PLEADS PADJADJARAN LAW RESEARCH & DEBATE SOCIETY

Padjadjaran Law Review
Volume 8, Nomor 2, 2020

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

Upaya Perlindungan Hak Masyarakat Adat setelah Satu Dasawarsa Program MIFEE *(Merauke Integrated Food and Energy Estate)* Melalui *Citizen Law Suit*

Ega Ramadayanti*

Abstrak

Sebuah ironi dalam pembangunan ekonomi terjelma dalam program pemerintah yang muncul akibat adanya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010, yang diantaranya mengamanatkan penyusunan *Grand Design Food and Energy Estate* di Merauke. Kemudian sebuah program resmi diluncurkan pemerintah yaitu *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE). Tujuan utama adanya program ini adalah memperkuat cadangan pangan dan bioenergi nasional untuk memantapkan dan melestarikan ketahanan pangan nasional. Alih-alih mencapai tujuannya, nyatanya manfaat mega proyek MIFEE sebagai sebuah program pemerintah masih jauh dari jangkauan. Banyak terjadi perampasan tanah ulayat, pelanggaran hak asasi masyarakat adat, serta kerusakan lingkungan akibat penggunaan lahan yang memangkas hutan. Oleh karena itu, diperlukan sebuah inovasi dalam pengajuan gugatan *Citizen Law Suit*. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menerangkan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Ruang lingkup penelitian mencakup analisis terhadap asas dan kaidah hukum dengan didasari ilmu pengetahuan terkait. Hasil penelitian ini akan menunjukan adanya analisis gugatan yang efektif diterapkan dalam hal menuntut tanggung jawab negara, karena *Citizen Law Suit* adalah sebuah gugatan yang ditujukan kepada perbuatan pemerintah yang lalai dalam memenuhi hak warga negara. Maka, diharapkan pemerintah dapat memperbaiki kebijakannya sebagai upaya menjamin hak masyarakat adat terutama dari sisi perlindungan lingkungannya.

Kata Kunci: Gugatan, Masyarakat Adat, MIFEE, Pelestarian Lingkungan, Tanah Ulayat.

Efforts to Protect Indigenous Rights After a Decade of MIFEE (Merauke Integrated Food and Energy Estate) Program Through Citizen Law Suit

Abstract

An irony in economic development is incarnated in the government program that arises from presidential instruction No. 1 of 2010 on Accelerating The Implementation of National Development Priorities in 2010, which included mandating the preparation of grand design food and energy estate in Merauke. After that, a government-launched program, Merauke Integrated Food and Energy Estate, was launched. The main objective of this program is to strengthen national food and bioenergy reserves. Instead of achieving its goal, in fact the mega benefits of the MIFEE project as a government program are still out of reach. There have been numerous land seizures, violations of indigenous rights, and environmental damage caused by forest-cutting land use. Therefore, an innovation is required in filing a

* Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jln. Bandung-Sumedang KM. 21 Hegarmanah Jatinangor, ega.ramadayanti@gmail.com., Mahasiswa.

PLEADS PADJADJARAN LAW RESEARCH & DEBATE SOCIETY
Padjadjaran Law Review
Volume 8, Nomor 2, 2020
P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

Citizen Law Suit lawsuit. This research uses normative juridical methods by explaining the provisions in the legislation. The scope of research includes analysis of the principles and rules of law based on related science. The results of this study will show an effective analysis of the lawsuit applied in terms of claiming state responsibility. Because the Citizen Law Suit is a lawsuit aimed at the government's negligent conduct in fulfilling citizens' rights. Therefore, it is expected that the government can improve its policy as an effort to guarantee the rights of indigenous peoples, especially in terms of environmental protection.

Keywords: Environmental Preservation, Indigenous Rights, Lawsuit, MIFEE, Ulayat Land.

A. Pendahuluan

Merespon adanya krisis pangan dunia,[1] Indonesia belum lepas dari paradigma negara sedang berkembang. Terlihat dalam setiap kebijakan dan regulasi yang dikeluarkan sarat kepentingan ekonomis semata, sehingga mengorbankan lingkungan. Salah satunya dapat terlihat dari adanya Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 tentang *Masterplan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025, yang kemudian dikenal dengan program MP3EI. Tujuan program tersebut adalah agar Indonesia dapat menempati posisi ke-9 perekonomian terbesar di dunia.[2] Landasan rencana ini adalah percepatan ekonomi dengan dititikberatkan meningkatkan iklim investasi sektor swasta dengan memperbaiki atau menghapus peraturan-peraturan yang menghambat proyek.[3] Dalam pengimplementasiannya ditargetkan beberapa daerah untuk mendukung program MP3EI.

Daerah yang menjadi sorotan penulis tidak lain adalah Merauke, Papua. Salah satu program utama MP3EI di Papua adalah mega proyek Perkebunan Pangan dan Energi Terpadu Merauke atau *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE).[4] Sebuah skema pembukaan lahan yang merusak lingkungan dan penghidupan tradisional masyarakat adat Malind di Merauke serta kelompok-kelompok adat lain di dalamnya.[5] Begitu paradoks dengan tujuan historisnya yaitu meningkatkan kesejahteraan dan ketahanan pangan.[6] Namun, program ini ternyata merugikan masyarakat adat setempat.

