan antar serikat pekerja / serikat buruh merupakan putusan akhir dan bersifat tetap. Sedangkan putusan PHI mengenai perselisihan hak dan perselisihan pengakhiran hubungan kerja mempunyai hukum tetap apabila dalam 14 (empat belas) hari kerja setelah mendengar langsung atau menerima pemberitahuan putusan PHI bahwa pihak yang berselisih tidak ada yang mengajukan permohonan kasasi kepada Mahkamah Agung. Permohonan Kasasi diajukan melalui kepaniteraan PHI pada Pengadilan Negeri.

4. Tahap Mahkamah Kasasi di Mahkamah Agung.

Majelis Mahkamah Kasasi terdiri dari Hakim Agung, Hakim Ad-hoc yang berasal dari serikat buruh, Hakim Ad-hoc yang berasal dari organisasi pengusaha, dan Panitera. Permohonan kasasi atas putusan PHI pada Pengadilan Negeri segera diperiksa dan diputuskan oleh Majelis Hakim Kasasi dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh hari) kerja terhitung sejak tanggal penerimaan permohonan kasasi.

Pada semua tahapan perundingan dan pengadilan di atas, serikat pekerja/serikat buruh berhak mewakili anggotanya yang berperkara sebagai kuasa hukum.

Melihat mekanisme PHI di atas, jumlah kasus hubungan industrial secara nasional yang mencakup keempat kategori PHI tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel.18
Jumlah Perselisihan Data per Nov 2017 dan Aug 2018

No	Jenis Kasus	Jumlah Kasus	
		2013-2017	2018
1	Perselisihan Hak	514	632
2	Perselisihan Kepentingan	114	48
3	Perselisihan Pemutusan Hubungan Kerja	960	636
4	Perselisihan Serikat Pekerja/Serikat Buruh	---	---
Total Jumlah Kasus		1,588	1,356

Sumber : Buku Saku Hubungan Industrial 2018, hal. 56 & 75

Melihat tabel tersebut nampak terjadi kenaikan jumlah perselisihan hubungan industrial di berbagai kategori hak. Misalnya, jika selama periode 2013-2017 rata-rata terjadi 102,8 kasus per tahun maka pada 2018 saja terjadi 632 kasus, atau naik sekitar 514,7 persen. Jika rata-rata kasus perselisihan kepentingan 2013-2017 sebesar 22,8 kasus per tahun, maka pada 2018 saja menjadi 48 kasus, atau naik sekitar 110,5 persen. Rata-rata kasus PHK adalah 192 kasus per tahun, sementara pada 2018 terjadi 636 kasus, atau naik 231,25 persen. Hal ini kuat mengindikasikan bahwa ada masalah dalam mekanisme tata kelola penanganan kasus-kasus PHI. Tiga jenis kasus PHI yaitu perselisihan hak, perselisihan kepentingan dan PHK dapat saling terkait. Misalnya kasus perselisihan hak atau kepentingan dapat, bahkan seringkali, berujung pada kasus PHK.

Pemutusan hubungan kerja (PHK) sepihak dikeluarkan oleh entitas bisnis tidak selalu disebabkan oleh alasan-alasan yang disebutkan dalam UU No.13 Tahun 2003. Dalam UU No.13 Tahun 2003 ada 9 alasan dilakukannya PHK. Kemudian dalam UU No.11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan, alasan tersebut ditambah sehingga menjadi 14 alasan entitas

bisnis dapat melakukan PHK (lihat Tabel). Penambahan 5 alasan PHK merupakan akomodasi praktek-praktek yang dilakukan oleh entitas bisnis selama periode pemberlakuan UU No.13 Tahun 2003 sampai dengan tahun 2019.

Tabel.19
Alasan Melakukan Pemutusan Hubungan Kerja

UU No.13 Tahun 2003	UU No.11 Tahun 2020
<p>Ada 9 alasan entitas bisnis boleh melakukan PHK seperti:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Entitas bisnis bangkrut; 2. Entitas bisnis tutup karena merugi; 3. Perubahan status entitas bisnis; 4. Pekerja/buruh melanggar perjanjian kerja; 5. Pekerja/buruh melakukan kesalahan berat; 6. Pekerja/buruh memasuki usia pensiun; 7. Pekerja/buruh mengundurkan diri; 8. Pekerja/buruh meninggal dunia; 9. Pekerja/buruh mangkir; 	<p>Ada penambahan 5 alasan entitas bisnis boleh melakukan PHK, yaitu;</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Entitas bisnis melakukan penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan entitas bisnis¹³⁰; 2. Entitas bisnis melakukan efisiensi; 3. Entitas bisnis tutup karena merugi; 4. Entitas bisnis tutup yang disebabkan karena keadaan memaksa (<i>force majeure</i>); 5. Entitas bisnis dalam keadaan penundaan kewajiban pembayaran utang; 6. Entitas bisnis pailit; 7. Entitas bisnis melakukan perbuatan yang merugikan pekerja; 8. Pekerja mengundurkan diri atas kemauan sendiri; 9. Pekerja mangkir; 10. Pekerja melakukan pelanggaran ketentuan yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan entitas bisnis, atau perjanjian kerja bersama; 11. Pekerja ditahan pihak yang berwajib; 12. Pekerja mengalami sakit berkepanjangan atau cacat akibat kecelakaan kerja dan tidak dapat melakukan pekerjaannya setelah melampaui batas 12 bulan; 13. Pekerja memasuki usia pensiun; dan 14. Pekerja meninggal dunia.

Sumber: data diolah

Trajektori umum entitas bisnis, bukan hanya di sektor pertambangan, untuk pemutusan hubungan kerja diawali dengan ‘merumahkan’ para buruh terlebih dahulu. Para pekerja secara paksa diminta tidak hadir ke tempat kerja dengan alasan yang beberapa diantaranya tertuang dalam tabel di bawah.

¹³⁰ Lihat kasus Inco dalam Andika, 2014, op.cit., hal.69

Mereka dipaksa untuk tinggal di rumah tanpa disertai kepastian kapan mereka akan dipanggil kembali bekerja. Dengan ‘merumahkan’ buruh dan tetap membayar upah dasar, entitas bisnis tidak lagi perlu membayar tunjangan-tunjangan. Ketika pengeluaran keuangan entitas bisnis berkurang maka tingkat keuntungan dapat dipertahankan. Para buruh, baik ‘yang dirumahkan’ dan yang tidak, mulai menuntut kepastian kerja, entitas bisnis mulai masuk ke trajektori berikutnya yakni mencari dalih untuk melakukan pemutusan hubungan kerja tanpa harus dibayangi oleh kewajiban memenuhi hak pesangon.

Penambahan 5 alasan melakukan PHK selain mengakomodasi praktek entitas bisnis yang telah berlangsung lama, dalam beberapa kasus, juga dipakai sebagai alat tawar sekaligus strategi entitas bisnis pertambangan mineral logam untuk mendesakkan kepentingannya dan/atau melawan upaya pengaturan bisnis yang telah/akan dilakukan oleh pemerintah. Ilustrasi paling kentara dari penggunaan strategi tersebut adalah ketika pemerintah mewajibkan entitas bisnis pertambangan melakukan pengolahan mineral hasil penambangan di dalam negeri (atau, hilirisasi)¹³¹, melarang ekspor bahan mentah hasil penambangan dan/atau melakukan divestasi. Keharusan melakukan ketiga hal tersebut membuat banyak entitas bisnis pertambangan bereaksi. Untuk menegaskan posisi tawarnya dalam hal kewajiban membangun smelter, misalnya, PT Freeport Indonesia menilai bahwa PP No.1 Tahun 2017 PP No.1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat PP No.23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan tanggal 11 Januari 2017¹³² membuat mereka “*tidak mempunyai kepastian untuk beroperasi?*” sehingga melakukan efisiensi, termasuk di dalamnya efisiensi kontraktor dan merumahkan karyawan.¹³³

Ketika pertama kali sekitar 800 buruh Freeport Indonesia ‘dirumahkan’, tindakan itu menimbulkan protes dari sekitar 2.600 buruh lainnya pada Maret 2017 dan jumlah buruh yang mogok terus bertambah. Hingga pertengahan

¹³¹ Riyadi, Sugeng. Hilirisasi Industri: PT Freeport dan Pemecatan Buruh, Majalah Perburuhan SEDANE, Lembaga Informasi Perburuhan SEDANE, Bogor, 2019 dalam <http://majalahsedane.org/hilirisasi-industri-pt-freeport-dan-pemecatan-buruh/>, diakses 7 Februari 2020, 14.35 bbwi

¹³² Substansi pokok Peraturan Pemerintah tersebut dapat dilihat dalam Ini Enam Pokok Poin Penting PP No 1 Tahun 2017, 24 Januari 2017, dalam <https://www.petrogas.co.id/ini-enam-pokok-point-penting-pp-no-1-tahun-2017/>, diakses 19 Januari 2020

¹³³ Freeport Buka-bukaan soal Nasib Ribuan Karyawan yang Mogok Kerja, 27 Februari 2018, dalam <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/02/27/064508426/freeport-buka-bukaan-soal-nasib-ribuan-karyawan-yang-mogok-kerja>. Lihat pula: Usai ricuh mogok karyawan, Freeport ‘berkeras tak salah soal PHK massal’, 21 Agustus 2017, dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-41002522#:~:text=Kaum%20buruh%20PT%20Freeport%20Indonesia,ribuan%20karyawan%20sejak%20Februari%20silam>, diakses 25 September 2019

tahun 2018 mogok terus berlangsung dan dilakukan oleh lebih dari 5.000 buruh. Para buruh yang mogok menuntut :

- a. Perbaiki layanan jaminan sosial yang layak dan manusiawi,
- b. Penghapusan *outsourcing* dan pemagangan,
- c. Kenaikan upah,
- d. Penegakan hak berserikat,
- e. Hapuskan kriminalisasi aktivis serikat pekerja,
- f. Cabut PP Nomor 78 Tahun 2015 yang memiskinkan pekerja Indonesia, dan
- g. Tolak penghilangan uang pesangon pada revisi UU Nomor 13 Tahun 2003, serta
- h. Menuntut Pemerintah Pusat untuk menindak PT Freeport Indonesia.

Karena tidak mendapat izin ekspor seperti ditetapkan dalam regulasi pemerintah, PT Freeport berdalih bahwa kebijakan itu telah membuat kinerja dan proses produksi entitas bisnis “*sangat terpengaruh dan membuat produksi PT Freeport Indonesia menjadi tutup (shutdown)*”.¹³⁴ Tekanan itu dilakukan PT Freeport Indonesia ke pemerintah untuk memberikan ‘toleransi’ (atau, penundaan bagi) pelaksanaan PP No.1 Tahun 2017 sekaligus membalas aksi mogok buruh berdampak pada pemutusan hubungan kerja sepihak terhadap ribuan buruh. Sampai laporan ini dibuat, status kasus PHK PT Freeport selama 2017-2020 telah membuat 72 buruh meninggal dunia dan belum dituntaskan oleh pemerintah dan PT Freeport Indonesia. Korban itu belum ditambah dengan banyaknya kasus perceraian dan anak-anak buruh PT Freeport Indonesia yang putus sekolah.¹³⁵

Organisasi buruh tambang internasional yang berhimpun dalam wadah IndustriAll Global Union (IGU) menyikapi persoalan ketenagakerjaan yang terjadi di lingkungan PT Freeport Indonesia di Kabupaten Mimika, Provinsi Papua. IGU menyurati Presiden Jokowi untuk bertindak terhadap PT Freeport Indonesia yang memutus hubungan kerja 2,000 buruh pelaku pemogokan kerja dan dikenai sanksi *furlough* (penghentian kerja). Para buruh yang melakukan pemogokan selama lima hari itu dianggap oleh pihak manajemen sebagai pengunduran diri.¹³⁶

¹³⁴ Freeport Buka-bukaan soal Nasib Ribuan Karyawan yang Mogok Kerja, *Ibid*,

¹³⁵ 72 Eks Karyawan Freeport Meninggal Dunia Pada Masa 2017-2020, 7 September 2020, dalam <https://suarapapua.com/2020/09/07/72-eks-karyawan-freeport-meninggal-dunia-pada-masa-2017-2020/>, diakses 7 Desember 2020.

