

LAPORAN TEMATIK TENTANG BISNIS DAN HAM

Kabut Asap dan Urgensi Adopsi *United Nations Guiding Principles* (UNGP) dalam Hukum Indonesia

SETARA Institute, Jakarta 1 November 2015

RINGKASAN EKSEKUTIF

I. Tentang Laporan

Laporan tentang Kabut Asap dan Urgensi Adopsi *United Nations Guiding Principles* (UNGP) merupakan laporan tematik SETARA Institute yang diproduksi oleh Kelompok Peneliti SETARA Institute yang membidangi isu Bisnis dan Hak Asasi Manusia (HAM). Pilihan tema tentang kabut asap ditujukan untuk menjawab kebutuhan aktual tentang langkah komprehensif dan berkelanjutan bagaimana pemerintah dan sektor bisnis mendesain suatu regulasi dan tata laksana yang akuntabel dalam mengelola dan mengembangkan usaha, khususnya pada sektor perkebunan dan kehutanan.

II. Penyebab Kabut Asap

Kabut asap yang melanda sebagian besar wilayah Indonesia, bukanlah peristiwa pertama yang terjadi di kawasan hutan dan lahan gambut. Lebih kurang sudah 18 tahun peristiwa kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan terjadi. Pada 2015 peristiwa ini mengundang perhatian meluas karena eskalasi kebakaran dan volume asap yang melampaui batas kewajaran. Dari berbagai sumber, diidentifikasi beberapa penyebab kebakaran, (a) suhu yang terlalu panas sebagai dampak pemanasan global, (b) adanya pembakaran oleh pihak-pihak yang bertanggung jawab, (c) lahan gambut yang disulap jadi area perkebunan, (d) tidak ada pencegahan signifikan oleh aparat, (e) kelambanan penanganan, khususnya pemadaman api, dan (f) penegakan hukum yang lemah. Pihak lain menyebut bahwa kebakaran merupakan dampak dari ketidakpatuhan pengusaha dan petani dalam memahami regulasi serta rendahnya pengawasan lapangan. Kelompok pegiat lingkungan memastikan bahwa penyebab kebakaran hutan adalah akibat ulah korporasi yang menjadi modus pembakaran sebagai cara efektif membuka lahan baru, membersihkan lahan, termasuk argumen klaim asuransi.

Dari sisi regulasi UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup juga menyisakan masalah. Pasal 69 ayat 1 (h) UU *a quo* menyebutkan bahwa setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan secara dibakar. Tapi kontradiksi itu muncul pada pasal yang sama pada ayat 2 yang menyebutkan bahwa larangan pembakaran bergantung pada kearifan lokal, yang oleh penjelasan UU *a quo* disebutkan bahwa melakukan pembakaran dibolehkan untuk membuka lahan maksimal 2 ha. per Kepala Keluarga untuk ditanami jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjarangan api ke wilayah sekelilingnya. Setidaknya terdapat 4 regulasi yang membolehkan pembakaran bersyarat dalam membuka lahan. Dari semua penyebab itu, yang bisa dipastikan adalah bahwa penyebab kebakaran tidaklah tunggal dan karena itu semua pihak harus mengambil peran dan tanggung jawab.

Hingga 27 Oktober 2015, Kepala Pusat Data dan Informasi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Sutopo Purwo Nugroho mengatakan, luas area kebakaran hutan dan lahan (karhutla) yang terjadi tahun 2015 mencapai 2.089.911

hektare. Dari jumlah tersebut Menurut data BNPB, karhutla tahun 2015 sebenarnya tidak didominasi lahan gambut. Lahan non-gambut yang terbakar hingga 20 Oktober lalu telah mencapai 1.471.337 hektare, dengan 3.226 titik api per 21 Oktober 2015.

III. Tentang Dampak dan Penanganan

Kerugian materiil yang dapat diidentifikasi jangka pendek adalah lebih dari Rp20 triliun. Sedangkan pemerintah telah mengeluarkan anggaran sebesar Rp500 miliar. Dana tersebut terbagi untuk dana penyewaan pesawat dan helikopter, pelaksanaan hujan buatan, pengerahan personel hingga aktivasi posko. Sedangkan jumlah korban jiwa hingga Oktober mencapai 19 orang dan 529.527 orang terserang penyakit ISPA. Kerugian lain yang tidak teridentifikasi termasuk kerugian sosial dan immateriil dipastikan lebih luas dari yang sudah diperhitungkan.

