

**INDONESIA: SUMBER DAYA ALAM
DAN PENEGAKAN HUKUM**

20 Desember 2001



(Laporan asli dalam Bahasa Inggris)

ICG Asia Report N°29
Jakarta/Brussels

DAFTAR ISI

RANGKUMAN IKHTISAR DAN REKOMENDASI.....	i
I. PENDAHULUAN	4
II. PENEANGAN KAYU SECARA ILEGAL.....	6
A. PENGRUSAKAN TERHADAP HUTAN DI INDONESIA	6
B. PENEANGAN KAYU DAN KONFLIK DI KALIMANTAN TENGAH.....	7
C. PENEANGAN ILEGAL.....	10
D. TANGGAPAN PEMERINTAH.....	11
E. BIROKRASI.....	12
F. APARAT KEAMANAN	13
G. PEMERINTAH DAERAH.....	15
H. MASYARAKAT SETEMPAT	16
I. MENGURANGI PERMINTAAN BAGI KAYU ILEGAL	17
J. DIMENSI INTERNASIONAL	19
III. PENAMBANGAN ILEGAL.....	20
A. PERTAMBANGAN DAN ILEGALITAS	20
B. TANGGAPAN PEMERINTAH.....	22
C. PERTAMBANGAN BATU BARA DI KALIMANTAN SELATAN	23
IV. KESIMPULAN	25

INDONESIA: SUMBERDAYA ALAM DAN PENEGAKAN HUKUM

RANGKUMAN IKHTISAR DAN REKOMENDASI

Eksplorasi terhadap sumberdaya alam Indonesia yang dilakukan sejak tahun 1960an telah membawa manfaat ekonomi bagi negara, namun demikian sering terjadi pula kerugian bagi lingkungan hidup serta masyarakat di daerah-daerah yang kaya akan sumberdaya alam, sedemikian rupa sehingga memicu ketegangan sosial dan menimbulkan konflik yang disertai kekerasan. Indonesia perlu mengelola sumberdaya alamnya dengan cara yang lebih adil dan berkelanjutan daripada yang telah dilakukannya di masa lalu.

Eksplorasi terhadap sumberdaya seperti kayu dan mineral di masa pemerintahan Presiden Soeharto didominasi oleh perusahaan-perusahaan yang ada hubungannya dengan para elit pada rezim yang berkuasa. Meski secara formal merupakan hal yang sah, eksploitasi tersebut kerap tidak menghiraukan masyarakat serta lingkungan setempat, dan marak dengan korupsi kedinasan dan pelanggaran-pelanggaran. Hal tersebut menciptakan kondisi bagi konflik yang disertai kekerasan pada daerah berhutan seperti Kalimantan Tengah, dimana benturan budaya antara pribumi Dayak dan pendatang asal Madura berakibat pada pembantaian terhadap lebih 500 orang Madura di awal tahun 2001 dan terusirnya ribuan lagi dari daerah tersebut.

Saat ini Indonesia memiliki peluang untuk mengembangkan model bagi pengelolaan sumberdaya yang tidak begitu merusak, akan tetapi malah terjadi peningkatan pesat pengambilan sumberdaya secara tidak sah di seluruh negara sejak tahun 1998. Bentuk-bentuk pengambilan ilegal tersebut adalah penebangan kayu, penambangan dan penangkapan ikan, dan itu dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang melanggar hukum

ataupun pelaku “liar” yang bertindak diluar hukum. Kesemuanya itu berakibat pada pengrusakan terhadap lingkungan, pengurangan pendapatan negara, serta timbulnya kemungkinan letusan konflik di masa depan. Dalam kasus penebangan kayu, permasalahannya telah menjadi sedemikian berat sehingga sebagian besar dari hutan Indonesia terancam musnah dalam kurun waktu satu dasawarsa.

Industri sumberdaya ilegal dilindungi dan kadangkala bahkan diatur oleh oknum-oknum korup diantara pegawai negeri sipil, aparat keamanan dan legislatif. Industri tersebut memanfaatkan kegundahan rakyat miskin yang merasa tidak ikut menikmati sumberdaya alam di masa Soeharto, akan tetapi sebagaimana pada eksploitasi yang dilegalisir di masa lalu, pada umumnya yang diuntungkan adalah sebuah kalangan kecil pengusaha dan pejabat korup. Oleh karenanya hal tersebut bukan saja merupakan permasalahan lingkungan hidup, melainkan juga menyangkut pemerintahan dan tindak kejahatan.

Pemerintah Indonesia telah membuat komitmen untuk menanggulangi pengambilan sumberdaya alam secara ilegal, dan dalam kasus penebangan hutan kini mengalami tekanan yang besar dari donor dan pemberi pinjaman di luar negeri serta gerakan LSM di dalam negeri. Meski pejabat yang berwawasan reformasi belum lama berselang telah mencapai berbagai kemajuan, pemerintah masih harus menempuh jalan yang panjang untuk dapat membalikkan arus. Hal tersebut dikarenakan skala geografis dan tingkat kerumitan dari pengambilan sumberdaya yang ilegal, serta terlibatnya banyak

pejabat dan anggota legislatif dalam kegiatan ilegal tersebut.

Permasalahannya bersumber pada lembaga negara yang bertanggungjawab untuk mengatur pemanfaatan sumberdaya. Kendati ada beberapa pejabat yang jujur dan berdedikasi, korupsi dan rasa apatis masih marak. Dalam hal keterlibatan aparat keamanan, keuntungan yang diraih dari perdagangan ilegal sumberdaya merupakan sumber utama dana operasional serta harta pribadi. Koordinasi diantara lembaga negara masih lebih sering buruk, dan keadaan ini telah diperumit oleh desentralisasi (otonomi daerah), yang mendorong beberapa pejabat daerah untuk menentang pengarahannya dari Jakarta dan bahkan mengenakan pajak atas penebangan dan penambangan liar. Namun demikian masih terlihat secercah harapan, terutama pada sikap lebih tegas yang diunjukkan Departemen Kehutanan terhadap penebang liar.

LSM-LSM dan donor luar negeri telah melakukan kerjasama dengan masyarakat setempat pada beberapa daerah yang kaya sumberdaya, untuk membujuk mereka agar tidak ikut serta dalam pengambilan yang tidak berkesinambungan, dengan hasil yang beragam. Beberapa anggota masyarakat menunjukkan kekhawatiran terhadap dampak negatif yang ditimbulkan oleh pengambilan semacam itu. Akan tetapi daya tarik untuk meraih keuntungan dengan cepat terasa sangat kuat dan secara meluas belum ada kesadaran mengenai dampak-dampak jangka panjang, yang antara lain bisa menimbulkan erosi dan banjir yang membahayakan dalam hal penambangan, pencemaran yang bersumber dari penambangan, serta menciutnya persediaan ikan akibat penangkapan ikan. Pengaruh pejabat yang korup serta kepentingan pengusaha pada tingkat lokal juga sangat kuat, yang berarti perubahan sikap tidak mungkin terjadi dalam waktu yang singkat.

Selain menindak para pelaku dan pendukung pengambilan sumberdaya secara ilegal, pemerintah juga perlu memperhatikan sumber-sumber permintaan untuk sumberdaya tersebut. Dalam hal perkayuan, ini berarti menciutkan industri perkayuan Indonesia, yang tumbuh sedemikian besar pada peningkatan ekonomi yang terjadi di pertengahan 1990an sehingga pada saat ini industri itu mengkonsumsi kayu dalam jumlah yang lebih besar dari yang dapat dipasok hutan-hutan di Indonesia dengan cara yang sah. Lembaga negara yang melihat industri tersebut semata-mata dari sudut pandang komersial, terutama Departemen

Perdagangan dan Industri serta BPPN, perlu menyadari bahwa apabila industri tersebut tidak diperkecil skalanya, maka sumber bahan baku yang tersisa yang berasal dari dalam negeri bisa habis, dengan akibat yang dahsyat.

Negara-negara yang mengkonsumsi sumberdaya asal Indonesia juga sangat bertanggungjawab untuk mencegah impor komoditas yang pengambilannya dilakukan secara ilegal. Dalam kasus perkayuan, pemerintah-pemerintah dan perusahaan di Asia Tenggara, Asia Timur Laut dan dunia Barat kesemuanya harus bertindak lebih banyak lagi. Khususnya Malaysia perlu mematahkan perdagangan lintas perbatasan menyangkut kayu asal Indonesia yang di tebang secara ilegal.

Hanya segelintir pakar percaya bahwa mengakhiri pengambilan sumberdaya secara ilegal di Indonesia merupakan tugas yang mudah ataupun singkat, mengingat skala permasalahannya serta berakarnya secara mendalam pada korupsi kedinasan dan politik patronase. Banyak yang pesimis bahwa arus dapat dibalikkan sebelum terjadi kerusakan yang tidak dapat diperbaiki terhadap hutan-hutan. Namun demikian, upaya pejabat yang reformis serta LSM-LSM setempat memberi isyarat bahwa apabila pemerintah mampu menjalankan kemauan politik yang diperlukan untuk menanggulangi kepentingan terselubung dalam jajarannya, maka sesungguhnya belum terlambat untuk paling tidak mengendalikan skala kerusakan dan melindungi sebagian aset alam di Indonesia bagi generasi mendatang.

REKOMENDASI:

Bagi Pemerintah Indonesia

1. Memusatkan upaya penegakan hukum terhadap pengurus utama pengambilan ilegal serta pendukung mereka di kalangan birokrasi, aparat keamanan dan legislatif.
2. Mengenakan sanksi yang lebih berat bagi kejahatan sumberdaya serta membentuk program perlindungan saksi yang dapat dipercaya.
3. Memperkecil kapasitas perusahaan-perusahaan perkayuan, pemusatan pada eksportir besar dan mengadakan konsultasi dengan legislatif, pekerja dan masyarakat untuk menjelaskan kenapa diperlukan pengurangan tersebut.

4. Mengharuskan BPPN meninjau kembali setiap perjanjian restrukturisasi hutang yang ada yang bisa mendukung penggunaan kayu ilegal.
5. Menghidupkan kembali komisi antar departemen di bidang kehutanan dan menjamin pendanaan serta dukungan yang diperlukan untuk menjalankan tugasnya.
6. Menyederhanakan pengaturan sumberdaya alam, termasuk mencabut peraturan daerah yang memajak sumberdaya yang diperoleh secara ilegal.

Bagi Pimpinan Tni Dan Polisi

7. Menindak perwira yang melakukan atau melindungi perbuatan pengambilan sumberdaya secara ilegal.
8. Mendorong pengadaan pelatihan tambahan untuk polisi bagi penyelidikan yang berhubungan dengan lingkungan.

Bagi Negara-Negara Yang Mengimpor Atau Melakukan Perdagangan Kayu Dan Mineral Asal Indonesia

9. Memberdayakan pejabat penegakan hukum untuk menghalang impor sumberdaya yang diperoleh secara ilegal dan mengambil tindakan yang perlu terhadap pihak yang terlibat perdagangan tersebut.

10. Meninjau kembali kebijakan pembelian barang untuk mencegah masuknya sumberdaya yang diperoleh secara ilegal dan mengadakan kerjasama dengan Indonesia dalam hal langkah-langkah menghalau perdagangan sumberdaya ilegal.

Bagi Anggota Consultative Group For Indonesia Dan Para Pemberi Pinjaman

11. Mempertimbangkan memutihkan hutang dengan imbalan keberhasilan yang nyata dalam mengendalikan pengambilan sumberdaya secara ilegal.
12. Menawarkan bantuan teknis agar Indonesia dapat memperkecil skala industri perkayuannya.
13. Apabila kepentingan terselubung tetap menghalau terjadinya reformasi, mempertimbangkan mengkaitkan pinjaman-pinjaman di masa mendatang dengan pengendalian pengambilan sumberdaya secara ilegal.
14. Tidak memberi modal bagi perusahaan pengolahan sumberdaya yang tidak memiliki sumber bahan baku yang sah dan berkesinambungan, yang terhadapnya dilakukan penilaian secara independen.

Jakarta/Brussels, 20 Desember 2001

INDONESIA: SUMBERDAYA ALAM DAN PENEGAKAN HUKUM

I. PENDAHULUAN

Indonesia kaya dengan sumberdaya alam, dimana eksploitasinya memegang peranan yang penting dalam pertumbuhan ekonomi yang pesat yang terjadi di negara ini sejak tahun 1960an. Akan tetapi eksploitasi tersebut kerap dikelola bagi keuntungan segelintir orang yang memiliki koneksi dengan elit, sementara merusak lingkungan hidup dan kondisi sosial di daerah yang kaya sumberdaya, dan meningkatkan kemungkinan terjadinya konflik dengan kekerasan. Indonesia perlu mengelola sumberdaya alamnya dengan cara yang lebih adil, lebih berkesinambungan dan tidak cenderung menimbulkan tegangan sosial. Untuk itu, perlu dikendalikan permasalahan yang tumbuh dengan pesat sejak jatuhnya Soeharto di tahun 1998: yaitu pengambilan sumberdaya secara tidak sah seperti kayu, mineral dan ikan.¹

Pemerintahan Soeharto (1966-1998) melakukan pengendalian ketat terhadap eksploitasi kayu, mineral dan hewan liar, dengan memberi perizinan kepada perusahaan milik negara serta pengusaha yang ada hubungannya dengan rezim, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Kegiatan tersebut

merupakan hal yang sah di mata negara, kendati kental dengan korupsi kedinasan dan kroniisme. Manfaat ekonomi memang tercipta, akan tetapi imbalan yang sangat besar harus pula dibayar, yang masih dirasakan hingga saat ini, berkisar dari kerusakan pada lingkungan hidup (yang memusnahkan keragaman biota dan dapat meningkatkan kemiskinan) hingga mengasingkan masyarakat di daerah yang kaya sumberdaya, dan melekatnya korupsi pada negara.

Penebangan kayu telah membuka jalan bagi konflik dengan kekerasan di beberapa daerah di Indonesia. Penebangan hutan yang tanpa perduli di Kalimantan sejak tahun 1970an menimbulkan rasa frustrasi dan kemarahan diantara masyarakat pribumi Dayak yang menghuni hutan. Kemarahan tersebut diperburuk benturan budaya dengan kelompok pendatang asal Madura, yang meningkat menjadi serangkaian benturan dengan kekerasan serta pembantaian terhadap orang Madura. Kejadian paling akhir, yang bertempat di sekitar kota Sampit pada Februari dan Maret 2001, menimbulkan jumlah korban jiwa sedikitnya 500 orang, dan memaksa sebagian besar penduduk asal Madura di propinsi Kalimantan Tengah melarikan diri ke dalam pengasingan.² Papua (dahulu Irian Jaya) merupakan daerah berhutan lainnya dimana masyarakat setempat telah dimarjinalisasi oleh perusahaan industri kayu, dan ada kemungkinan bahwa penebangan hutan yang dilakukan di daerah itu dapat meningkatkan konflik antara gerakan kemerdekaan dan pemerintah Indonesia.³

¹ Laporan ini berpusat pada masalah pengambilan sumberdaya secara ilegal.. Karenanya tidak diliput sumberdaya alam Indonesia yang terbesar, yaitu minyak dan gas, karena terlalu sulit untuk diperoleh secara ilegal, meski ada masalah besar dengan penyelundupan produk minyak yang disubsidi. Laporan ini sebagian besar berpusat pada kehadiran pengambilan secara ilegal sebagai sebuah masalah yang berat karena hal tersebut sering berkaitan dengan permasalahan konflik. Pengambilan secara legal juga menyajikan sejumlah besar permasalahan sosial, lingkungan dan ekonomi, akan tetapi dalam laporan ini tidak dibahas secara rinci.

² Lihat ICG Asia Report N° 19, *Kekerasan Etnis di Indonesia: Pelajaran dari Kalimantan*, Jakarta/Brussels, 27 Juni 2001.

³ Lihat ICG Asia Report N°23, *Indonesia: Ending Repression in Irian Jaya*, Jakarta/Brussels, 20 September 2000.

Sejak jatuhnya Soeharto, cara pengaturan lama telah berubah menjadi pergulatan untuk menguasai kekayaan alam yang berlangsung antara lembaga negara, pengusaha dan masyarakat, baik masyarakat setempat maupun pendatang dari daerah lain. Pergulatan tersebut dapat mendorong pecahnya kekerasan. Di Maluku Utara, misalnya, kehadiran sebuah tambang emas mempertajam ketegangan setempat yang pada awal tahun 2000 menimbulkan konflik antar masyarakat yang brutal, selain itu terjadi benturan-benturan kecil diantara anggota masyarakat, atau antara masyarakat dengan perusahaan sumberdaya.⁴ Sementara persediaan perikanan didera oleh pengambilan ikan yang intensif, yang kebanyakan dilakukan oleh kapal-kapal asing, kekerasan pecah diantara kelompok-kelompok nelayan yang bersaing, dengan terjadinya pembunuhan massal dan pembakaran terhadap kapal-kapal.⁵ Persaingan tak terkendali dalam perebutan sumberdaya alam tidak selamanya menimbulkan kekerasan, akan tetapi dapat saja timbul apabila ada masyarakat yang merasa tidak mendapat bagian.

Guna mengurangi risiko terjadinya konflik dan meringankan pengaruh merusak dari pengambilan sumberdaya, Indonesia perlu menciptakan sebuah keseimbangan yang lebih baik antara tuntutan-tuntutan terhadap kekayaan sumberdaya oleh negara, perusahaan swasta dan warga biasa, sementara tetap memastikan bahwa pengambilan dilakukan dengan cara yang lebih berkelanjutan bagi lingkungan maupun secara sosial. Hal tersebut menuntut waktu dan memerlukan tarik ulur antara pertumbuhan ekonomi, kelanjutan lingkungan hidup dan kepentingan berbagai stakeholders yang sebaiknya menjadi urusan rakyat Indonesia sendiri untuk diselesaikan melalui proses demokrasi.

Namun demikian upaya reformasi apapun tak akan berhasil kecuali diambil tindakan yang cepat dan efektif untuk mengendalikan permasalahan yang dianalisa dalam laporan ini: yaitu pengambilan sumberdaya alam secara ilegal. Sebagaimana dicatat dalam sebuah laporan Bank Dunia perihal penebangan kayu: "Apabila peraturan tidak

dilaksanakan atau tidak punya arti dalam kenyataan, maka tindakan apapun untuk mengendalikan pengrusakan terhadap hutan tidak mungkin berhasil".⁶

Pengambilan sumberdaya secara ilegal sudah ada di masa Soeharto, bersama bentuk pengambilan yang dianggap sah oleh negara, akan tetapi sejak tahun 1998 skalanya telah meningkat. Laporan ini menelaah dua jenis kegiatan pengambilan ilegal yang kian menarik perhatian pihak-pihak di Indonesia maupun di luar negeri, yaitu penebangan kayu dan penambangan. Penangkapan ikan juga merupakan masalah besar, sebagaimana pula penjarahan pada perkebunan, dan selanjutnya dalam mata rantai proses, penyelundupan hasil minyak bumi yang disubsidi. Setiap kegiatan tersebut memiliki karakteristik tersendiri, namun terdapat beberapa persamaan mendasar.

