

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konsekuensi hukum bagi Indonesia pasca ratifikasi *Minamata Convention on Mercury*

Dalam setiap perbuatan yang dilakukan selalu memiliki akibat / dampak yang terjadi karena perbuatan tersebut, tidak dapat dipungkiri hubungan sebab akibat tidak dapat terpisahkan bahkan dalam hal kehidupan bernegara. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsekuensi berarti akibat (dari suatu perbuatan, pendirian, dan sebagainya). Dalam hal ini, setiap perbuatan hukum yang dilakukan oleh Negara juga akan memiliki akibat hukumnya masing – masing. Salah satunya adalah perbuatan hukum melakukan ratifikasi terhadap suatu Konvensi.

Ratifikasi merupakan salah satu cara dalam hukum internasional sebagai bentuk pengikatan diri bagi suatu Negara pada perjanjian internasional. Proses ratifikasi menyebabkan terjadinya akibat hukum bagi Negara peratifikasi. Saat melakukan ratifikasi, Negara juga harus memperhatikan akibat hukum yang akan terjadi untuk masa yang akan mendatang. Karena selain akibat hukum yang ada, Negara juga harus memperhatikan asas dalam perjanjian internasional. 3 asas utama yang akan mengikat kepada suatu Negara saat melakukan ratifikasi adalah asas *free consent*, asas *pacta sunt*

servanda, dan asas *good faith*. Asas – asas ini tidak dapat dihilangkan dan juga tidak dapat dipungkiri oleh suatu Negara.

Yang pertama adalah asas *free consent yang* memberikan kebebasan bagi para pihak dalam memberikan ide atau masukan untuk pembentukan suatu perjanjian internasional tanpa adanya intervensi maupun paksaan dari pihak yang lain. Dalam hal ini Indonesia telah ikut berunding dalam hal pembentukan Konvensi Minamata dan telah menandatangani Konvensi Minamata sejak hari pertama proses penandatanganan dibuka untuk umum yaitu pada tanggal 10 Oktober 2013 dimana hal ini berarti Indonesia telah setuju untuk mengikatkan dirinya pada Konvensi Minamata. Namun pengikatan diri tersebut hanya berlaku bagi Negara dan pemerintah saja dan belum mengikat pada rakyat.

Asas yang kedua adalah asas *Pacta Sunt Servanda* yang berarti saat suatu Negara setuju untuk mengikatkan dirinya pada suatu perjanjian internasional, maka perjanjian internasional tersebut akan berlaku sebagai Undang – Undang bagi Negara yang mengikatkan dirinya. Dalam hal ini, Indonesia telah setuju untuk terikat penuh kepada Konvensi Minamata dengan menyerahkan *instrument of ratification* pada tanggal 22 September 2017.

Melakukan deposit terhadap *instrument of ratification* merupakan hal yang penting untuk dilakukan terhadap suatu perjanjian internasional terutama pada perjanjian yang sifatnya multilateral. Menurut Anthony Aust¹ pendepositan instrument ratifikasi memegang peran yang penting untuk memastikan bahwa sepanjang berlakunya suatu perjanjian, formalitas dan prosedur yang dilakukan oleh masing – masing peserta dapat diamati dan

¹ Anthony Aust, *Modern Treaty Law And Practice*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2000, hlm 262

dicatat dengan benar. Walaupun terlihat hanya sebagai suatu rutinitas, namun tanggung jawab untuk memperhatikan detail pelaksanaan diperlukan sehingga penempatan menjadi tugas yang sangat penting.

Namun karena Indonesia merupakan Negara yang menganut aliran dualisme yang menempatkan hukum internasional sebagai suatu sistem hukum yang terpisah dengan hukum nasional, maka bagi Indonesia diperlukan adanya lembaga yang digunakan untuk “mentransformasi” hasil ratifikasi kedalam bentuk peraturan perundang – undangan yang berlaku secara nasional. Oleh karena itu, Indonesia juga telah memiliki produk hukum untuk menuangkan Konvensi Minamata menjadi peraturan Perundang – Undangan yang telah disepakati oleh Presiden dan DPR yaitu dengan mengeluarkan Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pengesahan *Minamata Convention On Mercury* (Konvensi Minamata Mengenai Merkuri) pada tanggal 20 September 2017 yang ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo.

Asas yang ketiga adalah asas *good faith* yang berarti itikad baik. Itikad baik juga harus dimiliki oleh Negara peserta karena itikad baik merupakan sebuah nyawa dari suatu perjanjian internasional. Tanpa adanya itikad baik dari para peserta suatu perjanjian, maka perjanjian tersebut tidak dapat berjalan dengan baik. Oleh karena Indonesia telah setuju untuk mengikatkan dirinya secara penuh pada Konvensi Minamata maka Indonesia juga harus memiliki itikad baik untuk melaksanakan ketentuan – ketentuan yang ada dalam Konvensi Minamata.

Dengan adanya pengikatan diri yang dilakukan oleh Indonesia terhadap Konvensi Minamata maka terdapat konsekuensi / akibat hukum bagi

Indonesia. Konsekuensi pertama yang harus dipatuhi oleh Indonesia terdapat dalam pasal *Entry Into Force* yaitu pada Pasal 31. Menurut pasal *Entry Into Force* yang ada dalam Konvensi Minamata ini, setiap Negara pihak yang telah menyerahkan instrumen ratifikasinya maka Konvensi akan berlaku sebagai Undang – Undang setelah 90 hari penyerahan dokumen dilakukan. Berlakunya Konvensi ini juga tidak dapat dilepaskan dari syarat minimal penyerahan instrumen ratifikasi yaitu 50 dokumen, namun Indonesia merupakan Negara ke 84 yang melakukan penyerahan dokumen sehingga Indonesia telah memenuhi syarat – syarat yang ada. Oleh karena Indonesia telah memenuhi syarat dari ketentuan *Entry Into Force* dan juga syarat ratifikasi maka Konvensi Minamata berlaku dan berakibat hukum di Indonesia.