Menyimak data yang teridentifikasi, laporan ini utamanya tidak ditujukan untuk memberikan masukan teknis penanganan pada saat ini, tetapi lebih utama ditujukan bagaimana dalam jangka panjang peristiwa serupa tidak berulang. Laporan ini meyakini bahwa prinsip-prinsip internasional tentang standar etika bisnis yang akuntabel sebagaimana dituangkan dalam *UN Global Compact* dan *United Nations Guiding Principles for Business and Human Rights (Ruggie's Principles)*, jika diadopsi dan sungguh-sungguh ditegakkan dapat menjadi jalan tengah antara kebutuhan korporasi memperluas lahan sebagai penopang industri nasional dan pemenuhan tanggung jawab etis dan tanggung jawab hukum korporasi yang dalam skema Ruggie's Principles memiliki kewajiban menghormati HAM (*to respect*) dan penyediaan mekanisme pemulihan (*access to remedy*).

Pemerintah melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) telah secara seksama dan sungguh-sungguh menangani kebakaran hutan dan lahan. Selain menyediakan alokasi anggaran Rp. 500 miliar, BNPB juga masih memiliki alokasi dana *on call* sebesar 2,5 triliun. Kinerja lintas kementerian/ lembaga secara umum telah menunjukkan keseriusan pemerintah dalam menangani bencana asap. Selain TNI/Polri, sejumlah perusahaan juga telah menunjukkan keterlibatannya dalam penanganan asap, khususnya dalam hal pemadaman api di area konsesi masing-masing. Namun, menurut sebagian kalangan, pemerintah justru dinilai terlambat menangani bencana ini, khususnya dalam hal mematikan sumber-sumber api (*hot spot*) sehingga kebakaran menjadi semakin meluas.

Terkait penegakan hukum lingkungan, pemerintah melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan juga telah memerankannya, sebagai penegak hukum lingkungan dengan menerbitkan tiga jenis sanksi, setidaknya terhadap 14 perusahaan. Namun demikian, bagi sebagian kalangan, penegakan hukum lingkungan ini pun juga tidak luput dari kritik, khususnya karena tidak dilakukan secara akuntabel. Betapapun sejumlah perusahaan diidentifikasi melakukan pembakaran, tetapi proses penegakan hukum lingkungan tetap harus mengedepankan proses yang fair, terbuka, dan akuntabel, sehingga tidak kontraproduktif dengan upaya Pemerintahan Jokowi-JK yang mengutamakan pembangunan ekonomi. Proses penegakan hukum lingkungan umumnya diprotes oleh sejumlah perusahaan, karena tidak adanya proses obyektivikasi yang fair.

IV. UNGC dan UNGP

Gagasan bisnis dan HAM merupakan gagasan etis untuk memastikan keberlangsungan usaha, pembangunan, dan dunia yang berkelanjutan. Kehendak manusia dan korporasi yang tanpa batas mendorong berbagai korporasi, utamanya perusahaan-perusahaan dalam

kategori *Multinational Corporations (MNCs)/ Transnational Corporations (TNCs)*, melakukan ekspansi global untuk merengkuh sebesar-besarnya keuntungan. MNCs/TNCs bahkan memiliki kekuasaan dan daya rusak yang melampaui kekuatan negara. Karena posisinya yang sangat sentral, maka gagasan meletakkan dunia usaha sebagai subyek hukum atau subyek standar etik yang mengikat menjadi kebutuhan. Studi yang dilakukan oleh *International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) pada 1997* menunjukkan bagaimana MNCs/TNCs beroperasi dan mengabaikan hak asasi manusia. Peragaan yang sama, bisa disimak dalam berbagai peristiwa kekerasan dan pelanggaran HAM yang terjadi akibat beroperasinya korporasi di Indonesia.

Subyek hukum hak asasi manusia adalah negara. Karena itu, tanggung jawab pelanggaran HAM yang terjadi akibat beroperasinya sebuah korporasi tetap melekat kepada negara. Namun, kekuasaan dan daya rusak yang sangat besar dari MNCs/TNCs maka muncul dorongan agar subyek hukum HAM diperluas menjangkau juga kepada korporasi. Beberapa diskursus mutakhir tentang subyek hukum HAM internasional yang diperluas inilah yang kemudian berhasil menungkan dua prinsip internasional UN Global Compact (1999) dan UNGC (2011) sebagai pihak yang pantas dianggap sebagai ‘subyek hukum’ HAM internasional. Akan tetapi, diskursus inipun tidak tuntas, karena secara generik pihak dalam perjanjian HAM internasional tetap meletakkan negara sebagai subyek utama. Atas dasar itu pula, maka daya ikat dari UNGC dan UNGP adalah *voluntary* atau sukarela.