¹³⁶ AntaraNews.com sabtu 27 mei 2017

IV.3.8. Tata Kelola Kebebasan Berserikat

Secara luas, ruang lingkup kebebasan sipil bersifat melampaui organisasi masyarakat sipil maupun pembela hak asasi manusia. Meski demikian, kebebasan berserikat merupakan bagian dari kebebasan sipil. Indonesia menjadi negara pertama di kawasan Asia yang meratifikasi semua delapan Konvensi Inti ILO. Setelah Reformasi 1998, konvensi ILO yang diratifikasi pertama kali adalah konvensi mengenai kebebasan berserikat (KILO No. 87).¹³⁷

Implementasi ratifikasi tersebut pertama kali dijalankan dengan dengan mengesahkan UU No.21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja / Serikat Buruh, regulasi yang mendahului pengesahan UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan UU No.2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI). Fungsi-fungsi serikat buruh tercantum dalam UU No.21 Tahun 2000 Pasal 4 Ayat (2) yang salah satunya adalah sebagai pihak dalam pembuatan perjanjian kerja bersama (PKB) dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial.

Dua fungsi utama serikat buruh tersebut merupakan cerminan dari operasionalisasi prinsip demokrasi dan keadilan dalam hubungan industrial. Dan, dalam UU No.13 Tahun 2003 Pasal 103 dinyatakan bahwa pelaksanaan hubungan industrial salah satunya dilakukan melalui sarana serikat pekerja/serikat buruh.

Tabel.20
Jumlah Serikat/Federasi/Konfederasi dan keanggotaan

Kategori	2015	2016	2017	2018
Konfederasi Serikat Pekerja/Buruh	14	14	14	15
Federasi Serikat Pekerja/Buruh	115	115	121	137
Serikat Pekerja/Buruh	7.294	7.294	7.294	7.294
Total Jumlah Keanggotaan	2.727.961	2.727.961	2.727.961	2.747.108

Sumber: TURC Trade Union Mapping 2016, Ministry of Manpower Industrial Relations Data Pocket Book 2018, <https://warta9.com/ada-100-lebih-organisasi-buruh-di-indonesia/>, <https://www.suara.com/news/2019/06/28/115256/serikat-pekerja-diminta-fokus-sejahterakan-pekerja>

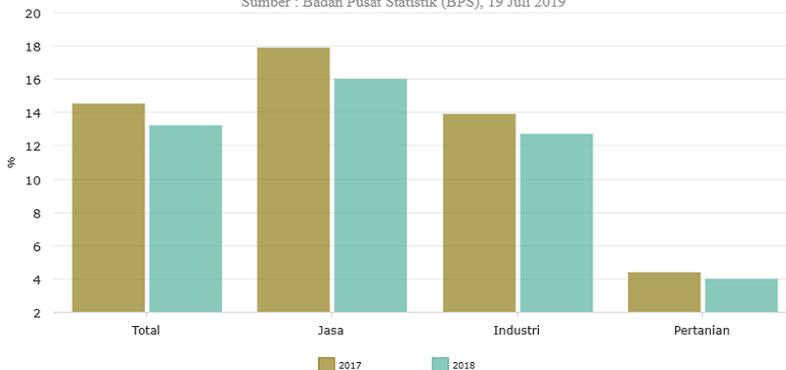
¹³⁷ Salah satu narasi mengenai dinamika proses adopsi dan ratifikasi konvensi-konvensi inti ILO ke dalam peraturan perundangan pasca Reformasi 1998 dapat dilihat dalam http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_150336.pdf

Sejak diundangkannya kebebasan berserikat, jumlah serikat di Indonesia meningkat tajam namun pada tahun-tahun berikutnya kemudian mengalami penurunan hampir 50 persen dari 14.000 serikat tahun 2007 menjadi 7.000 di tahun 2017.¹³⁸ Data Badan Pusat Statistik (BPS) menyatakan persentase Union Density Rate (UDR) di Indonesia menurun untuk semua lapangan usaha utama. Secara umum UDR pada 2018 sebesar 13,2 persen, menurun jika dibandingkan pada 2017 yang sebesar 14,54 persen. Artinya, dari 100 orang dengan status sebagai buruh dan pekerja bebas di Indonesia pada 2018 hanya ada 13 orang tergabung dalam serikat pekerja . Apabila berdasarkan kategori lapangan usaha utama, UDR tertinggi terdapat pada sektor jasa sebesar 16 persen. Pada periode yang sama, UDR Indonesia setara dengan UDR Meksiko sebesar 13,1 persen.¹³⁹ Hal itu menandakan bahwa, di satu sisi, organisasi serikat buruh bertambah, tetapi di sisi lain, keanggotaan mereka menurun.

Gambar.3

Union Density Rate Menurut Lapangan Usaha Utama 2017-2018

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS), 19 Juli 2019



Sumber: <https://databoks.katadata.co.id>

Beberapa faktor yang mempengaruhi penurunan kuantitas serikat buruh dan jumlah keanggotaan antar lain, misalnya, makin fleksibelnya hubungan

¹³⁸ Menaker: Jumlah Serikat Pekerja Menurun Signifikan, 29 Maret 2018, dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180328143824-20-286542/menaker-jumlah-serikat-pekerja-menurun-signifikan>, diakses 15 April 2019, 13.44 bbwi

¹³⁹ Which Countries Have The Highest Levels Of Labor Union Membership?, 20 Juni 2017, dalam <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2017/06/20/which-countries-have-the-highest-levels-of-labor-union-membership-infographic/?sh=53ef686f33c0>, diakses 15 April 2019, 13.48 bbwi

kerja sehingga menghambat konsolidasi serikat buruh, makin represifnya pemerintah dan penegak hukum, lemahnya penegakan hukum terhadap entitas bisnis yang menghalangi atau memberangus kebebasan berserikat. Padahal dalam UU No.21 Tahun 2000 dan UU No.13 Tahun 2003 tertuang banyak jaminan hak buruh untuk berserikat dan jaminan bagi serikat buruh untuk berkegiatan, diantaranya yaitu :

Tabel.21
Contoh Perlindungan Hak-Hak Buruh dan Hak Serikat

No	Regulasi	Pasal	Ayat	Jaminan Hak
1	UU No.13 / 2003	93	Ayat 2 (h)	pengusaha wajib membayar upah apabila pekerja/buruh melaksanakan tugas serikat pekerja/serikat buruh atas persetujuan pengusaha
2		104	Ayat (1)	Setiap pekerja/buruh berhak membentuk dan menjadi anggota serikat pekerja/serikat buruh.
3		111	Ayat (4)	Selama masa berlakunya peraturan entitas bisnis, apabila serikat pekerja/serikat buruh di entitas bisnis menghendaki perundingan pembuatan perjanjian kerja bersama, maka pengusaha wajib melayani.
4		116	Ayat (1)	Perjanjian kerja bersama dibuat oleh serikat pekerja/serikat buruh atau beberapa serikat pekerja/serikat buruh yang telah tercatat pada instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan dengan pengusaha atau beberapa pengusaha.
5		143	Ayat (1)	Siapapun tidak dapat menghalang-halangi pekerja/buruh dan serikat pekerja/serikat buruh untuk menggunakan hak mogok kerja yang dilakukan secara sah, tertib dan damai.
6			Ayat (2)	Siapapun dilarang melakukan penangkapan dan/atau penahanan terhadap pekerja/buruh dan pengurus serikat pekerja/serikat buruh yang melakukan mogok kerja secara sah, tertib dan damai sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7		144	Huruf (a)	Terhadap mogok kerja yang sah, pengusaha dilarang : Mengganti pekerja/buruh yang mogok kerja

				dengan pekerja/buruh lain dari luar entitas bisnis; atau
8			Huruf (b)	Memberikan sanksi atau tindakan balasan dalam bentuk apapun kepada pekerja/buruh dan pengurus serikat pekerja/serikat buruh selama dan sesudah melakukan mogok kerja.
9		145		Dalam hal pekerja/buruh yang melakukan mogok kerja secara sah dalam melakukan tuntutan hak normatif yang sungguh-sungguh dilanggar oleh pengusaha, pekerja/buruh berhak mendapatkan upah.
10		146	Ayat (2)	Pengusaha tidak dibenarkan melakukan penutupan entitas bisnis (lock-out) sebagai tindakan balasan sehubungan adanya tuntutan normatif dari pekerja/buruh dan/atau serikat pekerja/serikat buruh.
11		151	Ayat (2)	Dalam hal segala upaya telah dilakukan, tetapi PHK tidak dapat dihindari, maka maksud pemutusan hubungan kerja wajib dirundingkan oleh pengusaha dan serikat pekerja/serikat buruh atau dengan pekerja/buruh apabila pekerja/buruh yang bersangkutan tidak menjadi anggota serikat pekerja/serikat buruh.
12	UU No.21/2000	28		Siapapun dilarang menghalang-halangi atau memaksa pekerja/buruh untuk membentuk atau tidak membentuk, menjadi pengurus atau tidak menjadi pengurus, menjadi anggota atau tidak menjadi anggota dan/atau menjalankan atau tidak menjalankan kegiatan serikat pekerja/serikat buruh dengan cara: <ul style="list-style-type: none"> a. melakukan pemutusan hubungan kerja, memberhentikan sementara, menurunkan jabatan, atau melakukan mutasi; b. tidak membayar atau mengurangi upah pekerja/buruh; c. melakukan intimidasi dalam bentuk apapun; d. melakukan kampanye anti pembentukan serikat pekerja/serikat buruh.

13		43	Ayat (1)	Barangsiapa yang menghalang-halangi atau memaksa pekerja/buruh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, dikenakan sanksi pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 5 tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 100 juta dan paling banyak Rp 500 juta.
----	--	----	----------	---

Sumber : UU No.21 Tahun 2000 dan UU No.13 Tahun 2003

Kesenjangan tata kelola kebebasan berserikat terletak pada, di satu sisi, jaminan hukum perlindungan hak normatif buruh untuk membentuk serikat dan bagi serikat buruh nampak cukup solid, tetapi, di sisi lain, pengaturan hak-hak normatif itu tidak diiringi oleh praktek-praktek perlindungan. Gejala semacam itu dalam konteks yang lebih global nampak sangat jelas menjadi kecenderungan umum. ITUC Global Index 2019 menyebutkan bahwa demokrasi sedang berada dalam krisis. Pembongkaran sistematis dasar-dasar demokrasi di tempat kerja dan penindasan lewat kekerasan ekstrem, penangkapan dan penahanan skala besar terhadap pemogokan dan protes kian membahayakan para pembela HAM di tempat kerja. Bahkan jumlah negara yang menyingkirkan pekerja dari hak-haknya mendirikan atau bergabung dengan serikat pekerja meningkat dari 92 negara pada 2018 menjadi 107 negara pada 2019. Kondisi di Asia-Pasifik lebih memburuk dibandingkan kawasan lain yang ditandai dengan peningkatan kekerasan, kriminalisasi hak mogok dan serangan kekerasan terhadap buruh. Misalnya, sepuluh anggota serikat buruh dibunuh di Filipina pada 2018.¹⁴⁰

¹⁴⁰ ITUC Global Rights Index 2019: Democracy in crisis as brutal repression used to silence age of anger, 19 Juni 2019, dalam <https://www.ituc-csi.org/RI19>, diakses 20 Oktober 2019, 22.14 bbwi

Gambar.4
Global Rights Index 2019

2019 ITUC GLOBAL RIGHTS INDEX

Violations of Workers' Rights



Sumber: <https://www.ituc-csi.org/>

Di Indonesia, serangan terhadap demokrasi di tempat kerja yang menysar hak-hak berserikat dan menjalankan organisasi serikat (pemberangusan serikat / *union busting*) sekurang-kurangnya dilakukan dalam dua bentuk dasar, yakni¹⁴¹:

1. Entitas bisnis atau pengusaha *mencegah* para pekerja mereka untuk membangun dan bergabung dengan serikat. Tujuannya yaitu agar entitas bisnis dapat secara bebas melakukan eksploitasi dengan menjalankan tata kelola bisnis secara fleksibel tanpa adanya kontrol dari serikat buruh, dan
2. Entitas bisnis atau pengusaha berupaya untuk *melemahkan* kekuatan serikat buruh yang ada dengan beragam siasat.