Pengambilan sumberdaya secara ilegal merupakan industri yang menyediakan lapangan pekerjaan bagi ribuan orang miskin. Banyak pekerja merasa bahwa mereka mempunyai hak untuk ikut serta dalam pembagian keuntungan dari sumberdaya yang sebelumnya dimonopoli oleh para elit politik dan bisnis. Akan tetapi sebagaimana pada masa Soeharto, sebagian besar keuntungan diraup oleh penurus, pemberi dana, dan pelindung kegiatan ilegal tersebut, sementara orang biasa pada umumnya memperoleh upah yang kecil dan tetap harus menghadapi akibat menyangkut masalah sosial dan lingkungan.

Para pengatur pengambilan sumberdaya secara ilegal tersebut di Indonesia, yang lebih sering disebut dengan istilah cukong, mungkin para eksekutif pada perusahaan sumberdaya yang mapan yang melakukan pelanggaran hukum, atau mereka bisa pula merupakan sebuah generasi baru orang kuat yang berkecimpung dalam pengambilan sumberdaya secara ilegal, yang mulai timbul sejak tahun 1998.⁷ Mereka berkolusi dengan pejabat negara yang korup, menghindari pembayaran pajak dan royalti serta mengabaikan ketentuan mengenai

⁴ Lihat ICG Asia Report N°10, *Indonesia: Overcoming Murder and Chaos in Maluku*, Jakarta/Brussels, 19 Desember 2000.

⁵ Pada sebuah kasus, beberapa orang yang membawa senjata tajam menyerang kapal nelayan tradisional dilepas pantai Sumatra Utara, membakar kapal tersebut dan membunuh sembilan awak kapal. Lihat Kompas, 9 Agustus 2001.

⁶ "Indonesia: *The Challenge of World Bank Involvement in Forests*", Bank Dunia, 2000.

⁷ Cukong adalah sebuah kata asal Cina yang artinya makelar atau pendana dan menyiratkan perilaku curang. Sebutan itu mencerminkan prasangka yang meluas terhadap orang keturunan Cina di Indonesia, meski banyak cukong di bidang sumberdaya alam (berikut pejabat-pejabat yang berkolusi dengan mereka) bukan keturunan Cina.

lingkungan, dan kegiatan mereka kian dipandang sebagai masalah yang tidak saja menyangkut lingkungan hidup melainkan tindak pidana dan pemerintahan yang buruk pada skala nasional. Dalam hal penebangan kayu secara ilegal, sudah dilakukan tekanan gencar dari pemberi pinjaman dari luar negeri dan donor pada Consultative Group for Indonesia (CGI). Tekanan juga dilakukan oleh masyarakat Indonesia, terutama dari kelompok LSM yang mengangkat suara terhadap bentuk pengambilan sumberdaya yang merusak.

Pemerintah menanggapi tekanan tersebut dengan berjanji akan melakukan tindakan, yang masih jarang dipenuhinya. Pejabat yang berwawasan reformasi sudah mulai memperoleh berbagai kemenangan melawan penebang kayu ilegal pada khususnya, akan tetapi skala permasalahannya masih sangat besar. Rintangan yang dihadapi termasuk kekacauan yang ditimbulkan oleh devolusi kekuasaan yang terlalu cepat kepada daerah-daerah di Indonesia dalam kerangka otonomi daerah, koordinasi yang buruk antara lembaga negara dan kurangnya pemahaman yang meluas diantara para pejabat. Namun rintangan yang terbesar kemungkinan adalah korupsi yang melembaga. Keuntungan dari pengambilan sumberdaya secara ilegal merupakan bagian pokok anggaran militer, kepolisian dan beberapa pemerintah daerah. Daya tarik keuntungan pribadterselubung atau rasa takut terhadap kekuatan berbagai kepentingan pribadi menjadi alasan bagi banyak pejabat dan legislator untuk tidak menegakkan hukum.

Pengambilan sumberdaya secara ilegal bisa dikurangi, kendati perlahan-lahan dan secara bertahap, dengan menggunakan pendekatan holistik yang merupakan gabungan antara pemberlakuan hukum terhadap beberapa sasaran terpilih dengan program-program yang menawarkan opsi ekonomis lainnya bagi masyarakat setempat, reformasi terhadap lembaga negara serta pengurangan permintaan bagi sumberdaya yang diperoleh secara ilegal, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Pada tingkat retorika Indonesia telah menganut pendekatan tersebut, namun masih menghadapi kendala untuk melaksanakannya, sementara beberapa negara asing memperburuk keadaan dengan menyediakan pasar bagi sumberdaya ilegal. Kiranya dibutuhkan upaya yang berkelanjutan di pihak pimpinan Indonesia untuk mendukung pejabat yang reformis serta menanggulangi atau menetralsisir pihak-pihak yang menentang perubahan.

II. PENEANGAN KAYU SECARA ILEGAL

A. PENGRUSAKAN TERHADAP HUTAN DI INDONESIA

Indonesia memiliki luasan hutan tropis ketiga terbesar di dunia⁸ akan tetapi hutan tersebut tengah mengalami penciutan secara pesat akibat didera penebangan kayu, pembebasan tanah dan pembakaran hutan oleh manusia.⁹ Pada umumnya disepakati bahwa setiap negara berhak mengelola hutan-hutannya untuk keperluan ekonomi, akan tetapi di Indonesia eksploitasi sudah berjalan diluar kendali. Sebuah kajian oleh Bank Dunia belum lama berselang memperingatkan bahwa hutan didataran rendah Sumatra bisa menghilang setelah tahun 2005 dan di Kalimantan sesudah tahun 2010, dan yang tersisa hanya pada daerah yang terlalu berbukit untuk dicapai oleh penebang. Di Irian Jaya masih terdapat hutan luas, akan tetapi di daerah itupun penebangan kayu meningkat dengan pesat.¹⁰

Penebangan hutan yang membabi buta tersebut dimulai semasa Soeharto, yang rezimnya memandang hutan semata-mata sebagai sebuah komoditas ekonomi dan sumber kekayaan pribadi. Pohon-pohon dijadikan kayu gelondongan serta kayu lapis, dan kian banyak, pulp (bubur kayu) serta kertas di tahun 1990an. Perluasan perkebunan kelapa sawit, transmigrasi serta pertambangan juga telah menggerogoti hutan-hutan, sebagaimana pula pembebasan tanah oleh petani gurem. Sebagian besar kegiatan ini adalah sah dalam artian yang sempit karena diizinkan oleh negara, namun secara luas banyak terkait dengan korupsi, penggelapan dan bentuk lain pelanggaran hukum.

⁸ Luasan hutan tropis terbesar terletak di Brazil dan Republik Demokrasi Congo, sesuai data yang bersumber dari "Assessment of the Status of the World's Remaining Closed Forests", United Nations Environmental Programme, 2001.

⁹ Hutan yang ditahun 1985 menutup luasan sebesar 120 juta hektar ditahun 1985, kini diperkirakan tersisa seluas 96 juta hektar, dan inipun tengah mengalami penciutan pesat sebesar 1,7 juta hektar setiap tahun. Lihat "Indonesia: Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition"; Bank Dunia, Februari 2001. Hutan yang dapat digarap secara komersial yang berada diluar daerah terlindung mungkin hanya tersisa seluas 20 juta hektar.

¹⁰ "Logging West Papua"; Down To Earth N°45, Mei 2000, di www.gn.apc.org/dte. Perihal konteks politik di Irian Jaya, lihat ICG Asia Report N°23, *Indonesia: Ending Repression in Irian Jaya*, Jakarta/Brussels, 20 September 2001.

Dominasi oleh raja-raja kayu di masa Soeharto yang memperlambat hukum untuk meraup kekayaan pribadi, kini berhadapan dengan pelaku ilegal yang baru muncul, yang bekerja sama dengan pejabat, aparat militer dan polisi serta anggota legislatif di daerah, dengan meniru praktek usaha yang korup yang dilakukan pendahulu mereka.

Penebangan hutan yang ceroboh telah menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi lingkungan hidup, dengan berkurangnya keragaman biota serta hilangnya nafkah penduduk yang hidup dari hasil hutan. Hal tersebut dapat meningkatkan kemiskinan dan bersamaan dengan itu potensi untuk terjadinya konflik antar masyarakat. Penebangan hutan telah mengakibatkan erosi dan banjir yang telah menewaskan ratusan penduduk. Lambat laun sebagian besar industri pengolahan kayu di Indonesia pun bisa mati karena sumber pasokannya berkurang. Pemerintah memperkirakan bahwa perdagangan di bidang kayu ilegal menimbulkan kerugian bagi negara sebesar 30 triliun rupiah (3 miliar dollar AS) setiap tahunnya, kendati angka tersebut masih harus diwaspadai karena laju penebangan saat ini tidak mungkin berkelanjutan meski sepenuhnya dilakukan secara sah.¹¹

Kegiatan pembebasan tanah pada hutan mendorong terjadinya kebakaran yang menahun yang menyelimuti daerah sekitar dengan asap dan kabut, seraya menimbulkan bahaya bagi kesehatan dan terganggunya kegiatan ekonomi di atas lahan yang sangat luas di Asia Tenggara. Pembakaran hutan yang kerap dilakukan perusahaan perkebunan merupakan cara yang murah namun tidak sah untuk membersihkan tanah yang tertutup tebang kayu: peristiwa terburuk terjadi di tahun 1997-1998 yang diperkirakan merugikan Indonesia sebesar 7 milyar dollar AS dan negara tetangganya sebesar 2 milyar dollar AS, namun belum dilakukan tindakan yang berarti terhadap para pelaku.¹²

B. PENEBAHAN KAYU DAN KONFLIK DI KALIMANTAN TENGAH

Sebuah contoh telak dari kerugian sosial yang ditimbulkan oleh penebangan hutan yang ceroboh di masa lalu adalah di Kalimantan Tengah, dimana penebangan hutan oleh perusahaan kayu sejak tahun 1970an telah mengakibatkan terasingnya penduduk Dayak yang semula menghuni hutan tersebut. Kemarahan orang Dayak atas perlakuan terhadap mereka di masa Soeharto membuka jalan bagi pembunuhan massal terhadap penduduk asal Madura di kota Sampit pada bulan Februari dan Maret 2001, meski hal tersebut bukan satu-satunya faktor dibalik konflik tersebut.¹³ ICG tidak meneliti pembantaian terhadap penduduk asal Madura yang terjadi di Kalimantan Barat di tahun 1997 dan 1999, namun kemungkinan dalam hal ini faktor yang sama juga telah ikut berperan.¹⁴

Sebelum tahun 1970an, sebagian besar penduduk daerah pedalaman di Kalimantan Tengah hidup sebagai pencocok tanam yang berpindah, pemburu dan pengumpul hasil non kayu di hutan-hutan yang kala itu menutup sebagian besar propinsi itu. Pemerintahan Soeharto membagi-bagikan lahan hutan kepada perusahaan perkayuan, yang acap kali menghalau penduduk Dayak dalam menjalankan hak adat mereka. Penduduk setempat berpindah ke lahan baru ketimbang melakukan perlawanan. Hingga 1999 kurang lebih separuh luasan propinsi itu, atau kawasan yang lebih besar dari Irlandia, telah dialokasikan kepada perusahaan perkayuan.¹⁵ Perusahaan tersebut sering dituduh melakukan penebangan secara tidak sah diluar wilayah konsesi mereka serta mengingkari janji mereka untuk mengembangkan masyarakat setempat.

¹¹ Menteri Koordinator Politik dan Keamanan Susilo Bambang Yudhoyono, sebagaimana dikutip di *Kompas*, 19 November 2001

¹² Presentasi oleh direktur Bank Dunia Indonesia Mark Baird dihadapan Konferensi Tingkat Menteri Regional se Asia Timur tentang Penegakan Hukum dan Kepemerintahan di bidang Kehutanan, 19 November 2001.

¹³ Lihat ICG Report, *Communal Violence in Indonesia*, op.cit.

¹⁴ Kedua peristiwa pembantaian tersebut menimbulkan hilangnya ratusan nyawa. Kekerasan yang terjadi di tahun 1999 tidak begitu mudah dikaitkan dengan pengasingan orang Dayak karena sebagian besar dilakukan oleh masyarakat Melayu setempat, yang di Kalimantan Barat secara etnis merupakan campuran bangsa Melayu dan Dayak.

¹⁵ Luasan Kalimantan Tengah sedikit lebih dari 15 juta hektar. Menurut Departemen Kehutanan, kontrak Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang berada pada propinsi itu kini mencakup 6,7 juta hektar, meski Asosiasi HPH Indonesia, yaitu kelompok industri tersebut, memperkirakan luasan dimaksud melebihi 8 juta hektar. Tidak jelas mengapa ada selisih tersebut.

Konon jumlah babi liar dan rusa, yang merupakan sumber pangan bagi penduduk yang menghuni hutan telah menurun seiring dengan menciutnya habitat mereka. Menghilangnya pepohonan dari daerah aliran sungai serta daerah lain yang peka secara ekologis telah mengakibatkan meluapnya lebih banyak air pada tepian sungai, dimana penduduk hutan sering membangun rumah mereka dan bercocok tanam, serta menambah pengendapan sungai oleh lumpur dan zat kimia yang digunakan untuk mengolah kayu. Jenis ikan tawar yang merupakan sumber pangan penting lainnya juga dilaporkan telah berkurang dalam arti jumlah, ukuran, serta ragamnya dibanding masa lalu. Dampak dari setiap faktor tersebut sulit untuk diukur: diantara orang Dayak perkotaan, analisa kerap diwarnai nostalgia bagi sebuah masa lalu yang seolah damai bersifat pedesaan. Namun demikian, cukup jelas bahwa industri perkayuan telah memporak-porandakan kehidupan banyak penduduk hutan.

Industri perkayuan merupakan ujung tombak bagi masuknya kekuatan luar yang juga termasuk perluasan perkebunan dan tambang serta terkikisnya bentuk pemerintahan adat yang diganti dengan struktur yang didikte oleh Jakarta. Sejak tahun 1970an, pendatang membanjiri Kalimantan Tengah, baik dari pejabat pemerintah yang ditugaskan di propinsi tersebut, atau yang tiba atas kehendak mereka sendiri untuk bercocok tanam atau berdagang. Diantara pendatang tersebut termasuk orang asal pulau Madura yang oleh kelompok etnis lainnya distereotipekan berperangai agresif dan kesukuan. Kepegawaian sipil serta aparat militer dan polisi setempat didominasi oleh para pendatang: tiga dari lima orang yang menjabat sebagai gubernur di propinsi tersebut sejak tahun 1985 bukan orang Dayak.

Kendati pembangunan telah berjalan selama 30 tahun, sembilan dari tiap sepuluh desa resmi diklasifikasi sebagai daerah miskin.¹⁶ Kemiskinan pedesaan tersebut diperburuk oleh krisis ekonomi yang melanda Indonesia di tahun 1997. Di daerah perkotaan angka kemiskinan tetap berkisar sekitar 5 persen dari jumlah penduduk, akan tetapi pada penduduk pedesaan yang kebanyakan terdiri dari

orang Dayak, angka tersebut berlipat dua menjadi 30 persen.¹⁷

Industri perkayuan ikut memupuk kemarahan dan rasa keterasingan penduduk Dayak, akan tetapi tidak dengan sendirinya menciptakan konflik. Semua narasumber sepakat bahwa alasan yang lebih tepat adalah benturan kebudayaan antara penduduk Dayak dan pendatang asal Madura, yang mulai masuk ke propinsi tersebut di tahun 1980an sehingga menjadi 6-7 persen dari jumlah penduduk.

Sepak terjang pencuri dan berandalan asal Madura membuat banyak orang Dayak (dan juga orang dari kelompok etnis lainnya) memandang semua orang Madura sebagai penjahat yang berkolusi dengan polisi, meski kini banyak yang mengakui bahwa ada juga "orang Madura yang baik".¹⁸ Seorang wartawan setempat menggambarkan rasa frustrasi banyak orang Dayak sebagai berikut: "Mereka digeser HPH, digeser lagi oleh HPH lain, terus motornya dicuri."¹⁹

Orang asal Madura terlibat dalam kegiatan penebangan ilegal yang sudah marak sejak tahun 1998 dan menggunakan pelabuhan Sampit sebagai titik ekspor, namun sepertinya mereka tidak merupakan kelompok yang memegang dominasi dalam usaha yang juga melibatkan beberapa kelompok etnis lainnya, termasuk orang Dayak, dan pada tingkat lebih tinggi cenderung dikelola oleh orang keturunan Cina. Konon orang Madura merupakan separuh jumlah penduduk kota Sampit, dan seorang pengusaha asal Madura menguasai buruh yang bekerja pada pelabuhan dimana kayu gelondongan dimuat ke dalam kapal, serta, menurut sebuah sumber yang diwawancarai, sebuah armada kecil kapal yang digunakan untuk mengangkut kayu ilegal ke pulau Jawa.

Akan tetapi sebagian besar orang yang diwawancara oleh ICG mengidentifikasi orang Madura dengan penguasaan terhadap pelabuhan, pasar-pasar serta kontrak pekerjaan umum ketimbang dengan industri perkayuan.²⁰ Dua orang yang diwawancarai, yang salah seorangnya adalah pemilik usaha penggergajian kayu non-Dayak, mengisyaratkan bahwa penebang dari kelompok etnis lainnya

¹⁶ Angka-angka bersumber dari Biro Pusat Statistik.

¹⁷ Angka-angka bersumber dari Biro Pusat Statistik untuk 1996-1999.

¹⁸ Wawancara ICG di Sampit dan Palangkaraya.

¹⁹ Wawancara ICG di Sampit.

²⁰ Wawancara ICG di Sampit dan Palangkaraya

kemungkinan telah memicu terjadinya kekerasan untuk menyingkirkan saingan mereka yang asal Madura. Tidak ada bukti untuk mendukung dugaan itu, meski kelompok etnis lain telah mengisi kekosongan pada ekonomi setempat, termasuk pada industri perkayuan, yang ditimbulkan oleh kepergian orang Madura secara massal.

Orang Dayak yang diwawancara oleh ICG enam bulan setelah peristiwa pembantaian bersikukuh bahwa kejadian tersebut merupakan tindakan bela diri terhadap upaya orang Madura untuk merebut kota Sampit secara paksa pada tanggal 18 dan 19 Februari 2001.²¹ Mereka berdalih bahwa apabila motivasi tindakan kekerasan adalah kecemburuan ekonomi, tentunya mereka akan melawan orang keturunan Cina ketimbang orang Madura karena yang pertama itu secara ekonomis lebih berpengaruh. Sementara itu meski antara kekerasan dan kebijakan kehutanan di masa Soeharto kaitannya tidak langsung namun kuat, tidak terdapat hubungan yang jelas dengan penebangan ilegal sejak tahun 1998.

Namun demikian penebangan tak terkendali dapat memperbesar risiko terjadinya konflik di masa depan. Ekonomi Kalimantan Tengah masih sangat mengandalkan perkayuan, termasuk penebangan ilegal, dan pentingnya hal tersebut ditandai oleh kenyataan bahwa dua kabupaten pada propinsi tersebut (termasuk kabupaten dimana Sampit merupakan ibukota) telah mengeluarkan keputusan yang mengizinkan ekspor kayu ilegal dengan pembayaran sumbangan tertentu, meski itu bertolak belakang dengan hukum nasional.²²

Keuntungan riil yang dihasilkan penebangan kayu baik sah maupun ilegal, tidak berdiam di propinsi tersebut melainkan diraup oleh pengelola industri perkayuan dan pedagang perkayuan dari propinsi tetangga Kalimantan Selatan, pulau Jawa, atau luar negeri. Seorang penebang mungkin diupah sebesar 150.000 rupiah, atau sekitar 15 dolar AS untuk setiap meter kubik kayu, yang harganya sesampainya di Sampit telah menjadi dua kali lipat.