Pada dasarnya, isu bisnis dan hak asasi telah dimulai sejak lama dengan berbagai inisiatif yang dilakukan oleh berbagai pihak dengan mengeluarkan kesepakatan-kesepakatan yang diharapkan diakui secara universal yakni :¹

1. UNGC (*United Nation Global Compact*);
2. *OECD Guidelines for Multinational Corporations and Principles of Corporate Governance*;
3. *the World Bank Policy on Indigenous Peoples and Draft Policy on Involuntary Resettlement*;
4. *Amnesty International’s Human Rights Guidelines for Companies*;
5. *the Global Sullivan Principles*;
6. *the Australian Non- Government Organisations’ Principles for the Conduct of Company Operations within the Minerals Industry*; and
7. *the German NGO network’s Principles for the Conduct of Company Operations within the Oil and Gas Industry*.

Berbagai prakarsa internasional itu kemudian dilanjutkan oleh sebuah badan di bawah PBB pada tahun 1998 dengan mengeluarkan Rancangan Norma tentang Tanggung jawab Perusahaan terkait HAM. Rancangan itu diterbitkan pada 2003 bertajuk “*Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*,” yang dikenal dengan sebutan *the Draft Norms*.² Perdebatan terjadi antara aktivis HAM yang mendukung draft tersebut dengan kalangan bisnis yang menolaknya. Hingga pada akhirnya PBB batal mengadopsi draft tersebut padahal mereka sendiri mengatakan bahwa draft dimaksud adalah sebuah elemen yang berguna. Setelah

¹Crish Ballard, “*Human Rights and the Mining Sector in Indonesia: A Baseline Study*”, 2001, MMSD, Canberra, hlm. 9.

² IWGIA European Network On Indigenous Peoples, *Business And Human Rights; Interpreting The Un Guiding Principles For Indigenous Peoples; Report 16, 2014*. Hlm. 11

perdebatan yang berujung pada terbuangnya *the Draft Norms*, Koffi Anan selaku Sekjen PBB saat itu menunjuk John Ruggie untuk mempertemukan para *stakeholder* kembali membahas tentang perkembangan bisnis dan hak asasi manusia dari pendekatan yang berbeda. Pada akhirnya John Ruggie mampu membuat laporan kepada Dewan HAM PBB berupa pedoman prinsip hak asasi yang bernama *Guiding Principles on Business and Human Rights, Implementing the United Nations "Protect, Respect, and Remedy" Framework* atau lebih dikenal dengan nama *Ruggie's Principles*,³ yang diadopsi menjadi Resolusi Dewan HAM PBB No. 17/4 16 Juni 2011.

Global Compact (GC) adalah panduan untuk mewujudkan praktik bisnis yang *compliance/* memenuhi empat (4) prinsip: hak asasi manusia, ketenagakerjaan, lingkungan, dan antikorupsi, yang diluncurkan oleh PBB pada 1999. Empat (4) prinsip di atas kemudian diturunkan ke dalam 10 prinsip operasional yaitu:

- Prinsip 1 Dunia Usaha harus mendukung dan menghormati perlindungan atas hak asasi manusia yang diproklamirkan secara internasional.
- Prinsip 2 Dunia Usaha harus memastikan bahwa kegiatan mereka tidak terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia.
- Prinsip 3 Dunia Usaha harus menegakkan kebebasan berserikat dan pengakuan secara efektif atas hak untuk melakukan perundingan bersama.
- Prinsip 4 Dunia Usaha harus menegakkan penghapusan kerja paksa atau kerja wajib.
- Prinsip 5 Dunia Usaha harus menegakkan penghapusan pekerja anak.
- Prinsip 6 Dunia Usaha harus menegakkan penghapusan diskriminasi pekerjaan dan jabatan.
- Prinsip 7 Dunia Usaha harus mendukung pendekatan yang bersifat preventif terhadap masalah lingkungan.
- Prinsip 8 Dunia Usaha harus melaksanakan upaya untuk mempromosikan tanggungjawab yang lebih besar terhadap lingkungan hidup.
- Prinsip 9 Dunia Usaha harus mendorong pengembangan dan penyebaran teknologi yang ramah lingkungan.
- Prinsip 10 Dunia Usaha harus melawan segala bentuk korupsi, termasuk tindak pemerasan dan penyuapan.

UNGP atau *Ruggie's Principles*, *Ruggie's Principles* adalah sebuah referensi yang dikeluarkan dan disahkan oleh Dewan Hak Asasi Manusia untuk negara dan perusahaan mengintegrasikan penghormatan, perlindungan, dan pemulihan HAM dalam setiap bisnis yang beroperasi di dunia. Prinsip ini kemudian diterima dengan suara bulat dan diadopsi menjadi Resolusi Dewan HAM PBB (UNHRC) No. 17/4 16 Juni 2011.⁴ UNGP berisi tiga (3) pilar:

³Business & Human Rights Initiative (2010), *"How to Do Business with Respect for Human Rights: A Guidance Tool for Companies,"* The Hague: Global Compact Network Netherlands. hlm, 21-22.