Walau demikian pelaksanaan mega proyek MIFEE tetap berjalan karena didukung banyaknya kebijakan. Dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009, yang menginstruksikan Kementerian Pertanian mengeluarkan kebijakan *food estate* di wilayah timur.[7] Tindak lanjutnya dengan adanya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010, yang diantaranya mengamanatkan penyusunan *Grand Design Food and Energy Estate* di Merauke. Pada

[1] Y.L. Franky, "Mega Proyek MIFEE : Suku Malind Anim dan Pelanggaran HAM", *Lembaga Studi dan Advokasi Maasyarakat Elsam*, 2014, hlm. 1. https://referensi.elsam.or.id/2014/12/mega-proyek-mifee-suku-malind-anim-dan-pelanggaran-ham/

[2] DTE(down to earth), "MIFEE", diakses dari https://www.downtoearth-indonesia.org/id/campaign/mifee Pada 30 April 2020.

[3] *Ibid*.

[4] DTE (down to earth), "Rencana Besar untuk Papua", diakses dari https://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/rencana-besar-untuk-papua Pada 30 April 2020.

[5] Lihat http://www.downtoearth-indonesia.org/id/campaign/mifee. Sebuah investigasi baru-baru ini oleh Tempo memberikan wawasan lebih lanjut bagaimana skema ini memiskinkan masyarakat lokal. Lihat http://eng.tempointeraktif.com/arsip/2012/04/11/INT/mbm.20120411.INT24559.id.php#

[6] Franky, "MIFEE: Perampasan Tanah Luas dan Menggusur Hak Orang Papua", 2015, hlm. 2 https://pusaka.or.id/assets/2015/04/Paper-MIFEE-untuk-Konferensi-KAA-April-2015.pdf Pada 30 April 2020.

[7] Y.L. Franky, *Loc.cit*.

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

tanggal 11 Agustus 2010 resmi sebuah program diluncurkan pemerintah yaitu *Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE).* Hal ini dilakukan pemerintah dengan narasi sebagai upaya peningkatan pendapatan ekonomi nasional dari meningkatnya permintaan dan harga komoditi pangan dunia, dengan dalih untuk terciptanya ketahanan pangan nasional.

Kemudian kebijakan ini menjadi refleksi kuatnya keterlibatan perusahaan swasta, fakta ini didukung dengan adanya sejumlah regulasi antara lain: Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus; Undang-Undang Nomor 41 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), dimana Merauke ditetapkan sebagai kawasan andalan untuk pertanian dan perkebunan; Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2010 tentang Usaha Budidaya Tanaman, yang menjadi justifikasi perusahaan swasta menguasai lahan di wilayah Papua; Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan; Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar; dan Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.

Melihat kepada kebijakan dan regulasi tersebut, nyatanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua telah menyediakan 'karpet merah' bagi para investor untuk merampas lahan milik masyarakat adat yang lebih dikenal dengan tanah ulayat untuk dimanfaatkan agar terwujud kepentingan sektoralnya. Bahkan ada indikasi bahwa pemerintah telah lalai dalam menjamin hak masyarakat adat di Merauke akibat adanya mega proyek tersebut. Adanya pelanggaran terhadap hak masyarakat adat dapat dilihat dari terbatasnya informasi mengenai mega proyek MIFEE. Sehingga masyarakat adat kekurangan informasi, atau bahkan tidak mengetahui keberadaan mega proyek tersebut. Selain itu tidak terdapatnya konsultasi sebelum kebijakan diselenggarakan dan sosialisasi oleh pemerintah pun masih dinilai begitu minim. Mirisnya, masyarakat adat tidak bebas berpendapat dan merasa tidak aman jika menolak mega proyek atas pengalihan tanah ulayat kepada perusahaan swasta untuk selanjutnya diolah menjadi perkebunan MIFEE.[8]

Padahal sudah seyogianya pemerintah menjamin hak seluruh warga negara, apalagi terhadap proyek yang riskan merugikan dan memicu dampak buruk lainnya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH). Dalam Ayat (1) Huruf t diatur tentang pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sedangkan pada Ayat (2) Huruf n bunyinya sama tetapi pengaturannya pada tingkat provinsi. Dapat dilihat bahwa hak masyarakat terutama berkaitan dengan tempat tinggal, kondisi geografis, lingkungan dan dari sisi perlindungan hukum dijamin oleh pemerintah. Namun, dalam realitasnya hak masyarakat adat terkesan dikesampingkan oleh pemerintah.

B. Metode penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan menerangkan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ruang lingkup penelitian yuridis normatif ini mencakup analisis terhadap asas dan kaidah hukum sebagai pedoman berperilaku dengan didasari ilmu pengetahuan terkait. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Objek penelitian hukum normatif ini berupa bahan

[8] Franky, *Op.cit.,* hlm. 4.