Dalam Konvensi Minamata, juga terdapat kewajiban lain yang harus dipatuhi oleh Indonesia sebagai Negara peserta. Kewajiban – kewajiban yang harus dipatuhi oleh Negara peserta konvensi diantaranya adalah :

1. Larangan ekspor dan impor merkuri bagi Negara peserta dan Negara non peserta beserta ketentuan dan syaratnya (Pasal 3)
2. Larangan penambangan merkuri secara primer beserta ketentuan dan syaratnya (Pasal 3)
3. Larangan produk yang mengandung merkuri (Pasal 4 dan Lampiran A)
4. Larangan penggunaan merkuri atau senyawa merkuri dalam proses produksi (Pasal 5)
5. Kontrol terhadap aktivitas pertambangan emas yang menggunakan merkuri (Pasal 7 dan Lampiran C)
6. Kontrol terhadap emisi dan lepasan merkuri (Pasal 8 dan Pasal 9)
7. Kewajiban untuk mengelola penyimpanan merkuri dan limbah merkuri (Pasal 10 dan Pasal 11)
8. Pengembangan strategi yang tepat untuk melakukan peninjauan terhadap lokasi yang terkontaminasi oleh merkuri dan senyawa merkuri (Pasal 12)
9. Mempromosikan pengembangan, strategi implementasi dan program untuk melindungi populasi yang rentan terhadap paparan merkuri (Pasal 16)

10. Memfasilitasi pertukaran informasi sains, teknis, ekonomis dan informasi hukum terkait merkuri dan senyawa merkuri, informasi public terkait kesehatan, alternatif selain penggunaan merkuri, hasil penelitian, edukasi dan lain sebagainya. (Pasal 17 - 19)
11. Rencana implementasi (Pasal 20)
12. Melakukan pelaporan hasil implementasi secara berkala (Pasal 21)
13. Melakukan evaluasi efektivitas dari Konvensi (Pasal 22)
14. Dan lain – lain.

Selain itu Negara peserta juga akan memperoleh keuntungan / hak yang diberikan oleh Konvensi Minamata, yaitu :

1. Pengecualian yang disediakan oleh Konvensi melalui permintaan peserta (Pasal 6)
2. Kerjasama antar Negara maupun dengan organisasi internasional yang berkaitan
3. Dukungan finansial, mekanisme, pengembangan kapasitas, bantuan teknis dan transfer teknologi bagi negara peserta yang kurang mampu (Pasal 13 dan Pasal 14)
4. Mendapatkan informasi implementasi dari Negara peserta lainnya
5. Memperoleh fasilitas dalam evaluasi

Per tanggal 26 Februari 2018, Negara – negara yang mengikatkan dirinya pada Konvensi Minamata berjumlah 89 negara dengan Belgia sebagai Negara ke-89 yang melakukan pen depositan instrumen ratifikasi. 89 negara yang mengikatkan dirinya pada Konvensi Minamata merupakan Negara maju dan Negara berkembang. Salah satunya adalah China dan Papua Nugini.

Negara China merupakan penyumbang emisi merkuri yang terbanyak yaitu berkisar antara 30 - 40 % dari emisi secara global². Penggunaan merkuri terbesar di China berasal dari katalis yang digunakan dalam industri monomer vinil klorida dengan total permintaan mencapai 900 ton pada tahun 2014³. Yang kedua, digunakan dalam industri perangkat alat - alat kesehatan dengan

² Zhang L, Wang S, Wang L et al. *Updated emission inventories for speciated atmospheric mercury from anthropogenic sources in China*, 2015; hlm 3185– 3194

³ Lin Y, Wang S, Wu Q et al. *Material Flow for the Intentional Use of Mercury in China*, 2016; hlm 2337–2344.

penggunaan lebih dari 200 ton merkuri per tahun⁴. Namun tidak terdapat aturan yang mengatur tentang pengurangan penggunaan merkuri dalam bidang kesehatan. Kemudian, China juga merupakan produser dan eksporter baterai dan lampu neon terbesar di dunia yang dimana dalam pembuatannya baterai dan lampu neon menggunakan merkuri.

Sejak tahun 2010 China telah melakukan peninjauan dan kontrol terhadap standar emisi merkuri kedalam atmosfer dan merkuri merupakan salah satu target dari kontrol yang dilakukan oleh China. Namun, emisi merkuri dalam air dan tanah luput dari perhatian pemerintah China. Faktanya, emisi merkuri dalam air dan tanah merupakan polusi bahan metal berat yang cukup serius. Diperkirakan pada tahun 2010 terdapat sekitar 651 ton merkuri yang terakumulasi dalam tanah dan 84 ton dalam air di China⁵ yang dimana jumlah ini sama dengan emisi merkuri ke atmosfer yang berjumlah 633 ton⁶.