⁴*Guiding Principles on Business and Human Rights, Implementing the United Nations "Protect, Respect, and Remedy" Framework.* UNHRC, 2011, hlm. iv.

- Pilar 1 Kewajiban negara untuk melindungi, menghormati, dan memenuhi hak asasi manusia dan kebebasan dasar;
- Pilar 2 Peran dunia bisnis sebagai organ khusus dari masyarakat yang melakukan fungsi-fungsi khusus, sehingga harus mengikuti peraturan yang berlaku dan menghormati hak asasi manusia; dan
- Pilar 3 Kebutuhan akan hak dan kewajiban yang sesuai dengan pemulihan yang layak dan efektif ketika dilanggar.

Ruggie's Principles dan *Global Compact* mendukung satu sama lain di dalam dua area khusus :

1. **Minimum dan lebih dari minimum:** Ruggie menyediakan standar dasar bagi tanggung jawab hak asasi manusia perusahaan, tidak memandang apakah perusahaan tersebut sudah menjadi anggota GC atau tidak. Dengan bergabung dengan GC, perusahaan tidak hanya secara eksplisit mengetahui tanggung jawab ini, mereka juga berkomitmen untuk berusaha melebihi standar dan membantu memajukan hak asasi manusia sebagai bagian pembangunan yang berkelanjutan secara lebih luas.
2. **Menjalankan “tanggung jawab untuk menghormati:”** Dengan memperkenalkan konsep uji tuntas hak asasi manusia, **Kerangka Kerja Perlindungan, Penghormatan dan Pemulihan** menyediakan pedoman lebih lanjut tentang bagaimana menerapkan komponen “penghormatan” yang merupakan prinsip pertama dari *Global Compact*, dalam praktik nyata. Ruggie juga menyatakan bahwa uji tuntas hak asasi manusia dapat membantu perusahaan menghindari keterlibatan dalam pelanggaran hak asasi manusia (sebagaimana Prinsip GC kedua). Tabel di bawah ini (Tabel 1) menunjukkan komponen-komponen uji tuntas hak asasi manusia sejalan dengan langkah-langkah yang direkomendasikan oleh *Global Compact* untuk mengimplementasikan prinsip-prinsipnya.

Antara UNGC dan UNGP memiliki perbedaan konseptual dalam beberapa prinsipnya seperti berikut :⁵

Tabel 1: Perbandingan UNGP dan UNGC

	Ruggie's Principles	Global Compact
Istilah Dasar	Menghormati Hak Asasi Manusia	Menghormati dan Mendukung Hak Asasi Manusia
Subyek Keberlakuannya	Semua Perusahaan, di manapun	Yang menandatangani Global Compact
Tingkat Harapan	Dasar	Dasar melebihi standar minimum

⁵Inisiatif Bisnis dan Hak Asasi Manusia (2010), “Bagaimana Menjalankan Bisnis dengan Menghormati Hak Asasi Manusia: Sebuah Alat Panduan bagi Perusahaan,” Den Haag: Global Compact Network Netherlands. Jakarta: Elsam. Hlm. 135.

	Ruggie's Principles	Global Compact
Ruang Lingkup	Konteks Negara; Kegiatan Sendiri; Hubungan-hubungan.	Lingkaran Pengaruh (<i>sphere of influence</i>)
Kata-kata yang digunakan	Perusahaan mempunyai tanggung jawab untuk menghormati hak asasi manusia yang berarti menghindari pelanggaran hak-hak orang lain; perusahaan bisa menghindari terlibat dalam pelanggaran dengan melakukan uji tuntas hak asasi manusia	Bisnis seharusnya mendukung dan menghormati Hak Asasi Manusiayang diakui secara Internasional; Memastikan bahwa mereka tidak terlibat pelanggaran Hak Asasi Manusia.
Tindakan yang diharapkan	<i>Human Rights Due Diligence</i> meliputi :	Menerima, mendukung, dan melaksanakan prinsip-prinsip Global Compact (di dalam lingkup kemampuan mereka) dengan:
	a. Pernyataan Kebijakan;	1. membuat GC menjadi bagian integral yang tidak dapat dipisahkan dari bisnis;
	b. penilaian dampak;	2. menggunakan prinsip tersebut dalam pengambilan keputusan;
	c. integrasi;	3. berkontribusi melalui hubungan-hubungan kerjasama;
	d. Melacak dan melaporkan kinerja; Perusahaan juga seharusnya memiliki mekanisme penanganan keluhan yang efektif.	4. komunikasi yang sedang berjalan;
		5. advokasi dan penjangkauan aktif.