Ketika kayu tersebut dijadikan barang olahan di Jawa, nilainya mungkin akan menjadi sepuluh kali lipat jumlah itu.²³ Tampaknya hanya sedikit dari keuntungan tersebut yang diinvestasikan kembali di Kalimantan Tengah. Oleh karena pasokan kayu dapat habis dalam kurun waktu satu dasawarsa, berarti propinsi tersebut menggadaikan sumberdaya alamnya yang utama dengan murah dan mendapatkan manfaat jangka panjang yang sedikit, bahkan mungkin tidak sama sekali.

Beberapa pejabat menyadari permasalahan tersebut. Wakil gubernur propinsi, Nahson Taway, telah memperingati penduduk pedesaan bahwa mereka tidak boleh mengandalkan penebangan kayu karena kegiatan tersebut tidak berkelanjutan.²⁴ Sejak Oktober 2001 telah dilakukan penggerebegan terhadap penebangan liar, dan sejumlah cukong dan oknum militer dan polisi dilaporkan telah ditahan, kendati pers melemparkan tuduhan bahwa penebang kecil menjadi korban sementara pelaku yang berkantong tebal tetap bebas berkeliaran.²⁵

Strategi yang condong digunakan pejabat setempat saat ini adalah membina perkebunan kelapa sawit untuk menggantikan perkayuan, meski hal ini juga dapat menimbulkan konflik di masa depan. Apabila perkebunan akhirnya kebanyakan mempekerjakan buruh pendatang dari daerah lain, sebagaimana sering dilakukan di Indonesia, maka kekesalan orang Dayak tidak kunjung hilang.²⁶

Kalimantan Tengah perlu memperlambat laju penebangan agar pasokan kayu dan hasil hutan lainnya tidak dieksploitasi melampaui titik pemulihan, sehingga kehilangan sumber utama pekerjaan dan penghasilan. Apabila hal tersebut tidak dilakukan, dan jika tidak tercipta peluang

²¹ Tentang saat-saat menjelang peristiwa pembantaian, lihat ICG Report, *Kekerasan Etnis di Indonesia*, op.cit.

²² Kabupaten Kotawaringin Timur dimana kota Sampit adalah ibukotanya, berhasil mengumpulkan 2,4 juta dollar AS dari pemajakan penebangan ilegal dalam kurun waktu tiga bulan di tahun 2000. Lihat Anne Casson, "Decentralisation of Policy Making and the Administration of Policies Affecting Forests and Estate Crops in Kotawaringin Timur," CIFOR, 18 September 2001 (draft).

²³ Wawancara ICG dengan pemilik pabrik penggergajian di Sampit. Pengimpor dari Amerika Serikat berani membayar harga 1.000 dolar AS per meter kubik untuk kayu ramin yang merupakan jenis kayu langka yang ditebang secara ilegal di taman nasional, yang di Kalimantan diperoleh hanya seharga 2 dolar AS. Lihat "Timber Trafficking: Illegal Logging in Indonesia, South East Asia and International Consumption of Illegally Sourced Timber"; Environmental Investigation Agency/Telapak Indonesia, September 2001.

²⁴ Media Kalteng, 31 Oktober 2001.

²⁵ Ibid

²⁶ Orang Dayak mengakui bahwa pendatang dari Jawa dan Madura cenderung bersedia bekerja lebih keras dengan upah rendah serta menerima perintah para menejer, meski semakin banyak orang Dayak yang juga bekerja sebagai buruh kasar.

ekonomi lainnya yang menarik bagi orang Dayak, maka ada risiko bahwa ketegangan dengan kelompok etnis lainnya dapat timbul kembali.

Terulangnya kembali konflik tidak mutlak terjadi: banyak orang Dayak mengaku mereka menghindari kekerasan kecuali diprovokasi dan tidak berdendam terhadap tetangga pendatang kecuali terhadap orang asal Madura. Ada beberapa aspek dari konflik tersebut yang belum jelas, misalnya peran yang dimainkan para elit Dayak perkotaan, yang mungkin memeralat ketegangan dalam masyarakat untuk memperbesar pengaruh mereka.²⁷ Akan tetapi sebab mendasar dari kemarahan orang Dayak – yaitu marginalisasi dalam ekonomi yang dikuasai industri perkayuan yang dikendalikan oleh orang luar – masih harus diperhatikan.

C. PENEBAANGAN ILEGAL

Bisa jadi rintangan terbesar bagi reformasi pengelolaan hutan di daerah seperti Kalimantan adalah penebangan ilegal, yang tumbuh pesat sejak tahun 1998. Sebuah laporan yang disusun Departemen Kehutanan di bulan Maret 2000, memberi definisi penebang ilegal yaitu “para pemodal dan aktor intelektual yang mengerakkan masyarakat baik yang berasal dari lokasi setempat maupun mendatangkan dari daerah lain untuk memasuki hutan dan melakukan penebangan secara liar.” Penebang ini didukung oleh orang-orang kuat dan/atau pejabat sipil, militer, badan penegak hukum dan anggota legislatif.²⁸

Laporan tersebut mengidentifikasi empat kategori penebangan ilegal yang saling tumpang tindih.²⁹ Kategori pertama terdiri dari perusahaan perkayuan yang menebang kayu diluar daerah konsesi mereka atau memperoleh izin penebangan untuk dijual kembali kepada pihak lain. Di beberapa daerah, perusahaan kayu dituduh mendukung penebangan ilegal sementara di daerah lainnya mereka justru menjadi korban penebang ilegal.³⁰ Praktek-praktek

samar lainnya, yang tidak tercantum dalam laporan tersebut, termasuk penebangan habis terhadap hutan yang seharusnya ditebang secara selektif dan perolehan izin oleh perusahaan untuk membebaskan lahan hutan bagi perkebunan sementara tujuan sebenarnya adalah melakukan penebangan di daerah itu dan selanjutnya meninggalkannya.³¹

Kategori kedua adalah “penebang liar” yang beroperasi diluar hukum dan dilindungi oleh berandalan, pejabat korup, dan militer dan polisi. Orang-orang tersebut menampilkan diri di daerah hutan setempat sebagai penderma atau pemimpin karismatik.³² Tanjung Lingga, sebuah perusahaan di Kalimantan Tengah yang sejak tahun 1999 berulang kali dituduh membina penebangan ilegal di taman nasional, belum lama ini mendapat pujian dari gubernur propinsi atas sumbangan amal yang diberikannya.³³ Kategori ketiga terdiri dari pejabat negara yang biasanya berkolusi dengan para pengusaha.

Kategori keempat terdiri dari warga Malaysia yang beroperasi diseberang perbatasan Kalimantan-Sarawak. Mereka memberi modal dan peralatan kepada orang Indonesia dengan imbalan kayu ilegal. Menurut Departemen Kehutanan dan penelitian independen yang dilakukan oleh LSM, kayu gelondongan tersebut selanjutnya di “putihkan” oleh perusahaan Malaysia yang memberikan sertifikasi sebagai perolehan dari sumber yang sah.³⁴ Salah satunya adalah perusahaan milik negara Malaysia, dan ada dugaan bahwa tentara Malaysia ikut terlibat dalam perdagangan ini.³⁵ Pembeli asal Malaysia dan

melakukan penebangan liar. Lihat Tempo, 24-30 Juli 2001 dan Jakarta Post, 27 September 2001.

³¹ Wawancara ICG dengan pakar kehutanan di Jakarta

³² “Overcoming Illegal Logging”; op. cit., hal.8.

³³ Kalimantan Express, 27 Oktober 2001.

³⁴ “Penanggulangan Penebangan Liar”, op.cit., hal.9, dan “Timber Trafficking”, op.cit.

³⁵ Sebuah biografi resmi tentang Suropto, mantan sekretaris jenderal pada Departemen Kehutanan, menuturkan bahwa pasukan Indonesia menemukan selongsong peluru serta kertas bungkus makanan yang bertandakan tentara Malaysia, pada sebuah kamp penebangan yang berdekatan dengan perbatasan, dan selanjutnya menangkap dua orang penebang yang mengatakan bahwa mereka dilindungi oleh tentara Malaysia. Lihat “Menguak Tabir Perjuangan”, Jakarta 2001; hal. 166.

²⁷ Salah satu teori mengatakan konflik tersebut dipicu oleh perebutan kekuasaan dalam jajaran pegawai negeri sipil. Lihat ICG Report, *Kekerasan Etnis di Indonesia*, op.cit.

²⁸ “Penanggulangan Penebangan Liar dan Peredaran Hasil Hutan Ilegal”; Departemen Kehutanan, Jakarta, Maret 2001, hal.1.

²⁹ “Penanggulangan Penebangan Liar”, op.cit., hal.8.

³⁰ Salah satu contoh adalah grup Djajanti yang menghadapi gangguan dari penebang liar di daerah konsesinya di Kalimantan Tengah sementara di Irian Jaya dituding

negara Asia lainnya juga beroperasi di berbagai bagian negara.³⁶

Skala permasalahannya sangat luas. Sebuah kajian tahun 1999 yang telah banyak dikutip memperkirakan bahwa permintaan dalam negeri bagi kayu adalah empat kali lipat persediaan yang sah. Kemungkinan besar kekurangannya ditutup oleh kayu ilegal.³⁷

Indonesia menggolongkan hutan-hutannya menjadi zona untuk penebangan, untuk dikonversi bagi kegunaan lain, dan untuk dilindungi dalam rangka kepentingan ekologi, akan tetapi para penebang ilegal tidak menghiraukan perbedaan-perbedaan tersebut. Beberapa kayu gelondongan dicuri dari hutan yang diperuntukkan bagi produksi kayu secara komersial. Yang lainnya berasal dari daerah terlindung dan taman nasional. Sekitar 40 persen dari Taman Nasional Tanjung Puting di Kalimantan Tengah, yang merupakan salah satu dari sekian banyak contoh, telah dirusak oleh penebangan dan kebakaran hutan.³⁸ Sekitar 80 persen dari Taman Nasional Gunung Palung telah dirusak atau diganggu oleh penebang ilegal.³⁹ Laporan serupa datang dari Sumatra, Jawa dan Sulawesi.

D. TANGGAPAN PEMERINTAH

Dibawah tekanan kreditor luar negeri dan para reformis kehutanan di dalam negeri, Indonesia memberi komitmen untuk menyelesaikan masalah penebangan ilegal. Pada bulan Februari 2000 pemerintah berjanji menjalankan delapan langkah untuk memperbaiki pengelolaan hutan, yang sebagian besar mempunyai dampak, baik secara langsung maupun tidak langsung, terhadap penebangan ilegal. Langkah-langkah tersebut, yang merupakan inti bagi pendekatan apapun terhadap masalah tersebut, mencakup:

- Tindakan yang lebih terkoordinasi terhadap penebangan dan pabrik penggergajian ilegal;
- Penaksiran baru terhadap keadaan hutan-hutan pada saat ini;

- Moratorium terhadap konversi hutan alam bagi kegunaan lain;
- Memperkecil industri perkayuan;
- Mengkaitkan pemutihan hutang perusahaan perkayuan dengan pengurangan kapasitas produksi;
- Mengkaitkan program reboisasi hutan Indonesia dengan industri perkayuan;
- Menghitung kembali nilai riil kayu (yang merosot karena penebangan ilegal);
- Memanfaatkan desentralisasi untuk mendorong pengelolaan hutan yang lebih baik; dan
- Mendirikan komisi antar departemen bagi masalah kehutanan (langka yang disepakati sebelumnya dengan IMF).⁴⁰

Ada kemajuan yang dicapai pada beberapa permasalahan tersebut, namun masih jauh dari memadai untuk dapat membalikkan arus. Sebagaimana diungkapkan wakil Uni Eropa pada pertemuan para donor di bulan November 2001: "Pemerintah Indonesia telah mengakui beratnya krisis kehutanan di Indonesia, tetapi sayangnya bukti di lapangan bahwa penyelesaian terhadap masalah tersebut telah berdampak sedikit sekali".⁴¹

Beberapa pejabat Indonesia, sebagian pada tingkat senior, berkeinginan mengekang penebangan ilegal, dan mereka mulai mencapai keberhasilan dengan meningkatkan frekuensi penyitaan terhadap muatan kayu serta tindakan disiplin terhadap kaki tangan para penebang yang berada dalam pemerintahan. Namun demikian permasalahannya cukup rumit dan mencakup luasan geografis yang sangat besar. Dibutuhkan tidak saja penegakan hukum melainkan juga pengurangan permintaan yang berasal dari industri perkayuan Indonesia dan terciptanya lapangan pekerjaan lain bagi penduduk setempat yang saat ini mengambil bagian dalam penebangan ilegal. Kesemuanya ini harus dilaksanakan dalam suatu konteks dimana banyak pejabat yang bersikap acuh tak acuh, tidak menyadari permasalahan, atau bahkan secara aktif terlibat dalam masalah tersebut.

³⁶ Pengamatan dan wawancara ICG di pelabuhan-pelabuhan Banjarmasin dan Sampit.

³⁷ "Roundwood Supply and Demand in the Forest Sector in Indonesia", draft paper, Indonesia-UK Tropical Forest Management Programme, 1999.

³⁸ "Timber Trafficking", op.cit.

³⁹ Kompas, 30 Juli 2001.

⁴⁰ Sambutan utama yang disampaikan Departemen Kehutanan pada pertemuan CGI di bulan Februari 2000, text dapat dilihat di www.worldbank.or.id

⁴¹ "Working Group Statement on Enforcing Sustainable Forest Management", November 2001, pada www.worldbank.or.id.

E. BIROKRASI

Departemen Kehutanan mengelola industri kayu serta taman nasional, meski sebagian wewenangnya mengalami devolusi kepada daerah-daerah di tahun 2001. Departemen tersebut sudah lama dijangkiti korupsi serta campur tangan politik: sebuah survei belum lama berselang terhadap pegawai negeri sipil, pengusaha dan warga lain menunjukkan bahwa departemen tersebut dianggap sebagai salah satu lembaga negara yang “sangat korup”.⁴²

Seorang pakar memperkirakan bahwa perusahaan kayu diwajibkan menyampaikan 1.599 lembar dokumen serta sejumlah data lainnya kepada enambelas lembaga negara di Jakarta dan delapan lainnya di daerah bagi setiap konsesi yang dimilikinya.⁴³ Sejumlah besar peraturan tersebut diperkirakan dimanfaatkan oleh para pejabat untuk memperoleh uang suap. Departemen tersebut juga rentan terhadap lobi yang dilancarkan industri kayu serta tekanan dari politisi partai yang mencari dana guna melakukan patronase. Ketidak stabilan politik telah memberi pengaruh sangat mengganggu: pergantian menteri kehutanan dilakukan tujuh kali sejak tahun 1998, setiap kalinya disertai pergantian staff.

Berbagai kemajuan telah dicapai, dimulai dengan pemerintahan Wahid, yang pada bulan April 2001 memerintahkan tindakan lebih tegas terhadap penebang ilegal melalui sebuah keputusan presiden dan mengeluarkan larangan bagi penebangan dan perdagangan kayu ramin, jenis kayu langka yang menjadi incaran penebang. Menteri yang menjabat saat ini dibawah Presiden Megawati adalah seorang ahli ekonomi kehutanan, yaitu Mohammad Prakosa, yang mendapat pujian dari sejumlah pakar karena melakukan upaya yang serius untuk menanggulangi permasalahan tersebut.⁴⁴

Departemen Kehutanan bekerja sama dengan Departemen Perdagangan dan Industri, belum lama ini memberlakukan larangan selama enam bulan bagi ekspor kayu gelondongan guna mengendalikan perdagangan di luar negeri, yang merupakan permasalahan yang akan dibahas selanjutnya dalam laporan ini. Di awal Desember 2001 Prakosa mengatakan bahwa mulai 2003, semua perusahaan perkayuan diwajibkan memperoleh sertifikasi yang

menyatakan konsesi mereka dikelola secara berkelanjutan – suatu langkah yang bila dilaksanakan secara efektif dapat mengurangi pelanggaran terhadap ketentuan kehutanan.⁴⁵

Departemen tersebut juga tengah menjalin hubungan tingkat tinggi dengan polisi dan militer, terutama angkatan laut, guna meningkatkan kerjasama dan memberi tekanan moral bagi pimpinan untuk menindak perwira mereka yang terlibat penebangan ilegal. Peran angkatan laut cukup penting karena mampu menangkap kapal yang diketahui mengangkut barang selundupan – secara potensial merupakan pukulan bagi kocek pemilik dan pemodal muatan kayu gelondongan. Dalam suatu operasi belum lama berselang yang berhasil, personil angkatan laut dan pejabat kehutanan menangkap tiga kapal di lepas pantai Kalimantan yang tengah menuju Hong Kong dan Singapura dengan membawa muatan kayu curian senilai 4 juta dollar AS.⁴⁶

Masih diperlukan tindakan lebih banyak lagi. Hingga saat ini, semua pihak yang diduga menorganisir penebangan ilegal atau kejahatan lainnya yang berkaitan dengan hutan belum berhasil dituntut ke pengadilan. Departemen Kehutanan tengah menyelidiki daftar tersangka, diantaranya termasuk pejabat dalam jajarannya sendiri.⁴⁷ Direktorat yang bertanggung jawab atas taman nasional di Indonesia tengah menyingkirkan staffnya yang diragukan dan telah membentuk sebuah tim terdiri dari personil pilihan, yang sedang berperan dalam penangkapan kayu. Akan tetapi besar kemungkinan akan timbul perlawanan terhadap prakarsa seperti itu, yang berasal dari pejabat kehutanan yang menentang reformasi. Di masa lalu mereka berhasil menyusun kembali rancangan undang-undang sehingga mencerminkan kepentingan mereka sendiri, seperti yang terjadi di tahun 1999 ketika masukan dari LSM dan masyarakat bagi undang-undang kehutanan baru disaat terakhir diperlunak, hal mana mengecewakan pejabat reformis.⁴⁸

Rintangan juga ada pada departemen lain, yang cenderung menganggap penebangan ilegal hanya sebagai “masalah kehutanan”, kendati kebijakan

⁴² Jakarta Post, 19 Oktober 2001.

⁴³ Wawancara ICG di Jakarta

⁴⁴ Wawancara ICG di Jakarta.

⁴⁵ Jakarta Post, 4 Desember 2001.

⁴⁶ Siaran pers EIA/Telapak, 13 November 2001.

⁴⁷ Wawancara ICG.

⁴⁸ Wawancara ICG.

mereka pun ikut mendorong kegiatan tersebut.⁴⁹ Perizinan bagi perusahaan baru di bidang pengolahan kayu oleh Departemen Perdagangan dan Industri atau pemerintah daerah dapat meningkatkan permintaan akan kayu ilegal, sementara rencana pembangunan jalan di hutan lindung dapat membuka jalan bagi penebang, dan mungkin saja hal tersebut memang dimaksudkan demikian, mengingat kepentingan usaha pribadi beberapa pejabat senior. Tambang-tambang dan perkebunan secara tidak sengaja dapat membuka jalan bagi penebang dengan melakukan pembebasan lahan dan membangun jalan di dalam hutan yang sebenarnya untuk keperluan mereka sendiri. Pemerintah tengah menghadapi tekanan dari perusahaan pertambangan luar negeri yang menghendaki dikecualikan dari larangan menjalankan pertambangan terbuka (open-pit mining) di hutan lindung.