Lembaga Informasi Perburuhan SEDANE (LIPS) setidaknya mencatat ada 25 siasat yang dipergunakan oleh negara bersama dengan entitas bisnis untuk melakukan pemberangusan serikat.¹⁴² Antara satu bentuk dengan satu siasat atau antara kedua bentuk dengan siasat lain umumnya berhubungan dan seringkali dikombinasikan oleh entitas bisnis dalam satu rangkaian trajektori pemberangusan.

Secara fundamental, kesenjangan tata kelola kebebasan berserikat yang dapat diidentifikasi terletak pada :

1. Peran negara ketika memberi nama UU No.21 Tahun 2000 sebagai “Serikat Pekerja/Serikat Buruh”. Penggunaan nomenklatur hukum secara ambivalen dapat dibaca sebagai upaya negara mengkotak-

¹⁴¹ Privatisasi, Fleksibilisasi dan Pemberangusan Serikat Buruh, Lembaga Informasi Perburuhan SEDANE (LIPS), tanpa tanggal, dalam <http://majalahsedane.org/privatisasi-fleksibilisasi-dan-pemberangusan-serikat-buruh/?print=pdf>, diakses 7 Maret 2018, 23.44 bbwi

¹⁴² Privatisasi, Fleksibilisasi dan Pemberangusan Serikat Buruh, *ibid.*, hal.10-14

- kotakkan antara 'pekerja' dan 'buruh'¹⁴³, terlebih ketika pembentukan serikat dimudahkan persyaratannya hanya dengan jumlah minimal 10 orang. Pada praktiknya, kemudahan membentuk serikat menjadi jalan untuk menciptakan serikat tandingan dengan mengendarai gagasan dasar kebebasan berserikat;
2. Selain itu, UU No.2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI), termuat pasal khusus yang mengatur tentang perselisihan antar serikat. Pasal ini membuka peluang bagi entitas bisnis atau pengusaha untuk menciptakan serikat tandingan. Dengan membentuk serikat tandingan dan menjalankan siasat diadu domba, buruh akan lebih berkonsentrasi dalam perselisihan antarserikat ketimbang fokus pada tujuan perjuangan organisasinya.¹⁴⁴ Misalnya, Pada 12-17 Maret 2014, sebanyak 320 buruh yang berunjuk rasa dengan memblokir jalan hauling PT BDM di Morowali dibubarkan oleh aparat keamanan negara yang didukung oleh preman-preman lokal dan serikat buruh bentukan perusahaan; dan
 3. Pemandahan kewenangan pengawasan ketenagakerjaan dari kabupaten/kota ke tingkat provinsi dalam UU No.23 Tahun 2014

¹⁴³ Perbedaan penggunaan nomenklatur hukum tersebut merupakan jejak dan cerminan dari warisan konflik historis antara Angkatan Darat dengan PKI sejak tahun 1954. AD berpendapat bahwa istilah 'buruh' sangat erat kaitannya dengan ideologi komunisme yang tidak cocok untuk diterapkan di Indonesia. AD juga berpendapat bahwa istilah 'karyawan' memiliki arti kooperatif dan dapat mengurangi potensi perselisihan antara tenaga kerja dan modal. Sedangkan kaum komunis berpendapat bahwa istilah buruh memiliki makna yang mengandung progresivitas dan mewakili suara kaum proletar. Jika potensi perselisihan ingin dihilangkan, pengusaha harus menyelesaikan masalah secara demokratis, tidak hanya mengubah istilah.

Pemerintah kemudian mengambil langkah moderat untuk menengahi perselisihan tersebut dengan mengeluarkan PP No.31 Tahun 1954. Melalui PP tersebut, pemerintah membedakan definisi istilah buruh dan karyawan secara spesifik. Buruh adalah pekerja yang bekerja di sektor entitas bisnis swasta, sedangkan karyawan adalah mereka yang bekerja di lingkungan pemerintahan dan gajinya berasal dari anggaran negara. Sejak dikeluarkannya PP No.31 / 1954, kelas pekerja Indonesia terpecah menjadi dua. Di satu sisi, terdapat kesan degradasi dalam definisi buruh. Buruh hampir selalu dikaitkan dengan pekerja tidak terampil. Buruh juga sering dikaitkan dengan idiom kerah biru yang identik dengan pekerja industri rendah. Sedangkan karyawan dianggap memiliki posisi yang lebih tinggi dari pada buruh. Karyawan sering dikaitkan dengan kelas pekerja terdidik yang memiliki kompetensi atau tenaga terampil tertentu. Keterampilan khusus tersebut juga mempengaruhi tingkat upah sehingga umumnya karyawan mendapatkan upah yang lebih tinggi dari pada tenaga kerja. Untuk mempertahankan perpecahan itu, pemerintah Indonesia sejak Reformasi 1998 memisahkan pegawai menjadi UU Pegawai Negeri dan pekerja dan buruh ke dalam Paket UU Perburuhan. Lihat Vedi R. *Workers and the State in New Order Indonesia*, Routledge, London, 1997 and Yulianti, Dewi. *Nasionalisme Buruh dalam Sejarah Indonesia*, Jurnal Ilmiah Kajian HUMANIKA, Vol.16, No.9, Universitas Diponegoro, Semarang, July 2012, p.1; dan, Appridzani Syahfrullah, Rivalitas "Karyawan" dan "Buruh" di Era Demokrasi Terpimpin Sukarno", dalam <https://tirto.id/gcEr>, diakses 19 April 2021

¹⁴⁴ Privatisasi, Fleksibilisasi dan Pemberangusan Serikat Buruh, op.cit., hal.11

tentang Pemerintahan Daerah seperti telah diuraikan dalam bagian IV.3.1 di atas. Pemandangan kewenangan yang dibarengi dengan sedikitnya jumlah pengawas ketenagakerjaan dan kian besarnya jumlah entitas bisnis yang harus diawasi membuka lebar peluang terjadinya pelanggaran terhadap hak buruh untuk berserikat di tempat kerjanya masing-masing.

IV.4 Kesenjangan Instiusional Penegakan Bisnis dan HAM

Pemerintah pada periode 2014-2019 telah menetapkan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 75 Tahun 2015 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2015-2019. PP No.75 Tahun 2015 dikeluarkan sebagai hasil evaluasi atas hasil pelaksanaan RANHAM 2011-2014 dan Rencana Aksi Nasional (RAN) Penyandang Cacat 2004-2013. Dalam evaluasi itu ditemukan bahwa koordinasi antar lembaga pelaksana kurang optimal, sekalipun sebagian besar kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah telah membentuk RANHAM dan pokja RANHAM, namun sedikit sekali panitia RANHAM dan pokja RANHAM yang kinerjanya baik dan efektif.¹⁴⁵ Sasaran khusus yang hendak dicapai dalam RANHAM tersebut yaitu:

- a) Meningkatnya pemahaman HAM aparatur negara dan masyarakat;
- b) Terlaksananya instrumen HAM dalam kebijakan pemerintah;
- c) Meningkatnya partisipasi Indonesia dalam forum kerja sama penghormatan, perlindungan, pemenuhan, penegakan, dan pemajuan HAM;
- d) Meningkatnya penanganan pelanggaran HAM;
- e) Meningkatnya aksesibilitas penyandang disabilitas dan kelompok rentan lainnya untuk berpartisipasi di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Sementara untuk mencapai sasaran RANHAM Tahun 2015-2019 maka perlu disusun strategi implementasi RANHAM yang meliputi:

- a) Strategi 1 : Penguatan institusi pelaksana RANHAM;

¹⁴⁵ Jokowi Teken Perpres RANHAM 2015-2019. 2 Juli 2015, dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5594abbcd6b0b/jokowi-teken-perpres-ranham-2015-2019?page=2>, diakses 4 Juli 2018. Lihat pula evaluasi situasi HAM dari masyarakat sipil dalam Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2019, Komnas Perempuan, Jakarta, 2020, dalam <https://komnasperempuan.go.id/uploadedFiles/1166.1613744528.pdf>, diakses 20 Juli 2020

- b) Strategi 2 : Penyiapan pengesahan dan penyusunan bahan laporan implementasi instrumen internasional HAM;
- c) Strategi 3 : Penyiapan regulasi, harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan dan evaluasi peraturan perundang-undangan dari perspektif HAM;
- d) Strategi 4 : Pendidikan dan peningkatan kesadaran masyarakat tentang HAM;
- e) Strategi 5 : Penerapan norma dan standar HAM;
- f) Strategi 6 : Pelayanan komunikasi masyarakat.

Secara kelembagaan, melalui peraturan pemerintah tersebut, pemerintah membentuk Sekretariat Bersama (SEKBER) RANHAM yang terdiri dari Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Sosial, dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kemen PPN/Bappenas). Sampai saat ini salah satu butir Aksi HAM adalah penguatan institusi pemerintah baik di kementerian dan lembaga (K/L) dalam mengkoordinasi pelibatan Pemerintah Daerah dalam Aksi HAM.

Sampai RANHAM Generasi Keempat, isu Bisnis dan HAM belum menjadi bagian dari Aksi HAM nasional. Sementara kementerian-kementerian teknis yang terkait dengan praktik bisnis, antara lain seperti Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Badan Pertanahan Nasional, dan kementerian non-teknis seperti Kementerian Koordinator Investasi dan Kemaritiman tidak menjadi anggota dari SEKBER RANHAM. Ketidaksinkronan itu memperlihatkan adanya jarak yang masih harus dijembatani antar kementerian dan lembaga-lembaga negara.

Penyertaan kementerian-kementerian teknis ke dalam lembaga dapat memberi mereka tanggung jawab penuh untuk mengintegrasikan secara langsung perspektif HAM dan Bisnis secara eksplisit ke dalam kebijakan-kebijakan sektoral yang sifatnya implementatif. Belum sinkron dan terintegrasinya kementerian / lembaga teknis dapat menjadi sebagian sebab bahwa upaya yang dilakukan SEKBER RANHAM masih berpusar pada peningkatan pemahaman aparaturnegara tentang HAM, ketercapaian ukuran-ukuran administratif pelaksanaan instrumen HAM dalam kebijakan pemerintah, dan meningkatnya partisipasi Indonesia dalam forum kerjasama internasional mengenai HAM.

PP No.75 Tahun 2015 yang dibuat oleh Bappenas lebih mengacu pada tujuan pencapaian SDGs, alih-alih UNGPs. Perspektif itu pula yang

mendasari ditetapkannya empat isu prioritas, yaitu Hak Perempuan, Hak Anak, Hak Penyandang Cacat dan Hak Masyarakat Adat. Rujukan PP pada SDGs telah mengisolasi RANHAM pada persoalan sosial yang terlepas dari persoalan ekonomi-politik seperti pertanahan, lingkungan hidup dan pertambangan mineral. Kesenjangan lain yang tersisa ketika menggunakan perspektif SDGs dalam merumuskan RANHAM yaitu tidak mengaitkannya dengan masalah praktik bisnis yang mengarah pada pelanggaran HAM. Padahal isu-isu di dalam SDGs, seperti kelangkaan air, kemiskinan perempuan atau malnutrisi anak, bisa terjadi sebagai dampak dari praktik bisnis yang mengarah pada pelanggaran HAM. Atau dengan kata lain, isu-isu SDGs yang dipakai sebagai dasar penentuan kelompok sasaran merupakan akibat dari operasi entitas bisnis, khususnya pertambangan mineral, untuk menghindari dari konsekuensi untuk melakukan pemulihan.