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

hukum yang bersifat kualitatif yaitu bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan) dan bahan hukum sekunder (bahan pustaka, metode pendekatan konseptual dan pendekatan analitis). Dilakukan pula pengkajian bahan pustaka berupa kasus dan analisis yang berkaitan dengan penelitian ini sebagai sebuah landasan pertimbangan untuk penggunaan gugatan yang digunakan dalam pemberian inovasi yang tepat.

C. Pembahasan dan analisis

1. Dampak yang Ditimbulkan Program MIFEE terhadap Lingkungan Masyarakat Adat di Papua

Hukum di era sekarang, tidak lagi memusatkan manusia sebagai subjek aturannya. Seiring perkembangannya terdapat aliran hukum alam (baru) yakni hukum berorientasi lingkungan.[9] Manusia sebagai bagian sekaligus pengelola sebuah ekosistem harus bertanggung jawab jika dalam upaya mencapai suatu tujuan mempunyai konsekuensi terhadap lingkungan.[10] Begitu pula dalam melakukan sebuah proyek yang dasar pelaksanaannya dari program pemerintah, seharusnya efek buruk yang ditimbulkan dapat diminimalkan terutama terhadap lingkungan.

Proyek MIFEE dimulai sejak tahun 2010 dan bekerja sama dengan 36 perusahaan investor yang bergerak di bidang perkebunan, pertanian tanaman pangan, perikanan darat, peternakan, konstruksi, dan industri pengolahan kayu.[11] Dengan target penyelesaian hingga dua puluh tahun ke depan (2010-2030). Alasan dipilihnya Merauke sebagai salah satu objek proyek nasional MP3EI karena adanya ketersediaan lahan potensial yang luas, cukup air, dan belum banyak terjamah oleh garapan manusia. Luas Kabupaten Merauke mencapai 45.071 km (sekitar 4,5 juta ha).[12] Tentunya potensi ini menjadi hal yang menggiurkan untuk pemerintah dapat memanfaatkannya secara ekonomis dalam sektor investasi.

Dalam Dokumen *Grand Design* MIFEE (2010) disebutkan tujuan program MIFEE adalah:[13] (a) untuk memperkuat *stock* atau cadangan pangan dan bioenergi nasional dalam rangka memantapkan dan melestarikan ketahanan pangan nasional serta memasuki pasar bahan pangan dunia melalui ekspor produk pangan yang dihasilkan, ditempuh dengan memanfaatkan keunggulan komparatif wilayah berupa potensi lahan pertanian skala luas dan subur dengan tetap menjaga dan melestarikan lingkungan hidup; (b) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Merauke; (c) untuk menghemat dan menghasilkan devisa bagi negara; (d) untuk mempercepat pemerataan pembangunan di Kawasan Timur Indonesia sekaligus mengurangi kesenjangan antar wilayah dalam rangka memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (e) untuk menciptakan lapangan kerja dan kesempatan berusaha; (f) meningkatkan pertumbuhan ekonomi wilayah sekaligus memberi kontribusi kepada pertumbuhan perekonomian nasional.

Namun seolah hanya formalitas dalam sebuah program, tidak semua tujuan MIFEE dapat dirasakan oleh masyarakat. Kemudian seperti sudah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam pemberlakuannya, informasi program MIFEE belum terjangkau oleh seluruh masyarakat adat. Dapat dilihat dalam program pemerintah ini, jika ditelusuri dari awal program diberlakukan sudah ada itikad tidak baik. Padahal perampasan tanah ulayat tanpa disertai pemberitahuan yang jelas dari pemerintah merupakan tindakan yang melanggar hukum mengingat dalam Pasal 3 Undang-Undang

[9] Amiruddin A. Dajaan Imami, "Hukum Penataan Ruang Pesisir: Harmonisasi dalam Pembangunan Berkelanjutan", dalam Maret Priyanta (et. al), "Penegakan Hukum dalam Pelanggaran Pemanfaatan Ruang…", *UNES Journal of Law,* Vol.01 Issue.2, 2016, hlm. 209.

[10] *Ibid.*

[11] R. Yando Zakaria (et.al), *MIFEE: Tak Terjangkau Angan Malind*, Cetakan ke-I, Jakarta: Yayasan Pusaka, 2011, hlm. 16.

[12] *Ibid.*, hlm. 15.

[13] Franky, *Op.ci.t*, hlm. 1.

Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dijelaskan bahwa keberadaan tanah ulayat diakui oleh negara. Pengaturan mengenai tanah ulayat juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Otonomi Khusus Masyarakat Adat Papua. Namun, produk hukum ini tidak mengakomodir perlindungan terhadap masyarakat adat secara maksimal.