Atas permintaan donor luar negeri, Indonesia di tahun 2000 membentuk sebuah komisi antar departemen tentang kehutanan, dengan tujuan mempertemukan berbagai lembaga negara dengan LSM dan para eksekutif industri per kayu. Hingga awal 2001 beberapa pembahasan yang berarti telah dicapai, akan tetapi komisi tersebut kehilangan tenaga dan sebuah sumber menyebutnya telah “mati suri”.⁵⁰ Tampaknya masalahnya terletak pada tidak adanya kemauan politik. Pendanaan bagi berbagai kegiatan komisi tersebut mungkin telah dihalang-halangi oleh pejabat yang menentang reformasi.⁵¹ Para pengkritik mengeluh bahwa pada prakteknya, Departemen Kehutanan lebih banyak bekerja sendiri dalam merancang kebijakan-kebijakan, ketimbang melakukan koordinasi dengan pihak lain.

F. APARAT KEAMANAN

Militer dan polisi Indonesia terlibat erat dengan penebangan ilegal, dengan berkongsi bersama wiraswasta atau melalui perusahaan dan koperasi yang dikendalikannya. TNI mengandalkan kegiatan ilegal, termasuk penebangan, untuk memperoleh sedikitnya setengah dari biaya operasionalnya, dan mungkin hal tersebut juga berlaku bagi kepolisian.⁵²

Selain masalah pendanaan yang dialami militer dan polisi, ada pula budaya memperkaya diri diantara banyak perwira, meski belum tentu semuanya terlibat dalam penebangan ilegal.

Ketika Departemen Kehutanan di tahun 2000 mengusulkan agar dilakukan tindakan terhadap seorang pentolan penebang, yaitu Abdul Rasyid dari Kalimantan Tengah, konon ada permintaan oleh seorang perwira senior militer untuk mengentikan tindakan tersebut, karena melibatkan “kesejahteraan angkatan darat”.⁵³ Rasyid menjadi tersohor di awal tahun 2000 setelah staffnya menculik dua aktivis lingkungan hidup, seorang warga Inggris dan yang lainnya orang Indonesia, yang telah memaparkan peran grup industri Tanjung Lingga miliknya yang menggunakan kayu ilegal dari Taman Nasional Tanjung Puting. Kedua orang tersebut diancam akan dibunuh dan dibebaskan hanya setelah dilakukan tekanan keras oleh kalangan diplomatik dan LSM serta dengan bantuan seorang menteri kabinet yang menaruh simpati dan seorang jenderal polisi di Jakarta.

Rasyid adalah seorang anggota MPR, badan legislatif tertinggi di Indonesia, dan di tahun 2000 Presiden Wahid ketika itu berjanji mencabut kekebalannya terhadap hukum, kendati tidak jelas apakah selanjutnya memang terjadi demikian.⁵⁴ Rasyid diberitakan telah menyerahkan seluruh usahanya disekitar Tanjung Puting kepada kerabatnya dan memindahkan kegiatannya ke daerah yang lebih terpencil, namun demikian kawanannya yang berasal dari aparat keamanan serta kalangan politik hingga saat ini berhasil melindunginya dari tindakan hukum.⁵⁵

Para penebang lazim memberi imbalan kepada militer dan polisi untuk memperoleh perlindungan dari tindakan hukum. Seorang pedagang kayu di Kalimantan Barat menuturkan bahwa polisi setempat mengenakan tarif berdasarkan volume angkutan kayu gelondong ilegal, sebesar 200 juta

⁴⁹ Wawancara ICG dengan sumber kehutanan.

⁵⁰ Wawancara ICG.

⁵¹ Wawancara ICG dengan sumber kehutanan.

⁵² Angka ini diperoleh ICG dari seorang mantan pejabat pemerintahan senior. Lihat ICG Asia report N°24, *Indonesia: Next Steps in Military Reform*, Jakarta/Brussels 11 Oktober 2001, yang membahas jangkauan militer dalam menambah

anggaran resmi dari pemerintah yang relatif kecil, dengan melakukan kegiatan diluar bidangnya, baik yang sah maupun tidak sah, guna menyokong personil dan operasinya.

⁵³ Wawancara ICG.

⁵⁴ Wahid mencanangkan banyak keputusan menyangkut berbagai permasalahan, yang diabaikan oleh pejabat-pejabat.

⁵⁵ Wawancara ICG. Lihat “*The Final Cut*” (1999) dan “*Timber Trafficking*” (2001), op.cit. Keduanya dapat dilihat pada www.eia-international.org.

rupiah (AS\$200.000) untuk muatan besar.⁵⁶ Aparat polisi dan pejabat lainnya kerap melakukan penyitaan terhadap muatan kayu gelondong, akan tetapi sitaan tersebut kadangkala dijual kembali dengan pejabat yang bersangkutan mengantongi sebagian keuntungan, atau bahkan dijual kembali ke para cukong penebangan.⁵⁷

Ada isyarat bahwa keuntungan yang diperoleh dari kegiatan penebangan ilegal (serta penanaman ganja) merupakan dorongan bagi militer untuk mempertahankan keberadaannya di propinsi Aceh yang tengah bergejolak.⁵⁸ Pada bagian timur propinsi tersebut, militer terlibat dalam penebangan di dalam dan sekitar Taman Nasional Gunung Leuser. Sebuah buku baru yang didasarkan pada pekerjaan LSM asal Aceh di lapangan mengisyaratkan bahwa kekerasan yang terjadi dari waktu ke waktu di daerah itu bukan saja berkaitan dengan pemberontakan separatistis tetapi juga dengan persaingan sekitar penebangan. Akan tetapi sebuah sumber berkedudukan tinggi di kehutanan memberitahu ICG bahwa ia tidak melihat bukti untuk mendukung keterangan itu dan aparat militer, polisi dan PNS tampaknya telah membagi-bagikan usaha tersebut diantara mereka secara damai.⁵⁹ Namun demikian, saling baku tembak kadangkala terjadi antara satuan militer dan polisi di seluruh negeri ini, dan tidak mustahil memang ada persaingan mengenai penebangan kayu yang mungkin memicu perebutan lahan semacam itu.⁶⁰

Setelah melancarkan lobi terus-menerus, Departemen Kehutanan berhasil meyakinkan pimpinan AD untuk menggantikan komandan yang ditugaskan di kabupaten Aceh Tenggara, yakni Kolonel Mochamad Sakeh di bulan Juli 2001. Ia merupakan salah seorang perwira yang telah dipindah tugaskan atas permintaan departemen

tersebut, dan setelah itu kegiatan penebangan ilegal di daerah tersebut berkurang.⁶¹ Langkah semacam itu menunjukkan bahwa pimpinan militer tidak sepenuhnya mengabaikan tekanan untuk menindak perwira yang jelas-jelas melakukan pelanggaran hukum, akan tetapi hal tersebut tidak merubah hubungan structural antara penebangan kayu dan pendanaan militer.

Ada sebab lain mengapa penegakan hukum berlangsung lesu. Satuan polisi mungkin mengalami kekurangan dana, atau enggan menghadapi gerombolan penebang atau pekerja pabrik penggergajian, disaat dimana rakyat lebih bersedia melawan polisi ketimbang di masa Soeharto.

Di Taman Nasional Tanjung Puting, sebuah kelompok pelestarian alam mengaku berhasil menggerakkan polisi untuk menindak penebang kayu ilegal dengan cara sederhana, yaitu memberi setiap anggota polisi upah tambahan sebesar 50.000 rupiah (AS\$5) setiap harinya. Polisi tidak lagi menggunakan senjata untuk melakukan intimidasi terhadap para penebang, karena mereka bereaksi dengan demonstrasi yang keras, dan kini berupaya membujuk mereka untuk meninggalkan taman tersebut.⁶² Namun penggerebegan oleh polisi diseluruh negeri seringkali kurang efektif karena para penebang telah diberitahu sebelumnya, dan mereka yang tertangkap kebanyakan merupakan pekerja kecil ketimbang orang-orang berduit dibalik kegiatan penebangan ilegal.⁶³

Para saksi enggan memberi kesaksian terhadap penebang ilegal di pengadilan karena risiko pembalasan. Marzuki Usman, yang untuk waktu yang singkat pernah menjabat menteri kehutanan dibawah Presiden Wahid, mengungkapkan bahwa hal ini merupakan rintangan yang serius bagi proses pengadilan karena Indonesia tidak memiliki program perlindungan terhadap saksi.⁶⁴

Mungkin juga polisi semata-mata tidak terlatih untuk menyelidiki kejahatan yang berhubungan dengan lingkungan hidup. Belum lagi masalah korupsi diantara jaksa dan hakim, yang seperti polisi

⁵⁶ Kompas, 31 Juli 2001

⁵⁷ "Decentralisation, Local Communities and Forest Management in Barito Selatan", draft laporan yang disusun oleh John F. McCarthy untuk Centre for International Forestry Research (CIFOR), September 2001, hal. 19. Dapat dilihat pada www.cifor.cgiar.com.

⁵⁸ ICG Asia Report N°17, *Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace*, Jakarta/Brussels, 12 Juni 2001.

⁵⁹ "Suara Dari Aceh", YAPPIKA, Jakarta, Februari 2001, hal. 59; wawancara ICG.

⁶⁰ Peristiwa serupa terjadi dekat Sampit pada saat kerusuhan berkobar di bulan Februari, ketika perselisihan mengenai ungu suap yang dibayar orang Madura yang melarikan diri berujung pada saling baku tembak antara polisi dan tentara, dimana seorang tentara dan seorang warga sipil tewas. Lihat ICG Report, *Communal Violence in Indonesia*, op.cit., hal.10.

⁶¹ Kompas, 31 Juli 2001.

⁶² Wawancara ICG di Tanjung Puting.

⁶³ "Menguak Tabir Perjuangan"; hal. 164, menggambarkan sebuah penggerebegan terhadap penebang ilegal di Kalimantan, yang secara misterius ditanggihkan selama satu hari, sehingga penebang mendapat peluang untuk menghindari penangkapan.

⁶⁴ Wawancara ICG dengan Marzuki Usman.

cenderung memiliki pemahaman yang kurang tentang kejahatan lingkungan hidup dan karenanya memberi hukuman ringan kepada penebang kayu ilegal. Dalam hal ini mereka didukung oleh kegagalan hukum untuk menetapkan suatu hukuman minimal bagi kejahatan kehutanan.⁶⁵

G. PEMERINTAH DAERAH

Sejak Januari 2001 undang-undang otonomi daerah telah mengalihkan wewenang yang cukup luas kepada lebih 350 kabupaten di seluruh Indonesia, termasuk wewenang untuk memberi izin bagi konsesi penebangan kayu berskala kecil. Maraknya perizinan tersebut yang bahkan sebelum berlakunya otonomi daerah sudah mulai ada, telah meruntuhkan moratorium yang dianut pemerintah pusat bagi konversi terhadap hutan alam.

Undang-undang otonomi daerah membebaskan kabupaten untuk sedapat mungkin memperoleh pendapatannya sendiri, dan cara mudah untuk melakukan hal tersebut di daerah dengan kawasan hutan adalah dengan mengeluarkan perizinan, acapkali kepada pengusaha dari luar kabupaten yang memanfaatkan masyarakat setempat sebagai kedok. Keinginan untuk memperoleh uang dengan cepat diperkuat oleh korupsi dan sistim patronase dalam kehidupan politik setempat, meluasnya kurangnya kesadaran akan lingkungan hidup dan kenyataan bahwa setelah beberapa dasawarsa dibawah pemerintahan terpusat banyak pejabat daerah tidak memiliki pengalaman untuk mengelola hutan. Akibatnya adalah penebangan hutan yang berjalan pesat dan merusak.⁶⁶

Undang-undang otonomi daerah memberi kekuasaan yang luas kepada para bupati, yang beberapa diantaranya telah melintas batas hukum dengan memberi izin bagi kegiatan penebangan di dalam daerah konsesi yang dipegang oleh perusahaan perkayuan yang lebih besar, ataupun dengan mentolerir penebangan ilegal. Sebagaimana telah disebut sebelumnya, dua kabupaten di Kalimantan Tengah telah mengeluarkan peraturan daerah yang mengenakan pajak atas kayu ilegal, dan pajak tersebut menjadi komponen penting dalam

anggaran kabupaten. Seorang aktivis dan pengacara di Kalimantan Tengah menyampaikan petisi kepada Mahkamah Agung di Jakarta di November 2000 untuk melakukan tinjauan hukum terhadap peraturan daerah tersebut dan menggugat para pejabat yang menandatangani perda tersebut, akan tetapi tampaknya pengadilan belum melakukan tindakan apapun sejak menerima petisi tersebut.⁶⁷

Tidak semua kabupaten bersikap acuh tak acuh terhadap penebangan hutan. Di Aceh bagian selatan dan timur, dimana penebangan hutan menimbulkan banjir dan erosi berat, legislatif dan pejabat setempat dilaporkan mengambil tindakan untuk mengendali penebangan kayu yang sah maupun yang ilegal.⁶⁸ Dibeberapa bagian Kalimantan Timur, aktivis LSM kini diundang menghadiri rapat pemerintahan untuk membahas masalah kehutanan.⁶⁹ Namun demikian, kemungkinannya kecil akan berlangsung perubahan sikap diseluruh negeri dalam waktu yang singkat pada diri pejabat yang pandangannya terbentuk dimasa Soeharto dan bisa jadi mempunyai kepentingan terselubung untuk meraup keuntungan dari penebangan kayu.

Pemerintahan Megawati agaknya merasa resah tentang luasnya jangkauan kekuasaan yang diserahkan kepada kabupaten melalui undang-undang desentralisasi yang dirancang oleh pemerintahan terdahulu di tahun 1999, dan karenanya merencanakan melakukan revisi. Pendukung langkah tersebut berdalih bahwa kabupaten belum siap mengelola urusannya sendiri, oleh karena itu beberapa wewenang selayaknya dikembalikan ke propinsi atau bahkan ke Jakarta. Argumentasi tersebut mungkin saja ada benarnya, akan tetapi langkah tersebut belum tentu menghasilkan pengelolaan hutan yang lebih baik apabila wewenang dipindahkan kembali dari tangan kepentingan terselubung di kabupaten ke tangan kepentingan terselubung di tempat lain. Hal tersebut juga akan mengikis sebuah manfaat potensial yang penting pada otonomi daerah, yaitu bahwa seiring

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Enam buah laporan rinci mengenai pemerintahan setempat dan hutan di berbagai daerah di Kalimantan dan Sumatra, dapat ditemukan pada Centre for International Forestry Research, www.cifor.cgiar.org.

⁶⁷ Aktivis tersebut, Rachmadi Lentam, memperlihatkan kepada ICG sebuah surat dari Mahkamah Agung yang dikirim pada bulan November 2000 yang mengkonfirmasi petisi telah diterima.

⁶⁸ Wawancara ICG dengan sumber kehutanan asing.

⁶⁹ Anne Casson: "Decentralisation of Policy Making and Administration of Policies Affecting Forests and Estate Crops in Kutai Barat, East Kalimantan", CIFOR, September 2001 (draft).

dengan waktu pemerintah menjadi lebih tanggap terhadap masyarakat setempat.⁷⁰

H. MASYARAKAT SETEMPAT

Sejarah migrasi antar kepulauan di Indonesia telah menciptakan penduduk di daerah hutan yang seringkali beragam secara etnis dan tidak memiliki sikap yang sama terhadap penebangan kayu. Beberapa anggota masyarakat ingin melindungi hutan agar dapat memungut hasil hutan lain seperti karet, rotan, atau hewan buruan, atau karena hutan tersebut memiliki arti spiritual ataupun budaya bagi mereka. Ada berbagai contoh tersendiri tentang masyarakat yang berupaya mencegah penebangan kayu ilegal, acapkali dengan bekerjasama dengan LSM. Sedangkan masyarakat lainnya, atau beberapa warganya rela melihat hutan ditebang selama mereka memperoleh keuntungan.

Salah satu faktor mendasar pada kegiatan penebangan ilegal adalah kemiskinan. Ketika pengusaha penebangan mendatangi desa dan menawarkan menyediakan mesin gergaji dan membayar upah yang menurut ukuran setempat cukup baik, banyak penduduk yang menerima tawaran tersebut karena peluang lain tidak terbuka bagi mereka. Mereka terdorong oleh keyakinan yang telah meluas bahwa otonomi daerah dan reformasi berarti mereka berhak memanfaatkan hutan-hutan mereka, apapun yang ditentukan oleh hukum. Beberapa penebang liar merasa dibenarkan ketika perusahaan perkebunan yang sah melakukan pelanggaran atau tidak menyediakan manfaat bagi masyarakat setempat. Beberapa lainnya menyadari bahwa dalam jangka panjang tindakan mereka menimbulkan kerusakan, akan tetapi mereka tidak melihat ada pilihan ekonomi lainnya.⁷¹

Sebagaimana telah disebut sebelumnya pada kasus Kalimantan Tengah, penebangan ilegal menggerogoti persediaan kayu yang tersisa dan menciptakan bahaya bahwa mereka yang kini dipekerjakan pada industri tersebut lambat laun akan kehilangan pekerjaan. Apabila pihak-pihak yang

memperoleh manfaat terbanyak dari penebangan ilegal – yaitu para pedagang dan pengolah kayu – berbeda kelompok etnis dari yang melakukan penebangan, ada bahaya timbulnya konflik antar masyarakat.⁷²

Proyek-proyek yang didanai donor di berbagai daerah di Indonesia telah melakukan upaya untuk melibatkan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan dan/atau menciptakan sumber penghasilan selain penebangan kayu. Rekor proyek-proyek tersebut cukup beragam.

Kegiatan penebangan ilegal disekitar taman Gunung Leuser di bagian utara Sumatra telah berkurang menyusul upaya yang dilakukan para donor dan LSM setempat selama lima tahun, didorong juga oleh penderitaan penduduk setempat akibat banjir dan erosi yang ditimbulkan penebangan kayu. Saat ini hanya empat buah truk bermuatan kayu gelondong ilegal melaju keluar taman setiap malamnya, dibanding duapuluh buah sebelumnya. Namun ancaman masih membayang dengan adanya perusahaan perkebunan dan pertambangan serta rencana dua orang bupati setempat untuk membangun jalan di dalam taman.⁷³

Sebaliknya, di taman nasional Kerinci-Seblat di Sumatra Tengah, Bank Dunia selama beberapa waktu sudah memperingatkan bahwa sebuah proyek konservasi yang besar terancam bubar karena aparat setempat gagal menegakkan hukum terhadap cukong penebangan.⁷⁴

Sebuah tinjauan Bank Dunia terhadap proyek-proyek konservasi mengemukakan argumentasi bahwa proyek tersebut acapkali menjurus ke arah yang salah: ancaman utama bagi taman-taman bukan penebangan yang dilakukan masyarakat setempat, melainkan pembangunan ekonomi yang diprakarsai

⁷⁰ Seorang mantan menteri menegaskan kepada ICG bahwa orang berkuasa di Jakarta hendak meraih kembali kekuasaan yang dipegang daerah atas kehutanan, pertambangan dan penggunaan tanah karena hal-hal tersebut sangat menguntungkan.