Oleh karena banyaknya permasalahan terkait merkuri, pada tanggal 31 Agustus 2016 China meratifikasi Konvensi Minamata sebagai bentuk langkah dalam mengurangi atau bahkan menghilangkan penggunaan merkuri dan lepasan merkuri ke dalam lingkungan. Sebagai perwujudan komitmen Pemerintah China dalam pengikatan dirinya terhadap Konvensi Minamata, maka China MEP (Ministry of Environmental Protection) menerbitkan pemberitahuan pelaksanaan bahwa Konvensi Minamata akan mulai berlaku di China mulai tanggal 16 Agustus 2017 yang akan melarang penambangan

⁴ *China Council for International Cooperation on Environmental and Development. Special Policy Summary of Mercury Management in China* . Beijing, China: China Council for International Cooperation, 2011

⁵ Hui M, Wu Q, Wang S et al, *Mercury Flows in China and Global Drivers.*, 2017, hlm 222–231

⁶ Hui M, Wu Q, Wang S et al. *Mercury Flows in China and Global Drivers.*, 2017, hlm 222–231

merkuri mentah, penggunaan senyawa merkuri dalam proses produksi monomer vinil klorida dan proses produksi klor-alkali, larangan produksi baterai yang mengandung merkuri dan sebagainya.

Dalam pelaksanaannya, banyak permasalahan yang timbul dari implementasi Konvensi Minamata di China. Salah satu permasalahan yang utama adalah adanya kesenjangan yang tidak cukup hanya ditangani oleh kebijakan yang ada. Namun meski menghadapi berbagai macam tantangan, China menunjukkan tekad yang besar dalam mengurangi polusi merkuri. Salah satu cara yang digunakan adalah pengembangan rencana pelaksanaan aksi nasional dari Konvensi Minamata dan penegakan hukum yang akan menjadi kunci untuk keberhasilan pelaksanaan ketentuan yang ada dalam Konvensi Minamata⁷.

Selain itu, Papua Nugini merupakan salah satu negara yang juga memiliki pertambangan emas rakyat dalam jumlah yang tidak sedikit. Diperkirakan pada tahun 2004 terdapat lebih dari 2000 penambang emas rakyat. Pertambangan emas rakyat yang ada juga menggunakan merkuri sebagai bahan untuk memperoleh emas yang amalgam.

Di Papua Nugini juga terdapat salah satu tambang besar yang terletak di Lembah Porgera. Tambang tersebut 50% dimiliki oleh Placer Pacific, perusahaan Australia yang bermitra utama dengan Placer Dome, Kanada. Tambang yang berada di Lembah Porgera tersebut menjadi racun

⁷ <https://academic.oup.com/nsr/article/4/5/677/3072204> diakses pada tanggal 28 February 2018

merkuri secara diam - diam bagi para pekerja tambang yang menyebabkan masalah kesehatan yang serius daripada degradasi lingkungan⁸.

Oleh karena itu, pada tanggal 21 Oktober 2014 Papua Nugini melakukan ratifikasi terhadap Konvensi Minamata. Papua Nugini bekerja sama dengan GEF (Global Environment Facility)⁹ seperti yang disyaratkan di dalam Pasal 13 untuk melaksanakan isi dari Konvensi Minamata. Walaupun syarat entry into force dari Konvensi Minamata belum terpenuhi, Papua Nugini telah menunjukkan itikad baiknya dalam menjalankan isi dari Konvensi Minamata. Proyek yang dikerjakan oleh Papua Nugini, Nigeria bersama dengan GEF dinamakan proyek Expedited Enabling Activity (EA) yang berlaku dalam skala nasional.

Proyek yang dikembangkan oleh Papua Nugini, Nigeria bersama dengan GEF mengikuti dokumen panduan yang dikembangkan oleh UNEP Global Mercury Partnership. Proyek EA tersebut dikembangkan dengan mencakup tinjauan terhadap kerangka hukum, pendidikan, ekonomi, peraturan dan penegakan hukum, serta panduan untuk mengembangkan anggaran dan rencana kerja. Proyek EA yang dikembangkan telah dikonsultasikan dengan pemerintah Papua Nugini dan pemerintah Nigeria¹⁰.

Bagi Indonesia sendiri, keuntungan yang diperoleh dengan melakukan ratifikasi Konvensi Minamata adalah adanya penguatan instrumen hukum nasional dengan harapan dapat menambal kelemahan yang ada dalam hukum

⁸ Cathy Reto, *Possible Mercury Poisoning in Aluvial Gold Miners in Porgera Valley, Papua New Guinea*. (*Journal of Rural and Remote Environmental Health* 1(1), 2002, hlm 10- 12

⁹ <https://www.thegef.org/project/development-minamata-initial-assessment-papua-new-guinea> diakses pada tanggal 28 Februari 2018

¹⁰ http://addis.unep.org/projectdatabases/01435/project_general_info diakses pada tanggal 28 Februari 2018

Indonesia saat ini, kemudian menunjukkan komitmen Indonesia terhadap tujuan dari Konvensi Minamata kepada masyarakat internasional. Demi mewujudkan komitmen Indonesia terhadap Konvensi Minamata maka Indonesia harus segera melakukan kewajiban dari Konvensi Minamata.

Pada saat ini di Indonesia, per tahun 2014 terdapat lebih dari 250 perusahaan yang memiliki izin usaha pertambangan¹¹ dalam bidang pertambangan emas. Namun tidak ditemukan secara pasti data izin pertambangan emas skala kecil. Faktanya, sumbangan terbesar emisi merkuri ke dalam lingkungan berasal dari aktivitas pertambangan emas skala kecil. Sedangkan di Indonesia sendiri aktivitas pertambangan emas skala kecil merupakan kegiatan yang termasuk illegal atau yang dapat disebut juga sebagai pertambangan tanpa izin (PETI). Bahkan aktivitas pertambangan yang tidak mempunyai izin ini pun tersebar hingga hampir ke seluruh provinsi di Indonesia.