Lahan yang dipakai untuk MIFEE dengan membuka wilayah hutan ditargetkan 1.282.833 ha. Selama periode 2010-2014 (423.251,3) ha, 2015-2019 (632.504,8) ha, dan pada 2020-2030 (227.076,9) ha.[14] Bahkan menurut Badan Promosi Daerah, 36 perusahaan telah memiliki izin atas lebih dari 2 juta ha tahun per Mei 2011. Perkebunan yang direncanakan adalah kelapa sawit, jagung, padi dan perkebunan kayu. Bahkan kepemilikan lahan oleh PT. Medco Group sebagai salah satu investor terbesar telah memperoleh izin seluas 360.000 ha yang memungkinkan ditebangnya 60% hutan.[15]

Mengingat angka deforestasi yang meningkat, hutan gambut pun berubah menjadi lahan perkebunan. Akibatnya penebangan pohon di tanah ulayat tersebut menjadikan sumber air kering. Sebut saja masyarakat di kampung Boepe, Distrik Kaptel, dan sekitar Kabupaten Merauke mengalami kesulitan mendapatkan air bersih, kayu bakar, bahkan makanan pokok seperti sagu. Selain itu, limbah yang dihasilkan dari pengolahan kayu dibuang begitu saja ke sungai yang menjadi sumber air di Kampung Boepe.[16] Efeknya air tersebut tidak dapat diminum masyarakat karena tercemar. Kemudian melihat kepada masyarakat Zanegi pun mengalami keadaan serupa. Keberadaan polusi air, mengakibatkan sulitnya perolehan ikan karena pupuk dan pestisida yang digunakan untuk tanaman budidaya mega proyek MIFEE di hutan diangkut oleh air hujan ke sungai.[17] Akibatnya sungai menjadi keruh, dan ikan sulit melihat umpan yang diberikan.

Dapat dilihat bahwa ancaman yang berkaitan dengan masalah lingkungan diakibatkan kekotoran/pencemaran dan kerusakan.[18] Tepatnya kerusakan hutan serta pencemaran sumber air masyarakat adat. Lalu, dimana peran pemerintah dalam menangani permasalahan ini? Terlebih telah banyak terjadi alih fungsi lahan hutan menjadi kebun kelapa sawit disertai maraknya deforestasi dan *illegal logging* menjadi urgensi perlindungan terhadap adanya hutan tanah ulayat.[19] Penjaminan perlindungan lingkungan masyarakat adat Merauke penting dilakukan, karena situasi kehidupan di sana masih sangat tergantung pada hutan, tanah, dan perairan.[20]

Sederhananya, dilihat dari corak kehidupan masyarakat adat Merauke masih berburu dan meramu. Oleh karena itu ketersediaan pangan berarti ketersediaan di dalam hutan atau akses terhadap pangan adalah akses ke hutan. Jika sampai akses pangan mengalami hambatan serius, maka potensinya akan meningkatkan kerentanan terhadap kelaparan. Ketika akses ditutup akibat hutan, tanah, dan perairan dialihkan kepada perusahaan melalui mekanisme perizinan negara, maka dapat dipastikan bahwa keberlanjutan produksi pangan mereka dengan corak berburu dan meramu akan terhenti.[21] Dapat disimpulkan jika maksud pemerintah adalah menjamin pangan nasional bahkan dunia dengan mengorbankan masyarakat adat Merauke yang kehilangan pangan, maka hal tersebut adalah perbuatan lalim.

[14] Pemerintah Indonesia, *Rancangan Induk Pengembanagn Pangan dan Energi Skala Luas*, Jakarta, 2010, hlm. 36.
[15] R. Yando Zakaria (et.al), *Op.cit*, hlm. 11.
[16] DTE (down to earth),*Transparansi untuk Keadilan,* Jakarta : Pusaka, 2013, hlm. 76-79.
[17] AJ Silubun and SGA Putri, "Analysis of the implementation impact of Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE)",*Giesed /IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science 235*,2018 ,hlm. 3-4.
[18] Maret Priyanta,Nadia Astriani, *Buku Ajar Hukum Lingkungan,* Bandung: Kalam Media, 2015, hlm. 63.
[19] R. Yando Zakaria (et.al), *Op.cit*, hlm. 40 .
[20] *Ibid.*, hlm. 41.
[21] *Ibid.*, hlm .41-42.

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

Belum lagi adanya dampak negatif terhadap kehidupan ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat adat menjadi ancaman berikutnya. Tanah ulayat yang terpakai menjadikan kebiasaan adat turut hilang, bahkan sampai ke ritual/kepercayaan. Adanya disorientasi sistem nilai dan masalah pemenuhan hak-hak dasar, dalam ekonomi terdapat perubahan pada struktur agraria dan akhirnya memicu perubahan pola kehidupan sosial masyarakat adat.[22] Hal tersebut menambah kompleksitas permasalahan mega proyek MIFEE, selain pada aspek lingkungan hidup.

Padahal sebenarnya dalam UUPPLH telah diakui adanya penjaminan pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan sebagai bagian dari hak asasi manusia, di antaranya adalah dalam konsideran, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 28 H UUD 1945 bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara (Pasal 65 Ayat (1)), hak untuk mengajukan proposal atau keberatan untuk rencana pembangunan yang berdampak terhadap lingkungan (Pasal 65 Ayat (3)), dan hak untuk melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran lingkungan hidup (Pasal 65 Ayat (5)).