⁷¹ Wawancara ICG dengan pejabat dan aktivis lingkungan hidup di Jakarta dan Kalimantan Tengah.

⁷² “*Decentralisation, Local Communities and Forest Management in Barito Selatan*”, op. cit., mengutip pengamat asal Dayak yang memperingatkan bahwa dominasi kegiatan penebangan ilegal pada kabupaten tersebut di Kalimantan Tengah oleh kelompok etnis Banjar dapat menimbulkan konflik dengan orang Dayak.

⁷³ Jakarta Post, 26 Oktober 2001; wawancara ICG dengan sumber kehutanan luar negeri. Sebuah laporan belum lama ini yang dimuat dalam Jakarta Post yang mengatakan bahwa Uni Eropa telah menarik pendanaan untuk proyek tersebut adalah tidak benar.

⁷⁴ Kepala Bank Dunia Indonesia Mark Baird, saat memberi sambutan pada Forestry Law Enforcement and Governance Conference di bulan September 2001.

negara. Masalah utama lainnya adalah bahwa jika cukong penebangan kayu dapat menawarkan imbalan yang lebih besar ketimbang rencana penghasilan alternatif, dan jika aparat setempat tidak bersedia menindak mereka dengan tegas, maka penebangan kayu akan tetap berlangsung.⁷⁵

Kesulitan seperti itu di negara lain mendorong beberapa analis kehutanan untuk mengusulkan agar masyarakat setempat dibayarkan iuran untuk melestarikan hutan, meski pakar kehutanan yang diwawancarai ICG meragukan keberhasilan upaya tersebut di Indonesia karena bahaya uang tersebut akan jatuh ketangan yang salah. Kiranya cukup sulit menjamin bahwa dana pembangunan apapun jatuh ke tangan penduduk desa yang paling miskin ketimbang diselewengkan oleh elit desa.⁷⁶

Sejak tahun 1998, banyak LSM telah muncul baik di tingkat lokal maupun nasional untuk membela tuntutan penduduk di daerah hutan. LSM berhasil mendorong permasalahan hutan dan penduduk penghuni hutan ke posisi yang lebih tinggi di agenda pemerintah, dan beberapa pejabat negara kini menyadari perlunya mengadakan konsultasi berarti dengan masyarakat madani.

Para LSM juga mengarahkan perhatian ke kejahatan menyangkut hutan. Upaya Environmental Investigation Agency serta Telapak Indonesia dalam menyingkapkan penebang kayu di Kalimantan Tengah tampaknya telah memberi pengaruh berarti terhadap kebijakan pemerintah, sehingga di tahun 2001 dikeluarkan keputusan untuk melarang ekspor ramin, yaitu jenis kayu langka yang ditemukan di Taman Nasional Tanjung Puting.

LSM masih berjuang untuk mencapai kemajuan dihadapan kepentingan terselubung yang telah berakar. Selain itu ditemukan perbedaan antara masing-masing LSM mengenai strategi dan taktik, sementara setiap LSM memiliki politik internal tersendiri, dan kecurigaan antara LSM dan donor seperti Bank Dunia masih tetap bertahan. Bank Dunia kini mengakui bahwa kelalaiannya dimasa lalu untuk melakukan konsultasi yang lebih luas

telah berdampak pada hubungan baik dengan para aktivis yang memiliki beberapa tujuan yang sama.⁷⁷

Beberapa LSM masih belum memiliki keahlian teknis yang diperlukan atau sulit mengembangkan diri dari sikap bermusuhan yang dianutnya di masa Soeharto kearah pendekatan yang lebih luwes dan berorientasi mencapai penyelesaian.⁷⁸ Ada pula LSM gadungan, yang didirikan semata-mata untuk menarik dana dari luar negeri. Namun demikian, pertumbuhan LSM merupakan aspek penting dalam evolusi ke arah masyarakat madani yang lebih aktif yang diperlukan segera untuk mengimbangi kekuasaan pejabat dan cukong penebangan kayu di daerah hutan.

I. MENGURANGI PERMINTAAN BAGI KAYU ILEGAL

Permintaan bagi kayu ilegal berlangsung cukup kuat, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Di Indonesia, perusahaan pengolahan kayu memperluas kapasitasnya di tahun 1990an ketika ekonomi tengah melejit, tanpa lebih dahulu memastikan adanya pasokan kayu legal. Mereka dibantu oleh bank-bank dan investor dari negara maju yang menyediakan modal tanpa meneliti pembukuan peminjam tersebut secara cermat.

Piciknya sikap para pemodal ini digambarkan dalam kegagalan grup Asia Pulp and Paper di Indonesia, yang di tahun 1990an melakukan pinjaman besar-besaran dan di bulan Maret 2001 mengumumkan bahwa cicilan hutang luar negerinya senilai 13,4 milyar dolar AS tidak lagi dapat dibayarkannya.⁷⁹ Pengalaman konglomerat Indonesia lainnya mengisyaratkan bahwa para investor akan kehilangan sebagian besar uangnya.⁸⁰ Selain pemain papan atas tersebut, ribuan pabrik penggergajian telah timbul sejak tahun 1998, yang sebagian besar adalah ilegal.

Beberapa perusahaan hasil kayu mengaku tidak mudah membedakan antara kayu yang sah dengan yang ilegal. Seorang supervisor pada Indah Kiat,

⁷⁵ "Indonesia: Environment and Natural Resource Management", op.cit., hal.45.

⁷⁶ Wawancara ICG dengan pakar kehutanan di Jakarta.

⁷⁷ "Indonesia: The Challenges of World Bank Involvement in Forests", op. cit, hal. 80.

⁷⁸ Wawancara ICG dengan bantuan asing dan pekerja LSM.

⁷⁹ Asian Wall Street Journal, 12 September 2001.

⁸⁰ Lihat ICG Asia Report N°15, *Bad Debt: The Politics of Financial Reform in Indonesia*, Jakarta/Brussels, 13 Maret 2001.

yang merupakan anak perusahaan APP, dilaporkan mengatakan “tidak perlu tergesa-gesa menggunakan kayu yang lebih berkelanjutan, karena lebih mahal untuk diproses. Karena itu kami menggunakan kayu hardwood tropis dan tidak terlalu banyak bertanya mengenai legalitasnya”.⁸¹ Perusahaan pulp dan kertas beralih bahwa mereka mulai lebih banyak menanam pohon sendiri ketimbang menggunakan kayu hutan.⁸² Akan tetapi hasil analisa yang cermat mengisyaratkan bahwa ramalan demikian terlalu optimis dan perusahaan akan tetap mengandalkan kayu hutan, bahkan kemungkinan besar kayu ilegal, untuk beberapa tahun mendatang.⁸³

Sumber lain bahkan lebih gamblang lagi. Seorang pengusaha kecil di propinsi Jambi di Sumatra mengakui bahwa industri kayu lokal tidak mungkin hidup tanpa kayu ilegal, yang harganya kurang separuh dari kayu sah.⁸⁴ Akan tetapi karena laju penebangan lebih cepat daripada kemampuan hutan di Indonesia untuk melakukan regenerasi atau jumlah penanaman baru, maka industri tampaknya mulai menggerogoti diri mereka sendiri. Jika persediaan dalam negeri habis, yang mungkin terjadi dalam satu dasawarsa, maka perusahaan-perusahaan yang tidak mampu mengimpor kayu akan mati.

Guna memutus lingkaran tersebut, pada tanggal 8 Oktober 2001 pemerintah mengenakan larangan terhadap ekspor kayu gelondong selama masa percobaan 6 bulan. Dalam kurun waktu beberapa pekan saja, larangan tersebut telah dilanggar oleh seorang pejabat senior pada Departemen Perdagangan dan Industri, yang mengeluarkan pengecualian bagi sebelas perusahaan kayu untuk melakukan ekspor. Dalam suatu tanggapan yang cepat yang membesarkan hati, Menteri Perdagangan dan Industri Rini Soewandi mencopot pejabat tersebut yang kini tengah menjalani pemeriksaan.⁸⁵

Belum ada kesepakatan antara para pakar mengenai efektifitas larangan terhadap ekspor kayu gelondong, kendati secara umum disepakati bahwa hal tersebut hanya merupakan sebagian dari

penyelesaian terhadap penebangan ilegal, dan tidak akan berdampak kecuali ditegakkan dengan benar. Saat ini pemerintah merencanakan tetap menjalankan langkah yang mungkin lebih penting: yaitu memperkecil kapasitas industri dalam negeri, sehingga tidak bergantung pada kayu ilegal.

Sebagaimana disebut sebelumnya, industri ini sebagian besar berbasis di Jawa (dengan beberapa pabrik besar di Sumatra) dan menyedot kayu gelondong dari daerah hutan, serta merta mengikis prospek ekonominya dan menciptakan kemungkinan timbulnya konflik sosial di masa depan. Mengurangi kapasitas industri kayu berarti memperkecil perusahaan besar yang berorientasi ekspor yang selama ini mendominasi pasokan kayu, namun perusahaan lebih kecil yang berperan penting dalam ekonomi setempat mungkin perlu ditolerir meski untuk saat ini menggunakan kayu yang dipasok secara ilegal.

Bahkan ada argumentasi untuk mendorong tumbuhnya usaha pemrosesan kayu berskala kecil di daerah hutan agar nilai tambah yang diperoleh dari industri kayu dapat dinikmati penduduk daerah tersebut, selama jumlah keseluruhan kayu yang digunakan di Indonesia dikurangi menjadi tingkat yang lebih berkelanjutan.

Runtuhnya bank-bank di Indonesia setelah 1997 berujung dengan berpindahnya hutang dalam negeri yang ditimbulkan industri hasil kayu (dan bukan hutang luar negeri perusahaan seperti APP) senilai kurang lebih 3,1 dolar AS ke tangan negara, oleh karena itu pada teorinya pemerintah seharusnya cukup kuat untuk bernegosiasi dengan perusahaan besar kayu lapis, pulp dan kertas. Pada prakteknya belum banyak yang terjadi, kendati tidak jelas apakah hal tersebut karena pemerintah enggan menimbulkan hilangnya lapangan pekerjaan atau karena lobi yang dilancarkan kepentingan perkayuan, ataupun hanya merupakan kelesuan akibat lebih tiga tahun gejolak politik.

Pemerintah belum lama berselang membentuk kelompok kerja terdiri dari pejabat dan wakil industri untuk membuat perkiraan seputar bagaimana sebaiknya industri diperkecil, dengan berbagai masukan teknis dari luar negeri.⁸⁶ Badan ini harus meninjau, diantara permasalahan lainnya, berbagai cara untuk membantu pekerja yang kehilangan pekerjaan

⁸¹ The Guardian (UK), 26 Juni 2001.

⁸² APP telah melakukan audit terhadap sumber kayunya dan menyatakan akan menggunakan hasil tanamannya sendiri mulai 2007, Namun mengingat reputasi APP yang kurang transparan, para analis cenderung mewaspadaai pernyataannya.

⁸³ Christopher Barr dan Bambang Setiono, “*Corporate Debt and Moral Hazard in Indonesia’s Forestry Sector Industries*” (draft paper), 2 September 2001.

⁸⁴ Kompas, 30 Juli 2001.

⁸⁵ Kompas, 30 November 2001.

⁸⁶ Wawancara ICG dengan pakar kehutanan asing.

Perlawanan terhadap strategi seperti itu mungkin berasal dari BPPN, badan negara yang mengendalikan hutang tersebut. Kinerja BPPN dinilai sesuai besarnya jumlah uang yang dapat diperolehnya kembali dari debitur, dan oleh karena itu akan merasa keberatan terhadap langkah apapun yang mengurangi kapasitas penghasilan perusahaan yang ditanganinya. Ada bahaya bahwa badan tersebut akan memperburuk permasalahan dengan mengenakan ketentuan pengembalian hutang yang sangat ringan bagi perusahaan tersebut dengan harapan menjadikannya lebih menguntungkan. Akan tetapi keringanan pengembalian hutang bagi perusahaan yang menggunakan kayu ilegal sama dengan memberi subsidi bagi mereka untuk meningkatkan penggunaan tersebut. Sebuah perkiraan mengisyaratkan jumlah nilai subsidi tersebut dapat mencapai 6,6 milyar dolar AS, atau hampir dua kali lipat jumlah yang dijanjikan kepada Indonesia oleh peminjam dan donor luar negeri di tahun ini.⁸⁷

Menurut seorang pejabat senior Departemen Kehutanan sebagian staff BPPN memahami permasalahannya namun jumlah mereka itu masih sedikit saat ini dan sebagian besar hanya berpangkat menengah.⁸⁸ Ada pula kemungkinan bahwa badan tersebut menjadi rentan terhadap pengaruh kepentingan industri perkayuan. Dalam satu kasus belum lama berselang, sebuah perusahaan hasil kayu diberi perlakuan yang menguntungkan, kendati sebelumnya menolak bekerja sama dengan BPPN, setelah seorang pejabat senior BPPN sendiri melakukan intervensi bagi kepentingannya.⁸⁹

Beberapa LSM Indonesia, kerap dari sudut pandang konservasi, menuntut agar dikenakan moratorium terhadap seluruh penebangan komersial di hutan Indonesia, baik yang legal maupun ilegal. Menurut mereka larangan semacam itu harus dilakukan bertahap selama dua atau tiga tahun dan berlaku selama dua atau tiga tahun selanjutnya. Tujuan moratorium untuk memberi waktu bagi hutan untuk pulih, mengejar reformasi terhadap pengelolaan kehutanan, dan memaksa perusahaan pengolahan kayu untuk mengurangi pemborosannya karena yang tidak mampu mengimpor kayu akan mati. Beberapa negara Asia lainnya telah memberlakukan larangan penebangan kayu secara penuh maupun

sebagian, termasuk Cina, Thailand, dan Papua New Guinea.⁹⁰

J. DIMENSI INTERNASIONAL

Di seluruh dunia mulai tersebar kesadaran bahwa penebangan kayu ilegal merupakan masalah lintas perbatasan yang perlu ditanggulangi oleh negara-negara yang mengkonsumsi kayu maupun yang menghasilkannya. Impor terhadap kayu asal Indonesia di Asia dan negara Barat jauh melebihi ekspor yang sah yang tercatat dari Indonesia. Konon ada empat jalur utama penyelundupan kayu: dua melalui darat dari Kalimantan menuju Sarawak di Malaysia, satu melalui laut dari Sumatra ke semenanjung Malaysia dan Singapura dan satu lagi melalui laut dari Papua (Irian Jaya) ke Cina. Kayu tersebut diangkut dengan menggunakan dokumen palsu, atau bahkan tanpa dokumen, dan ada yang mengatakan bahwa perusahaan kayu Malaysia mulai berpaling ke Indonesia karena hutan-hutan dinegaranya sendiri sudah habis ditebang.⁹¹ Produk yang dapat dihasilkan dari kayu ilegal juga muncul di negara Barat dan Jepang.⁹² Pernah di Inggris, kayu ilegal secara tak sengaja digunakan oleh sekolah dan pemerintahan setempat yang mendukung perilaku ramah terhadap lingkungan.⁹³

Keterlibatan seperti itu dalam perdagangan kayu ilegal berlawanan dengan upaya negara-negara yang menghendaki agar Indonesia mengendalikan penebangan ilegal. Sehingga ada beban bagi mereka untuk meninjau tata cara impor dan kebijakan pembelian negara mereka sendiri, sebagaimana telah dilakukan Inggris.⁹⁴ Hal tersebut menjadi beban yang sama bagi sektor swasta di negara Barat, dan sejumlah perusahaan besar kini telah mengumumkan tenggat waktu yang mana setelah itu hanya akan digunakan kayu yang telah diberi sertifikasi ramah terhadap lingkungan.⁹⁵

⁸⁷ “*Corporate Debt and Moral Hazard*”, op. cit., hal. 31.

⁸⁸ Wawancara ICG di Jakarta

⁸⁹ Informasi yang diketahui ICG.

⁹⁰ Untuk memperoleh bahasan rinci tentang gagasan ini, lihat www.walhi.or.id/KAMPANYE/moratorium.htm.

⁹¹ “*Timber Trafficking*”, op. cit., hal. 12.

⁹² *Ibid.*, hal. 4.

⁹³ *The Guardian*, 26 Juni 2001. Beberapa pengguna produk kayu di Inggris dilaporkan telah menghentikan pembelian kayu dari Asia Pulp and Paper belum lama berselang karena adanya kontroversi mengenai pasokan kayunya.

⁹⁴ *Environment News Service*, 9 Agustus 2000.

⁹⁵ *Jakarta Post*, 22 September 2001. Masalah sertifikasi dibahas secara ringkas dalam “*Certification and Indonesia: A Briefing*”, *Down to Earth*, Juni 2001, di www.gn.apc.org/dte.

III. PENAMBANGAN ILEGAL

A. PERTAMBANGAN DAN ILEGALITAS

Maraknya penambangan ilegal di Indonesia sejak tahun 1998, sebagaimana dengan penambangan ilegal, merupakan aspek dari pergelutan pasca Soeharto untuk menguasai sumberdaya alam. Tidak ada kaitan nyata antara penambangan ilegal dan konflik disertai kekerasan pada skala yang berarti, namun demikian fenomena tersebut kait mengkait dengan korupsi pada badan negara dan militer, dan karenanya, seperti pada penambangan kayu, dapat dianggap sebagai masalah pemerintahan. Seluruh lokasi tambang yang sah di Indonesia bila digabungkan merupakan kurang 0,5 persen wilayah nusantara.⁹⁶ Penambangan ilegal mungkin mempengaruhi luasan yang lebih kecil lagi. Namun demikian, dampaknya dapat sangat merugikan.

Perusahaan pertambangan di masa Soeharto, yang banyak diantaranya dikuasai oleh investor Barat, memiliki catatan yang seringkali buruk sehubungan lingkungan hidup dan hubungannya dengan masyarakat setempat. Perusahaan pertambangan merupakan penghasil utama pajak dan royalti bagi negara, serta pencipta lapangan pekerjaan yang sering merupakan daya tarik bagi ribuan pekerja pendatang ke daerah konsesinya. Akan tetapi sebagian besar keuntungan mengalir ke luar negeri atau ke pemerintah pusat di Jakarta, yang tidak melakukan banyak investasi kembali pada daerah pertambangan tersebut. Banyak kasus dimana aparat keamanan menggunakan kekerasan untuk meredam keluhan setempat terhadap industri tersebut.

Penambangan ilegal merupakan bagian dari tanggapan terhadap sejarah tersebut, yang juga mencakup banyak sekali tuntutan bagi kompensasi penggunaan tanah dan konsesi pertambangan, meski pada prakteknya sulit untuk membedakan antara keluhan yang sah dan upaya oportunistik untuk memeras perusahaan pertambangan.