Harus dicatat bahwa GC atau *Ruggie's Principles* tidak bertujuan untuk menjabarkan tanggung jawab hukum perusahaan. Keduanya terbatas memandu secara voluntary bagaimana perusahaan memenuhi tanggung jawab etisnya. Menyangkut penegakannya dalam suatu negara, hal itu sangat bergantung pada konstruksi hukum nasional negara masing-masing. *Addressaat norm* dari Ruggie's Principles dan *Global Compact* yang utama mengarah pada negara. Karena perilaku dunia usaha dalam bentuk apapun adalah tanggung jawab negara.⁶

Sesuai dengan tiga pilar yang dikandung dalam Ruggie's Principles, ada tiga cara mekanisme penerapan prinsip-prinsip tersebut, yakni: *rtate duty to protect, corporate responsibility to respect, and acces to remedy*.⁷ Ketiga pilar tersebut bersinergi dalam fungsi preventif serta pemulihan terhadap pelanggaran HAM.

⁶ *Ibid*, hlm. 136.

⁷ Business & Human Rights Initiative (2010), "How to Do Business with Respect for Human Rights: A Guidance Tool for Companies," The Hague: Global Compact Network Netherlands. Hlm. 3

a. *State Duty to Protect*

Negara di bawah hukum Internasional telah sepakat untuk melindungi seluruh warganya dari pelanggaran HAM yang dilakukan oleh pihak ketiga, atau bahkan oleh negara itu sekalipun. Meskipun titik tekan dari *Ruggie's Principles* adalah untuk membebaskan tanggung jawab kepada perusahaan, namun hal itu tidak mengesampingkan kewajiban negara sebagai penanggung jawab utama untuk menciptakan dan menghadirkan pemenuhan HAM bagi setiap warganya. Dalam melaksanakan pemenuhan HAM, *Ruggie's Principles* memberikan pedoman kepada negara untuk melakukan pencegahan, penyelidikan, penghukuman dan pemulihan atas pelanggaran HAM melalui kebijakan, legislasi, peraturan, dan sistem peradilan yang efektif. Serta dengan penyampaian ekspektasi bahwa seluruh perusahaan di negara tersebut menghormati HAM.⁸

Ada hal yang menarik dalam *Ruggie's Principles* mengenai keberadaan perusahaan yang terkait dengan pemerintah. Negara harus mengambil langkah-langkah tambahan untuk melindungi dari pelanggaran HAM oleh perusahaan bisnis yang dimiliki atau dikontrol oleh negara, seperti BUMN atau yang menerima dukungan substansial dan layanan jasa dari negara seperti kredit ekspor, penjaminan, dan lain-lain. Langkah tambahan tersebut salah satunya adalah dengan mensyaratkan adanya uji tuntas hak asasi manusia (*Human Rights Due Diligence*). Tidak hanya pada perusahaan yang dikontrol oleh negara, perusahaan yang mengikat kontrak dengan pemerintah pun harus diawasi oleh negara.⁹ Pengawasan tersebut dapat berbentuk laporan kepada negara secara berkala. Terkhusus bagi wilayah yang terkena konflik, negara dituntut untuk memastikan bahwa perusahaan tidak terlibat dalam pelanggaran HAM. Hal ini membuktikan bahwa negara tidak dikurangi perannya dalam perlindungan terhadap HAM. Artinya, selain mendorong legislasi nasional untuk mengikat kepatuhan perusahaan-perusahaan pada *Ruggie's Principles*, sekurang-kurangnya, negara pertama-tama diwajibkan untuk segera menerapkan prinsip-prinsip tersebut pada perusahaan-perusahaan BUMN atau perusahaan yang mengikatkan diri dengan negara dalam berbisnis.

b. *Corporate Responsibility to Respect*

Pada dasarnya *Ruggie's Principles* menuntut perusahaan untuk menghormati HAM dalam setiap operasi bisnis yang ia lakukan. Meskipun tanggung jawab untuk menghormati tersebut terbatas sebagai standar tindakan yang diharapkan diakui dalam setiap instrumen secara sukarela, dan tidak mengikat yang terkait dengan tanggung jawab perusahaan. Akan tetapi, hal ini bukan membebaskan perusahaan begitu saja dari penghormatan HAM. Sebagaimana unsur tanggung jawab tetap dapat dibebankan kepada perusahaan melalui instrumen hukum nasional.¹⁰

Hal yang paling nyata dalam *Ruggie's Principles* terkait keharusan perusahaan untuk menghormati HAM adalah dengan diterapkannya uji tuntas hak asasi manusia (*HR*

⁸ John Gerrard Ruggie, Prinsip-Prinsip Panduan untuk Bisnis dan Hak Asasi Manusia: Kerangka Perserikatan Bangsa-Bangsa "Perlindungan, Penghormatan, dan Pemulihan". 2012. Jakarta: Elsam. Hlm 12-16.