Sudah sangat terang bahwa dalam pengadaan program MIFEE terdapat indikasi tidak adanya itikad baik dari pemerintah kepada masyarakat adat Merauke. Dilihat dari alur pemberlakuan mega proyek yang mengabaikan hak masyarakat mendapat informasi secara utuh, ialah refleksi pelanggaran Pasal 26 Ayat (2) dan 65 Ayat (2) UUPPLH. Permasalahan tak berhenti di sana, karena dari awal saja mekanisme sosialisasi program tidak benar. Secara logika bagaimana masyarakat bisa mengajukan keberatan terhadap suatu program, tetapi di sisi lain tidak semua masyarakat adat mengetahui adanya MIFEE tersebut. Hingga sampai satu dasawarsa mega proyek ini berjalan, penjaminan hak masyarakat adat pun belum kentara. Jika melawan tentu semua akan lebih merugikan bagi mereka. Berangkat dari argumentasi terhadap adanya hak yang jelas diatur UUPPLH, menjadikan dasar analisis yang kuat bagi penulis untuk mengajukan sebuah proposal penggunaan gugatan *Citizen Law Suit* atau CLS untuk melindungi masyarakat adat di Merauke.

2. Gugatan *Citizen Law Suit* dalam Upaya Menanggulangi Permasalahan Program Pemerintah pada Mega Proyek MIFEE

Tujuan dari negara hukum (*rule of law*) adalah melindungi hak-hak dan kebebasan warga negaranya dari tindakan penguasa yang sewenang-wenang. *International Commission of Jurist* mengemukakan prinsip utama negara hukum:[23] 1) Negara harus tunduk kepada hukum, 2) Pemerintah harus menghormati hak-hak individu di bawah *rule of law,* 3) Hakim-hakim melindungi dan menjalankan peradilan dengan bebas tanpa campur tangan pemerintah. Kemudian untuk menjamin prinsip nomor 2 salah satunya dengan adanya pengakuan terhadap gugatan warga negara terhadap tanggung jawab otoritas negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak konstitutional dan hak asasi warga negara (*Citizen Law Suit*).

Dalam kasus ini, sebenarnya sebelum gagasan mengenai gugatan *Citizen Law Suit* muncul untuk diajukan, sudah banyak organisasi yang mengajukan permohonan pertimbangan atas situasi masyarakat adat di Merauke kepada PBB untuk Penghapusan Diskriminasi Rasial. Tepatnya pada sidang ke-79 PBB. Terdapat tiga belas organisasi yang menjadi pemohon, di antaranya:[24]

[22] R. Yando Zakaria (et.al), *Op.cit*, 72-73.

[23] A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia dan In-Trans, hlm. 33-34.

[24] CERD UA Merauke, "Permohonan untuk Pertimbangan atas Situasi Masyarakat Adat di Merauke, Provinsi Papua, Indonesia, berdasarkan Prosedur Tindakan Segera dan Peringatan Dini dari Komite PBB untuk Penghapusan Diskriminasi Rasial," *Paper dimohonkan kepada Komite PBB untuk Penghapusan Diskriminasi Rasial, Sudang ke 79*, pada 8 Agustus- 2 September 2011, hlm.3-5,

Perkumpulan Sawit Watch, Pusaka, Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMA), Keuskupan Agung Merauke (SKP KAME), Yayasan Santo Antonius, Forum Kerjasama LSM, WALHI, SAINS, ELSAM, Forest Peoples Programme (UK), Down to Earth, Watch Indonesia dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Adanya permohonan ini sesuai dengan amanat Resolusi PBB No. 26/9 yang meminta Dewan HAM PBB membentuk kelompok kerja untuk merumuskan *Treaty Binding on Business And Human Rights* guna mengontrol aktivitas perusahaan transnasional yang dianggap melanggar HAM.[25] Namun, permohonan yang diajukan pada tahun 2011 ini belum cukup menyelesaikan permasalahan. Hal ini karena sasaran dari *treaty* tersebut bukan kepada pemerintah sebagai ujung tombak pelaksanaan mega proyek MIFEE dengan kebijakannya.

Oleh karena itu, perlu ada mekanisme gugatan yang langsung ditujukan kepada pemerintah. Gugatan tersebut ditujukan kepada Kementerian Pertanian yang mengeluarkan kebijakan mega proyek MIFEE atas nama Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua yang turut mengeluarkan kebijakan pendukung mega proyek tersebut. *Citizen Law Suit/CLS* yang merupakan mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negara, kelalaian tersebut didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum, sehingga *CLS* diajukan pada lingkup peradilan umum, dalam hal ini perkara perdata.[26] Adanya *action popularis* merupakan gugatan yang dapat diajukan setiap warga negara atas nama kepentingan umum.[27]

CLS tidak lahir di negara *civil law*, melainkan *commmon law*. Sebenarnya di Indonesia sudah pernah ada yang mengajukan CLS tetapi praktiknya belum lazim.[28] Dalam sejarahnya, *CLS* pertama kali diajukan karena ada permasalahan lingkungan, namun dalam perkembangannya gugatan ini dapat pula digunakan untuk semua bidang dimana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya.[29]