Dalam Undang – Undang Mineral dan Batubara, aktivitas pertambangan emas skala kecil ini termasuk dalam kategori Penambangan Rakyat¹² karena aktivitas pertambangan yang dilakukan memiliki luas wilayah dan investasi yang terbatas. Namun banyak dari masyarakat tidak memahami tentang tatacara perizinan terutama masyarakat di daerah yang tergolong cukup terpencil karena sebagian besar aktivitas pertambangan terletak di daerah perbukitan batu yang memiliki akses jalan yang cukup sulit. Banyak juga

¹¹ <http://data.go.id/dataset/daftar-iup-untuk-perusahaan-yang-beroperasi-di-indonesia/resource/80697645-f2d2-4678-ae3a-0360c27e08a4> diakses pada tanggal 26 Februari 2018

¹² Pasal 1 Ayat (10) Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

masyarakat yang mengetahui dan mengerti tentang perizinan namun menganggap perizinan merupakan hal yang sulit dilakukan sehingga banyak dari mereka yang memilih untuk tidak mengurus izin pertambangan yang dilakukan.

Oleh karena aktivitas pertambangan emas skala kecil memiliki jumlah populasi yang cukup besar maka perizinan penting dalam aktivitas pertambangan agar pemerintah dapat mengetahui, memantau dan memberikan pengarahannya yang baik dan benar terhadap aktivitas yang dilakukan. Juga perizinan yang dilakukan dapat digunakan untuk mengetahui seberapa besar penggunaan merkuri dalam aktivitas amalgamasi emas yang dilakukan dalam proses pertambangan yang dilakukan oleh rakyat. Karena menurut Konvensi Minamata, merkuri memiliki dampak negatif yang cukup signifikan terhadap kesehatan manusia dan lingkungan¹³.

Izin merupakan salah satu hal mendasar yang sangat penting untuk dilakukan terutama dalam hal pertambangan karena menyangkut tentang pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Karena menurut Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 33 Ayat (3) Tahun 1945,

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar – besar kemakmuran rakyat.”

Maka izin sangat diperlukan dalam hal pertambangan. Karena izin tidak hanya berbicara tentang prosedur yang diberikan oleh pemerintah namun izin juga berbicara tentang pembatasan dalam melakukan aktivitas pertambangan. Izin mempermudah pemerintah dalam memantau aktivitas dan

¹³ Preamble *Minamata Convention on Mercury* 2013

jumlah dari pertambangan yang ada, selain itu izin juga membatasi perilaku dari para penambang dan pemerintah juga dapat memperhatikan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) karena kesehatan manusia dan lingkungan juga tergantung pada dampak yang terjadi akibat aktivitas pertambangan.

Apabila lingkungan rusak karena banyaknya aktivitas pertambangan yang tidak terkontrol oleh pemerintah, maka kerugian yang didapat bukan hanya oleh individu yang berada di sekitar lokasi pertambangan namun juga untuk generasi mendatang. Lingkungan yang rusak akibat pertambangan tidak dapat dikembalikan seperti semula dan akan merugikan lebih banyak pihak.

Tujuan utama dari konvensi Minamata sendiri adalah untuk melindungi kesehatan manusia dan lingkungan dari emisi antropogenik dan lepasan merkuri. Tujuan ini terdapat dalam Pasal 1 yang berarti tujuan dari Konvensi Minamata ini juga berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Sedangkan dampak dari lepasan merkuri tidak hanya mencemari lingkungan namun juga membawa berbagai jenis penyakit bagi manusia dan hewan karena dapat terakumulasi dalam udara sehingga terhirup saat bernafas, dapat terakumulasi dalam tanah sehingga ikut terserap ke dalam tanaman dan juga terakumulasi ke dalam air sehingga juga dapat terakumulasi ke dalam ikan maupun mencemari air yang digunakan untuk kebutuhan sehari-hari.

Dalam hal ini, Indonesia belum memenuhi ketentuan dari pasal 1 Konvensi Minamata tentang tujuan utama dibentuknya Konvensi ini. Namun untuk melakukan pemberhentian terhadap semua aktivitas pertambangan yang menggunakan merkuri dalam kegiatan penambangannya merupakan hal yang

tidak mungkin, oleh karena itu harus dilakukan pengendalian terhadap dampak yang terjadi bagi daya dukung dan fungsi lingkungan dan dampak terhadap kehidupan manusia¹⁴. Dalam hal aktivitas pertambangan emas skala kecil ini, Konvensi Minamata mendefinisikan secara khusus dalam Pasal 2 Huruf (a) yaitu :

“Artisanal and small-scale gold mining” means gold mining conducted by individual miners or small enterprises with limited capital investment and production;”

Menurut definisi dari Pasal 2 Huruf (a) Konvensi Minamata aktivitas pertambangan emas merupakan aktivitas yang diprakarsai oleh penambang secara individual ataupun oleh pengusaha dengan investasi modal dan produksi yang terbatas. Maka pertambangan rakyat yang ada dalam Pasal 1 Ayat 10 Undang – Undang Mineral dan Batubara termasuk kedalam kategori pertambangan emas skala kecil yang ada dalam ketentuan Pasal 2 Huruf (a) Konvensi Minamata karena pertambangan rakyat juga memiliki wilayah dan investasi yang terbatas.