Ada banyak persamaan antara penambangan ilegal dan penambangan, dan kedua kegiatan tersebut pun acap kali dilakukan berdekatan. Sebagaimana pada kasus penambangan, yang meraup keuntungan dari

penambangan ilegal adalah para pengatur, pemodal dan pendukungnya, yang bukan orang miskin atau bahkan tidak berasal dari daerah tersebut. Di Kalimantan Selatan, penambangan ilegal merupakan sebuah industri berskala besar dan termekanisasi dengan pembeli yang berasal dari Indonesia serta negara Asia lainnya termasuk Singapura, Malaysia, Filipina dan India.⁹⁷

Penambangan ilegal menghasilkan ketegangan dengan perusahaan pertambangan yang tanahnya dilanggar, dan pada beberapa kasus, dengan masyarakat setempat (yang mungkin juga berselisih dengan perusahaan pertambangan). Hal tersebut merupakan salah satu sebab dibalik menguapnya kegiatan eksplorasi oleh perusahaan pertambangan di Indonesia sejak tahun 1998. (Sebab lain termasuk kekacauan pada peraturan yang diakibatkan oleh otonomi daerah, meningkatnya protes massal atas penggunaan tanah, permasalahan perburuhan dan lingkungan serta kekhawatiran investor terhadap stabilitas negara.)⁹⁸ Penurunan kegiatan eksplorasi tersebut akan membawa akibat lebih sedikit tambang yang akan dijalankan di beberapa tahun mendatang, yang berarti juga hilangnya sebagian pendapatan negara.

Contoh dramatis yang terbaru mengenai dampak penambangan ilegal terhadap pendapatan negara adalah kasus PT Timah, sebuah perusahaan pertambangan timah milik negara yang dahulu terpendang. Lebih 30.000 penambang ilegal di pulau Bangka yang merupakan lokasi operasinya menghasilkan begitu banyak timah sehingga menjatuhkan harga di pasar dunia dan mendorong perusahaan tersebut ke ujung kepailitan. Pemerintah setempat bahkan memudahkan perdagangan timah ilegal dengan memberi izin ekspor konsentrat timah bagi pengusaha yang tidak memiliki kontrak pertambangan yang sah di Bangka. Kini pemerintah setempat berjanji menghentikan pengeluaran izin semacam itu, namun sayangnya terlambat.⁹⁹

Penambangan liar dapat menimbulkan kerusakan pada lingkungan hidup dengan dampak terhadap kesehatan dan kehidupan penduduk di sekitar

⁹⁶ "Indonesia: Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition", Bank Dunia, op.cit. hal. 55.

⁹⁷ Dari arsip www.petroindo.com, 29 November 2000.

⁹⁸ Menurut seorang pengamat industri dimaksud, beberapa perusahaan pertambangan telah menutup kegiatan eksplorasinya di Indonesia bahkan sejak pertengahan 1999.

⁹⁹ Jakarta Post, 21 November 2001; Asian Wall Street Journal, 20 November 2001; Far Eastern Economic Review, 6 Desember 2001.

daerah penambangan. Khususnya dalam hal penambangan emas, karena air raksa (mercury) lazim digunakan untuk mengolah logam emas. Kendati para penambang berupaya mendaur ulang air raksa tersebut dalam rangka penghematan, tak urung ada juga yang masuk kedalam sungai-sungai dan selanjutnya kedalam tubuh manusia.¹⁰⁰

Penggunaan air raksa dilaporkan terjadi di beberapa daerah di Sumatera, Kalimantan, Jawa dan Sulawesi. Kasus yang paling parah dilaporkan terjadi di Sulawesi Utara, dimana air raksa mencemari air laut dekat ibukota propinsi Manado, yang merupakan pusat perikanan dan wisata selam. Beberapa pengamat telah mengeluarkan peringatan terhadap bahaya bencana pada skala yang sama seperti di Teluk Minamata Jepang.¹⁰¹ Kasus tersebut diperumit oleh perselisihan antara Walhi, sebuah LSM dalam negeri, dan perusahaan AS Newmont Mining mengenai tanggung jawab.¹⁰²

Tidak semua perusahaan pertambangan terpengaruh oleh penambangan liar. Tiga dari tambang-tambang terbesar – yaitu tambang tembaga dan emas Grasberg di Irian Jaya, tambang Kaltim Prima Coal di Kalimantan Timur dan tambang tembaga dan emas Batu Hijau di Sumbawa – tidak mempunyai masalah berarti dengan penambangan liar karena berbagai alasan, mulai dari terpencilnya lokasi, hingga kesulitan teknis dalam memperoleh bijih dari batuan.

Pada saat yang bersamaan, perusahaan Australia, Aurora Gold meninggalkan sebuah konsesi di Sulawesi Utara setelah diserbu oleh ribuan penambang liar di tahun 1999. Tambang lainnya di Kalimantan Tengah mengalami gangguan akibat perselisihan berkepanjangan sekitar tuntutan masyarakat setempat terhadap perusahaan, kegiatan penambangan liar dan kampanye yang dilancarkan LSM.

Anak perusahaan bidang pertambangan BHP Billiton, sebuah perusahaan Australia, terpengaruh cukup parah oleh penambangan liar batubara di Kalimantan Selatan. Sebuah perusahaan milik negara, Aneka Tambang, berhasil menghalau serbuan oleh penambang liar pada konsesinya di Jawa Barat dengan cara menggabungkan pengembangan masyarakat dengan penegakan hukum, termasuk memindahkan sebuah satuan Angkatan Darat yang berindikasi terlibat penambangan liar.¹⁰³

Di bulan November 2000 sebuah tim resmi melaporkan telah mencatat adanya 713 lokasi penambangan liar diseluruh negara. Tim tersebut memperkirakan negara dirugikan sebanyak 315 milyar rupiah dengan hilangnya pendapatan, atau sekitar AS.\$37 juta pada nilai tukar saat ini. Jumlah ini sama dengan sebagian kecil pendapatan yang diperoleh dari penambang sah, yang diperkirakan sebesar A.S.\$877 juta di tahun 1999.¹⁰⁴ Penambang liar diperkirakan menggali 30 ton emas setiap tahunnya, atau sama dengan seperempat dari jumlah hasil yang sah di Indonesia di tahun 1999. Disamping itu diperkirakan mereka menghasilkan 4,3 juta ton batubara, atau sama dengan 7 persen hasil yang sah. Meski besar, jumlah tersebut hendaknya dilihat secara proporsional: jumlah batubara yang sama hilang karena industri pertambangan yang sah akibat penggunaan cara produksi yang boros.¹⁰⁵

Sebagaimana dengan penambangan ilegal, tim menemukan bahwa sebagian besar penambangan liar diorganisir oleh pengusaha atau perusahaan dagang dan dilindungi oleh pasukan keamanan. Di Sulawesi Utara, tambang emas liar dijaga tentara berseragam.¹⁰⁶ Pengusaha tersebut seringkali menandatangani perjanjian yang tidak sepenuhnya sah untuk membayar iuran kepada masyarakat setempat dan menjual peralatan kepada pekerja dengan cara kredit, sehingga terikat untuk membayar hutang tersebut. Dengan demikian, walaupun para penambang secara pribadi dimotivasi oleh kemiskinan, mereka sebenarnya merupakan bagian dari sebuah usaha komersial yang lengkap.

¹⁰⁰ Pengamatan ICG terhadap penyulingan emas ilegal di Jawa barat pada tahun 1999.

¹⁰¹ Air raksa yang dibuang di Teluk Minamata di Jepang selama beberapa dasawarsa menyebabkan hampir 3.000 orang terjangkit penyakit syaraf. Lusinan orang tewas sebelum kasus tersebut di beritakan kepada khalayak ramai di tahun 1968.

¹⁰² Newmont mempersalahkan penambang liar atas pencemaran tersebut. Walhi mempersalahkan Newmont. Lihat Jakarta Post, 1 Mei 2001 dan Letters to the Editor, Jakarta Post, 4 Mei 2001.

¹⁰³ Dokumen perusahaan yang disiarkan.

¹⁰⁴ Angka untuk penambangan liar diperoleh dari Bisnis Indonesia, 24 November 2000. Angka untuk penambangan sah didasarkan pada data dari "Indonesian Mining Industry Survey 2000". Perhitungan oleh ICG.

¹⁰⁵ Dari arsip www.petromindo.com, 22 September 2001.

¹⁰⁶ Time Asia, 28 Mei 2001.

B. TANGGAPAN PEMERINTAH

Upaya untuk mengendalikan penambangan liar oleh pemerintah pusat maupun setempat, tidak banyak menemukan hasil yang kekal. Penggerebagan oleh yang berwenang dapat menghentikan kegiatan untuk sementara, akan tetapi hal itu akan timbul lagi bila tekanan dikendorkan. Sebagaimana dengan penambangan ilegal, banyak pejabat negara yang terlibat ataupun diberi imbalan untuk tidak melakukan tindakan. Dalam hal yang terakhir, diduga termasuk pejabat pemerintah setempat dan Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral selain perwira polisi dan militer, kendati tidak ada informasi yang dapat dipercaya sekitar identitas yang bersangkutan.

Beberapa lembaga negara memiliki badan koperasi yang melakukan penambangan liar. Namun demikian tidak berarti semua pejabat korup, dan belum tentu tingkat korupsi di semua bidang pemerintahan adalah sama. Seorang mantan pejabat senior mengatakan bahwa penambangan liar tidak mendapatkan dukungan tingkat atas yang setara dengan penambangan ilegal karena keuntungan yang dihasilkannya lebih kecil.¹⁰⁷

Acap kali terjadi perselisihan antara kabupaten dan propinsi mengenai siapa yang berwenang menangani masalah sumberdaya, sehingga keberhasilan upaya untuk menanggulangi permasalahan tersebut menjadi terkikis. Lembaga negara seperti polisi, kejaksaan, serta otorita jalan raya dan pelabuhan cenderung berdiam diri di dalam mandatnya masing-masing yang sempit. Mungkin juga mereka tidak begitu memahami tanggung jawab mereka.

Angkatan kepolisian yang kekurangan personil di daerah mungkin saja enggan menghadapi penambang liar yang berjumlah besar yang mungkin bersenjata senjata tradisional atau bahkan senapan. Kurangnya dana juga merupakan hambatan. Di Sulawesi Utara, setelah melancarkan sebuah penggerebagan, pihak yang berwenang tidak mampu melanjutkan penjagaan terus-menerus terhadap lokasi penambangan, dan dalam kurun

waktu tiga bulan, penambang liar telah kembali melakukan kegiatan mereka.¹⁰⁸

Beberapa perusahaan pertambangan, dihadapi gangguan dari penambang liar, menuntut agar pemerintah menegakkan hak kontraktual mereka secara paksa bila perlu, sebagaimana dilakukan di masa Soeharto. Hal itu jarang terjadi, karena alasan yang telah disebut diatas, dan selain itu mencuatnya penambangan liar akhir-akhir ini menandakan bahwa pendekatan pemaksaan yang digunakan di masa Soeharto tidak menyelesaikan permasalahan yang mendasar. Hal tersebut lebih dipahami pejabat pemerintah dan polisi, yang cenderung berkeberatan menggunakan cara pemaksaan terhadap penambang liar, ketimbang tokoh industri tertentu. Salah seorang dari yang disebut terakhir itu, yang warga Indonesia, mengeluh kepada ICG bahwa perhatian yang berlebihan terhadap hak asasi manusia menghambat polisi untuk menembaki orang-orang yang menghambat kegiatan perusahaan pertambangan.

Beberapa perusahaan melakukan pendekatan yang lebih pragmatis, dengan mengizinkan penambang liar bekerja diatas sebagian lahan konsesi mereka sebagai subkontraktor. Tujuan pendekatan tersebut adalah untuk membatasi gangguan terhadap kegiatan perusahaan. Adaro, sebuah perusahaan batubara di Kalimantan Selatan, mengatakan berhasil menerapkan pendekatan tersebut, dengan mempekerjakan ratusan penambang liar sebagai subkontraktor dengan syarat harus mencegah penambang liar lainnya masuk kedalam daerah konsesinya.¹⁰⁹

Tidaka ada jaminan bahwa penambang liar atau penyokong mereka akan mentaati kesepakatan seperti itu apabila tindakan melanggar hukum akan membawa keuntungan yang lebih besar. Beberapa penambang tidak akan menaruh minat pada kesepakatan apapun yang dapat memperkecil keuntungan mereka. Namun demikian, mengingat bahwa himbauan kepada pihak yang berwenang untuk menegakkan hukum tidak banyak berhasil, mungkin saja perusahaan pertambangan merasa tidak ada jalan lain kecuali menganut pendekatan demikian. Akan tetapi siasat seperti itu tidak selalu berhasil. Timah mencobanya pada tambang

¹⁰⁷ Wawancara ICG.

¹⁰⁸ Harvey Martens: "An Assessment of Small-scale mining in Sulawesi", Collaborative Environmental Project in Indonesia, Juni 1998.

¹⁰⁹ Wawancara ICG dengan Chief Executive Adaro Graeme Robertson. ICG tidak mengunjungi lokasi Adaro.

timahnya di pulau Bangka di akhir 1990an akan tetapi perusahaan tidak mampu menyerap seluruh logam yang digali penambang liar, dan karena itu para penambang menjualkannya kepada pembeli lain.

C. PERTAMBANGAN BATU BARA DI KALIMANTAN SELATAN

Dilihat dalam tonnase, kegiatan industri penambangan ilegal yang terbesar mungkin yang berada di Kalimantan Selatan, yang dalam sejarahnya baru lalu menunjukkan betapa masalah tersebut sulit diberantas apabila sudah berakar. Propinsi kecil ini lebih berkembang dan lebih stabil ketimbang tetangganya yang raksasa, yaitu Kalimantan Tengah, dan tidak pernah ada kejadian kekerasan massal sejak terjadinya kerusakan yang hebat di ibukotanya, Banjarmasin, di tahun 1997. Hutan Kalimantan Selatan sebagian besar sudah dirusakkan penebangan, dan pengusaha yang menjadi kaya pada mulanya karena kayu, konon kini telah beralih ke penambangan batubara secara ilegal.¹¹⁰

Batubara sudah mulai ditambang sejak tahun 1970an oleh perusahaan yang sah dan selanjutnya di tahun 1980an oleh penambang liar. Yang terakhir disebut ini mulai marak setelah jatuhnya Soeharto dan konon menghasilkan empat juta ton di tahun 1999, disbanding 23 juta ton yang dihasilkan perusahaan pertambangan yang besar. Laporan tentang besarnya industri tersebut saat ini beragam, dimana ada sumber yang mengatakan jumlahnya telah menurun dan lainnya mengatakan telah tumbuh menjadi 5 juta ton setiap tahunnya.¹¹¹ Sebagian besar batubara ini berasal dari konsesi yang dimiliki anak perusahaan BHP Billiton dari Australia, terutama .PT Arutmin Indonesia.¹¹² Konsesi-konsesi tersebut letaknya tersebar dan berada dekat lautan sehingga sulit dilindungi dan mudah bagi penambang liar untuk memuat batubara ke atas kapal.

Penambang liar menggunakan bulldozer, dan mempekerjakan ratusan pekerja serta membeli

toleransinya masyarakat setempat dan pejabat melalui pembayaran sistimatis. Penambangan tersebut diorganisir oleh lusinan cukong termasuk pengusaha Muslim setempat yang menyandang gelar "Haji". Investor lainnya mencakup pedagang profesional, kepentingan industri di Jawa serta koperasi milik x kepolisian propinsi, komando militer setempat, dan kantor kejaksaan dan purnawirawan militer.¹¹³

Pengusaha wiraswasta tersebut melakukan perjanjian dengan pemilik tanah setempat, yang kadangkala diresmikan melalui sebuah surat yang menetapkan berapa pemilik tanah akan dibayar untuk setiap ton batubara.¹¹⁴ Pekerja pada lokasi tambang terdiri dari gabungan antara penduduk setempat dan pendatang dari bagian lain propinsi. Penduduk setempat menarik sumbangan kecil dari truk yang mengangkut batubara, mendirikan warung makanan atau bengkel, atau bekerja pada timbunan ilegal dan dermaga dimana batubara dimuat ke atas kapal tongkang. Pejabat sipil dan pos polisi dan militer dibayar pada setiap tahapan operasi tersebut: pihak berwenang pada sebuah kabupaten bahkan memperlebar sebuah kanal untuk memudahkan lajunya kapal tongkang yang memuat batubara. Ukuran skala industri tersebut terungkap ketika dalam kurun waktu satu bulan saja di tahun 2001 truk yang mengangkut batubara ilegal melakukan 28.000 kali perjalanan dari lokasi tambang ke dermaga.¹¹⁵ Batubara tersebut dipasarkan oleh para pedagang dari Indonesia atau negara Asia Tenggara lainnya, dan sebagaimana pada penebangan ilegal, keuntungan yang diraih cukup tinggi karena tidak ada pajak, royalti atau biaya reklamasi tanah yang harus dibayarkan.

Karena negara tidak memegang kendali atas penambangan liar, tidak ada cara untuk mengatur

¹¹⁰ Wawancara ICG di Banjarmasin.

¹¹¹ Wawancara ICG di Jakarta.

¹¹² Angka 22 juta ton merupakan gabungan hasil tahun 1999 untuk Adaro Indonesia dan Arutmin Indonesia. Kendati BHP Billiton menguasai Arutmin pada saat dilakukan penelitian dalam rangka laporan ini, perusahaan itu pada bulan Oktober 2001 mengumumkan rencana untuk menjual sahamnya ke Bumi Resource .

¹¹³ Wawancara ICG dengan pejabat pertambangan Indonesia dan pengamatan di Kalimantan Selatan. Polisi di propinsi pada bulan November 2000 mengumumkan daftar dari limabelas badan yang diduga terlibat penambangan liar. Mereka termasuk koperasi milik Kodam Tanjungpura, sebuah unit perusahaan Semen Gresik yang dikuasai pemerintah, serta Grup Djajanti, yaitu sebuah konglomerat yang bergerak dalam penebangan kayu dan perikanan. Djajanti telah menyangkal keterlibatannya. Lihat *Bisnis Indonesia*, 25 November 2000.

¹¹⁴ Uraian mengenai penambangan liar tersebut didasarkan pada wawancara ICG dengan eksekutif Arutmin, pejabat pemerintah, wartawan, seorang akademisi setempat dan seorang anggota legislatif propinsi.

¹¹⁵ Perkiraan diperoleh ICG dari staff Arutmin.

dampak yang ditimbulkan terhadap lingkungan hidup dan pemukiman manusia di sekitar lokasi. Arutmin menutup bekas galiannya setelah pekerjaannya selesai dan menanam pohon, akan tetapi penambang liar meninggalkan lubang berisi air yang tercemar asam. Sementara perusahaan pertambangan mengeksploitasi seluruh jalur batubara, penambang liar hanya menggali lapisan paling atas karena murah untuk dikerjakan. Sehingga sisa jalur menjadi tidak ekonomis untuk dieksploitasi lebih lanjut dan karenanya negara kehilangan pendapatan potensial.