⁹ *Ibid*, hlm. 23-26.

¹⁰ Inisiatif Bisnis dan Hak Asasi Manusia (2010), "Bagaimana Menjalankan Bisnis dengan Menghormati Hak Asasi Manusia: Sebuah Alat Panduan bagi Perusahaan," Den Haag: Global Compact Network Netherlands. Jakarta: Elsam. Hlm. 21.

Due Diligent) dalam mekanisme internal perusahaan, yang mana unsur-unsur inti dari uji tuntas tersebut adalah sebagai berikut :¹¹ kebijakan HAM, penilaian dampak, integrasi dalam operasional perusahaan, melacak kinerja untuk mengetahui dan menunjukkan kinerja perusahaan, dan mekanisme penanganan komplain sedini mungkin dengan solusi yang efektif.

c. *Acces to Remedy*

Pemulihan adalah inti dari penyelesaian pelanggaran HAM, yang mana memiliki 2 aspek penting yakni prosedural dan substansial. Secara substansial, pemulihan bertujuan untuk menghilangkan atau menyelesaikan kerugian HAM yang telah terjadi. Pemulihan dilakukan dengan cara yudisial, admisnistratif, legislatif, atau lainnya. Bentuk pemulihan dapat berupa permintaan maaf, restitusi, rehabilitasi, kompensasi finansial atau non-finansial, dan sanksi hukuman. Sedangkan secara prosedural, ketentuan tata cara pemulihan harus imparisial, terhindar dari kepentingan politik, korupsi, serta usaha apapun untuk menghalanginya.¹² Dalam mekanisme pemulihan (*access to remedy*) Ruggie's *Principles* memperkenalkan terdapat tiga (3) mekanisme pemulihan HAM, yaitu :¹³

1) Mekanisme Hukum Berbasis Negara

Mekanisme ini disediakan oleh negara sebagai langkah untuk pemulihan terhadap pelanggaran HAM melalui jalur hukum domestik seperti badan peradilan, ataupun komisi. Negara juga wajib menjamin bahwa mekanisme ini berjalan efektif dengan tidak ada hambatan.

2) Mekanisme Pengaduan Non-Hukum Berbasis Negara

Hal ini berupa proses berbasis mediasi, ajudikatif, atau mengikuti cara lainnya sesuai dengan budaya dan cocok dengan hak atau melibatkan beberapa kombinasinya tergantung dari isu terkait, setiap kepentingan publik yang terlibat, dan kebutuhan potensial dari pihak-pihak. Dalam mekanisme ini, institusi HAM nasional memiliki peran yang sangat penting.

3) Mekanisme Pengaduan Bukan Berbasis Negara

Satu kategori dari mekanisme pengaduan bukan berbasis negara mencakup semua yang diatur oleh sebuah perusahaan bisnis sendiri atau dengan pihak terkait, oleh sebuah asosiasi industri atau sebuah kelompok pihak-pihak terkait. Mekanisme ini non-hukum, tetapi dapat menggunakan proses ajudikatif, dialog atau lainnya sesuai dengan budaya dan sesuai dengan hak. Mekanisme tersebut dapat menawarkan *benefit* seperti kecepatan akses dan pemulihan, mengurangi biaya dan/atau capaian transnasional. Perusahaan yang menyediakan mekanisme pengaduan non hukum harus memenuhi

¹¹ *Ibid*, hlm. xvii.

¹² John Gerrard Ruge, Prinsip-Prinsip Panduan untuk Bisnis dan Hak Asasi Manusia: Kerangka Perserikatan Bangsa-Bangsa “Perlindungan, Penghormatan, dan Pemulihan”. 2012. Jakarta: Elsam. Hlm 67-68.

¹³ *Ibid*, hlm. 70-76.

kriteria antara lain *legitimate*, aksesibel, dapat diprediksi, *equitable*, kompatibel, dll.¹⁴

V. Status Pemajuan dalam Hukum Indonesia

Global Compact dan *Ruggie's Principles* secara limitatif belum diadopsi dalam hukum Indonesia. Laporan yang dirilis oleh HRRCA (*Human Rights Resources Center ASEAN*) mengenai Indonesia, dikatakan bahwa Indonesia merespon dengan sangat positif keberadaan *Ruggie's Principles*. Indonesia meletakkan dua (2) isu utama yakni kewajiban negara dalam mengambil pertimbangan dalam melakukan persetujuan bisnis dengan pihak ketiga dan memperbaiki sistem peradilan yang independen,¹⁵ guna menopang potensi pelanggaran HAM. Tetapi, *policy scanning* yang dilakukan dalam studi ini menunjukkan meskipun sejumlah peraturan perundang-undangan telah dianggap mengadopsi sebagian prinsip-prinsip etika bisnis, masih mengandung kontradiksi. [**Lihat Matrik Terlampir Daftar Peraturan Perundang-undangan yang Kompatibel/Compliance dan Tidak Kompatibel dengan Ruggie's Principles**].