Dalam Konvensi Minamata sendiri tidak menjelaskan patokan dari jumlah penambang secara individual maupun jumlah investasi modal dan produksi yang terbatas, namun Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2009 menjelaskan dalam Pasal 22 kriteria Wilayah Pertambangan Rakyat atau yang biasa disebut dengan WPR, yaitu :

“Kriteria untuk menetapkan WPR adalah. sebagai berikut:
a. mempunyai cadangan mineral sekunder yang terdapat di sungai dan/atau di antara tepi dan tepi sungai;

¹⁴ Prof. Dr. Sri Setianingsih, S.H, M.H., **Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Perjanjian Internasional Bidang Lingkungan Hidup**, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2004, hlm

- b. mempunyai cadangan primer logam atau batubara dengan kedalaman maksimal 25 (dua puluh lima) meter;
- c. endapan teras, dataran banjir, dan endapan sungai purba;
- d. luas maksimal wilayah pertambangan rakyat adalah 25 (dua puluh lima) hektare;
- e. menyebutkan jenis komoditas yang akan ditambang; dan/ atau
- f. merupakan wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun.”

Sedangkan menurut Pasal 68, Izin Pertambangan Rakyat akan diberikan dengan kriteria sebagai berikut :

- “(1) Luas wilayah untuk 1 (satu) IPR yang dapat diberikan kepada:
 - a. perseorangan paling banyak 1 (satu) hektare;
 - b. kelompok masyarakat paling banyak 5 (lima) hektare; dan/ atau
 - c. koperasi paling banyak 10 (sepuluh) hektare.
- (2) IPR diberikan untuk jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang.”

Oleh karena itu, saya menggunakan kriteria yang ada dalam Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dalam memberikan golongan pertambangan dan pertambangan rakyat atau yang dalam Konvensi Minamata lebih dikenal dengan pertambangan emas secara buatan dan kecil.

Sedangkan untuk merkuri di Indonesia termasuk dalam limbah Bahan Berbahaya dan Beracun¹⁵ golongan Limbah B3 dari B3 kedaluwarsa, B3 yang tumpah, B3 yang tidak memenuhi spesifikasi produk yang akan dibuang, dan bekas kemasan B3¹⁶ yang dimana menurut Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 59 dan PP Nomor 101 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun Pasal 3 Ayat (1) maka setiap orang yang menghasilkan Limbah B3

¹⁵ Lampiran PP Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun

¹⁶ PP Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun Pasal 3 ayat (3) huruf b

wajib melakukan pengelolaan terhadap limbah B3 yang telah dihasilkan. Namun faktanya, masih banyak penggunaan merkuri di Indonesia dan tidak dilakukan pengelolaan terhadap limbahnya.

Berikut merupakan tabel perbandingan antara ketentuan yang terdapat dalam Konvensi Minamata dan ketentuan yang ada dalam hukum nasional :

Konvensi Minamata	Hukum Nasional	Keterangan
Kategori pertambangan emas skala kecil : Penambang individu atau pengusaha kecil dengan modal dan investasi terbatas (Pasal 2) dimana proses amalgamasi menggunakan merkuri dilakukan untuk proses ekstraksi emas (Pasal 7 Ayat 1)	Dalam hukum nasional ketentuan tentang penambang kecil / pertambangan rakyat : Pertambangan secara umum bukan hanya emas (Pasal 22 huruf e)	Dalam hal ini menurut saya terdapat kekosongan hukum yang khusus mengatur tentang pertambangan emas skala kecil karena pertambangan logam atau bahan tambang lainnya memiliki kebutuhan yang berbeda - beda
Menghapuskan pembakaran amalgam hasil proses secara terbuka dan melakukan Pelarangan pembakaran amalgam di daerah pemukiman (Lampiran C huruf b.ii dan huruf b.iii)	Belum ada aturan yang melarang pembakaran amalgam	Terdapat juga kekosongan hukum dalam hukum nasional terkait pembakaran amalgam menggunakan merkuri
Perkiraan rona awal jumlah merkuri yang digunakan, serta praktik-praktik yang digunakan dalam pertambangan emas skala kecil dalam wilayahnya (Lampiran C huruf d)	Belum ada aturan yang mengatur tentang peredaran dan penggunaan merkuri	Adanya kekosongan hukum terkait peredaran dan penggunaan merkuri

<p>Strategi kesehatan masyarakat dalam hal paparan terhadap merkuri pada penambang emas skala kecil dan masyarakat sekitar. Strategi tersebut termasuk antara lain pengumpulan data kesehatan, pelatihan untuk para pekerja di bidang kesehatan, serta peningkatan kesadaran melalui fasilitas kesehatan (Lampiran C huruf h)</p>	<p>Hak untuk mendapat pembinaan dan pengawasan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan, teknis pertambangan, dan manajemen dari Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah (Pasal 69 huruf a)</p> <p>Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan teknis</p> <p>pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)</p> <p>diatur dengan peraturan pemerintah (Pasal 71 Ayat 2)</p>	<p>Belum adanya peraturan pemerintah yang melaksanakan amanat dari Pasal 71 Ayat 2</p>
---	--	--

Indonesia harus segera melaksanakan isi dari Konvensi Minamata khususnya pada Pasal 2 ayat (10), Pasal 7 dan Lampiran C yang berkaitan dengan penggunaan merkuri dalam hal aktivitas pertambangan emas skala kecil karena Indonesia telah meratifikasi Konvensi Minamata. Oleh sebab itu sebaiknya dilakukan perubahan terhadap Undang – Undang yang berkaitan dengan penggunaan merkuri terutama untuk Undang – Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang mengatur terkait Pertambangan Rakyat agar isi dari Konvensi Minamata khususnya yang terkait tentang pertambangan emas secara buatan dan kecil dapat berlaku di Indonesia.