Tabel.22
Kesenjangan Institusional Penegakan Bisnis dan HAM

Institusi Pelaksana RANHAM	Institusi Yang Berkorelasi Langsung dengan Praktik Bisnis
<ul style="list-style-type: none"> • Direktorat Jenderal Kerjasama Multilateral, Direktorat Hak Asasi Manusia dan Kemanusiaan HAM internasional, Kementerian Luar Negeri (Menangani diplomasi HAM internasional) • Kementerian Dalam Negeri (Mengelola kerjasama aksi nasional HAM di tingkat pemerintahan daerah) • Kementerian Hukum dan HAM (Perancang instrumen RAN HAM) • Kementerian Sosial (Penyantun dana sosial untuk isu prioritas HAM dalam RANHAM) • Bappenas (Perancang aksi HAM satu paket dengan SDGs) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemenko Investasi dan Maritim (membawahi Kementerian ESDM) • Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, • Kementerian Pertanian, • Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, • Kementerian Perindustrian,¹⁴⁶

Implementasi RANHAM berperspektif SDGs yang diserap dalam PP No.75 Tahun 2015 juga mengandung kesulitan dalam pelaksanaannya secara

¹⁴⁶ Penyelenggaraan acara Sosialisasi HAM dan Bisnis dalam rangka memberikan pemahaman terkait HAM dan Bisnis bidang industri terhadap para pelaku bisnis dan SDM Industri, serta mensosialisasikan tentang UN Guidelines on Business and Human Rights pada tanggal 24 Juli 2018 di Hotel Royal Kuningan Jakarta. Lihat <http://kpaii.kemenperin.go.id/index.php?page=divisi&id=19&lang=id>

efektif. Kesulitan itu muncul antara lain disebabkan ketiadaan hubungan yang organis antara kementerian/lembaga pelaksana RANHAM dengan kementerian/lembaga yang bertanggung jawab langsung menata praktek-praktek bisnis. Keadaan itu mengandung konsekuensi tidak terhindarkannya kesan kuat bahwa keberadaan institusi RANHAM berupa Sekretariat Bersama RANHAM (Sekber RANHAM) lebih mendekati 'kebijakan kosmetik' untuk pembangunan relasi publik daripada kesungguhan mengimplementasikan RANHAM.

Ketidaksinkronan institusional itu dapat diilustrasikan dari sektor pertambangan dalam National Resources Governance Index (NRGI, 2017).¹⁴⁷ Tata kelola sektor pertambangan Indonesia meraih posisi ke-11 dari 89 negara. Prestasi ini diberikan atas keterbukaan pemerintah soal anggaran, pendapatan dan pengeluaran negara, termasuk dana bagi hasil tingkat daerah yang memungkinkan untuk menurunkan utang publik, termasuk menyesuaikan pengeluaran selama dua tahun terakhir. Namun, sektor pertambangan hanya meraih posisi 37 poin dari 100 poin dan termasuk kategori gagal. Penilaian atas kegagalan itu berkenaan dengan masalah perizinan, tidak adanya transparansi publik mengenai pendapatan pertambangan dan ketertutupan informasi tentang identitas pemilik entitas bisnis. Singkatnya, institusi yang bertanggung jawab untuk tata kelola praktik bisnis pertambangan dikenal memiliki norma peraturan yang baik, tetapi buruk dalam praktiknya.

Meski pemerintah daerah, baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota, pada tahun 2017 merupakan pihak tertinggi ketiga yang paling banyak diadukan terkait dengan pelanggaran HAM¹⁴⁸ namun, pada saat yang sama di akhir tahun 2018, mereka memiliki potensi kontribusi besar dalam peningkatan kualitas penegakan HAM.¹⁴⁹ Artinya, iklim politik desentralisasi masih menyediakan ruang bagi partisipasi luas bagi masyarakat bawah dan organisasi-organisasi masyarakat sipil lokal untuk terlibat dalam aksi langsung mengawasi kinerja penegakan HAM oleh pemerintah daerah. Tetapi sampai saat ini kebijakan RANHAM belum mampu mengakomodasi

¹⁴⁷ 2017 Natural Resources Governance Index, Natural Resources Governance Institute, dalam <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2017-resource-governance-index.pdf>, diakses 11 April 2019

¹⁴⁸ Kinerja HAM Pemerintah Daerah: Berlimpah Program Kerja, Minim Dampak, 5 Juni 2017, dalam <https://elsam.or.id/kinerja-ham-pemerintah-daerah-berlimpah-program-kerja-minim-dampak/>, diakses 19 November 2019

¹⁴⁹ Partisipasi Pemerintah Daerah untuk RANHAM 2020-2024, 12 Desember 2018, dalam <https://elsam.or.id/partisipasi-pemerintah-daerah-untuk-ranham-2020-2024/>, diakses 15 Maret 2019

keberagaman konteks persoalan yang terjadi di tiap-tiap daerah.¹⁵⁰ Oleh karena itu, misalnya, lembaga masyarakat sipil seperti ELSAM secara kuat telah merekomendasikan agar dalam RAN HAM 2020-2024 pemerintah daerah diberi mandat sebagai pengemban kewajiban terdepan. Kondisi tersebut mengindikasikan secara kuat kesenjangan institusional ketiga yaitu RANHAM rancangan pemerintah pusat belum mengakomodasi peran aktif pemerintah daerah dengan penegakan kondisi HAM di daerah-daerah.

Kesenjangan tata kelola institusional yang keempat terlihat pada mekanisme pengaduan buruh yang terdampak praktik entitas bisnis pertambangan mineral. Institusi Sekretariat Bersama tidak dirancang sebagai institusi implementator yang menerima pengaduan dan penyelesaian konflik akibat praktik bisnis yang melanggar HAM. Meskipun salah satu sasaran khusus adalah “*meningkatkan penanganan pelanggaran HAM*”. Sulit dibayangkan terjadi perbaikan ketika lembaga pemerintahan yang tergabung di sekretariat tidak mempunyai kewenangan untuk menangani (termasuk menyelesaikan masalah) pelanggaran HAM.

Jalur mekanisme pengaduan para buruh terhadap praktik pelanggaran HAM yang dilakukan oleh entitas bisnis pertambangan, misalnya, diarahkan ke kantor-kantor dinas ketenagakerjaan pemerintah daerah dan peradilan hubungan industrial. Seperti telah diuraikan dalam III.3.7 di atas, penyelesaian masalah perselisihan hubungan industrial yang satu seringkali diceraikan dari masalah hubungan industrial lainnya. Atau, seperti pada kasus PT Freeport Indonesia, masalah pemutusan hubungan kerja dipisahkan dari penyelesaian masalah kebijakan hilirisasi mineral dan divestasi. Pemutusan hubungan kerja terhadap pengurus serikat yang menginisiasi mogok kerja lalu dipandang hanya sebagai 'masalah harian' manajemen, yaitu mogok dianggap sebagai mangkir kerja. 'Mangkir kerja' tidak dilihat dalam kaitan dengan perjuangan serikat untuk menangkal upaya entitas bisnis pertambangan mineral melakukan pelanggaran hak-hak buruh. Jalan keluar yang dipilih seperti mediasi, konsiliasi atau arbitrase juga lebih merupakan momen dimana pejabat-pejabat kantor dinas ketenagakerjaan dan wakil manajemen entitas bisnis melakukan intimidasi dan memberikan pilihan 'ambil atau tinggalkan'.¹⁵¹ Sementara proses litigasi melalui pengadilan hubungan industrial tidak mencegah entitas bisnis pertambangan mineral untuk tetap melakukan PHK, meski telah dilarang oleh undang-undang.

¹⁵⁰ Partisipasi Pemerintah Daerah Untuk RANHAM 2020-2024, 12 Desember 2018, *ibid*.

¹⁵¹ Azhar, Hariz and Hidayat, Nurkholis, 2018, *op.cit.*, hal.34. Lihat juga Fuadah, Anis Fahrotul dan Soenmi, Lovina. Menghancurkan Solidaritas : Praktek Pemberangusan Serikat Buruh di Indonesia 2014-2019, Yayasan Lokataru, Jakarta, 2019, hal.31

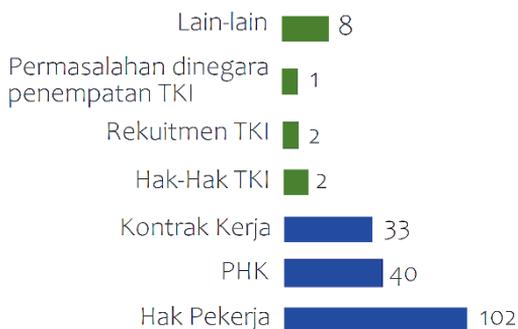
KOMNAS HAM menerima pengaduan pelanggaran HAM baik dalam ranah Sipil Politik (Sipol) maupun EKOSOB. Pada umumnya masyarakat mengadukan kasus-kasus pelanggaran oleh entitas bisnis ke KOMNAS HAM. Tetapi kelemahan lembaga tersebut yaitu tidak memiliki wewenang melakukan penyelesaian, kecuali melakukan investigasi dan memberikan rekomendasi kepada pihak yang memiliki kewenangan penyelesaian konflik pelanggaran HAM. Untuk pelanggaran HAM yang dapat diajukan sebagai kasus pro-justisia, KOMNAS HAM akan melimpahkan berkas kasus ke Kejaksaan dan pihak Kejaksaan mempunyai kewenangan menolak atau menerima kasus pelanggaran HAM tersebut sebelum dilimpahkan ke pengadilan.

Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional maupun Daerah adalah untuk menerima pengaduan berkaitan dengan pelayanan publik oleh pemerintah maupun BUMN / BUMD / BUMDes. Relatif serupa dengan KOMNAS HAM, Ombudsman berwenang melakukan investigasi dan memberikan rekomendasi kepada pihak yang dapat menyelesaikan kasus mal-praktik pelayanan publik. Dalam kasus pelanggaran hak, buruh dan/atau serikatnya dapat mengadukan praktik entitas bisnis terkait dengan kinerja pelayanan lembaga pengawasan ketenagakerjaan pemerintah. Namun, pengaduan melalui mekanisme Ombudsman belum banyak dilakukan oleh buruh dan/atau serikatnya. Pengaduan ketenagakerjaan yang masuk ke Ombudsman pada tahun 2019 'hanya' sebesar 3,37 persen¹⁵² dan selama 3 tahun terakhir sejak 2016 rata-rata berkisar 3 persen.¹⁵³

¹⁵² Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2019 : Untuk Pelayanan Publik Yang Lebih Adil dan Pasti, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2019, hal.24

¹⁵³ Suharmawijaya, Dadan S. Akselerasi Penguatan Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik dan Integrasi SP4N, Ombudsman Republik Indonesia, Riau, Oktober 2019, dalam <http://dpmptsp.riau.go.id/media/file/Akselerasi%20Penguatan%20Pengelolaan%20Pengaduan%20dan%20Integrasi%20SP4N%20LAPOR%20Riau.pdf>, diakses 7 Maret 2020

Gambar.5
Masalah Ketenagakerjaan Dilaporkan



Sumber: Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia, 2019

Meski nampak kecil, di kategori Laporan Masyarakat Berdasarkan Dugaan Maladministrasi ketenagakerjaan, besaran persentase penundaan penanganan yang berlarut-larut oleh kantor dinas pelayanan publik pemerintah terhadap kasus-kasus ketenagakerjaan sangat besar, yaitu 46,28 persen, dari total persentase penundaan berlarut di seluruh kasus secara nasional sebesar 33,62 persen. Dugaan maladministrasi selanjutnya adalah dugaan penyimpangan prosedur sebesar 25 persen dan tidak memberikan pelayanan sebesar 12,23 persen.¹⁵⁴

Dalam Laporan Tahun 2019, temuan-temuan Ombudsman atas tata kelola penanganan kasus-kasus perburuhan oleh pemerintah terdiri dari¹⁵⁵ :

1. Penanganan terhadap kasus-kasus Hak Pekerja;
 - a. Penyelesaian perselisihan hak ketenagakerjaan yang berlarut. Mediasi oleh mediator dinas pada Dinas Tenaga Kerja dalam menangani perselisihan hak ketenagakerjaan memakan waktu yang lama;
 - b. Dugaan keberpihakan mediator. Ombudsman menerima pengaduan bahwa dalam menangani perselisihan hak pekerja, pekerja menganggap bahwa mediator pada dinas tenaga kerja berpihakan pada entitas bisnis. Keberpihakan banyak terjadi pada penyelesaian perselisihan terkait upah di bawah upah minimum kabupaten (UMK) / upah minimum regional (UMR), hak-hak lain yang tidak dibayarkan seperti upah lembur, tunjangan hari