Penambang liar di Kalimantan Selatan memelihara hubungan yang ambivalen dengan penduduk setempat. Sebuah survei Bank Dunia menemukan bahwa 75 persen dari masyarakat setempat yang diwawancarai mengatakan mereka mempunyai hubungan baik atau netral dengan para penambang liar, kendati ada rasa prihatin mengenai kerusakan jalan yang ditimbulkan kendaraan mereka. Sisanya mengatakan terjadi konflik. Sebaliknya, hanya 5 persen penambang merasa mereka berkonflik dengan masyarakat setempat.¹¹⁶

Hubungan tersebut bisa putus apabila para cukong lalai menepati janjinya. Pada sebuah desa dekat tambang Satui milik Arutmin, seorang cukong terkemuka bernama Haji Aman kehilangan dukungan penduduk desa, yang mengatakan bahwa ia tidak membayar iuran yang dijanjikannya, kegiatannya telah menimbulkan pencemaran, dan hanya "orang-orang tertentu" yang memperoleh manfaat dari perjanjian yang dibuat.¹¹⁷ Namun ketika peralatannya ditahan oleh polisi pada bulan Juli 2001, ratusan penduduk melancarkan protes.¹¹⁸

Tanggapan pemerintah setempat terhadap penambangan liar baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten berkisar dari janji-janji untuk menghentikannya hingga upaya memajaknya. Siasat yang paling efektif, yaitu larangan bagi truk yang mengangkut batubara untuk menggunakan jalan umum diberlakukan pada awal 2000. Cara tersebut dianut karena penggerebegan terhadap lokasi tambang berujung pada konfrontasi dengan para penambang, sementara upaya mencegah batubara

dimuat keatas kapal digagalkan oleh pejabat pelabuhan yang korup.¹¹⁹ Larangan ini terasa betul oleh para penambang liar karena mereka bergantung pada jalan umum. (Perusahaan pertambangan yang sah memiliki jalan pribadi yang menghubungkan tambang mereka dengan pelabuhan.)

Dalam kurun waktu kurang dari satu bulan setelah larangan mulai berlaku, para pejabat menyatakan penambangan liar di Kalimantan Selatan telah berkurang sebanyak 90 persen. Akan tetapi larangan itu kemudian dicabut oleh gubernur baru yang mengizinkan penambang liar menjual timbunan batubaranya dengan syarat harus membayar iuran yang disebut "sumbangan pihak ketiga". Para pengkritik mengatakan hal ini sama dengan legalisasi penambangan tersebut, karena jumlah batubara yang dijual jauh melebihi yang tersedia pada timbunan. Sebagian besar sumbangan yang ditarik dilaporkan telah diselewengkan, dan seorang pejabat senior kini tengah diperiksa.¹²⁰ Gubernur Syahril Darham selanjutnya mencanangkan sikap yang lebih tegas terhadap penambangan liar.

Kabupaten Kotabaru dimana sebagian besar penambangan liar dilakukan saat ini, bersikeras bahwa gubernur tidak berhak mengatur cara mereka menanggulangi masalah tersebut. Kabupaten itu, sebagaimana propinsi, berombang ambing antara pemajakan penambangan liar dan ancaman melakukan tindakan yang tegas.

Sebuah tindakan tegas yang dilancarkan di Kalimantan Selatan di pertengahan tahun 2001 didukung oleh pejabat Jakarta setelah DPRD setempat mengeluh bahwa pejabat propinsi gagal melakukan tugasnya. Tampaknya pelantikan seorang Kapolda yang baru, yaitu Brigadir Jenderal Basyir Barmawi membawa dampak yang positif. Pada bulan Juli 2001, polisi menahan peralatan yang digunakan penambang Haji Aman di Satui dan pada bulan Agustus menangkap Haji Aman sendiri. Ia kemudian dibebaskan dengan masa percobaan, tetapi ditangkap kembali setelah kedatangan membawa amunisi di dalam kendaraannya.

Sebelumnya Arutmin menuntut dengan tanpa hasil agar pihak yang berwenang mengambil tindakan, namun kini menganut pendekatan lebih langsung. Perusahaan tersebut menandatangani kesepakatan dimana koperasi milik polisi propinsi dipercayakan

¹¹⁶ "Indonesia: *Environment and Natural Resource Management*"; op. cit., hal. 68.

¹¹⁷ Sebagian warga desa ini menyampaikan surat kepada Arutmin menyatakan penarikan dukungan mereka bagi Haji Aman. Arutmin memberi salinan surat tersebut kepada ICG.

¹¹⁸ Media Indonesia, 13 Agustus 2001.

¹¹⁹ Wawancara konfidensial ICG.

¹²⁰ Banjarmasin Post, 23 Agustus 2001.

untuk memegang sebagian konsesi Satu. Koperasi polisi tersebut menjadi subkontraktor Arutmin, dengan mempekerjakan sebagian penambang liar. Arutmin menyediakan peralatan dan bantuan serta melakukan reklamasikan terhadap lokasi dikemudian hari.

Pendekatan tersebut serupa dengan yang dianut Adaro, perusahaan batubara lainnya di bagian barat propinsi tersebut. Arutmin merencanakan menerapkan pendekatan yang sama dengan militer setempat di daerah lain dimana penambang liar aktif melakukan kegiatannya. Polisi mengatakan mereka hanya berperan sebagai “fasilitator” dan sudah memiliki konsesinya sendiri, tetapi tampaknya mereka akan menarik keuntungan dari hal itu. Secara efektif, perusahaan tampaknya memberi insentif bagi polisi untuk melindungi operasinya.¹²¹

Kepala polisi propinsi Jenderal Bermawi mengatakan bahwa penggerebegan oleh polisi semata-mata bukan merupakan sebuah penyelesaian, dan ia menghendaki agar perusahaan pertambangan berbuat lebih banyak untuk mengambil hati masyarakat setempat melalui rencana pengembangan masyarakat yang menyediakan lapangan pekerjaan. Ia mengatkan bahwa di Satu rencana semacam itu berhasil mengalihkan sebagian rasa simpati masyarakat setempat dari penambang liar kepada Arutmin. Dalam beberapa bulan terakhir penambangan liar mulai berkurang, antara lain karena pemerintahan setempat menjual izin kepada beberapa penambang liar. Meski masalah legalitas terselesaikan, namun pentaatan peraturan secara tepat tidak terjamin.

Penambang liar masih menggali batubara pada konsesi Arutmin. Menurut sebuah sumber yang handal, hasil langsung dari penggerebegan polisi di Satu hanya berupa tersingkirnya mereka ke bagian lain konsesi. Singkatnya, tindakan telah dilakukan akan tetapi kemauan politik pemerintah setempat terhadap penanggulangan masalah penambangan liar dalam skala propinsi serta penyediaan lapangan kerja alternatif bagi penambang tampaknya masih belum ada.

IV. KESIMPULAN

Pengelolaan sumberdaya yang buruk di masa lalu telah menciptakan kondisi bagi konflik yang disertai kekerasan di berbagai bagian Indonesia yang membawa kerusakan terhadap lingkungan hidup, mengganggu kehidupan masyarakat di daerah yang kaya sumberdaya dan menanam kemarahan pada masyarakat setempat. Ada bahaya bahwa pergelutan yang berlangsung saat ini untuk menguasai sumberdaya alam dapat mengakibatkan konflik, dan Indonesia perlu mengembangkan sebuah model bagi pengelolaan sumberdaya alam yang lebih adil dan berkesinambungan. Pengambilan secara ilegal hanya merupakan sepotong dari permasalahan yang lebih luas mencakup ketidakadilan dan ketidaksinambungan di sektor sumberdaya, akan tetapi perlu ditangani sebagai prioritas karena potensi yang dikandungnya untuk mengikis upaya melakukan reformasi yang lebih luas.

Reformasi lebih luas tersebut, yang lebih melibatkan masyarakat setempat dalam pengelolaan sumberdaya alam pada daerahnya, seiring dengan waktu dapat menghentikan pengambilan sumberdaya secara ilegal. Akan tetapi diperlukan waktu tahunan untuk mencapai hasil, dan Indonesia tidak bisa menunggu lagi. Di jangka pendek diperlukan penegakan hukum guna mengendalikan permasalahan hingga langkah-langkah yang diarahkan ke sebab-sebabnya mulai berhasil.

Mengupayakan agar hukum berjalan sebagaimana mestinya di Indonesia merupakan hal yang sangat sulit. Sistem hukum lebih banyak menguntungkan yang beruang dan berkuasa, akan tetapi kemajuan yang terbataspun dapat membawa dampak simbolis yang berarti. Namun demikian penegakan hukum perlu diarahkan dengan cermat agar tidak menambah konflik. Tindakan perlu dilakukan tidak hanya terhadap penebang dan penambang liar yang beroperasi diluar hukum, tetapi juga terhadap perusahaan sumberdaya (terutama perusahaan kayu) yang melanggar hukum atau ketentuan-ketentuan kontraknya.

Pada umumnya polisi enggan melancarkan penggerebegan bersenjata terhadap kamp penebang dan penambang karena khawatir memicu kekerasan, dan kemungkinan sikap tersebut memang benar. Strategi yang lebih efektif, serta lebih mudah untuk dipertanggungjawabkan kepada khalayak ramai adalah dengan menjadikan sebagai sasaran bukan

¹²¹ Di Indonesia adalah lazim bagi perusahaan untuk memberi sumbangan bagi biaya operasional polisi, karena itu pengaturan demikian belum tentu tidak pada tempatnya. Sumber yang tidak ada hubungannya dengan Arutmin memberitahu ICG bahwa perusahaan bisa saja menyelesaikan masalahnya dengan membayarkan uang suap, akan tetapi tidak bersedia melakukannya.

pekerja berpenghasilan rendah pada industri tersebut, melainkan para cukong dan pejabat korup yang mengatur dan memberi fasilitas bagi kegiatan tersebut. Penegakan hukum perlu dilakukan secara menerus: bila satu cukong tersingkir, yang lainnya dapat menggantikannya kecuali ada kemungkinan besar bahwa merekapun akan tertangkap. Kapal-kapal yang digunakan untuk mengangkut kayu dan mineral ilegal sangat mahal harganya, dan apabila dapat ditangkap atau ditahan berarti kegiatan pengambilan sumberdaya secara ilegal menjadi lebih beresiko dan karenanya menjadi usaha yang kurang menguntungkan.

Ada tanda-tanda cerah bahwa beberapa pejabat senior, terutama menteri-menteri dibidang kehutanan dan perdagangan dan industri tengah mengambil langkah terpadu untuk menanggulangi aspek-aspek tertentu dari penebangan kayu ilegal. Perlu lebih banyak reformasi internal pada lembaga negara yang mengatur sumberdaya alam. Pada saat ini, insentif-insentif masih salah arah: imbalan bagi penegakan hukum masih kecil, sementara upaya membantu pihak lain melanggar hukum memberi imbalan yang berarti, dalam bentuk uang suap. Ada baiknya struktur gaji dan insentif pada lembaga negara ditinjau kembali agar profesionalisme dapat diberi imbalan yang memadai.

Penegakan hukum semata-mata tidak akan menyelesaikan faktor sosial dan ekonomi yang merupakan penggerak pengambilan sumberdaya secara ilegal, sebagaimana pendekatan sosial dan ekonomi tidak akan berhasil tanpa penegakan hukum. Unsur yang sangat penting dalam menerapkan strategi apapun adalah pengurangan permintaan. Sepanjang ada permintaan bagi kayu dan mineral ilegal, maka ada saja pihak di Indonesia yang akan berupaya memenuhi permintaan tersebut. Pemerintah harus siap mengambil tindakan yang tegas terhadap perusahaan yang membeli mineral yang ditambang secara ilegal seperti batubara.

Pemerintah telah mengakui perlunya memperkecil industri pengolahan kayu dalam negeri agar tidak menyerap jumlah kayu ilegal yang sangat besar, dan pembahasan tentang bagaimana melakukan hal itu sudah dimulai. Apabila kebijakan yang berlaku saat ini tidak berjalan, maka argumentasi LSM agar dikenakan larangan yang bersifat sementara (moratorium) bagi penebangan kayu secara komersial semakin meyakinkan.

Preseden berupa program privatisasi di Indonesia, yang mengalami kesulitan karena adanya perlawanan dari kepentingan kelompok, menunjukkan bahwa perencanaan yang cermat sangat perlu untuk menciutkan industri hasil kayu hingga sesuai pasokan yang sah. Penciutan sebaiknya dilakukan secara bertahap, disertai upaya-upaya mencari lapangan kerja baru bagi orang-orang yang kehilangan pekerjaan, dan harus memberi fokus bagi pengecilan perusahaan besar yang memiliki hutang di BPPN. Di waktu yang bersamaan, ada baiknya memberi pengecualian bagi perusahaan kecil dan menengah jika peran mereka penting dalam ekonomi setempat.

Pejabat BPPN perlu diyakinkan untuk mendukung pengecilan industri hasil kayu karena kebijakan tersebut berlawanan dengan misi untuk memaksimalkan nilai aktiva yang dikelola oleh badan tersebut. Pejabat BPPN sebaiknya dilibatkan langsung pada kelompok kerja pemerintah yang didirikan untuk menelaah penciutan industri tersebut.

Perlu pula meninjau kembali pengaturan restrukturisasi hutang yang ada yang memberi perusahaan dimaksud subsidi tersirat untuk menggunakan lebih banyak kayu ilegal. Ketentuan BPPN kiranya perlu dirubah agar badan tersebut diwajibkan mempertimbangkan legalitas dan kesinambungan dari pasokan bahan baku ketika merestrukturisasi sebuah perusahaan. Pemberi dana dari luar negeri seyogyanya tidak saja menawarkan bantuan teknis, melainkan juga menimbang cara-cara menciptakan lapangan pekerjaan bagi pekerja industri kayu yang kehilangan pekerjaan.

Ada kemungkinan bahwa DPR dan khayalak ramai menentang sebuah strategi yang mengurangi ekspor dan meniadakan pekerjaan. Industri kayu akan memupuk pertentangan tersebut guna melindungi kepentingannya sendiri, dengan menampilkan diri sebagai unsur penting dalam pertumbuhan ekonomi. Jawaban terhadap hal tersebut tentunya bahwa beberapa perusahaan tersebut menimbulkan kerusakan berat pada lingkungan hidup, tidak banyak melakukan reinvestasi pada masyarakat hutan, dan kini berharap negara menyelamatkan mereka dari himpitan hutang. Namun demikian, perlu adanya konsultasi terlebih dahulu antara lembaga pemerintahan, legislatif dan kelompok-kelompok masyarakat madani untuk mengantisipasi pertentangan demikian dan berupaya mengajak perusahaan tersebut untuk bekerjasama. Pemerintah hendaknya memberi penekanan bahwa upaya

tengah dilancarkan agar industri tersebut tidak menghancurkan diri sendiri dengan menghabiskan sumber kayu komersial yang tersisa di Indonesia.

Kelompok inti lainnya yang perlu diyakinkan mengenai perlunya mengendalikan pengambilan sumberdaya secara ilegal adalah angkatan keamanan, pemerintah setempat, legislatif setempat dan masyarakat. Keterlibatan militer dan polisi sudah demikian berakar sehingga akan sulit untuk mengakhirinya, meski pimpinan militer menunjukkan kesediaannya untuk bertindak terhadap pelaku yang mencolok. Angkatan keamanan perlu didanai secara memadai dan transparan melalui anggaran negara, akan tetapi hal tersebut merupakan tujuan jangka panjang. Sasaran menengah yaitu menyelaraskan penghasilan militer dan polisi yang ada dan mengalihkannya dari sumber-sumber ilegal.¹²²

Kalaupun pejabat pemerintah di daerah memang bebas dari kepentingan pribadi (yang kebanyakan tidak demikian), mereka tetap menghadapi dilema mengenai pengambilan sumberdaya secara ilegal. Pemerintah setempat perlu mencari dana yang lebih besar sesuai program otonomi daerah. Karenanya tidaklah mengherankan bahwa yang tidak memiliki sumberdaya lain kecuali hutan atau tambang lebih tergoda untuk mengenakan pajak ketimbang bertindak terhadap kegiatan ilegal. Tampaknya tidak ada jalan lain untuk maju ke depan kecuali bagi pemerintah pusat, LSM dan para donor untuk bekerja dengan pemerintah daerah dan legislatif agar mereka yakin bahwa pengambilan sumberdaya yang menguntungkan di jangka pendek kemungkinannya sangat merusak di jangka panjang.

Proses tersebut akan lebih ringan apabila dana yang dialokasikan bagi daerah diserahkan secara tepat waktu dan penuh karena keterlambatan berujung dengan pemerintah daerah harus memburu sumber pendapatan lainnya. Perlu adanya transparansi lebih banyak dalam pengaturan sumberdaya alam dan koordinasi lebih baik antar daerah mengenai pengelolaan sumberdaya yang melintasi batas daerah. Permasalahan tidak akan selesai hanya dengan memindahkan kembali wewenang yang telah dialihkan kepada kabupaten ke tingkat propinsi atau pusat tanpa reformasi yang menyeluruh terhadap lembaga negara. Peraturan daerah yang berlawanan dengan hukum nasional, seperti pada pemajakan terhadap kayu atau mineral

yang diambil secara ilegal tidak boleh ditolerir. Jika pemerintah pusat tidak mampu menghentikan pemerintah daerah dalam melanggar hukum nasional dengan cara yang begitu mencolok, maka prospek bagi negara Indonesia sungguh suram.

Beberapa anggota masyarakat setempat tidak menghendaki hutannya dirambah atau sungainya dicemari oleh penambangan akan tetapi banyak yang bersedia mengambil bagian selama mereka ikut menikmati keuntungan darinya atau merasa tidak ada jalan lain. Sekali lagi, tidak ada jalan pintas dalam proses panjang untuk berbicara dengan masyarakat setempat, dengan memberi penjelasan sekitar dampak-dampak yang ditimbulkan dan berupaya menciptakan lapangan pekerjaan lainnya, sementara berupaya mereformasi undang-undang Indonesia dan sikap para pejabat sehingga masyarakat setempat mempunyai peran yang berarti dalam mengelola sumberdaya alam.

Penggunaan kekerasan untuk mencegah orang masuk kedalam daerah terlindung dalam kasus dimana mereka memegang hak ulayat untuk menggunakan tanah tersebut dapat berujung kegagalan. Pada saat yang bersamaan, kemiskinan hendaknya tidak dijadikan alasan oleh pejabat untuk menghindari melakukan tindakan terhadap organisator pengambilan sumberdaya secara ilegal yang mapan.

Negara konsumen perlu mengambil langkah lebih aktif untuk mencegah impor dari sumberdaya yang diambil secara ilegal dengan memberi wewenang lebih besar kepada badan penegak hukum mereka untuk menahan muatan yang sumbernya mencurigakan. Pemerintah negara tetangga di Asia seperti Malaysia, Singapura dan Thailand memegang peranan yang sangat penting, mengingat keterlibatan warganya dalam perdagangan kayu dan mineral ilegal dari Indonesia, kendati negara konsumen di Asia baratdaya dan di Barat juga perlu bertindak.

Karena perdagangan sumberdaya ilegal semakin dipandang sebagai bentuk kejahatan terorganisir, reputasi pemerintah manapun yang dianggap mengabaikan permasalahan itu akan tercemar. Negara dan perusahaan pengimpor semakin berhasrat untuk memastikan bahwa barang yang mereka bawa dari Indonesia berasal dari sumber yang sah, dan kerjasama bilateral antara negara-negara tersebut dengan pejabat Indonesia perlu didorong.

¹²² Lihat ICG Report, *Next Steps in Military Reform*, op.cit.