B. Perlindungan hukum yang harus disediakan oleh Indonesia terhadap dampak lepasan merkuri dari aktivitas pertambangan emas skala kecil

Perlindungan hukum merupakan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak – hak yang diberikan oleh hukum menurut Satjipto Rahardjo¹⁷. Sedangkan menurut Sudikno Mertokusumo, perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak di cederai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu¹⁸.

Dalam ratifikasi Konvensi Minamata oleh Indonesia khususnya terkait permasalahan aktivitas pertambangan emas secara buatan dan kecil, perlindungan hukum seharusnya diberikan oleh hukum terhadap para pekerja tambang dan juga masyarakat terutama masyarakat setempat yang terpapar emisi merkuri secara langsung. Perlindungan hukum yang diberikan harus dengan tujuan untuk melindungi kesehatan manusia dan lingkungan dari emisi merkuri seperti yang tercantum dalam tujuan utama Konvensi Minamata.

Konvensi Minamata sendiri mengatur secara jelas terkait pertambangan emas secara buatan dan kecil dalam Pasal 7 dan Lampiran C. Salah satunya adalah ketentuan tentang aksi nasional untuk mengurangi merkuri dalam kegiatan pertambangan. Kegiatan pertambangan emas skala kecil yang diatur khusus dalam Pasal 7 yang berbunyi :

¹⁷ Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 55

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, **Penemuan Hukum**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm 38

“Artisanal and small-scale gold mining

1. The measures in this Article and in Annex C shall apply to artisanal and small-scale gold mining and processing in which mercury amalgamation is used to extract gold from ore.

2. Each Party that has artisanal and small-scale gold mining and processing subject to this Article within its territory shall take steps to reduce, and where feasible eliminate, the use of mercury and mercury compounds in, and the emissions and releases to the environment of mercury from, such mining and processing.

3. Each Party shall notify the Secretariat if at any time the Party determines that artisanal and small-scale gold mining and processing in its territory is more than insignificant. If it so determines the Party shall:

(a) Develop and implement a national action plan in accordance with Annex C;

(b) Submit its national action plan to the Secretariat no later than three years after entry into force of the Convention for it or three years after the notification to the Secretariat, whichever is later; and

(c) Thereafter, provide a review every three years of the progress made in meeting its obligations under this Article and include such reviews in its reports submitted pursuant to Article 21.

4. Parties may cooperate with each other and with relevant intergovernmental organizations and other entities, as appropriate, to achieve the objectives of this Article. Such cooperation may include:

(a) Development of strategies to prevent the diversion of mercury or mercury compounds for use in artisanal and small-scale gold mining and processing;

(b) Education, outreach and capacity-building initiatives;

(c) Promotion of research into sustainable non-mercury alternative practices;

(d) Provision of technical and financial assistance;

(e) Partnerships to assist in the implementation of their commitments under this Article; and

(f) Use of existing information exchange mechanisms to promote knowledge, best environmental practices and alternative technologies that are environmentally, technically, socially and economically viable.”

Aturan yang terdapat dalam Pasal 7 demikian juga yang ada pada Lampiran C dalam Konvensi Minamata harus dipatuhi oleh semua Negara peserta. Aturan yang ada berlaku bagi Negara peserta yang memiliki aktivitas pertambangan emas secara buatan dan kecil yang ada dalam wilayah negaranya untuk melakukan tindakan yang berfungsi untuk mengurangi atau bahkan jika dapat untuk sepenuhnya menghilangkan penggunaan merkuri dalam aktivitas pertambangan emas secara buatan dan kecil yang dilakukan.

Tindakan yang diatur dalam Konvensi Minamata berkaitan dengan aktivitas pertambangan emas secara buatan dan kecil adalah menyediakan dan melaksanakan rencana aksi nasional yang telah diatur dalam Lampiran C dan diserahkan ke Sekretariat yang bertanggung jawab, dalam hal ini Sekretariat yang bertanggung jawab atas Konvensi Minamata adalah sekretariat *United Nations Environment Programme* yang bertempat di Genewa, Swiss.

Penyerahan rencana aksi nasional dapat dilakukan dengan 2 cara yaitu diserahkan paling lambat 3 tahun setelah *entry into force* Konvensi berlaku bagi Negara peserta atau 3 tahun setelah melakukan pendepositan instrument ratifikasi oleh Negara peserta kepada Sekretariat. Dari kedua cara tersebut, Negara peserta dapat menggunakan salah satunya tergantung mana yang paling terakhir dapat dilakukan. Cara yang pertama berlaku bagi 1 hingga 49 peserta pertama yang melakukan pendepositan instrumen ratifikasi, karena seperti telah dijelaskan sebelumnya Konvensi Minamata memiliki ketentuan *Entry Into Force* dapat berlaku 90 hari setelah Negara peserta ke 50 menyerahkan instrumen ratifikasinya. Sedangkan cara yang kedua berlaku bagi Negara

peserta ke 50 hingga seterusnya yang telah melebihi batas ketentuan jumlah minimal peserta.