¹⁵⁴ Lihat kasus PT Freeport Indonesia dalam Azhar, Hariz and Hidayat, Nurkholis, 2018, op.cit., hal.34 dan 36

¹⁵⁵ Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2019, op.cit., hal.94

- raya, pesangon, dan penghitungan hak-hak materiil pekerja yang tidak sesuai dengan peraturan negara; dan
- c. Penolakan menangani pengaduan. Banyak aduan di Ombudsman terkait Dinas Tenaga Kerja yang menolak dan tidak memberikan layanan pada pengaduan mengenai hak pekerja dengan berbagai alasan. Pembiaran juga dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dalam hal pembatasan hak berserikat oleh entitas bisnis.
2. Penanganan terhadap kasus-kasus Pemutusan Hubungan Kerja;
 - a. Penyelesaian perselisihan hubungan kerja yang berlarut. Penanganan perselisihan hubungan kerja terkait PHK oleh Dinas Tenaga Kerja berlarut-larut dan tidak jelas;
 - b. Tidak kompetennya mediator. Beberapa laporan pengaduan yang masuk ke Ombudsman mengeluhkan bahwa Dinas Tenaga Kerja menugaskan mediator yang tidak kompeten dan profesional dalam penanganan perselisihan PHK antara pekerja dengan entitas bisnis, sehingga sering merugikan para pekerja.
 3. Penanganan terhadap kasus-kasus Kontrak Kerja, yaitu Dinas tenaga kerja tidak tegas terhadap pelanggaran. Dinas Tenaga Kerja seringkali mengabaikan pelanggaran yang dilakukan oleh entitas bisnis. Terutama dalam hal kontrak kerja, tidak tegasnya dalam menindak pelanggaran yang dilakukan oleh entitas bisnis. Mekanisme pemberian sanksi telah diatur di dalam ketentuan perundang-undangan, namun masih belum dijalankan.

Sebenarnya pengetahuan para buruh, khususnya sektor pertambangan, tentang beragam mekanisme perlindungan, penghormatan, dan pemulihan hak-haknya telah memadai. Namun kesenjangan tata kelola yang banyak terjadi di berbagai mekanisme perlindungan, penghormatan, dan pemulihan mendorong para buruh untuk menempuh jalur lain guna menutup kesenjangan itu. Oleh karena itu, bentuk-bentuk protes dan keberatan para buruh berupa tindakan aksi langsung ke entitas bisnis pertambangan merupakan jalan lain ketika mekanisme institusional di atas belum mampu memberikan pemenuhan hak. Beberapa kesenjangan tata kelola secara institusional Bisnis dan HAM, termasuk bidang ketenagakerjaan di sektor pertambangan mineral, dapat diringkas sebagai berikut:

Tabel.23
Matriks Ringkasan Kesenjangan Tata Kelola Institusional

No	Kesenjangan Tata Kelola	Dampak Kesenjangan
1	Kesenjangan Antar K/L antara fungsi perumusan dan kordinasi dengan fungsi implementator penegakan HAM	Pelanggaran HAM dalam praktik bisnis pertambangan tidak tersentuh (untouchable)
2	Kesenjangan antara Kementerian / Lembaga di Pusat dengan Kementerian / Lembaga di Daerah tentang bagaimana ruang penegakan HAM dirumuskan.	Aksi RANHAM yang dirancang oleh pemerintah pusat tidak kompatibel dengan kondisi permasalahan HAM yang dihadapi oleh pemerintah daerah
3	Kesenjangan kerja sama organik antara K/L yang berwenang mengurus perancangan dan kordinasi aksi bisnis dan HAM dengan LSM sebagai lembaga pemantau praktik bisnis	Perbedaan perspektif dasar dalam merancang dokumen RAN HAM (SDGs 'vs' UNGPs) telah membuat pelibatan aktif organisasi masyarakat sipil untuk berpartisipasi dalam merancang arah kebijakan HAM dan Bisnis masih terbatas.
4		Institusi masyarakat lebih maju dalam mendorong praktis bisnis menghormati HAM tetapi masih berada di pinggir dari proses perancangan kebijakan HAM dan Bisnis.
5	Kesenjangan tata kelola institusional pada mekanisme pengaduan buruh yang terdampak praktik entitas bisnis pertambangan mineral	Pengaduan masyarakat terlanggar praktik bisnis pertambangan pada umumnya ke KOMNAS HAM, sedangkan Komisi Ombudsman belum populer di mata para buruh dan serikatnya.
6		Belum adanya kordinasi pengawasan penyelesaian masalah pelanggaran HAM ketenagakerjaan buruh tambang antara lembaga-lembaga pengaduan negara dengan kementerian yang berwenang seperti Inspektorat Jenderal Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral yang berwenang menangani pengaduan masyarakat yang berkadar pengawasan

Bab V

Kesimpulan dan Rekomendasi

Indonesia juga merupakan salah satu negara yang telah meratifikasi instrumen-instrumen HAM internasional ke dalam hukum nasionalnya. Namun, dalam suatu peninjauan situasi HAM di Indonesia yang Ketiga pada bulan Mei 2017 di bawah Mekanisme Tinjauan Berkala Universal (Universal Periodic Review – UPR), sebanyak 101 negara memberikan rekomendasi kepada Indonesia untuk lebih mengoptimalkan perlindungan HAM dalam setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara tanpa terkecuali. Keprihatinan termuat dalam rekomendasi UPR tersebut menjadi dasar pemikiran pentingnya membuat suatu studi dasar yang memeriksa tata kelola pemenuhan hak-hak perburuhan di sektor pertambangan, khususnya mineral logam. Fokus kajian pada sektor pertambangan mineral didasarkan pada alasan bahwa, di Indonesia selama lebih dari satu dekade terakhir dan dengan berbagai jenis pelanggarannya, kasus-kasus pelanggaran HAM di pertambangan mineral telah mendominasi beragam pemberitaan di media massa, khususnya berita yang dibuat oleh jurnalisme warga negara.

Baseline study ini mendeskripsikan kesenjangan tata kelola perburuhan dari sektor pertambangan mineral logam dalam terang prinsip-prinsip UNGPs. Kajian dibuat sebagai informasi dasar bagi publik untuk memperoleh gambaran tentang ragam kesenjangan tata kelola perburuhan di sektor pertambangan mineral logam yang membuka peluang bagi terjadinya pelanggaran HAM. Mengingat bahwa tujuan utama kajian ini adalah untuk menelisik kesenjangan tata kelola di tingkat nasional maka memeriksa implementasinya berarti tentang memeriksa standar-standar tersebut beserta hukum normatifnya, lembaga-lembaga, dan prosedur-prosedur yang dipergunakan untuk mengubah cita-cita normatif menjadi kenyataan praktis.

Baseline study kesenjangan tata kelola perburuhan di sektor pertambangan mineral logam dapat memberi kita sumbangan dalam menelisik persoalan perburuhan yang melampaui hubungan industrial. Dalam kerangka

ekonomi-politik, kinerja institusi pemerintah, entitas bisnis dan masyarakat sipil mencerminkan tarik menarik kepentingan dan kekuasaan. Menyadari adanya tarik menarik kepentingan dan kuasa itu maka penting ada suatu panduan suatu nilai dan norma tata hubungan antar manusia yang diterima secara umum. Panduan itu adalah nilai dan norma dasar HAM. Oleh sebab itu, tata kelola pemerintahan (*governance*) ‘yang baik’ dan HAM adalah dua sisi mata uang yang saling melengkapi dan mendukung. Maka dari itu, pelanggaran HAM merupakan indikasi kuat adanya kesenjangan tata kelola yang, meski tidak mesti diniatkan, dapat mengarah pada pelanggaran HAM. Baseline study ini menjadi sebuah urgensi karena isu Bisnis dan HAM yang banyak dikaji di Indonesia belum menelisik tata kelola di sektor pertambangan mineral.

Kajian ini merupakan kajian hukum HAM dalam konteks (*law in context*). Melihat hukum HAM dalam konteks bukan hanya melihat pada kesenjangan antara yang normatif dan yang nyata tetapi juga meletakkannya pada dinamika kekuasaan yang terlibat di dalamnya, antar para pemangku kepentingan. Kesenjangan tata kelola ini berlandaskan pada, katakanlah, regulasi-regulasi ‘lama’ tentang ketenagakerjaan (Paket Undang-Undang Perburuhan), pertambangan mineral (UU No.4 Tahun 2009), dan administrasi pemerintahan (UU No.23 Tahun 2014). Saat kajian dibuat, telah ada beragam regulasi ‘baru’, khususnya yang mengatur tentang perburuhan dan pertambangan yaitu UU Omnibus Law No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan UU No.3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Tetapi, pada dasarnya di dalam regulasi-regulasi ‘baru’ tersebut masih memuat banyak prinsip pengaturan dasar dari hukum sebelumnya. Prinsip pengaturan yang darinya kita dapat melihat apakah terjadi (atau justru tidak terjadi) perubahan signifikan dalam penerapan standar HAM.

Oleh karena itu, yang penting dari kajian ini adalah mengidentifikasi apa yang telah disebut Ruggie sebagai “*akar penyebab masalah bisnis dan hak asasi manusia saat ini*” yaitu “kesenjangan tata kelola yang diciptakan oleh globalisasi - antara ruang lingkup dan dampak kekuatan dan pelaku ekonomi, dan kapasitas masyarakat untuk mengelola konsekuensi yang merugikan mereka. Kesenjangan tata kelola ini memberikan lingkungan permisif bagi tindakan yang salah oleh semua jenis perusahaan *tanpa sanksi atau reparasi yang memadai*. Bagaimana mempersempit dan pada akhirnya menjembatani kesenjangan dalam kaitannya dengan hak asasi manusia adalah tantangan mendasar...” Oleh karena itu, pengertian tentang ‘kesenjangan tata kelola’ adalah *suatu keadaan* dimana dimensi aturan-aturan hukum, yaitu produk legislasi dan regulasi yang dihasilkan oleh pemerintah ‘tidak sesuai’ dengan prinsip-prinsip

normatif HAM yang dikembangkan pada UNGPs dan dikuatkan oleh kurangnya penegakan.

Data utama yang digunakan adalah dokumen-dokumen regulasi terkait hak asasi manusia, perburuhan, pertambangan mineral, dan administrasi pemerintahan. Dokumen penunjang berupa buku-buku, laporan-laporan, jurnal-jurnal, dan tautan-tautan media daring. Dokumen penunjang yang dapat memberi informasi tentang (a) tata kelola sektor pertambangan mineral, (b) problematika masalah-masalah HAM ketenagakerjaan, dan (c) analisis Bisnis dan HAM dalam kerangka UNGPs. Beberapa hasil wawancara juga disertakan dan berfungsi sebagai :

1. Penegas adanya kesenjangan tata kelola; dan
2. Cermin beroperasinya kekuasaan negara dan/atau entitas bisnis untuk menghindari dari pertanggungjawaban perlindungan dan penghormatan HAM.

Kajian ini dimulai dengan memeriksa tata kelola ketenagakerjaan di sektor pertambangan mineral berdasarkan UNGPs dengan memaparkan alasan penggunaan UNGPs sebagai tolok ukur, menguraikan peran masing-masing pihak berdasarkan panduan UNGPs dan mendekati prinsip panduan dari sudut masing-masing pihak. Setelah itu dilanjutkan dengan kajian tentang kesenjangan tata kelola HAM buruh tambang mineral logam. Uraian tentang kesenjangan tersebut memperlihatkan ragam kesenjangan tata kelola yang mengarah pada penghindaran perlindungan, penghormatan dan pemulihan HAM. Ragam kesenjangan tata kelola itu didasarkan pada dimensi-dimensi seperti kelembagaan hubungan industrial, proses rekrutmen tenaga kerja, status kerja, waktu kerja, pengupahan, kesehatan dan keselamatan kerja, penanganan perselisihan ketenagakerjaan, dan kebebasan berserikat. Dalam analisis tentang kesenjangan nampak pula bahwa ada banyak masalah dalam standar-standar hukum normatif, lembaga-lembaga, dan prosedur-prosedur yang dipergunakan untuk mengubah cita-cita normatif HAM dari para buruh menjadi kenyataan praktis.