Karakteristik dari *CLS* di Indonesia dapat dijabarkan sebagai berikut:[30]

a. Tergugat adalah penyelenggara negara, yaitu presiden dan wakil presiden, menteri, dan kepada pejabat negara di bidang yang dianggap telah melakukan kelalaian.
b. Perbuatan melawan hukum yang didalilkan adalah kelalaian penyelenggara negara.
c. Pengguggat adalah warga negara yang bertindak mengatasnamakan Warga Negara Indonesia. Dalam arti tidak harus sekelompok orang.
d. Petitum gugatan *CLS* hanya berisi permohonan agar negara mengeluarkan suatu kebijakan yang mengatur umum agar perbuatan melawan hukum berupa kelalaian dalam pemenuhan hak warga negara tersebut tidak terjadi lagi.

https://www.downtoearth-indonesia.org/sites/downtoearth-indonesia.org/files/CERD-UA%20Merauke%20.pdf

[25] Sapariah Saturi, "Organisasi Masyarakat Sipil Bawa Kasus Mifee ke Sidang HAM PBB", diakses dari https://www.mongabay.co.id/2015/07/10/organisasi-masyarakat-sipil-bawa-kasus-mifee-ke-sidang-ham-pbb/. Pada 2 Mei 2020.

[26] Susanti Adi Nugroho, *Class Action & Perbandingannya dengan Negara Lain*, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 385.

[27] Gokkel , disadur oleh E. Sundari, Sundari dalam " Pengajuan Gugatan Secara Class Action, Suatu Studi Perbandingan & Perencanaanya di indonesia, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002, hlm. 18.

[28] Susanti Adi Nugroho, *Op.cit,* hlm. 390.

[29] Laode M. Syarif (et al), *Hukum Lingkungan : Teori, Legislasi dan Studi Kasus,*Persatuan Dosen Fakultas Hukum, 2011 hlm. 569 https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_1_dir/7cef7d2ea04979a3ed37401512b8d1f8.pdf

[30] Susanti Adi Nugroho, Op,cit, hlm. 392-394.

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

e. Petitum dalam gugatan tidak boleh meminta ganti rugi materiil, karena kelompok warga negara yang menggugat bukan kelompok yang dirugikan secara materiil dan memiliki kesamaan fakta hukum sebagaimana gugatan perwakilan kelompok.
f. Petitum gugatan *CLS* tidak boleh berisi pembatalan atas suatu keputusan penyelenggaraan negara yang bersifat konkret, individual, dan final karena hal tersebut merupakan kewenangan dari peradilan TUN.
g. Petitum gugatan *CLS* juga tidak boleh memohon pembatalan suatu undang-undang, karena itu merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Selain itu, juga tidak boleh meminta pembatalan atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, karena hal tersebut merupakan kewenangan Mahkamah Agung.

Sadar bahwa penerapan Gugatan *CLS* belum jelas diatur dalam hukum Indonesia, penulis melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan dan terhadap asas hukum. Terutama dalam rangka penegakan hukum lingkungan. Pertama, yaitu pada Pasal 65 Ayat (5) UUPPLH dijelaskan bahwa terdapat hak pengaduan bagi setiap orang terhadap dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Berarti jika seseorang menemukan adanya indikasi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup dapat melakukan mekanisme gugatan. Hal ini didukung pula dengan adanya Pasal 71 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menjelaskan hak masyarakat untuk melaporkan kerusakan hutan, berbunyi *"Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum terhadap kerusakan hutan yang merugikan kehidupan masyarakat."*

Sebagai ketentuan lebih lanjut dari Pasal 65 Ayat (5) UUPPLH terdapat Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.22/MENLHK/Setjen/Set.1/3/2017 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan Pengaduan Dugaan Pencemaran dan/atau Perusakan Lingkungan Hidup dan/atau Perusakan Hutan. Tujuan dari pelibatan peran masyarakat sesuai Pasal 70 UUPPLH, ialah untuk meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Analisis kedua, yaitu asas yang memungkinkan gugatan CLS digunakan dalam peradilan perdata di Indonesia. Bahwa dalam peradilan hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili perkara karena dianggap mengetahui semua hukum. Menurut Yahya Harahap, hal ini dapat dilakukan karena dikenal asas *ius curianNovit* yang berarti hakim dianggap mengetahui semua hukum.[31] Maka walaupun belum ada pengaturan tentang CLS seharusnya hakim dapat menggunakan pemahamannya dalam memeriksa sampai memutus perkara. Tak sampai di sana, keberadaan asas ini ditegaskan dalam Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang bunyinya "*Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya."*

Gugatan tersebut digunakan untuk menuntut tanggung jawab pemerintah dalam pengeluaran kebijakan-kebijakannya. Dimensi tanggung jawab negara mutlak diperlukan, agar pemerintah sebagai pembuat kebijakan tidak lepas tangan hanya setelah program dari kebijakan berlaku. Tetapi tanggung

[31] Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan.* Jakarta: Sinar Grafika.2016, hlm. 821

jawab dan kewajiban pemerintah tetap dibutuhkan selama program berjalan bahkan sampai kepada evaluasi. Moh Fadli, buku *Hukum dan Kebijakan Lingkungan*, menyatakan kekuasaan negara dalam perspektif sumber daya alam dan lingkungan hidup mengandung dimensi tanggung jawab negara yang bersinergi dengan aspek pengendalian yang secara langsung datang dari pihak masyarakat *(public control).*[32] Meskipun negara menguasai cabang-cabang kekuasaan bagi hajat hidup orang banyak, hal itu tidak serta merta negara menguasai sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan sewenang-wenang.

Dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup yang diatur dalam Pasal 2 UUPPLH berkaitan dengan mega proyek MIFEE setidaknya berkaitan erat dengan:[33]

a. Asas Tanggung Jawab Negara, dimana selain menjamin pemanfaatan sumber daya alam harus mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
b. Keserasian dan keberlanjutan, dimana pemanfaatan lingkungan harus memerhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem;
c. Ekoregion, bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memerhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat, dan kearifan lokal;
d. Kearifan lokal, bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan harus memerhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat; dan
e. Otonomi daerah, bahwa pemerintah dan pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai NKRI.

Maka ketika gugatan CLS digunakan untuk kasus ini, terdapat suatu mekanisme.[34] *Pertama,* Sebelum gugatan disampaikan ke pengadilan terlebih dahulu penggugat menyampaikan notifikasi berbentuk somasi kepada penggugat. Notifikasi tersebut memuat informasi kelalaian yang dituduhkan pada lembaga yang berkaitan dengan pelanggaran. *Kedua,* jenis pelanggaran merupakan objek dari gugatan CLS. *Ketiga,* majelis menekankan perlunya jangka waktu yang patut antara notifikasi dan pengajuan gugatan. Jangka waktu tersebut dimaksudkan agar otoritas negara dapat mengoreksi kelalaiannya, biasanya enam puluh hari. *Keempat,* jika otoritas negara tidak merespon, gugatan dapat dilayangkan kepada pengadilan. Dengan adanya mekanisme gugatan diharapkan dapat disampaikan perbaikan terhadap kebijakan dan tanggung jawab negara dalam mega proyek MIFEE.

Setelah itu, bentuk tanggung jawab dan pengawasan pemerintah dapat dilakukan pula dengan upaya preventif dan represif. Upaya preventifnya yaitu mempertegas aturan perizinan terhadap perusahaan swasta sebagai investor, seperti dilakukan kontrol pada setiap perusahaan swasta agar meminimalkan pelanggaran terhadap kebijakan. Kemudian pembentukan pedoman berinvestasi yang dimaksudkan agar investor dapat lebih memahami kedudukannya dan menghormati masyarakat sekitar proyek.

Sebagai upaya represif jika terjadi pelanggaran dapat dilakukan pemberhentian

[32] Moh Fadli (et al), *Hukum dan Kebijakan Lingkungan*, Malang: UB Press , 2016 , hlm. 84.
[33] Marhaeni Ria Siombo, *Hukum Lingkungan dan Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia (Dilengkapi dengan UU No. 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup)*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama,2012, hlm. 81-84.
[34] Yustina Niken Sharaningtyas, "Gugatan Warga Negara (*Citizen Law Suit*) Justiciability Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat", *Jurnal Ilmiah FH. Udayana,* 2015, hlm. 36-37.

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

kontrak oleh pemerintah sesuai kesepakatan awal berinvestasi atau jika pelanggarannya sudah parah dapat diberikan sanksi administratif bahkan sanksi pidana bagi korporasi yang pengaturannya akan diatur kemudian. Tentunya hal ini juga harus tercantum dalam pedoman berinvestasi yang ditaati oleh perusahaan.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Setelah pembahasan di atas, adapun kesimpulan yang dapat ditarik dari uraian di atas adalah:

Terkait mega proyek MIFEE yang telah digulirkan selama satu dasa warsa. Hak masyarakat adat di Merauke nyatanya belum sepenuhnya terjamin oleh pemerintah bahkan pemerintah daerahnya sendiri. Kerugian yang diderita akibat mega proyek MIFEE yang merampas dan merusak hutan tanah ulayat, mencemarkan sumber air dan menghilangkan sumber makanan seperti sagu, bahkan hak ekonomi sosial dan budaya ikut terancam. Mega proyek MIFEE telah menyimpang dari tujuan yang termaktub dalam *Grand Design*-nya, yang sama sekali tidak dipenuhi oleh perusahaan swasta sebagai investor. Pelanggaran terhadap hak masyarakat adat pun menyeret pemerintah untuk ikut bertanggung jawab dalam pengawasan kebijakannya secara utuh dan penuh dalam upaya mencapai tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang tercantum dalam undang-undang.

Sebenarnya dalam merespon kerugian yang diakibatkan mega proyek MIFEE, telah diajukan permohonan oleh organisasi yang bergerak di bidang lingkungan dan budaya. Namun karena sasarannya belum menyentuh pemerintah secara langsung, maka hendaknya diajukan sebuah gugatan yang merespon potensi kelalaian pemerintah dalam memenuhi hak-hak warga negaranya. Bagaimanapun pemerintah dapat disebut 'dalang' kebijakan MP3EI dan MIFEE muncul. Gugatan *Citizen Law Suit* digagas untuk melindungi hak masyarakat adat tanpa harus memberhentikan proyek yang sudah setengah jalan dalam jangka waktunya. Namun, lebih kepada adanya perbaikan kebijakan baik dari pemerintah dalam menjamin hak masyarakat adat ataupun penegasan kepada perusahaan swasta sebagai investor agar lebih profesional dalam melakukan kegiatan ekonominya dengan tidak mengabaikan hak masyaraakat adat sebagai pemilik lahan yang sesungguhnya.