Kemudian Negara peserta yang menyerahkan rencana aksi nasional juga tetap harus menyerahkan hasil tinjauan dari kemajuan yang telah dicapai dalam memenuhi tujuannya. Dalam melaksanakan ketentuan yang ada dalam Pasal 7 ini, Negara peserta diizinkan oleh Konvensi Minamata untuk saling bekerja sama dengan organisasi antar pemerintah yang sesuai untuk mencapai tujuan dari Pasal 7. Kerjasama yang diizinkan oleh Konvensi Minamata tertuang dalam Pasal 7 Ayat (4) huruf a – f.

Kerjasama yang diperbolehkan oleh Konvensi Minamata dapat berupa kerjasama pengembangan strategi untuk mencegah pengalihan merkuri dalam penggunaan dan proses pertambangan emas secara buatan dan kecil, kerjasama dalam hal pendidikan, penjangkauan dan pengembangan kapasitas, kerjasama dalam melakukan promosi terhadap penelitian praktik berkelanjutan terhadap alternatif penggunaan non-merkuri, kerjasama dalam penyediaan bantuan teknis dan keuangan, kemitraan untuk membantu pelaksanaan komitmen berdasarkan Pasal 7, dan kerjasama penggunaan mekanisme pertukaran informasi yang telah ada untuk melakukan promosi pengetahuan, praktik lingkungan yang terbaik dan teknologi alternatif yang ramah lingkungan, teknis, sosial dan ekonomis.

Sedangkan, Rencana aksi nasional yang ditentukan oleh Konvensi Minamata dalam Lampiran C, meliputi :

“National action plans

1. *Each Party that is subject to the provisions of paragraph 3 of Article 7 shall include in its national action plan:*

- (a) National objectives and reduction targets;*
- (b) Actions to eliminate:
 - (i) Whole ore amalgamation;*
 - (ii) Open burning of amalgam or processed amalgam;*
 - (iii) Burning of amalgam in residential areas; and*
 - (iv) Cyanide leaching in sediment, ore or tailings to which mercury has been added without first removing the mercury;**
- (c) Steps to facilitate the formalization or regulation of the artisanal and small-scale gold mining sector;*
- (d) Baseline estimates of the quantities of mercury used and the practices employed in artisanal and small-scale gold mining and processing within its territory;*
- (e) Strategies for promoting the reduction of emissions and releases of, and exposure to, mercury in artisanal and small-scale gold mining and processing, including mercury-free methods;*
- (f) Strategies for managing trade and preventing the diversion of mercury and mercury compounds from both foreign and domestic sources to use in artisanal and small scale gold mining and processing;*
- (g) Strategies for involving stakeholders in the implementation and continuing development of the national action plan;*
- (h) A public health strategy on the exposure of artisanal and small-scale gold miners and their communities to mercury. Such a strategy should include, inter alia, the gathering of health data, training for health-care workers and awareness-raising through health facilities;*
- (i) Strategies to prevent the exposure of vulnerable populations, particularly children and women of child-bearing age, especially pregnant women, to mercury used in artisanal and small-scale gold mining;*
- (j) Strategies for providing information to artisanal and small-scale gold miners and affected communities; and*
- (k) A schedule for the implementation of the national action plan.*

2. *Each Party may include in its national action plan additional strategies to achieve its objectives, including the use or introduction of standards for mercury-free artisanal and*

small-scale gold mining and market-based mechanisms or marketing tools.”

Isi dari rencana aksi nasional yang terdapat dalam Lampiran C meliputi, yang pertama adalah tujuan dari Konvensi yang terdapat dalam Pasal 1 berlaku secara nasional dan target untuk pengurangan penggunaan merkuri, kedua adalah aksi untuk menghilangkan semua proses amalgamasi bijih, pembakaran campuran amalgam atau proses amalgamasi, pembakaran amalgam di wilayah pemukiman, dan pencucian sianida dalam sedimen, bijih ataupun bagian yang paling akhir dimana merkuri dimasukkan tanpa membuang merkuri terlebih dahulu. Ketiga adalah langkah – langkah untuk memfasilitasi terbentuknya peraturan tentang aktivitas pertambangan emas secara buatan dan kecil.

Keempat adalah perkiraan awal tentang jumlah merkuri yang digunakan dalam aktivitas pertambangan emas secara buatan dan kecil. Kelima, strategi untuk mempromosikan aksi dalam mengurangi emisi dan lepasan dan paparan merkuri dalam aktivitas pertambangan emas secara buatan dan kecil termasuk metode agar bebas merkuri. Keenam, strategi untuk pengelolaan perdagangan dan pencegahan pengalihan merkuri dan senyawa merkuri dari luar dan dalam negeri terkait penggunaannya pada aktivitas pertambangan emas secara buatan dan kecil.

Ketujuh, strategi untuk melibatkan pihak yang berkepentingan dalam pelaksanaan dan pengembangan rencana aksi nasional yang berkelanjutan. Kedelapan, strategi kesehatan masyarakat terhadap paparan merkuri bagi

pekerja tambang emas secara buatan dan kecil dan komunitasnya. Strategi itu harus meliputi, antara lain, pengumpulan data, pelatihan untuk kesehatan pekerja tambang dan peningkatan kesadaran melalui fasilitas kesehatan. Kesembilan, strategi untuk mencegah paparan terhadap populasi yang dianggap rentan, terutama anak – anak dan wanita dalam usia subur, terutama wanita hamil, terhadap penggunaan merkuri dalam aktivitas pertambangan emas secara buatan dan kecil.

Kesepuluh, strategi untuk menyediakan informasi kepada pekerja tambang emas secara buatan dan kecil dan komunitasnya. Yang terakhir adalah jadwal pelaksanaan rencana aksi nasional. Menurut ketentuan Lampiran C, masing – masing peserta diperbolehkan untuk memasukkan strategi tambahan dalam rencana aksi nasionalnya sebagai tambahan dalam mencapai tujuannya.