Berdasarkan uraian pada paragraf di atas, terdapat sejumlah temuan dalam *baseline study* ini:

1. Pemerintah Indonesia menyadari pentingnya mengintegrasikan aspek bisnis ke dalam RAN HAM Generasi Kelima. Perumusan RAN HAM itu tingkat kementerian / lembaga telah dimulai sejak 2017 oleh Sekretariat Bersama RAN HAM. Selain perumusan, kementerian / lembaga dan beberapa organisasi masyarakat sipil

juga dengan giat melakukan kampanye, pelatihan-pelatihan, seminar-seminar, dan advokasi ke organisasi pemerintahan lainnya dan ke kelompok-kelompok masyarakat akar rumput. Tetapi sayangnya, sampai laporan ini dibuat, RAN HAM Generasi Kelima belum disahkan oleh pemerintah. Oleh karena itu, implementasi RAN Bisnis dan HAM belum nampak di sektor industri pertambangan mineral logam;

2. Untuk mendukung mekanisme-mekanisme pemulihan yang dimandatkan oleh UNGPs dan instrumen hukum HAM internasional lainnya, pemerintah telah membuat lembaga-lembaga pemulihan seperti KOMNAS HAM, Ombudsman, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Selain itu, di tingkat kementerian, ada dua kementerian yang telah mengeluarkan Peraturan Menteri yang memuat tentang pemulihan, yakni Kementerian ESDM dan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Permen ESDM No.40 Tahun 2015 mengatur tentang pengaduan dan mekanisme pemulihan yang dilakukan oleh Sekretariat Jenderal namun di dalamnya belum mencakup peran pemulihan oleh entitas bisnis. Sementara Permen KKP No.35/PERMEN-KP/2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia pada Usaha Perikanan justru jauh lebih maju. Permen KKP tersebut di dalamnya mengatur tentang kewajiban entitas bisnis kelautan dan perikanan untuk melaksanakan sistem HAM yang meliputi Kebijakan HAM; Uji Tuntas HAM; dan Pemulihan HAM.
3. Di Pilar Penghormatan HAM, inisiatif sukarela beberapa entitas bisnis untuk menyerap prinsip-prinsip HAM ke dalam kebijakannya dilandaskan pada beberapa instrumen internasional yang berbeda-beda. Mengingat bahwa ciri kesukarelaan pada Pilar Penghormatan ini begitu kental, memuat banyak pengecualian, dan luasnya cakupan fondasi minimal hak-hak buruh yang wajib dihormati entitas bisnis maka tidak terlaui mengherankan ketika entitas bisnis memilih beberapa aspek HAM saja untuk diadopsi. Hal ini akan bertentangan dengan Prinsip Dasar UNGPs No.1 bahwa negara tidak boleh membuat entitas bisnis menganggap bahwa penghormatan terhadap HAM bersikap parsial atau pilih-pilih. Selain itu, pada tingkat praktek, akan ada banyak dilema yang dihadapi oleh entitas bisnis

untuk melakukan mitigasi uji tuntas khususnya terkait dengan Prinsip UNGPs No.13 dan No.21. Mengingat bahwa Indonesia telah meratifikasi sejumlah instrumen seperti UDHR, ICESCR, ICCPR dan bidang-bidang perlindungan yang dicakup oleh Deklarasi ILO tentang Prinsip dan Hak Fundamental di Tempat Kerja, maka uji tuntas terkait dengan masalah ketenagakerjaan menjadi semakin kompleks.

4. Pada Pilar Pemulihan, ada dua jenis mekanisme dominan yang diatur dalam beragam regulasi yakni *state-based judicial mechanism* dan *state-based non-judicial mechanism*. Dalam kasus pertambangan mineral, kasus-kasus pelanggaran hak-hak buruh seringkali beririsan dengan konflik agraria yang telah ada mendahului kegiatan pembukaan suatu wilayah usaha pertambangan karena tidak sedikit jumlah buruh yang direkrut berasal dari lokasi-lokasi konflik agraria itu. Sejauh ini belum ada mekanisme pemulihan yang secara koheren dan integratif disediakan untuk mengatasi dua lapis persoalan tersebut. Hal itu belum ditambah oleh kesulitan mendasar dari pengetahuan masyarakat tentang bisnis pertambangan ketika berupaya mendapatkan ganti rugi. Mereka dipaksa harus menanggung beban pembuktian kerugian akibat kesalahan bisnis pertambangan. Pasal 145 UU No.4 Tahun 2009 yang menyatakan “*akibat dari kesalahan dalam pengusahaan kegiatan Pertambangan*” mengandung persyaratan pembuktian untuk dapat memperoleh ganti rugi. Karena ketidaktahuan masyarakat tentang bisnis pertambangan, frasa hukum itu telah membuat batasan terlebih dahulu bahwa tanggung jawab ketat (*strict liability*) tidak dapat digunakan dalam konteks konflik pertambangan. Karena *strict liability* mensyaratkan tanggung jawab tanpa kesalahan dan tanggung jawab itu telah lama menghantui entitas bisnis berskala besar.

5. Standar-Standar Dasar Perburuhan untuk melindungi buruh secara normatif telah dirumuskan oleh negara ke dalam Paket Undang-Undang Perburuhan. Prinsip pengaturan (*regulatory principle*) dalam Prinsip UNGPs No.1 yang menuntut negara tidak bersikap parsial diadopsi ke dalam Paket Undang-Undang tersebut. Dimensi prinsip dan aturan praktek *pencegahan* terjadinya pelanggaran HAM secara normatif telah ditetapkan, demikian pula *penyelidikan* dan *sanksi* atas pelanggaran. Tetapi, pada saat yang sama, prinsip-prinsip imparisial

dan perlindungan HAM oleh negara kepada buruh juga dapat dinihilkan oleh undang-undang lainnya. Dalam rekrutmen tenaga kerja, misalnya, pencegahan diskriminasi dalam Pasal 5 dan pelaksanaan anti-diskriminasi dalam Pasal 32 UU No.13 tahun 2003 dibatalkan oleh Pasal 22 Ayat (1) UU No.23 Tahun 2014. Pasal yang memberikan kewenangan pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah dan mengutamakan 'tenaga kerja lokal'. Padahal *affirmative action* berdasarkan Pasal 41 Ayat (2), Pasal 49 Ayat (2) dan (3) UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM hanya berlaku bagi penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak. Selain itu, pilar perlindungan bisa berjalan tidak efektif ketika buruh dihadapkan pada Pasal 162 UU No.4 Tahun 2009 karena ketentuan pasal itu tidak dijelaskan sehingga implementasinya sangat memungkinkan terjadinya multi-tafsir dan membuka peluang kriminalisasi oleh pemerintah maupun entitas bisnis.

6. Agar fungsi perlindungan oleh negara kepada buruh dapat berjalan maka diperlukan fungsi pengawasan dan penyelidikan. Dalam hal pencegahan pelanggaran HAM, pemerintah menitikberatkan pada aspek pengawasan yang dalam Pasal 176-181 UU No.13 Tahun 2003. Namun di UU No.23 Tahun 2014, kewenangan pengawasan ketenagakerjaan dipindahkan dari tingkat kabupaten/kota ke tingkat provinsi. Sebelum ada pengalihan kewenangan pengawasan, pemerintah kabupaten / kota selalu kekurangan jumlah pengawas ketenagakerjaan jika dibanding jumlah entitas bisnis yang harus diawasi. Dengan dipindahnya kewenangan tersebut, jumlah entitas bisnis yang harus diawasi makin besar dibandingkan dengan jumlah pejabat pengawasan. Akibatnya, pelanggaran-pelanggaran HAM ketenagakerjaan oleh entitas bisnis kian sulit diawasi dan diselesaikan. Kedua, dengan kondisi tersebut, pemerintah telah menjauhkan perlindungannya secara langsung dengan lebih mendorong penyelesaian konflik hubungan industrial di tingkat bipartit. Mengingat adanya ketimpangan kuasa, sebagian besar populasi buruh yang belum menjadi anggota serikat buruh akan kesulitan mendapat hak pemulihannya dalam konflik hubungan industrial.
7. Terkait pengupahan, penerbitan PP No.78 Tahun 2015 mengandung dua arah dampak, yaitu, pertama, pemerintah dapat

menghindarkan diri dari tanggung jawab pemenuhan hak partisipasi demokratis penentuan upah dengan cara mengalihkan negosiasi upah ke dalam perundingan bipartit, alih-alih tripartit. Kedua, melalui mekanisme bipartit, regulasi itu mengandung konsekuensi mengikis hak tawar menawar buruh secara kolektif. Selain itu, Pasal 43 PP No.78 Tahun 2015 mengatur penetapan daftar isi Komponen Hidup Layak (KHL) dilakukan setiap 5 (lima) tahun. Konsep KHL tercakup ke dalam konsep Upah Minimum mengabaikan kondisi nyata bahwa perubahan harga dan kualitas komponen KHL serta kenaikan inflasi barang kebutuhan pokok sehari-hari selalu terjadi hampir setiap tahun. Artinya, tawar menawar kolektif di lembaga tripartit sebagai bentuk demokrasi hubungan industrial untuk berpartisipasi menentukan besaran upah dan KHL dikikis oleh PP No.75 Tahun 2015 dengan cara menjadikan proses penentuan upah secara elitis antara pemerintah, asosiasi entitas bisnis dan Dewan Pengupahan Nasional yang komposisinya tidak berimbang seperti diatur dalam Keputusan Presiden No.107 Tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan. Kondisi ini justru memperlebar kesenjangan tata kelola hubungan industrial.

8. Isu kesehatan dan keselamatan kerja merupakan salah satu masalah yang sangat menonjol dalam sektor industri pertambangan mineral logam. Sebagai turunan dari Pasal 95 dan 96 UU No.4 Tahun 2009, Kementerian ESDM menerbitkan Permen ESDM No.26 Tahun 2018 dan Kepmen ESDM No.1827 K/30/MEM/2018 Tahun 2018. Kedua regulasi mengikat entitas bisnis pertambangan mineral dalam pemenuhan tanggung jawab dan kepatuhan terhadap Sistem Manajemen Keselamatan Pertambangan (SMKP) Minerba. Selain berlaku bagi entitas bisnis pemegang izin konsesi tambang, kedua regulasi menteri tersebut juga berlaku bagi entitas-entitas bisnis subkontrak. Tetapi data nasional kecelakaan kerja sektor pertambangan mineral dan batubara tahun 2019 memperlihatkan bahwa, berdasarkan entitas bisnis asal si korban, sebesar 85 persen korban berasal dari kontraktor dan 15 persen berasal dari entitas bisnis pemegang izin konsesi. Persentase korban berasal dari kontraktor bertambah 39 persen dibanding 2018. Kenaikan angka dan persentase tersebut memberi indikasi kuat bahwa entitas bisnis kontraktor pertambangan merupakan titik lemah sektor usaha pertambangan mineral dan batubara. Kedua, para buruh tambang

yang rentan mengalami kecelakaan kerja adalah mereka yang kesehariannya berada di lokasi operasi produksi pertambangan. Di sini meletak kontradiksi di mana buruh dihadapkan pada pilihan yang saling bertentangan antara mengikuti prosedur SMK3 atau memenuhi kuota produksi dalam waktu yang telah ditentukan seperti telah diurai pada bagian III.6.2. Kompleksitas kondisi tersebut sekaligus memperlihatkan tingginya tingkat kesulitan menerapkan Prinsip UNGPs No.13 dan 19..