2. Saran

a. Pemerintah agar dapat mengusahakan kebijakan yang tidak hanya menguntungkan kepentingan sendiri dengan dalih ketahanan pangan nasional tetapi juga harus menjamin ketersediaan pangan masyarakat adat. Kemudian melakukan penindakan kepada perusahaan swasta sebagai investor agar tidak berbuat menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini juga dapat dikatakan sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah dalam kebijakan yang telah dikeluarkan agar implementasinya pun sesuai dengan ekspektasi pemerintah, investor, dan masyarakat adat di Merauke sebagai tuan atas hutan tanah ulayatnya.

b. Perbaikan kebijakan setelah gugatan CLS diajukan, dapat dengan merevisi dan menambahkan pasal pada Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2008 atau dapat juga dikeluarkan Peraturan Menteri Pertanian untuk menjamin hak masyarakat adat Merauke baik terhadap lingkungannya yang telah dirusak oleh investor dan hak ekonomi sosial budaya.

Daftar pustaka

Buku

Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia dan In-Trans E. Sundari

Pengajuan Gugatan Secara Class Action, Suatu Studi Perbandingan & Perencanaanya di indonesia, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2002.

DTE (down to earth), *Transparansi untuk Keadilan,* Pusaka, Jakarta, 2013.

Laode M. Syarif, Andri G. Wibisana, *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus,* Persatuan Dosen Fakultas Hukum, 2011.

Maret Priyanta, Nadia Astriani, *Buku Ajar Hukum Lingkungan,* Kalam Media, Bandung, 2015.

Marhaeni Ria Siombo, *Hukum Lingkungan dan Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia (Dilengkapi dengan UU No. 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012.

Moh Fadli, Muklish, Mustafa Lutfi, *Hukum dan Kebijakan Lingkungan*, UB Press, Malang, 2016.

R. Yando Zakaria, Emilianus Ola Kleden, Y.L. Franky, *MIFEE: Tak Terjangkau Angan Malind*, Cetakan ke-I, Yayasan Pusaka, Malang, 2011.

Susanti Adi Nugroho, *Class Action & Perbandingannya dengan Negara Lain*, Kencana, Jakarta, 2010.

Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan,* Sinar Grafika, Jakarta, 2016.

Dokumen Lain

AJ Silubun and SGA Putri, "Analysis of the implementation impact of Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE)", *Giesed /IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science,* 235, 2018.

CERD UA Merauke, "Permohonan untuk Pertimbangan atas Situasi Masyarakat Adat di Merauke.

DTE (down to earth), Rencana Besar untuk Papua, dalam https://www.downtoearth-indonesia.org/id/campaign/mifee ---------,MIFEE,http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/rencana-besar-untuk-papua

Maret Priyanta, dan Achmad B.Z, "Penegakan Hukum dalam Pelanggaran Pemanfaatan Ruang di Kawasan Perkotaan dalam Rangka Mewujudkan Pelestarian Fungsi Lingkungan", *UNES Journal of Law*, Vol.01 Issue.2, 2016.

Provinsi Papua, Indonesia, berdasarkan Prosedur Tindakan Segera dan Peringatan Dini dari Komite PBB untuk Penghapusan Diskriminasi Rasial," Paper dimohonkan kepada Komite PBB untuk Penghapusan Diskriminasi Rasial, Sudang ke 79, Pada 8 Agustus-2 September 2011.

Sapariah Saturi, Organisasi Masyarakat Sipil Bawa Kasus Mifee ke Sidang HAM PBB, dalam https://www.mongabay.co.id/2015/07/10/organisasi-masyarakat-sipil-bawa-kasus-mifee-ke-sidang-ham-pbb/

Tempo,Investigasi MIFEE InteraKtif, dalam http://eng.tempointeraktif.com/arsip/2012/04/11/INT/mbm.20120411.INT24559.id.php#

Y.L. Franky, "Mega Proyek MIFEE: Suku Malind Anim dan Pelanggaran HAM", Lembaga Studi dan Advokasi Maasyarakat Elsam, 2014.

---------- "MIFEE: Perampasan Tanah Luas dan Menggusur Hak Orang Papua", *Paper MIFEE*, 2015.

Yustina Niken Sharaningtyas, "Gugatan Warga Negara (Citizen Law Suit) Justiciability Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat", *Jurnal Ilmiah FH. Udayana*, 2015.

Dokumen Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2010 tentang Usaha Budidaya Tanaman

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan

Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 tentang *Masterplan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi tahun 2008-2009

Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010

Instruksi Presiden Nomor 10 tahun 2011 tentang Penundaaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.22/MENLHK/Setjen/Set.1/3/2017 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan Pengaduan Dugaan Pencemaran dan/atau Perusakan Lingkungan Hidup dan/atau Perusakan Hutan.