Karena Indonesia merupakan Negara yang menganut aliran dualisme maka sebelum melaksanakan ketentuan dari Pasal 7 dan Lampiran C dalam Konvensi Minamata, Indonesia harus melakukan adopsi isi Konvensi Minamata kedalam bentuk Peraturan Perundang – Undangan yang dapat berupa Undang – Undang atau Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden. Karena untuk melaksanakan isi dari Konvensi Minamata terutama untuk melaksanakan aksi nasional diperlukan payung hukum yang menaungi terlebih dahulu.

Konvensi Minamata menyediakan waktu kurang lebih selama 3 tahun bagi Negara peserta untuk menyerahkan rencana aksi nasional agar Negara peserta dapat mempersiapkan dirinya terlebih dahulu, terutama bagi Negara –

Negara yang menganut aliran dualisme seperti Indonesia. Dalam kurun waktu 3 tahun, Indonesia dapat melakukan adopsi isi Konvensi Minamata kedalam Peraturan Perundang – Undangan yang berlaku secara nasional kemudian mempersiapkan diri untuk melaksanakan ketentuan yang ada dalam Konvensi Minamata khususnya terkait aktivitas pertambangan emas secara buatan dan kecil.

Hal – hal yang perlu diatur terlebih dahulu dalam Peraturan Perundang – Undangan yang berisi adopsi dari isi Konvensi Minamata dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan urgensi dari Negara peserta. Jika seperti dalam contoh Negara China menggunakan merkuri terbanyak dalam bidang industri monomer vinil klorida dan industri alat – alat kesehatan maka yang perlu diatur terlebih dahulu adalah yang terkait dengan industri monomer vinil klorida dan industri alat – alat kesehatan. Sedangkan di Indonesia, penggunaan merkuri terbanyak ada pada aktivitas pertambangan emas secara buatan dan kecil atau yang biasa disebut pertambangan rakyat. Sehingga Indonesia sebaiknya mengatur tentang pembatasan penggunaan merkuri dalam aktivitas pertambangan emas secara buatan dan kecil serta membatasi beredarnya merkuri di Indonesia baik impor maupun penjualan dalam negeri.

Saat ini, pemerintah Indonesia masih lemah dalam melakukan pengawasan terhadap aktivitas pertambangan rakyat. Terbukti dari hanya ditemukannya data dari izin usaha pertambangan dan tidak ditemukannya data terkait jumlah pertambangan rakyat. Kelemahan lain dari pemerintah Indonesia adalah pemerintah seringkali tidak menerbitkan data yang seharusnya dapat diketahui oleh masyarakat maupun pemerintah memiliki data namun tidak

dilakukan pembaharuan secara berkala. Kelemahan – kelemahan inilah yang menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah Indonesia dalam melaksanakan isi dari Konvensi Minamata. Namun hal tersebut dapat diperbaiki jika Indonesia melaksanakan komitmennya kepada Konvensi Minamata.

Menurut saya, rencana aksi nasional yang sebaiknya dilakukan terlebih dahulu oleh Indonesia setelah melakukan adopsi terhadap Konvensi Minamata adalah rencana untuk mengurangi penggunaan merkuri di Indonesia yang terlebih dahulu memfasilitasi perubahan terhadap Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Perubahan tersebut berupa perubahan terhadap pasal yang mengatur tentang Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dengan lebih melakukan spesifikasi golongan pertambangan rakyat. Contohnya adalah pembatasan jumlah pekerja dalam pertambangan rakyat, pembatasan penggunaan alat yang digunakan dalam aktivitas pertambangan yaitu hanya menggunakan alat tradisional, dan lainnya.

Kemudian melakukan pendataan terkait jumlah pertambangan rakyat yang ada, pendataan jumlah penambang, pendataan pertambangan yang menggunakan merkuri, menyiapkan alternatif bahan pengganti merkuri, dan memberikan sosialisasi kepada masyarakat terkait pentingnya memiliki izin serta bahaya penggunaan merkuri. Untuk melancarkan rencana dan memperoleh hasil yang optimal dalam mengurangi bahkan menghilangkan penggunaan merkuri terutama dalam sektor pertambangan emas secara buatan dan kecil, pemerintah sebaiknya bekerja sama dengan kementerian Lingkungan Hidup dan kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Karena koordinasi

antar lembaga pemerintahan yang berkaitan memiliki peran penting untuk mensukseskan rencana aksi nasional yang ada.

Jika pelaksanaan rencana aksi nasional dapat berjalan secara optimal sesuai kemampuan yang dimiliki oleh Indonesia maka hal tersebut merupakan salah satu bentuk pelaksanaan dari asas *good faith* juga keuntungan yang diperoleh Indonesia adalah masyarakat internasional mengetahui Indonesia dapat melaksanakan komitmennya dengan baik.

Oleh karena itu, perlindungan hukum yang harus diberikan oleh Indonesia terhadap dampak lepasan merkuri dari aktivitas pertambangan emas skala kecil adalah dengan segera melaksanakan rencana aksi nasional yang terdapat dalam Konvensi Minamata. Dimulai dengan melakukan perubahan terhadap Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara khususnya pada Pasal yang mengatur tentang Pertambangan Rakyat kemudian diikuti dengan melakukan pendataan jumlah pertambangan rakyat / pertambangan emas skala kecil dan menyiapkan alternatif bahan lain sebagai pengganti penggunaan merkuri.