9. Dalam persoalan perselisihan hubungan industrial, sejak 2017, entitas bisnis pertambangan mineral mengadopsi siasat pemutusan hubungan kerja yang baru. Trajektori pemutusan hubungan kerja diawali dengan ‘merumahkan’ para buruh terlebih dahulu. Para buruh dipaksa untuk tinggal di rumah tanpa disertai kepastian kapan mereka akan kembali dipanggil bekerja. Ketika para buruh berunjuk rasa untuk menuntut kepastian kerja, manajemen entitas bisnis mulai masuk ke trajektori berikutnya yakni mencari dalih melakukan pemutusan hubungan kerja tanpa harus dibayangi oleh kewajiban memenuhi hak pesangon. Dalihnya yaitu dengan menganggap unjuk rasa yang dilakukan buruh sebagai mangkir kerja. Trajektori tersebut dapat beririsan dengan strategi entitas bisnis pertambangan mineral logam untuk menggunakan pemutusan hubungan kerja sebagai alat tawar sekaligus mendesakkan kepentingannya dan/atau melawan upaya pengaturan bisnis yang telah/akan dilakukan oleh pemerintah seperti divestasi saham atau hilirisasi (downstreaming). Kesenjangan yang dapat diidentifikasi di sini yaitu instrumen normatif untuk Pilar Penghormatan yang dipergunakan oleh entitas bisnis pertambangan tidak sejalan dengan UNGPs. Misalnya, PT Freeport menggunakan Voluntary Principles on Security and Human Rights (VPSHR) dan Asas-asas Pembangunan Berkelanjutan ICMM yang di dalamnya tidak memuat penghormatan terhadap semua hak-hak buruh menurut Deklarasi ILO tentang Prinsip dan Hak Fundamental di Tempat Kerja.
10. Ada banyak pasal-pasal dalam Paket Undang-Undang Perburuhan Indonesia yang melindungi hak-hak serikat dan aktivis buruh seperti diurai dalam bagian Tabel 21 bagian IV.3.8. Kesenjangan tata kelola kebebasan berserikat terletak pada, di satu sisi, jaminan hukum perlindungan hak normatif untuk membentuk serikat dan bagi

aktivis serikat buruh nampak cukup solid, tetapi, di sisi lain, pengaturan hak-hak normatif itu tidak diiringi oleh praktek-praktek perlindungan. Pemberangusan serikat buruh (*union busting*) melalui pembongkaran sistematis dasar-dasar demokrasi di tempat kerja dan penindasan lewat kekerasan ekstrem, penangkapan dan penahanan skala besar terhadap pemogokan dan protes telah menjadi gejala global. Jumlah negara yang menyingkirkan buruh dari hak-haknya mendirikan atau bergabung dengan serikat pekerja meningkat dari 92 negara pada 2018 menjadi 107 di 2019. Secara fundamental, kesenjangan tata kelola kebebasan berserikat yang dapat diidentifikasi terletak pada, pertama, peran negara melalui UU No.21 Tahun 2000 yang memberi kemudahan membentuk serikat telah menjadi jalan bagi entitas bisnis untuk menciptakan serikat tandingan dengan mengendarai gagasan dasar kebebasan berserikat. Selain itu, pembentukan serikat buruh boneka seringkali menjadi syarat dalam proses-proses sertifikasi yang menjadikan instrumen HAM internasional sebagai rujukannya. Kedua, melengkapi kesenjangan pertama, UU No.2 Tahun 2004 memuat pasal khusus yang mengatur tentang perselisihan antar serikat. Pasal itu membuka peluang bagi entitas bisnis pertambangan mineral logam menciptakan serikat tandingan untuk menjalankan siasat diadu domba antar serikat buruh dan melemahkan kekuatan tawar menawar kolektif. Ketiga, terkait poin 6 di atas, Pemindahan kewenangan pengawasan dan penyelidikan lewat UU No.23 Tahun 2014, sedikitnya jumlah pengawas ketenagakerjaan, dan kian besarnya jumlah entitas bisnis pertambangan yang harus diawasi membuka lebar peluang terjadinya pelanggaran terhadap hak buruh untuk berserikat di tempat kerja.

Berdasarkan pada sepuluh kesimpulan di atas, *baseline study* ini menekankan secara kuat :

1. Kepada Pemerintah Pusat, khususnya kementerian / lembaga teknis seperti Kementerian ESDM dan Kementerian Ketenagakerjaan, serta Kementerian Hukum dan HAM yang berwenang meregulasi tata kelola pertambangan mineral untuk meninjau kembali dan sungguh-sungguh memeriksa cakupan spektrum HAM dalam produk-produk legislasi untuk memuat prinsip-prinsip UNGPs dan ILO;
2. Dalam peninjauan ulang itu, Kementerian ESDM dan Kementerian Ketenagakerjaan melibatkan proses yang bermakna dan partisipasi

luas serikat-serikat buruh, baik serikat-serikat di dalam lembaga tripartit maupun di luar lembaga tersebut, serta para pembela HAM dalam merumuskan regulasi yang mengadopsi prinsip-prinsip UNGPs dan ILO;

3. Tindakan yang sama juga selayaknya diberlakukan terhadap proses sinkronisasi regulasi yang mengadopsi prinsip-prinsip UNGPs dan ILO agar antar satu regulasi dengan lainnya koheren;
4. Memperluas cakupan hak-hak buruh, khususnya di sektor pertambangan mineral, untuk menikmati lingkungan hidup yang sehat dan layak;

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

1. Ahsinin, Ahdzar. (et.al). Kertas Kebijakan: Urgensitas Penyusunan dan Pengembangan Rencana Aksi Nasional Bisnis dan HAM di Indonesia, ELSAM dan KOMNAS HAM, Jakarta, 2017
2. Andika. Booming Nikel, MP3EI, dan Pembentukan Kelas Pekerja: Studi Perubahan Tata Guna Lahan dan Pembentukan Kelas di Kabupaten Morowali, Working Paper Sajogyo Institute No.19, Sajogyo Institute, Bogor, 2014
3. Arianto Sangadji (et.al), Nikel Baterai Kendaraan Listrik: Ketidakadilan Ekologi di Kawasan Asal Sumber Daya, Aksi Ekologi & Emansipasi Rakyat, Jakarta, 2019
4. Asshiddiqie, Jimly. Hukum Acara Pengujian Undang-undang, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
5. Azhar, Hariz and Hidayat, Nurkholis. Diberangus dan Dikorbankan: Laporan Mengenai Kondisi HAM Ribuan Pekerja PT Freeport Indonesi Yang Melakukan Pemogokan, LOKATARU, Jakarta, 2018
6. Blackett, Adelle and Trebilcock, Anne (ed.). Research Handbook on Transnational Labour Law, Edward Elgar Publ., Cheltenham, UK, 2015
7. Buck, Trevor; Kirkham, Richard; Thompson, Brian. The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice, First Edition, Routledge, London, 2016
8. Cragg, Wesley (ed). Business and Human Rights, Edward Elgar Pub.Ltd, UK, 2012
9. Fuadah, Anis Fahrotul and Soenmi, Lovina. Menghancurkan Solidaritas : Praktek Pemberangusan Serikat Buruh di Indonesia 2014-2019, Yayasan Lokataru, Jakarta, 2019
10. Henri Maradona, Tinjauan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Pada Area Penambangan dan Pengolahan Tambang Terbuka PT Atoz Nusantara Mining, Kabupaten Pesisir Selatan, Provinsi Sumatera Barat, Skripsi Program Studi Teknik Pertambangan, Fakultas

- Teknologi Mineral Universitas Pembangunan Nasional Veteran, Yogyakarta, 2013
11. Isbah, M Falikul & Budi Widyanta, Andreas. Berkarya Tiada Henti: Tiga Lentera Bulaksumur, Departemem Sosiologi FISIPOL UGM, Yogyakarta, 2019
 12. Jeong, Eunju. Corporate Accountability and the Role of the State: Requirements for improving corporate Human Rights Due Diligence (HRDD) after the endorsement of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPR), Master Degree Thesis, Nottingham University, Nottingham, 2017
 13. KOMNAS HAM dan ELSAM, Rencana Aksi Nasional Bisnis dan Hak Asasi Manusia, KOMNAS HAM, Jakarta , 2017
 14. Locke, Richard M. The Promise and Limits of Private Power : Promoting Labor Standards in a Global Economy, Cambridge University Press, Cambridge, 2013
 15. OECD. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas:Third Edition, OECD Publishing, Paris, 2016
 16. Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2019 : Untuk Pelayanan Publik Yang Lebih Adil dan Pasti, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2019
 17. Rushdi, Muhammad (et.al), Rangkaian Pasok Nikel Baterai dari Indonesia dan Persoalan Sosial Ekologi, Aksi Ekologi dan Emansipasi Rakyat (AEER), Jakarta, Desember 2020
 18. S. Deva & D. Bilchitz (Eds.), Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?, Cambridge University Press, Cambridge, 2013
 19. Smith, Rhona K.M. Hukum Hak Asasi Manusia, Pusham UII, Yogyakarta, 2008
 20. Soeprapto, Maria Farida Indrati. Ilmu Perundang-Undangan 1 : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, Jakarta, 1996
 21. Sornorajah, M. The International Law of Foreign Investment, 3rd ed., Cambridge University Press, New York, 2010
 22. The International Council on Human Rights Policy. Performance & Legitimacy: National Human Rights Institutions, Second Edition, Geneva, 2004
 23. Hadiz, Vedi R. Workers and the State in New Order Indonesia, Routledge, London, 1997

Jurnal dan Artikel

1. Addink, G.H. Good Governance: Importance in Practice, Theories and Definitions, *Holrev Journal*, Vol. 1, No. 1, Fakultas Hukum, Halu Oleo University, Kendari, Maret 2017.
2. Anderson, Kent D. "The Ombudsman as an Administrative Remedy". *The International Ombudsman Institute's Occasional Paper #41*
3. Arief, Muhammad. *The Dynamic of Social Relations and Conflicts in Mining Area in Indonesia: Study of Mining in Bahodopi of Morowali, Central Sulawesi*, Komunitas: International Journal of Indonesian Society and Culture, Vol.12, No.2, Universitas Negeri Semarang, 2020
4. Arnold , Denis G. *Corporations and Human Rights Obligations*, *Business and Human Rights Journal*, No. 2, Vol.1, Cambridge University Press, Cambridge, 2016
5. Besson, Samantha. *The Bearers of Human Rights' Duties and Responsibilities for Human Rights : A Quiet (R)evolution?*, *Social Philosophy and Policy*, Vol.32, No. 1, Cambridge University Press, Cambridge, Fall 2015
6. Hamann, Ralph (et.al). *Business and Human Rights in South Africa: An Analysis of Antecedents of Human Rights Due Diligence*, *Journal of Business Ethics*, Vol.87, JSTOR, 2009
7. Henry J. Steiner. *Reviewed Work: Human Rights in the Private Sphere by Andrew Clapham*, *The American Journal of International Law*, Vol.89, No.4, Cambridge University Press, Cambridge, Oct., 1995
8. Kholifah, Ayu. *Menakar Perlindungan HAM Dalam Revisi UU Minerba Melalui UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, *Nagari Law Review*, Vol.4 No.1, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Oktober 2020
9. Kusumo, Miko Bagus. *Kesehatan dan keselamatan kerja (K3) pada Pekerja Pertambangan Batubara di PT Marunda Graham Mineral, Job Site Laung Tuhup di Kalimantan Tengah*, Program Diploma III Hiperkes dan Keselamatan Kerja Fakultas Kedokteran Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2010
10. Latorre, Andrés Felipe López. *In Defence of Direct Obligations for Businesses Under International Human Rights Law*, *Business and*