Negara anggota CGI juga dapat mempertimbangkan pertukaran hutang dengan alam seperti yang saat ini banyak dibicarakan antara Indonesia dan Jerman, dimana hutang bilateral sebesar 50 juta DM diputihkan dengan imbalan meningkatkan pembelanjaan bagi daerah konservasi sebagai cara memberi insentif untuk memperbaiki pengelolaan hutan.¹²³ Apabila seiring waktu terlihat bahwa para reformis Indonesia masih bergelut, maka anggota CGI mungkin harus bersedia mengenakan persyaratan yang lebih ketat yang dikaitkan dengan kekhutanan terhadap pinjaman yang mereka berikan.

Tak seorangpun yang mengetahui situasi saat ini percaya bahwa ada penyelesaian yang singkat atau mudah bagi masalah pengambilan sumberdaya secara ilegal karena besarnya tingkat kepentingan terselubung. Dalam hal penebangan kayu, orang lebih banyak pesimis bahwa akan ada penyelesaian sebelum sebagian besar hutan dataran rendah di Indonesia bagian barat menjadi musnah. Namun demikian, bukannya tidak ada secercah harapan: secara perlahan kesadaran mulai tumbuh dalam pemerintah dan masyarakat Indonesia bahwa sumberdaya alam perlu dikelola secara adil, berkelanjutan dan dalam batasan hukum, meski kesadaran tersebut belum meluas. Kemajuan hanya mungkin dicapai dalam tahapan kecil, akan tetapi hal tersebut patut disambut apabila dapat membantu membalikkan arus.

Jakarta/Brussels, 20 Desember 2001

¹²³ Lihat Jakarta Post, 13 November 2001.

APPENDIX A

MAP OF INDONESIA



APPENDIX B

ABOUT THE INTERNATIONAL CRISIS GROUP

The International Crisis Group (ICG) is a private, multinational organisation committed to strengthening the capacity of the international community to anticipate, understand and act to prevent and contain conflict.

ICG's approach is grounded in field research. Teams of political analysts, based on the ground in countries at risk of conflict, gather information from a wide range of sources, assess lokal conditions and produce regular analytical reports containing practical recommendations targeted at key international decision-takers.

ICG's reports are distributed widely to officials in foreign ministries and international organisations and made generally available at the same time via the organisation's Internet site, www.crisisweb.org. ICG works closely with governments and those who influence them, including the media, to highlight its crisis analysis and to generate support for its policy prescriptions. The ICG Board - which includes prominent figures from the fields of politics, diplomacy, business and the media - is directly involved in helping to bring ICG reports and recommendations to the attention of senior policy-makers around the world. ICG is chaired by former Finnish President Martti Ahtisaari; former Australian Foreign Minister Gareth Evans has been President and Chief Executive since January 2000.

ICG's international headquarters are at Brussels, with advocacy offices in Washington DC, New York and Paris. The organisation currently operates field projects in nineteen crisis-affected countries and regions across four continents: Algeria, Burundi, Rwanda, the Democratic Republic of

Congo, Sierra Leone, Sudan and Zimbabwe in Africa; Myanmar, Indonesia, Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan in Asia; Albania, Bosnia, Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia in Europe; and Colombia in Latin America.

ICG also undertakes and publishes original research on general issues related to conflict prevention and management. After the attacks against the United States on 11 September 2001, ICG launched a major new project on global terrorism, designed both to bring together ICG's work in existing program areas and establish a new geographical fokus on the Middle East (with a regional field office in Amman) and Pakistan/Afghanistan (with a field office in Islamabad). The new offices became operational in December 2001.

ICG raises funds from governments, charitable foundations, companies and individual donors. The following governments currently provide funding: Australia, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, Japan, Luxembourg, the Netherlands, Norway, the Republic of China (Taiwan), Sweden, Switzerland and the United Kingdom. Foundation and private sektor donors include the Ansary Foundation, the Carnegie Corporation of New York, the Ford Foundation, the William and Flora Hewlett Foundation, the Charles Stewart Mott Foundation, the Open Society Institute, the Ploughshares Fund and the Sasakawa Peace Foundation.

December 2001

APPENDIX C

ICG REPORTS AND BRIEFING PAPERS*

AFRICA

ALGERIA

The Algerian Crisis: Not Over Yet, Africa Report N°24, 20 October 2000 (also available in French)

The Civil Concord: A Peace Initiative Wasted, Africa Report N°31, 9 July 2001 (also available in French)

Algeria's Economy: A Vicious Circle of Oil and Violence, Africa Report N°36, 26 October 2001

BURUNDI

The Mandela Effect: Evaluation and Perspectives of the Peace Process in Burundi, Africa Report N°20, 18 April 2000 (also available in French)

Unblocking Burundi's Peace Process: Political Parties, Political Prisoners, and Freedom of the Press, Africa Briefing, 22 June 2000

Burundi: The Issues at Stake. Political Parties, Freedom of the Press and Political Prisoners, Africa Report N°23, 12 July 2000 (also available in French)

Burundi Peace Process: Tough Challenges Ahead, Africa Briefing, 27 August 2000

Burundi: Neither War, nor Peace, Africa Report N°25, 1 December 2000 (also available in French)

Burundi: Breaking the Deadlock, The Urgent Need for a New Negotiating Framework, Africa Report N°29, 14 May 2001 (also available in French)

Burundi: 100 Days to put the Peace Process back on Track, Africa Report N°33, 14 August 2001 (also available in French)

DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO

Scramble for the Congo: Anatomy of an Ugly War, Africa Report N°26, 20 December 2000 (also available in French)

From Kabila to Kabila: Prospects for Peace in the Congo, Africa Report N°27, 16 March 2001

Disarmament in the Congo: Investing in Conflict Prevention, Africa Briefing, 12 June 2001

Le dialogue intercongolais: Poker menteur ou négociation politique? Africa Report N°37, 16 November 2001

Disarmament in the Congo: Jump-Starting DDRRR to Prevent Further War, Africa Report N° 38, 14 December 2001

RWANDA

Uganda And Rwanda: Friends Or Enemies? Africa Report N°15, 4 May 2000

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR RWANDA: JUSTICE DELAYED, AFRICA REPORT N°30, 7 JUNE 2001 (ALSO AVAILABLE IN FRENCH)

"CONSENSUAL DEMOCRACY" IN POST GENOCIDE RWANDA: EVALUATING THE MARCH 2001 DISTRICT ELECTIONS, AFRICA REPORT N°34, 9 OCTOBER 2001

SIERRA LEONE

Sierra Leone: Time for a New Military and Political Strategy, Africa Report N°28, 11 April 2001

Sierra Leone: Managing Uncertainty, Africa Report N°35, 24 October 2001

Sierra Leone: Ripe For Elections?, Africa Briefing, 19 December 2001

ZIMBABWE

Zimbabwe: At the Crossroads, Africa Report N°22, 10 July 2000

Zimbabwe: Three Months after the Elections, Africa Briefing, 25 September 2000

Zimbabwe in Crisis: Finding a way Forward, Africa Report N°32, 13 July 2001

Zimbabwe: Time for International Action, Africa Briefing, 12 October 2001

ASIA

CAMBODIA

Cambodia: The Elusive Peace Dividend, Asia Report N°8, 11 August 2000

CENTRAL ASIA

Central Asia: Crisis Conditions in Three States, Asia Report N°7, 7 August 2000 (also available in Russian)

Recent Violence in Central Asia: Causes and Consequences, Central Asia Briefing, 18 October 2000

Islamist Mobilisation and Regional Security, Asia Report N°14, 1 March 2001 (also available in Russian)

Incubators of Conflict: Central Asia's Lokalised Poverty and Sosial Unrest, Asia Report N°16, 8 June 2001

Central Asia: Fault Lines in the New Security Map, Asia Report N°20, 4 July 2001

Uzbekistan at Ten – Repression and Instability, Asia Report N°21, 21 August 2001

Kyrgyzstan at Ten: Trouble in the "Island of Democracy",

Asia Report N°22, 28 August 2001

Central Asian Perspectives on the 11 September and the Afghan Crisis, Central Asia Briefing, 28 September 2001 (also available in French)

Central Asia: Drugs and Conflict, Asia Report N°25, 26 November 2001

Afghanistan and Central Asia: Priorities for Reconstruction and Development, Asia Report N°26, 27 November 2001

INDONESIA

Indonesia's Crisis: Chronic but not Acute, Asia Report N°6, 31 May 2000

Indonesia's Maluku Crisis: The Issues, Indonesia Briefing, 19 July 2000

Indonesia: Keeping the Military Under Control, Asia Report N°9, 5 September 2000

Aceh: Escalating Tension, Indonesia Briefing, 7 December 2000

Indonesia: Overcoming Murder and Chaos in Maluku, Asia Report N°10, 19 December 2000

Indonesia: Impunity Versus Accountability for Gross Human Rights Violations, Asia Report N°12, 2 February 2001

Indonesia: National Police Reform, Asia Report N°13, 20 February 2001 (Also available in Indonesian)

Indonesia's Presidential Crisis, Indonesia Briefing, 21 February 2001

Bad Debt: The Politics of Financial Reform in Indonesia, Asia Report N°15, 13 March 2001

Indonesia's Presidential Crisis: The Second Round, Indonesia Briefing, 21 May 2001

Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace, Asia Report N°17, 12 June 2001 (Also available in Indonesian)

Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict? Asia Report N°18, 27 June 2001

Communal Violence in Indonesia: Lessons from Kalimantan, Asia Report N°19, 27 June 2001

Indonesian-U.S. Military Ties, Indonesia Briefing, 18 July 2001

The Megawati Presidency, Indonesia Briefing, 10 September 2001

Indonesia: Ending Repression in Irian Jaya, Asia Report N°23, 20 September 2001

Indonesia: Violence and Radical Muslims, Indonesia Briefing, 10 October 2001

Indonesia: Next Steps in Military Reform, Asia Report N°24, 11 October 2001

MYANMAR

Burma/Myanmar: How Strong is the Military Regime? Asia Report N°11, 21 December 2000

Myanmar: The Role of Civil Society, Asia Report N°27, 6 December 2001

Myanmar: The Military Regime's View of the World, Asia Report N°28, 7 December 2001

BALKANS

ALBANIA

Albania: State of the Nation, Balkans Report N°87, 1 March 2000

Albania's Lokal Elections, A test of Stability and Democracy, Balkans Briefing 25 August 2000

Albania: The State of the Nation 2001, Balkans Report N°111, 25 May 2001

Albania's Parliamentary Elections 2001, Balkans Briefing, 3 August 2001

BOSNIA

Denied Justice: Individuals Lost in a Legal Maze, Balkans Report N°86, 23 February 2000

European Vs. Bosnian Human Rights Standards, Handbook Overview, 14 April 2000

Reunifying Mostar: Opportunities for Progress, Balkans Report N°90, 19 April 2000

Bosnia's Municipal Elections 2000: Winners and Losers, Balkans Report N°91, 28 April 2000

Bosnia's Refugee Logjam Breaks: Is the International Community Ready? Balkans Report N°95, 31 May 2000

War Criminals in Bosnia's Republika Srpska, Balkans Report N°103, 02 November 2000

Bosnia's November Elections: Dayton Stumbles, Balkans Report N°104, 18 December 2000

Turning Strife to Advantage: A Blueprint to Integrate the Croats in Bosnia and Herzegovina, Balkans Report N°106, 15 March 2001

No Early Exit: NATO's Continuing Challenge in Bosnia, Balkans Report N°110, 22 May 2001

Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open For Business; Balkans Report N°115, 7 August 2001 (also available in Serbo-Croatian)

The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska; Balkans Report N°118, 8 October 2001 (Also available in Serbo-Croatian)

Bosnia: Reshaping the International Machinery, Balkans Report N°121, 29 November 2001

CROATIA

Facing Up to War Crimes, Balkans Briefing, 16 October 2001

KOSOVO

Kosovo Albanians in Serbian Prisons: Kosovo's Unfinished Business, Balkans Report N°85, 26 January 2000

What Happened to the KLA? Balkans Report N°88, 3 March 2000

Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovica, Balkans Report N°96, 31 May 2000

Reality Demands: Documenting Violations of International Humanitarian Law in Kosovo 1999, Balkans Report, 27 June 2000

Elections in Kosovo: Moving Toward Democracy? Balkans Report N°97, 7 July 2000

Kosovo Report Card, Balkans Report N°100, 28 August 2000

Reaction in Kosovo to Kostunica's Victory, Balkans Briefing, 10 October 2000

Religion in Kosovo, Balkans Report N°105, 31 January 2001

Kosovo: Landmark Election, Balkans Report N°120, 21 November 2001 (Also available in Serbo-Croatian)

Kosovo: A Strategy for Economic Development: Balkans Report N° 123, 19 December 2001

MACEDONIA

Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf, Balkans Report N°98, 2 August 2000

Macedonia Government Expects Setback in Lokal Elections, Balkans Briefing, 4 September 2000

The Macedonian Question: Reform or Rebellion, Balkans Report N°109, 5 April 2001

Macedonia: The Last Chance for Peace, Balkans Report N°113, 20 June 2001

Macedonia: Still Sliding, Balkans Briefing, 27 July 2001

Macedonia: War on Hold, Balkans Briefing, 15 August 2001

Macedonia: Filling the Security Vacuum, Balkans Briefing, 8 September 2001

Macedonia's Name: Why the Dispute Matters and How to Resolve It, Balkans Report N°122, 10 December 2001

MONTENEGRO

Montenegro: In the Shadow of the Volcano, Balkans Report N°89, 21 March 2000

Montenegro's Socialist People's Party: A Loyal Opposition? Balkans Report N°92, 28 April 2000

Montenegro's Lokal Elections: Testing the National Temperature, Background Briefing, 26 May 2000

Montenegro's Lokal Elections: More of the Same, Balkans Briefing, 23 June 2000

Montenegro: Which way Next? Balkans Briefing, 30 November 2000

Montenegro: Settling for Independence? Balkans Report N°107, 28 March 2001

Montenegro: Time to Decide, a pre-election Briefing, 18 April 2001

Montenegro: Resolving the Independence Deadlock, Balkans Report N°114, 1 August 2001

SERBIA

Serbia's Embattled Opposition, Balkans Report N°94, 30 May 2000

Serbia's Grain Trade: Milosevic's Hidden Cash Crop, Balkans Report N°93, 5 June 2000

Serbia: The Milosevic Regime on the Eve of the September Elections, Balkans Report N°99, 17 August 2000

Current Legal Status of the Republic of Yugoslavia (FRY) and of Serbia and Montenegro, Balkans Report N°101, 19 September 2000

Yugoslavia's Presidential Election: The Serbian People's Moment of Truth, Balkans Report N°102, 19 September 2000

Sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia, Balkans Briefing, 10 October 2000

Serbia on the Eve of the December Elections, Balkans Briefing, 20 December 2000

A Fair Exchange: Aid to Yugoslavia for Regional Stability, Balkans Report N°112, 15 June 2001

Peace in Presevo: Quick Fix or Long-Term Solution? Balkans Report N°116, 10 August 2001

Serbia's Transition: Reforms Under Siege, Balkans Report N°117, 21 September 2001 (also available in Serbo-Croatian)

REGIONAL REPORTS

After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace, Balkans Report N°108, 26 April 2001

Milosevic in The Hague: What it Means for Yugoslavia and the Region, Balkans Briefing, 6 July 2001

Bin Laden and the Balkans: The Politics of Anti-Terrorism, Balkans Report N°119, 9 November 2001

ISSUES REPORTS

HIV/AIDS as a Security Issue, Issues Report N°1, 19 June 2001

EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management, Issues Report N°2, 26 June 2001

The European Humanitarian Aid Office (ECHO): Crisis Response in the Grey Lane, Issues Briefing Paper, 26 June 2001

APPENDIX D

ICG BOARD MEMBERS

Martti Ahtisaari, Chairman

Former President of Finland

Stephen Solarz, Vice-Chairman

Former U.S. Congressman

Gareth Evans, President

Former Foreign Minister of Australia

Morton Abramowitz

Former U.S. Assistant Secretary of State; former U.S. Ambassador to Turkey

Kenneth Adelman

Former U.S. Ambassador and Deputy Permanent Representative to the UN

Richard Allen

Former Head of U.S. National Security Council and National Security Advisor

Hushang Ansary

Former Iranian Minister and Ambassador; Chairman, Parman Group, Houston

Louise Arbour

Supreme Court Judge, Canada; Former Chief Prosecutor, International Criminal Tribunal for former Yugoslavia

Oscar Arias Sanchez

Former President of Costa Rica; Nobel Peace Prize, 1987

Ersin Arioglu

Chairman, Yapi Merkezi

Paddy Ashdown

Former Leader of the Liberal Democrats, United Kingdom

Zainab Bangura

Director, Campaign for Good Governance, Sierra Leone

Alan Blinken

Former U.S. Ambassador to Belgium

Emma Bonino

Member of the European Parliament; former European Commissioner

Maria Livanos Cattau

Secretary-General, International Chamber of Commerce

Eugene Chien

Deputy Secretary General to the President, Taiwan

Wesley Clark

Former NATO Supreme Allied Commander, Europe

Jacques Delors

Former President of the European Commission

Uffe Ellemann-Jensen

Former Foreign Minister of Denmark

Gernot Erler

Vice-President, Social Democratic Party, German Bundestag

Mark Eyskens

Former Prime Minister of Belgium

Yoichi Funabashi

Journalist and author

Bronislaw Geremek

Former Foreign Minister of Poland

I.K.Gujral

Former Prime Minister of India

Han Sung-Joo

Former Foreign Minister of Korea

El Hassan bin Talal

Chairman, Arab Thought Forum

Marianne Heiberg

Senior Researcher, Norwegian Institute of International Affairs

Elliott F Kulick

Chairman, Pegasus International

Joanne Leedom-Ackerman

Novelist and journalist

Todung Mulya Lubis

Human rights lawyer and author

Allan J MacEachen

Former Deputy Prime Minister of Canada

Barbara McDougall

Former Secretary of State for External Affairs, Canada

Matthew McHugh

Counsellor to the President, The World Bank

Mo Mowlam

Former British Secretary of State for Northern Ireland

Christine Ockrent

Journalist

Timothy Ong

Chairman, Asia Inc magazine

Wayne Owens

President, Center for Middle East Peace and Economic Co-operation

Cyril Ramaphosa

Former Secretary-General, African National Congress; Chairman, New Africa Investments Ltd

Fidel Ramos

Former President of the Philippines

Michel Rocard

Member of the European Parliament; former Prime Minister of France

Volker Ruhe

Vice-President, Christian Democrats, German Bundestag; former German Defence Minister

Mohamed Sahnoun

Special Adviser to the United Nations Secretary-General

William Shawcross

Journalist and author

Michael Sohlman

Executive Director of the Nobel Foundation

George Soros

Chairman, Open Society Institute

Eduardo Stein

Former Foreign Minister of Guatemala

Pär Stenbäck

Former Minister of Foreign Affairs, Finland

Thorvald Stoltenberg

Former Minister of Foreign Affairs, Norway

William O Taylor

Chairman Emeritus, The Boston Globe

Ed van Thijn

Former Minister of Interior, The Netherlands; former Mayor of Amsterdam

Simone Veil

Former Member of the European Parliament; former Minister for Health, France

Shirley Williams

Former British Secretary of State for Education and Science; Member House of Lords

Grigory Yavlinsky

Member of the Russian Duma

Mortimer Zuckerman

Chairman and Editor-in-Chief, US News and World Report