Dalam banyak peraturan perundang-undangan, pemerintah memilih mengadopsi kebijakan pembedaan terhadap korporasi dibanding dengan meyakinkan korporasi untuk memenuhi tanggung jawab *access to remedy* dari dampak peristiwa pelanggaran HAM. Dalam UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diatur bagaimana seseorang dan badan hukum korporasi dapat dipidana akibat pelanggaran HAM yang diduga terjadi karena tindakan seseorang atau badan hukum korporasi tersebut. Pilihan ini jelas memungkinkan tidak diperolehnya pemulihan bagi warga terkena dampak. Namun demikian, sebagai sebuah kebijakan, pemidaan dengan mengadopsi *strict liability* untuk menjerat korporasi, dari satu sisi dapat dipahami sebagai tanggung jawab negara secara sungguh-sungguh memproteksi hak-hak warga negara, meski berpotensi mengganggu iklim investasi.

UN Global Compact saat ini beranggotakan lebih dari 8000 perusahaan dan 4000 non business aktor. Di Indonesia tercatat 114 korporasi, NGO dan individu sebagai anggota. Selain *Global Compact*, sejumlah perusahaan perkebunan juga terhimpun dalam wadah-wadah yang pada pokoknya mempromosikan pemajuan pembangunan yang berkelanjutan dengan sejumlah standar etik dalam berbisnis, seperti *Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)* dan *Indonesian Palm Oil Pledge (IPOP)* yang memiliki standard prinsip dan kriteria keberlanjutan dan lestari yang tinggi. Perusahaan-perusahaan besar di bidang perkebunan juga sebagiannya terlibat aktif dalam *Indonesia Business Council for Sustainable Development (IBCSD)*, yang memiliki komitmen sama untuk mempromosikan bisnis dan pembangunan yang berkelanjutan. Semua komitmen dalam berbagai perkumpulan bisnis itu tetap merupakan kemajuan sekalipun yang jauh lebih utama, bagaimana akuntabilitas komitmen itu bisa dipenuhi.

Atas komitmennya selama ini, gerakan lingkungan hidup kelas dunia, seperti *Greenpeace* pun terpicat untuk membangun strategi *engagement* dengan IPOP. Dalam konteks adopsi *Ruggie's Principles*, pilihan strategi pelibatan ini merupakan keharusan, karena baik *Global Compact* maupun *Ruggie's Principles* menuntut 'kesukarelaan' dunia usaha untuk mematuhi. Jika pun negara telah mengadopsi dan memaksa perusahaan untuk patuh,

¹⁴ *Ibid*, hlm. 81-82.

¹⁵ Human Rights Resources Center ASEAN, *Business and Human Rights in ASEAN A Baseline Study*. Hlm. 95

pemenuhan *access to remedy* sebagai pilar ketiga pun, menuntut adanya *engagement* dengan korporasi itu.

VI. Tanggung Jawab Negara

Jaminan atas hak asasi manusia yang termaktub dalam UUD 1945. Dalam konteks bencana asap Pasal 28H ayat (1) menegaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Negara sebagai pemikul utama tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan di tengah masyarakat wajib melakukan berbagai upaya untuk menjamin hak-hak rakyat tetap terjamin. Sehingga, dalam setiap segi aktivitas yang dilakukan oleh pihak lain tidak boleh melanggar hak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat. Upaya itu secara normatif telah terakomodir dalam berbagai Undang-undang yang mengatur di bidang kehutanan dan perkebunan yang melarang pembukaan lahan dengan cara pembakaran, yang mana cara tersebut dapat menimbulkan pencemaran dan mengganggu masyarakat dalam menjalankan hidup dan kehidupannya.

Penanganan kabut asap oleh berbagai jajaran pemerintahan sampai saat ini tetap harus diapresiasi, meskipun kelambanan begitu jelas terlihat, karena kelemahan koordinasi antarsektor. Hingga Oktober ini kabut asap akibat pembakaran dan kebakaran yang tidak terkendali telah menimbulkan korban yang semakin luas. Rilis Mabes Polri (22/10) mencatat 230 orang menjadi tersangka 17 korporasi yang dijerat dan 3 telah dibekukan izin usahanya. Baik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan maupun Mabes Polri telah berupaya menegakkan hukum lingkungan, sehingga memungkinkan adanya tanggung jawab yang harus ditanggung oleh perusahaan yang diduga melakukan tindak pidana lingkungan.