- Human Rights Journal, Vol.5, No.1, Cambridge University Press, Cambridge, January 2020
11. Muchlinski, Peter. Implementing the New UN Corporate Human Rights Framework: Implications for Corporate Law, Governance, and Regulation, *Business Ethics Quarterly*, Vol.22 , No.1, Cambridge University Press, Cambridge, January 2012
 12. Riyadi, Sugeng. Hilirisasi Industri: PT Freeport dan Pemecatan Buruh, *Majalah Perburuhan SEDANE*, Lembaga Informasi Perburuhan SEDANE, Bogor, 2019
 13. Romadhoni, Hanifah and Suryono, Arief. Pertanggungjawaban Perdata Rumah Sakit Dalam Hal Penolakan Pasien Miskin Pada Keadaan Gawat Darurat, *Jurnal Privat Law*, Vol.VI, No.2, Juli-Desember 2018
 14. Saikia, Ishan Krishna. Good Governance and Human Rights: International dan National Perspective, *International Journal of Advancements in Research & Technology*, Volume 2, Issue 7, July-2013.
 15. Sari, Ria Novia. Efektivitas Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Riau dalam Menyelesaikan Laporan Masyarakat di bidang Pelayanan Publik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2009 Tentang Ombudsman Republik Indonesia di Provinsi Riau Tahun 2013-2014, *JOM Fakultas Hukum Universitas Riau*. Volume III, No.2, Oktober 2016
 16. Tigari, Harish, and Chandrashekhar, R. Multi National Companies in India - A Critical Review, *Shanlax International Journal of Economics*, Vol. 7, No. 2, 2019
 17. UN HRC, *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretative Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2012
 18. United Nations, *Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, 72nd session, No.A/72/162, New York, 2017
 19. Yuliati, Dewi. Nasionalisme Buruh dalam Sejarah Indonesia, *Jurnal Ilmiah Kajian HUMANIKA*, Vol.16, No.9, Universitas Diponegoro, Semarang, July 2012

Tautan

1. 2017 Natural Resources Governance Index, Natural Resources Governance Institute, dalam <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2017-resource-governance-index.pdf>
2. Arianto Sangadji, Akumulasi Primitif dan Pengalaman Historis di Sulawesi Tengah, Working Paper, 2014, dalam <http://ytm.or.id/wp-content/uploads/2017/01/Kertas-Kerja-2014.pdf>
3. http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/decisions/E-CN_4-DEC-2004-116.doc
4. <http://bapassolo.kemenkumham.go.id/berita-utama/uji-tuntas-ham-due-dilligence-bagi-perusahaan-perusahaan-dalam-pengarusutamaan-bisnis-ham>
5. <http://berkas.dpr.go.id/puspanlakuu/kajian/kajian-public-64.pdf>
6. <http://dpmptsp.riau.go.id/media/file/Akselerasi%20Penguatan%20Pengelolaan%20Pengaduan%20dan%20Integrasi%20SP4N%20LAPOR%20Riau.pdf>
7. <http://ham.go.id/2019/08/15/integrasi-bisnis-dan-ham-dalam-ranham-tahun-2020-2024/>
8. <http://hrrca.org/wp-content/uploads/2015/05/BHR-in-Indonesia.pdf>, diakses 22 Maret 2019
9. <http://kpaui.kemenperin.go.id/index.php?page=divisi&id=19&lang=id>
10. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_150336.pdf
11. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/BusinessIndex.aspx>
12. <http://www.responsiblemineralsinitiative.org/minerals-due-diligence/issues/oecd-annex-ii-risks/>
13. <https://bantuanhukum.or.id/5-alasan-tolak-pp-pengupahan-penjelasan-lengkap/>
14. <https://duniatambang.co.id/Berita/read/1207/Keselamatan-dan-Kesehatan-Kerja-K3-Pertambangan-Mineral-dan-Batubara-Indonesia>
15. <https://duniatambang.co.id/Materi/readk3/7/Evaluasi-Kinerja-Keselamatan-Pertambangan-Mineral-dan-Batubara-Tahun-2019>

16. <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/02/27/064508426/free-port-buka-bukaan-soal-nasib-ribuan-karyawan-yang-mogok-kerja>
17. <https://elsam.or.id/kinerja-ham-pemerintah-daerah-berlimpah-program-kerja-minim-dampak/>
18. <https://elsam.or.id/partisipasi-pemerintah-daerah-untuk-ranham-2020-2024/>
19. <https://finance.detik.com/energi/d-2704813/sektor-tambang-dikuasai-mafia-ri-justru-krisis-inspektur-tambang>
20. <https://industri.kontan.co.id/news/peralihan-wewenang-ke-pusat-dalam-omnibus-law-minerba-berpotensi-temui-masalah>
21. <https://jdih.kemnaker.go.id/faq-berapa-lama-periode-waktu-pekerjaan-yang-dapat-diperjanjikan-dalam-perjanjian-kerja-waktu-tertentu-pkwt-.html>
22. <https://komnasperempuan.go.id/uploadedFiles/1166.1613744528.pdf>
23. <https://konsillsm.or.id/2019/04/18/22-aktivis-lsm-mengikuti-pelatihan-uji-tuntas-ham-sektor-bisnis-perkebunan/>
24. <https://lpsk.go.id/berita/detailpersrelease/608>
25. <https://lpsk.go.id/berita/detailwartahukum/725>
26. https://m.mediaindonesia.com/amp/amp_detail/34892-ombudsman-tidak-menakutkan
27. <https://nasional.kompas.com/read/2015/11/03/13182601/Bagaimana.Penetapan.Upah.Minimum.dalam.PP.Pengupahan.yang.Baru.?page=all>
28. <https://nasional.kontan.co.id/news/pengusaha-resah-lantaran-demo-buruh-marak>
29. <https://nasional.tempo.co/read/431383/buruh-ancam-mogok-massal-3-oktober/full&view=ok>
30. <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>
31. <https://ptfi.co.id/id/the-principle-of-the-voluntary-for-security-and-human-rights;> <https://ptfi.co.id/id/company-policies;> <https://ptfi.co.id/id/a-human-rights-approach>
32. <https://referensi.elsam.or.id/2014/09/uu-nomor-13-tahun-2006-tentang-perlindungan-saksi-dan-korban/>
33. <https://referensi.elsam.or.id/2014/09/uu-nomor-26-tahun-2000-tentang-pengadilan-hak-asasi-manusia/#:~:text=Undang%20Undang%20Nomor%2026%20Tahun,Tentang%20Pengadilan%20Hak%20Asasi%20Manusia.&text=Dalam%20UU%20No.%2026%20Tahun,sebagai%20penyidik%20berwenang%20melakukan%20penangkapan>

34. <https://regional.kompas.com/read/2020/12/15/06120581/demo-buruh-perusahaan-nikel-pt-vdni-di-konawe-rusuh-sejumlah-fasilitas?page=all>
35. <https://suarapapua.com/2020/09/07/72-eks-karyawan-freeport-meninggal-dunia-pada-masa-2017-2020/>
36. <https://tirto.id/gcEr>
37. <https://tirto.id/kejanggalan-kasus-palu-arit-terhadap-budi-pegodbLM>
38. <https://tirto.id/tni-masih-berkubang-pelanggaran-ham-cxSW>
39. https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/World_Investment_Report.aspx
40. <https://www.antaranews.com/berita/727994/buruh-tambang-riau-tuntut-kenaikan-upah>
41. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-39772509>
42. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-41002522#:~:text=Kaum%20buruh%20PT%20Freeport%20Indonesia,ribuan%20karyawan%20sejak%20Februari%20silam>
43. <https://www.beritasatu.com/nasional/588667/keselamatan-kerja-terancam-buruh-tuntut-tambang-nikel-morowali>
44. <https://www.cnbcindonesia.com/market/20190725182252-17-87673/bumi-raih-perusahaan-bisnis-terbaik-dan-peduli-ham>
45. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201215125909-4-209202/ternyata-ini-pemicu-aksi-ricuh-pembakaran-smelter-nikel-vdni>
46. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190718144132-85-413280/esdm-minta-pemda-anggarkan-dana-pengawasan-aktivitas-tambang>
47. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180328143824-20-286542/menaker-jumlah-serikat-pekerja-menurun-signifikan>
48. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201218212700-12-584087/polisi-jerat-4-tersangka-baru-rusuh-di-pabrik-nikel-konawe>
49. <https://www.econexus.info/publication/corporations-are-not-human-so-why-should-they-have-human-rights>
50. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/tata-kelola-pertambangan-kesdm-perkuat-pengelolaan-inspektur-tambang>
51. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/terima-status-pengalihan-1058-inspektur-tambang-dan-migas-menteri-esdm-kerja-serius-dan-atasi-masalah>

52. <https://www.fihrrst.org/launch-of-the-study-of-2019-sustainability-reports-of-public-companies-in-indonesia>
53. <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2017/06/20/which-countries-have-the-highest-levels-of-labor-union-membership-infographic/?sh=53ef686f33c0>
54. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4febc4c08b19a/ke-ika-polisi-menjadi-milik-pengusaha/>
55. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5594abbc6b0b/jo-kowi-teken-perpres-ranham-2015-2019?page=2>
56. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59bb8c7e44685/ujj-tuntas-rasa-global-dan-nasional/>
57. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5ef084f68970d/ketentuan-jam-kerja-dan-lembur-pekerja-sektor-pertambangan/>
58. <https://www.ihrb.org/other/treaty-on-business-human-rights/quo-vadis-unsolicited-advice-to-business-and-human-rights-treaty-sponsors/?>
59. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102938
60. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_151363.pdf
61. <https://www.ituc-csi.org/RI19>
62. <https://www.jatam.org/2019/09/09/kasus-tambang-wawonii-negara-justru-berpihak-ke-perusahaan-tambang/>
63. <https://www.kemenkumham.go.id/berita/ranham-generasi-kelima-tak-sekedar-dokumen-kini-jadi-tolok-ukur-komitmen-pelaksanaan-ham>
64. <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2019/8/8/1087/solusi-komnas-ham-untuk-konflik-pertambangan-di-kaltim.html>
65. <https://www.merdeka.com/uang/bkpm-jokowi-minta-realisasi-investasi-tembus-rp-900-triliun-di-2021.html>
66. <https://www.mindthegap.ngo/governance-gaps/>
67. <https://www.mongabay.co.id/2020/05/11/ruu-minerba-lanjut-di-tengah-pandemi-berikut-kritikan-masyarakat-sipil/>
68. <https://www.mongabay.co.id/2020/06/19/hilangnya-partisipasi-masyarakat-pada-perubahan-uu-minerba/>
69. https://www.nielsen.com/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/NielsenSupplierCodeofConduct2_Indonesian-1.pdf

70. <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Due-Diligence-Guidance-Minerals-Edition3.pdf>
71. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf
72. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideHRBusinesen.pdf>
73. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciple_sbusinesshr_en.pdf
74. https://www.ohchr.org/Documents/publications/hr.puB.12.2_en.pdf
75. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session5/Pages/Session5.aspx>
76. <https://www.petrogas.co.id/ini-enam-pokok-point-penting-pp-no-1-tahun-2017/>
77. <https://www.smart-tbk.com/berkelanjutan/standar-sertifikasi/ungc/>; <https://www.smart-tbk.com/smart-spot-medan-bahas-hak-asasi-manusia-dalam-bisnis-dan-ketenagakerjaan/>
78. <https://www.smart-tbk.com/memastikan-kemamputelusuran-dan-praktik-ketenagakerjaan-yang-bertanggung-jawab-bersama-pemasok-gar-dalam-acara-smart-seed/>
79. https://www.wilmar-international.com/docs/default-source/default-document-library/sustainability/policies/sustainability-policies---translated/wilmar-human-rights-framework---bahasa-indonesia.pdf?sfvrsn=bdfc1db_2
80. <https://ytm.or.id/kondisi-dan-dinamika-buruh-tambang-morowali/>
81. Mostafavi, Masoomah. Relationship between Good Governance and Human rights, 27 Agustus 2012, dalam https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2136129
82. Privatisasi, Fleksibilisasi dan Pemberangusan Serikat Buruh, Lembaga Informasi Perburuhan SEDANE (LIPS), tanpa tanggal, dalam <http://majalahsedane.org/privatisasi-fleksibilisasi-dan-pemberangusan-serikat-buruh/?print=pdf>
83. Ruggie, J. Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, A/HRC/8/5., 7 April, dalam <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>

INKRISPENA

RESEARCH CENTER FOR CRISIS AND
ALTERNATIVE DEVELOPMENT STRATEGY

Institut Kajian Krisis dan Strategi Pembangunan Alternatif
(INKRISPENA)