Namun demikian, dalam situasi darurat upaya pemerintah belum cukup, utamanya terkait perlindungan hak warga negara. Dalam konstruksi hak asasi manusia, termasuk dalam prinsip-prinsip bisnis dan HAM sebagaimana dikemukakan di atas, tanggung jawab utama atas dampak beroperasinya korporasi tetap melekat kepada negara. Karena itu, selain upaya pemadaman, pemerintah didorong untuk fokus pada penanganan korban asap dan perlindungan warga. Segala upaya untuk melindungi hak asasi manusia harus dilakukan.

Pararel dengan kerja penanganan bencana dan pemadaman, upaya penegakan hukum yang adil, *fair*, dan obyektif juga bisa terus dilakukan. Proses ini penting dilalui agar dampak lanjutan dari penanganan hukum itu tidak menjadi masalah baru, di kemudian hari, dimana Presiden Jokowi-JK sekuat tenaga menciptakan iklim usaha dan investasi yang kondusif. Pemulihan korban dan masyarakat terdampak adalah yang utama, karena di situlah tugas negara. Pemerintah juga perlu mempertimbangkan pilihan untuk meminta pertanggungjawaban pemulihan dari perusahaan-perusahaan yang terbukti telah melakukan pembakaran, di banding dengan pilihan pemidanaan atau pengenaan sanksi yang menyebabkan hilangnya akses pemulihan. Tetapi, pilihan-pilihan itu harus disampaikan kepada publik secara rasional sehingga tidak memunculkan dugaan-dugaan *abusive* karena Presiden dikelilingi oleh politis-pengusaha yang dianggap bermasalah.

Dalam waktu yang segera, pemerintah didorong untuk melakukan revisi berbagai regulasi yang dianggap sumir dan membuka ruang dan kesempatan orang/badan hukum melakukan pembakaran. Pararel dengan revisi itu adposi *Ruggie's Principles* secara holistik adalah pilihan rasional dan mendesak untuk mengantisipasi bencana asap serupa di masa yang akan datang. Pemerintah juga melalui Kementerian terkait, seperti Menteri Perindustrian, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian ESDM,

Kementerian Hukum dan HAM segera memformulasikan ketentuan keharusan adanya *human rights due diligence* oleh suatu komisi independen atau oleh *expert group/counselant* yang kredibel dan tersertifikasi.

VII. Kesimpulan

Menyimak latar belakang terjadinya bencana asap akibat kebakaran dan/atau pembakaran, sesungguhnya tidak ada penyebab tunggal yang menyebabkan terjadinya bencana asap. Regulasi yang sumir dalam UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup termasuk peraturan turunan lainnya dianggap sebagai salah satu pemicunya. Demikian juga kebijakan pembukaan perkebunan di lahan gambut warisan pemerintah sebelumnya, saat ini telah menjadi arena bencana itu. Di sisi yang lain, akuntabilitas komitmen terhadap raksasa korporasi perkebunan juga minim penegakan, sehingga menghasilkan kepatuhan yang minimum.

Namun demikian, apapun penyebab dari bencana asap tersebut, negara tetap yang terdepan mengambil tanggung jawab karena negara adalah *duty barrier* (pemangku kewajiban) atas dampak yang dialami warga sebagai *rights holder* (pemegang hak). Negara telah menjalankan kewajiban jangka pendek dari penanganan kabut asap, meski masih terbatas. Termasuk yang menjadi kewajiban negara adalah menegakkan hukum lingkungan dan memberikan sanksi dengan mekanisme yang akuntabel, fair dan dengan bukti-bukti obyektif, sehingga tidak mengesankan bahwa pengenaan sanksi terhadap sejumlah korporasi itu sebagai pencitraan dan tindakan yang abusif serta tebang pilih. Pemerintah juga didorong untuk mengupayakan agar korporasi mengambil peran memenuhi hak atas pemulihan.

Berbagai instrumen internasional, baik *UN Global Compact* maupun *Ruggie's Principles* yang sebagiannya telah diadopsi secara sukarela oleh korporasi di Indonesia belum memberikan pengaruh signifikan pada penghormatan HAM dan pemenuhan hak atas pemulihan yang dilakukan oleh korporasi, karena tidak adanya mekanisme yang mengikat dari negara. Laporan ini mendorong pemerintah untuk melakukan langkah-langkah nyata dan mengambil prakarsa segera melakukan revisi sejumlah regulasi dengan mengintegrasikan prinsip-prinsip bisnis yang beretiket secara ketat sebagai salah satu cara mitigasi bencana asap yang berpotensi terjadi di masa yang akan datang.[]